

Les dispositions d'urbanisme de la loi littoral trente ans après. État des lieux

Jean-François STRUILLOU

Juriste, DCS UMR CNRS 6297, Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes
jean-francois.struillou@univ-nantes.fr

Résumé : La loi du 3 janvier 1986, qui bénéficie d'une légitimité forte auprès du public, consacre les principes d'aménagement et de protection du littoral définis dans le rapport Piquard de novembre 1973, lequel recommandait déjà l'aménagement en profondeur du littoral, l'interdiction de l'urbanisation en bord de mer ainsi que la préservation des milieux naturels et des paysages littoraux. Trente ans plus tard, ces principes qui ont été affinés à l'occasion d'évolutions législatives - notamment pour prendre en compte le risque de submersion marine - conservent une force indéniable. Loin d'être inopportun ou moribonds, ils gardent toute leur acuité en incitant les autorités locales à mettre en place un aménagement équilibré du littoral, conciliant développement de l'urbanisation et préservation des milieux naturels.

Mots-clés : bande des cent mètres, capacité d'accueil, espaces proches du rivage, espaces remarquables et caractéristiques du littoral, extension limitée de l'urbanisation, loi littoral, standard, urbanisation en continuité, urbanisme.

Présentée comme de nature à permettre aux pouvoirs publics d'assurer conjointement l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 est, à la vérité, comme le laisse entrevoir son intitulé même, un texte de compromis¹. Loin d'interdire de manière absolue l'urbanisation sur le territoire des communes littorales, elle vise plus modestement à faire en sorte que l'aménagement de ces espaces que l'on sait « fragiles, rares et convoités » intègre un certain degré de protection de l'environnement. Il s'agit donc d'assurer une maîtrise de l'urbanisation, mais non de la prohiber au nom d'une préservation « ayatollesque » de l'environnement.

Un regard sur la genèse de la loi montre que l'adoption de ce texte a été laborieuse. Plus de douze ans ont été nécessaires pour que le législateur consacre les principes d'aménagement et de protection qui avaient été prédefinis dans le rapport Piquard de novembre 1973, lequel recommandait déjà l'aménagement en profondeur du littoral, l'interdiction de l'urbanisation du bord de mer et la protection des zones naturelles remarquables (Piquard, 1974).

Avant même l'adoption de la loi, ces principes avaient été repris dans différents textes - édictés par l'État - dont la juridicité demeurait toutefois quelque peu incertaine. L'instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral était ainsi dépourvue de toute valeur normative, celle-ci se bornant à fixer de simples recommandations à destination de l'Administration. Quant à la directive d'aménagement national relative à la protection et l'aménagement du littoral approuvée par un décret du 25 août 1979, celle-ci n'était pas « opposable » aux documents de planification urbaine et aux permis de construire, ce qui *de facto* revenait à lui conférer une portée juridique des plus limitées. Le recours à ce mode mineur de formalisation de la norme, qui témoignait de la réticence de l'État à intervenir sur cet espace générateur de multiples conflits d'utilisation, n'était très certainement pas fortuit. Cet « infra-droit » présentait pour les pouvoirs publics d'incomparables atouts : il permettait « *de valoriser la nature, sans pour autant compromettre la progression de la ville en bordure de la mer* » (Caillosse, 1993).

Les doutes qui pesaient sur la juridicité de ce « droit » ont été levés par la loi littoral, celle-ci ayant conféré à des dispositions qui jusqu'alors relevaient de la simple « doctrine » administrative, l'autorité de la loi.

1 Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Trente ans plus tard, ces dispositions conservent une force indéniable, celle d'accorder le groupe social à des objectifs reconnus et toujours actuels². Loin d'être inopportun ou moribonds, la plupart des principes portés par la loi littoral gardent, aujourd'hui encore, toute leur acuité, dès lors qu'il s'agit là d'inciter les autorités locales à mettre en place un aménagement équilibré de l'espace littoral privilégiant un développement urbain orienté vers l'arrière-pays, la préservation de la biodiversité et des milieux naturels, la maîtrise de l'étalement urbain, la gestion économe des sols et la prévention des risques de submersion marine. Ces principes, qui sont aussi portés par le droit international et le droit de l'Union européenne, paraissent d'autant plus intéressants qu'ils ont un champ d'application et une portée très larges.

S'agissant de leur champ d'application géographique, les normes d'urbanisme fixées par la loi s'appliquent de plein droit aux communes riveraines des mers, des océans et des étangs salés. Ces normes sont également applicables aux communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, la liste de ces communes ayant été fixée par un décret en Conseil d'État. Ce texte est enfin susceptible de s'appliquer de manière volontaire dans des communes qui ne sont pas *stricto sensu* des communes littorales, mais «qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux». Il faut pour cela que la commune rétro-littorale en fasse la demande auprès du préfet, la liste de ces communes étant ensuite établie par décret en Conseil d'État, après avis du Conservatoire du Littoral.

Pour l'heure, ces dernières dispositions n'ont pas été mises en œuvre, ce qui témoigne du peu d'emprise des communes rétro-littorales à se voir appliquer les règles d'urbanisme particulières à la zone côtière. L'utilisation de ce

² Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Quant aux dispositions réglementaires, elles sont codifiées aux articles R. 121-1 et suivants dudit Code.

dispositif permettrait pourtant d'appliquer la loi à une échelle plus pertinente, les limites communales manquant parfois de cohérence pour décliner les dispositions d'urbanisme particulières au littoral. C'est en effet «à l'échelle d'un «bassin de vie» côtier que la notion d'aménagement équilibré de l'espace littoral peut prendre tout son sens, que peut se concevoir un aménagement en profondeur permettant de protéger la bande littorale, d'identifier les espaces proches du rivage et de définir une capacité d'accueil prenant en compte la préservation des écosystèmes littoraux, tout en organisant sur l'ensemble du territoire son développement urbain et économique» (Helias *et al.*, 2012). En l'état du droit positif, une telle réflexion peut néanmoins être menée dans le cadre de l'élaboration du SCoT ou du PLU intercommunal, ces documents conférant aux autorités locales une «maille de traitement» des enjeux de la loi qui intègre le rétro-littoral.

Quant à l'opposabilité des règles d'urbanisme particulières au littoral, celle-ci est également entendue d'une manière extensive. D'une part, les documents d'urbanisme doivent respecter la loi littoral. D'autre part, cette loi est opposable à toute personne - publique ou privée - pour l'exécution de tous travaux : constructions, défrichements, création de lotissements, ouverture de terrains de camping, ouverture de carrières, installations classées, zones d'aménagement concerté...

La loi du 3 janvier 1986 attire d'autant plus l'attention qu'elle édicte des règles originales, en ce sens qu'elle fait appel à de nombreuses dispositions appréciatives - «espaces proches du rivage», «équipements légers», «extension limitée de l'urbanisation», «espaces remarquables et caractéristiques du littoral» - qui peuvent apparaître comme des notions vagues - ce qu'elles sont - ou des faiblesses rédactionnelles, ce qu'elles ne sont pas (Hélin et Hostiou, 1986). Ce flou du droit n'est pas dû au hasard, il a été voulu par le législateur pour permettre à la loi de s'adapter à une réalité complexe. Comme le souligne Yann Tanguy (2005), pour

que ce texte «puisse régir 6 933 kilomètres de côtes, de la Méditerranée à l'Atlantique, et encadrer un espace où se succèdent toutes les formes d'urbanisation qui sont imaginables, des plus concentrées aux plus dilatées, de la «bétonisation» au mitage, en laissant subsister des espaces naturels encore intacts méritant d'être protégés, il fallait bien que la norme applicable à un ensemble aussi hétérogène soit ductile». Le recours à ces notions *a priori* indéterminées constitue en outre autant d'incitations faites à l'adresse des décideurs - que ceux-ci relèvent de la décentralisation ou de la déconcentration - à tenir compte de la diversité des intérêts en présence, à faire montre d'initiative et de bon sens, et surtout à prévoir et à conférer de la sorte à la fois de la lisibilité et de la sécurité juridique aux décisions prises, et ce, bien évidemment, sous le contrôle *a posteriori* du juge administratif (Hélin et Hostiou, 1986).

Malgré cette «souplesse», la loi littoral ne relève pas de la simple déclaration d'intention. Bien au contraire, elle fixe des dispositions normatives dont les finalités sont de limiter, voire d'interdire l'urbanisation dans la zone côtière, de faire obstacle à la dispersion des constructions, ainsi que de protéger les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, ces dispositions devant être mises en œuvre par les communes et les intercommunalités dans les documents de planification urbaine. Les premières de ces dispositions concernent exclusivement la zone côtière, la plus directement en contact avec la mer (I), alors que les secondes concernent l'ensemble du territoire des communes littorales (II).

I. Les principes de protection et d'aménagement applicables dans la zone côtière

L'urbanisation dans la zone côtière est strictement encadrée, la loi littoral visant à éviter que ne se développe dans cet espace une concentration de constructions ou, à l'inverse, un étagement urbain qui, l'une comme l'autre, ne sont pas souhaitables.

La bande des 100 mètres

Celle-ci court «à compter de la limite haute du rivage», c'est-à-dire à partir du «point jusqu' où les plus hautes mers se peuvent étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles». Cet espace contigu au rivage - ou aux rives des estuaires les plus importants - bénéficie d'une protection forte : cette étroite bande côtière est en principe inconstructible, le but étant ici d'interdire le développement de l'urbanisation en front de mer et de faire obstacle à ce que cet espace - rare, particulièrement fragile et soumis à des risques de submersion marine - soit colonisé d'une manière anarchique par les constructions, les résidences secondaires ou les campings. Ces dispositions permettent enfin d'assurer le libre accès du public au rivage, l'implantation de constructions ou d'installations dans la bande des 100 mètres étant de nature à limiter ce libre accès.

La règle interdisant les constructions n'a pas pour autant un caractère absolu. Pour tenir compte de l'artificialisation de cet espace sur certaines parties du littoral, ou pour assurer le maintien et le développement des activités économiques traditionnelles liées à la mer, le législateur a prévu différentes dérogations à la règle de l'inconstructibilité.

D'une part, l'interdiction de construire ne s'applique qu'en dehors des espaces urbanisés. Il est donc possible d'édifier, de rénover ou d'agrandir des constructions à l'intérieur des espaces déjà urbanisés (photo 1). En revanche, cette dérogation n'autorise pas l'implantation de constructions en bordure de l'espace urbanisé, une telle possibilité étant de nature à favoriser la progression diffuse de l'urbanisation dans la bande des 100 mètres. Cette dérogation a entraîné un abondant contentieux sur le point de savoir ce que recouvre la notion «d'espaces urbanisés». Le Conseil d'État a ainsi été conduit à poser plusieurs critères aux fins de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, le projet de construction litigieux était ou non situé dans un tel espace. À cet effet, sont pris en compte



Photo 1 - Leucate-Plage, Aude (C. Chadenas, 2015)



Photo 2 - Plage de Wissant, Pas-de-Calais (C. Chadenas, 2016)



Photo 3 - Auray, Morbihan (N. Rollo, 2011)

le nombre de constructions avoisinant le terrain d'implantation du projet, la desserte par la voirie et les réseaux, la configuration des lieux, les obstacles physiques qui peuvent séparer la parcelle des zones d'habitation existantes, ou le caractère naturel du secteur. En règle générale, le juge administratif tend à interpréter d'une manière stricte cette notion « d'espaces urbanisés ». L'existence d'un habitat diffus ne suffit donc pas à considérer que l'espace en question est « urbanisé », pas plus qu'un simple classement par le PLU en zone U dès lors que la parcelle litigieuse n'est pas effectivement située en zone urbanisée.

D'autre part, l'interdiction de construire dans cet espace ne s'applique pas aux constructions et aux installations « nécessaires à des services publics, ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Ces dispositions ont, là encore, été interprétées rigoureusement, la juridiction administrative faisant ici prévaloir la préservation de la zone côtière sur le développement et l'aménagement du littoral.

S'agissant des constructions et installations nécessaires à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, le juge administratif considère que cette exception ne saurait justifier que ne se développent dans la bande des 100 mètres des opérations immobilières, sous le prétexte que celles-ci nécessiteraient - pour des raisons récréatives ou thérapeutiques - un usage de l'eau de mer. Aussi n'entrent pas dans cette catégorie, un centre de thalassothérapie, les installations « liées à l'activité balnéaire », un parking, un bar-restaurant situé dans un port de plaisance, une résidence de tourisme, un camping, ou toute autre installation liée au tourisme. En revanche, peuvent être implantées dans la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés les constructions nécessaires aux activités traditionnelles liées à la mer : atelier d'aquaculture ou de mareyage, établissement conchylicole, hangar-atelier de réparation navale, ou port de plaisance. Ces dérogations paraissent justifiées au regard de l'article 1^{er} de la loi littoral, lequel encourage « le

maintien ou le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles la pêche, les cultures marines, la construction et la réparation navale».

Quant aux constructions ou installations nécessaires à des services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau, celles-ci visent notamment les centres de surveillance et de secours pour la baignade, les diverses installations destinées aux loisirs nautiques - *slipway*, tour de vigie, bâtiment des sanitaires et vestiaires de l'école de voile - les installations nécessaires à un port de plaisance, ou encore «*les nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance*», à condition que leur localisation dans la bande des 100 mètres réponde à une nécessité technique impérative. De même, une station d'épuration des eaux usées peut - «à titre exceptionnel» - être autorisée dans la bande des 100 mètres, par décision conjointe des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, et ce alors même qu'elle ne serait pas liée à une opération d'urbanisme nouvelle. Pour favoriser le développement des éoliennes *offshore* et l'enfouissement des canalisations nécessaires aux réseaux de transport ou de distribution d'électricité, le législateur a également admis que l'interdiction de tous travaux dans la bande des 100 mètres ne s'appliquait pas s'agissant de ces canalisations et de leurs jonctions. Celles-ci peuvent être implantées dans la frange la plus fragile du littoral, à condition que les techniques utilisées pour la réalisation des raccordements soient souterraines et de moindre impact environnemental.

Il peut enfin être dérogé à la règle interdisant les constructions dans la bande des 100 mètres pour assurer le maintien ou la reconstruction d'équipements ou de bâtiments qui, situés à l'intérieur de cet espace et érigés avant l'entrée en vigueur de la loi littoral, ne sont plus désormais conformes aux dispositions protectrices

de ce texte. Le recours à cette exception reste strictement encadré. Il faut tout d'abord que le projet de réhabilitation soit défini par la commune ou l'intercommunalité dans un schéma d'aménagement, lequel doit être approuvé par décret en Conseil d'État après enquête publique et avis de la commission départementale des sites, des paysages et de la nature. Il faut ensuite que le projet de réhabilitation soit «*de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique*». Introduite par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, cette exception est issue d'un texte de circonstance pris aux fins de permettre la réhabilitation des «paillotes» situées sur la célèbre plage de Pampelonne à Saint-Tropez, après que les permis de construire autorisant cette opération ont été annulés par le Tribunal administratif de Nice³.

Si l'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés est «globalement respectée» - malgré certains «illégalismes» non réprimés par les autorités publiques chargées d'assurer le respect des dispositions en cause (photos 2 et 3) - et ne soulève pas de problèmes majeurs d'interprétation (Heliias *et al.*, 2012, p. 62), il n'en va pas de même des dispositions qui autorisent les autorités locales à élargir la bande des 100 mètres. Alors même que ces règles apparaissent comme une mesure intéressante de prévention des risques et de bonne gestion des écosystèmes côtiers, elles ne sont appliquées que de manière exceptionnelle dans les PLU, en raison des contraintes qu'elles impliquent. S'il est par conséquent indispensable d'engager à l'avenir une réflexion sur ce point à l'occasion de l'élaboration des PLU, il paraît également nécessaire d'identifier dans les SCoT les zones littorales où la bande des 100 mètres devrait être élargie pour prendre en compte l'érosion côtière, les risques de submersion marine, mais aussi les grands écosystèmes littoraux - comme des massifs dunaires ou des

³ TA Nice, 23 déc. 1996, Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez, c. Cne de Ramatuelle : Études foncières, 1997, n° 77, p. 8, note J.-F. Struillou.

maraîs littoraux - cette délimitation étant indispensable à une application cohérente du dispositif à l'échelle des intercommunalités.

Notons enfin que si les dispositions applicables à la bande des 100 mètres présentent un intérêt certain pour faire obstacle à l'urbanisation des bords de mer, celles-ci sont insuffisantes pour régler les problèmes juridiques soulevés par la montée des eaux dans des espaces déjà urbanisés (Renard, 2016). À terme, le droit du littoral devra être adapté et complété aux fins que soit pris en compte - notamment dans la planification urbaine - la question de la relocalisation des activités humaines menacées par le recul du trait de côte, cette solution, qui fait aujourd'hui l'objet d'expérimentation (MEDDE, 2013), paraissant bien plus raisonnable qu'une protection «coûte que coûte» contre la mer (photo 4). Le montage juridique enserrant le littoral devrait par conséquent, une fois de plus, être conforté pour autant que la relocalisation des activités et des biens menacés par la montée des eaux appellent aussi des réponses juridiques ne serait-ce que pour que ce «transfert de l'urbanisation» soit envisagé et pris en compte dans les documents d'urbanisme.

Les espaces proches du rivage

Les espaces proches du rivage sont ceux situés dans et au-delà de la bande côtière des 100 mètres. Dans ces espaces, l'extension de l'urbanisation peut être autorisée à condition qu'elle soit limitée. Peut être contrôlée au regard de ces dispositions l'implantation de nouvelles constructions «en continuité avec les agglomérations et villages existants», mais aussi la densification des zones déjà urbanisées. Si la loi tend de la sorte à protéger les espaces proches du rivage d'une occupation massive par les constructions, l'indétermination des notions utilisées à cet effet - «espaces proches du rivage» et «extension limitée de l'urbanisation» - suscite toujours des difficultés d'interprétation et d'application.

La question s'est tout d'abord posée de savoir quelles sont les limites des «espaces proches du rivage». S'il est acquis que ces espaces s'étendent jusqu'aux rivages de la mer, en revanche il est plus délicat, faute de précision dans la loi, de déterminer où ils s'arrêtent, côté terre. Aussi le Conseil d'État a-t-il défini plusieurs critères dont la combinaison permet, non sans difficultés, de fixer au cas par cas la limite terrestre desdits espaces. Le premier est celui de la distance par rapport à la mer, un espace proche du rivage étant celui qui s'étend sur une distance variant entre mille et mille cinq cent mètres, voire deux mille mètres à compter du rivage. Le deuxième est celui de la visibilité, un espace proche du rivage étant aussi celui qui n'est pas séparé du rivage par une zone urbanisée, ou celui qui dispose d'une vue sur le rivage ou qu'il est possible de voir de la mer. Ce critère n'implique pas toutefois que «*chacune des parcelles situées au sein de l'espace soit située en covisibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie*»⁴. Le Conseil d'État peut dans certaines circonstances écarter l'application de ce critère : il a ainsi qualifié d'espace proche du rivage un espace situé à trois cents mètres du rivage, alors même que les terrains litigieux n'étaient pas visibles du rivage⁵. Quant au troisième critère, il conduit à prendre en compte l'influence de la mer, celle-ci étant attestée par la présence d'un écosystème littoral, par des espaces naturels influencés biologiquement par la mer, ou encore par «un paysage marin». Ces critères jurisprudentiels sont aujourd'hui utilisés pour délimiter les espaces proches du rivage dans les documents d'urbanisme.

La question s'est également posée de savoir ce que recouvrait la notion «d'extension limitée de l'urbanisation». Il s'agit là en réalité d'un «standard» dont la spécificité est de préserver ces espaces d'une intensification déraisonnable de

⁴ CE, 3 juin 2009, Commune de Rognac : Actualité juridique droit administratif, 2009, p. 1130, observations Y. Jégouzo.

⁵ CE, Assemblée, 26 octobre 2001, M. Eisencheter : n° 216471 ; Recueil Conseil d'État, p. 495 ; Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme n° 5/2001, concl. Austry, p. 339.

l'urbanisation : il est ici possible de construire, mais seulement dans le cadre d'une augmentation mesurée de l'urbanisation.

Faute de davantage de précision dans la loi, il est malaisé de déterminer *a priori* le seuil à partir duquel les constructions envisagées ne constituent plus une «extension limitée» de l'urbanisation. C'est pourquoi, en cas de contentieux, le juge administratif recourt à un ensemble de critères, à savoir : l'importance et la densité des constructions envisagées, les caractéristiques des terrains d'assiette des constructions, l'urbanisation existante dans le secteur, ou les caractéristiques générales de la commune.

Parmi ces critères, celui de l'ampleur du projet occupe une place prépondérante. C'est ainsi que l'on ne peut regarder comme une «extension limitée» de l'urbanisation, les opérations d'aménagement importantes, conçues le plus souvent sous forme de zone d'aménagement concerté (ZAC), et portant sur des milliers ou des dizaines de milliers de m² de logements, commerces ou équipements. Par exemple, l'opération consistant à construire un ensemble immobilier de 108 logements pour une surface de 8 585 m² ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation, et ce alors même que le projet était prévu dans une commune déjà fortement urbanisée. De même, un projet d'urbanisation visant à construire 44 870 m² sur un terrain boisé de 25 hectares ne saurait être regardé comme une «extension limitée de l'urbanisation». Sont également prohibées les opérations de construction au sein des zones déjà urbanisées, lorsque le projet aboutit à augmenter d'une manière significative la densité du quartier. Il en va ainsi d'un projet d'immeuble de 15 mètres de hauteur pour 43 logements dans un quartier pavillonnaire. On voit par là que la loi permet de faire barrage à de vastes opérations d'aménagement urbain à l'intérieur des zones les plus sensibles du littoral.

Le contrôle de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage paraît d'autant plus rigoureux que l'extension limitée de l'urbanisation



Photo 4 - Plage de Wissant, Pas-de-Calais (C. Chadenas, 2016)

dans ces espaces doit être explicitée dans un document d'urbanisme. L'idée sous-jacente à cette règle est d'obliger les autorités locales à s'interroger sur les choix qu'elles font en la matière.

Lorsque le territoire communal est couvert par un PLU, l'extension limitée de l'urbanisation doit ainsi être justifiée et motivée dans ce document, «selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau». Cette obligation ne s'applique pas lorsque l'urbanisation prévue par le PLU dans les espaces proches du rivage est conforme aux énonciations d'un SCoT, d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec les dispositions d'un SMVM (Schéma de mise en valeur de la mer). Ces derniers ayant motivé l'extension de l'urbanisation, il paraît inutile de reprendre cette justification dans le PLU. Reste que l'application de ces dispositions continue à soulever des difficultés de mise en œuvre. Il est parfois difficile d'apprécier les justifications et motivations qui sont avancées dans les documents d'urbanisme pour fonder l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, et ce à partir des critères légaux. Ainsi que le souligne un rapport récent, «ces justifications et ces motivations ne sont pas toujours très explicites» (Helias *et al.*, 2012, p.72). En outre, trente ans après l'adoption de la loi littoral on relève une faible traduction de ces dispositions dans les PLU et dans les SCoT (Helias *et al.*, 2012, p.94).

La règle de l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage pourrait à terme soulever d'âpres débats, d'aucuns souhaitant que le Parlement «assouplisse» cette règle aux fins d'autoriser, dans cette zone fortement contrainte par la réglementation, la relocalisation des activités et des biens menacés par des risques de submersion marine. Une telle évolution reviendrait à remettre en cause l'objet même de la loi littoral qui est non pas de favoriser la concentration des constructions en bord de mer mais, au contraire, de déplacer l'urbanisation et les activités vers l'arrière-pays. Ce principe mérite d'autant plus d'être maintenu que les risques de submersion marine ne «s'arrêtent» pas, bien sûr, à la frontière terrestre de la bande des 100 mètres.

II. Les principes de protection et d'aménagement applicables dans les communes littorales

D'autres principes tendant à assurer la maîtrise de l'urbanisation sont applicables sur l'ensemble du territoire des communes littorales, y compris dans la bande des 100 mètres et dans les espaces proches du rivage.

Le principe de l'urbanisation en continuité

La loi impose que, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation soit réalisée «en continuité avec les agglomérations et villages existants». Ces dispositions - qui impliquent l'interdiction d'urbaniser en continuité des hameaux, des lotissements isolés, ou des groupes d'habitation - cherchent à faire obstacle au «mitage», c'est-à-dire à l'implantation dispersée des constructions en dehors des agglomérations et des villages. Par là même, la loi cherche à endiguer un phénomène désastreux du point de vue de l'utilisation de l'espace, mais aussi néfaste sur le plan économique, social et environnemental. Une urbanisation éclatée conduit, on le sait, à la réalisation de réseaux d'infrastructures démesurés et coûteux, elle a aussi pour inconvénients de

compromettre l'activité agricole et de multiplier les déplacements automobiles, facteur de pollution.

Ce principe de l'urbanisation en continuité - qui s'applique sur tout le territoire des communes littorales, sauf dans la bande des 100 mètres - semble d'autant plus efficace que le Conseil d'État interprète de manière large son champ d'application. La délivrance d'un seul permis de construire, l'implantation d'une installation agricole, l'aménagement d'une aire de stationnement, la construction d'une station d'épuration comportant des bâtiments, l'implantation d'éoliennes ou d'une centrale solaire photovoltaïque sont ainsi suffisants pour caractériser une «extension de l'urbanisation». Cette notion n'est donc pas fonction du nombre de bâtiments ou d'installations, l'urbanisation commençant à compter de la première installation, ou du premier bâtiment construit.

Le juge administratif a également précisé ce qu'il fallait entendre par une «urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants». Selon la jurisprudence administrative, qui retient une lecture restrictive de ces dispositions, la continuité doit dans le cas présent être appréciée exclusivement par rapport aux «agglomérations» et aux «villages existants». L'urbanisation ne peut par conséquent être étendue en continuité d'un hameau, ou d'une zone d'urbanisation diffuse éloignée du tissu aggloméré, ou encore d'un lotissement dès lors que celui-ci n'est pas lui-même implanté en continuité d'une agglomération ou d'un village. Autrement dit, ces dispositions interdisent l'extension de l'urbanisation dans des espaces d'habitat diffus et distincts des zones agglomérées de la commune. Admettre le contraire aurait sans nul doute affaibli la portée du dispositif et serait allé à l'encontre de la volonté du législateur, qui est ici de protéger le littoral contre la prolifération anarchique des constructions aux abords des côtes.

Le principe de l'urbanisation en continuité n'est pas pour autant absolu. Celui-ci fait l'objet de dérogations lesquelles se sont multipliées

pour favoriser l'activité agricole, le développement des énergies renouvelables, voire une extension mesurée de l'urbanisation.

La loi littoral a ainsi été complétée par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole afin de permettre l'édification, en discontinuité des zones urbanisées, de «constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées». Ces dispositions ont été adoptées en réaction à un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes - confirmé par le Conseil d'État - par lequel les juges du fond avaient annulé le permis de construire d'un bâtiment à usage de poulailler délivré par le maire de la commune de Logonna-Daoulas, au motif que la construction litigieuse ne pouvait être regardée comme étant située en continuité avec une agglomération ou un village existant. *De facto*, cette solution jurisprudentielle avait eu pour effet d'interdire dans les communes littorales l'implantation de nouvelles installations agricoles, ces dernières ne pouvant être édifiées en continuité avec un village compte tenu des nuisances que cette activité est susceptible de générer et des exigences de marges de recul par rapport au bâti existant imposées par la réglementation des installations classées.

Cette possibilité d'implanter des bâtiments agricoles dans les communes littorales reste toutefois un tant soit peu encadrée. Cette faculté n'est ouverte qu'en dehors des «espaces proches du rivage». L'implantation de ces constructions est aussi soumise à des conditions de procédure et de fond : l'autorisation de construire ne peut être délivrée qu'avec l'accord du préfet, après avis de la commission départementale de la nature, cette autorisation ne pouvant en outre être délivrée qu'à la condition que les constructions ou installations ne portent pas atteinte à l'environnement ou aux paysages⁶.

⁶ Les dérogations accordées par la préfet ne vont pas sans soulever d'importantes polémiques, en particulier lorsque l'autorisation porte sur l'agrandissement d'un élevage hors-sol dans une commune littorale déjà classée en excédant structurel pour l'azote (V. M. Valo, En Bretagne, Tensions autour d'un élevage géant de porcs : Le Monde, 29 août 2016).

Toujours pour favoriser l'activité agricole, une autre dérogation a été apportée au principe de l'urbanisation en continuité par la loi n° 2003-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il est précisé que ce principe ne saurait faire «*obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus*». Ces évolutions témoignent *in fine* des difficultés à maintenir certaines règles protectrices de la loi littoral face aux pressions du monde agricole. Celui-ci œuvre régulièrement pour que soient supprimées les règles de nature à entraver le développement des élevages hors-sol, et ce alors même que ce mode de production génère - du fait des nitrates qui s'écoulent dans les rivières - de nombreux impacts sur la santé des écosystèmes dont le plus visible en Bretagne est la prolifération des algues vertes sur une grande partie du littoral.

Plus récemment, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique a apporté une autre exception à la règle de l'urbanisation en continuité, et ce afin de permettre l'implantation d'éoliennes. Jusqu'ici le Conseil d'État considérait que cette règle interdisait l'implantation de ces installations lorsqu'elles ne sont pas édifiées en continuité des agglomérations et des villages existants. Cette solution avait en réalité pour conséquence d'interdire la construction d'éoliennes, dans la mesure où d'autres normes prohibent l'implantation de ces dernières en continuité avec les zones urbanisées. L'article L. 553-1 du Code de l'environnement exige ainsi que les installations dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres soient éloignées d'une distance d'au moins 500 mètres par rapport aux habitations.

Aussi, de nouvelles dispositions autorisent désormais l'implantation dans les communes littorales d'ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. L'implantation de ces installations reste strictement encadrée, celle-ci étant soumise à des conditions de compétence, de procédure et de fond aux fins de

garantir la protection des espaces littoraux les plus fragiles. D'une part, l'implantation de ces ouvrages est permise seulement après accord des autorités communales ou intercommunales, et ce après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. D'autre part, lesdits ouvrages ne peuvent pas être implantés s'ils sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. Enfin, les éoliennes ne peuvent être édifiées qu'en dehors des espaces proches de rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage ou des hautes eaux pour les lacs. Le PLU peut en outre adapter, hors des espaces proches du rivage, la largeur de cette bande d'un kilomètre.

Le principe de l'urbanisation en continuité souffre également d'une exception plus générale, celle autorisant l'extension de l'urbanisation en «hameaux nouveaux intégrés à l'environnement». Selon la doctrine administrative, cette notion, qui ne peut être précisée d'une manière arithmétique en fonction d'un nombre précis d'habitations, fait référence «à un petit groupe de maisons, conformément à l'acceptation généralement admise». L'idée de mesure, de proportionnalité de l'urbanisation envisagée est donc très présente dans la définition du «hameau», le juge administratif s'appuyant sur le nombre de constructions projetées ainsi que sur la configuration des lieux pour décider si l'opération peut être considérée ou non comme un «hameau». C'est ainsi que des opérations d'urbanisme importantes - comme celle qui prévoit la construction de 23 800 m² de surface et une hauteur de construction pouvant aller jusqu'à vingt-trois mètres - ne peuvent être regardées comme des hameaux nouveaux. Malgré ces précisions, la notion demeure difficile à cerner, dans la mesure où la taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales, aucune définition générale et nationale ne pouvant venir combler cette lacune. Il appartient par conséquent aux autorités locales de préciser

dans les documents d'urbanisme ce qu'ils entendent par «hameau nouveau intégré à l'environnement».

Il faut enfin souligner que cette notion paraît datée au regard des objectifs nationaux de lutte contre l'étalement urbain et le mitage affirmés par les lois SRU et Grenelle II. Aussi pour prendre en compte cette nouvelle donne, certains SCoT ont-ils décidé purement et simplement d'interdire dans les communes littorales tout hameau nouveau intégré à l'environnement⁷.

Pour intéressant que soit le principe de l'urbanisation en continuité, il soulève des difficultés. Son application mécanique n'est pas dénuée d'ambiguïté, dès lors qu'il contribue à aggraver l'urbanisation linéaire et le phénomène d'étalement urbain. Ce phénomène est aggravé dans les communes qui interprètent de manière erronée les dispositions de la loi en autorisant l'urbanisation non seulement en continuité avec «les agglomérations et villages existants», mais également «à la frange d'un hameau», d'un lotissement isolé ou d'un simple groupe d'habititations (Helias *et al.*, 2012, p.72). Cette interprétation *contra legem* de la loi permet ainsi aux communes d'urbaniser au-delà de ce que la loi littoral prévoit, les tribunaux administratifs n'étant pas à tout coup saisis pour sanctionner ces «illégalismes»⁸.

Quoi qu'il en soit, ce principe de l'urbanisation en continuité doit être concilié avec une autre règle de la loi littoral, laquelle impose aux SCoT et aux PLU de «prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation». Il s'agit ici de ménager entre les zones urbanisées des zones naturelles ou agricoles. Ces espaces de transition doivent concourir à la préservation des paysages littoraux, tout en facilitant l'accès du public à la mer.

⁷ Voir par exemple le DOO (document d'orientations et d'objectifs) du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire.

⁸ 50 % des PLU/POS des communes de Loire-Atlantique méconnaissent ainsi ces dispositions. Quant au contentieux, 10 % des PLU annulés en Bretagne le sont pour méconnaissance de ces dispositions (Helias *et al.*, 2012, p.72).

La «capacité d'accueil» des communes littorales

Les documents d'urbanisme - SMVM (schéma de mise en valeur de la mer), SCoT, PLU - doivent également déterminer «la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser» des communes littorales. Le droit est ici loin de fournir une définition précise de ce que recoupe cette notion. En réalité, il s'agit là aussi d'un «standard», c'est-à-dire d'une notion fixe dont le contenu évolue en fonction du contexte. Cette norme souple ne fournit donc pas aux planificateurs de solution préétablie et c'est d'ailleurs tout son intérêt.

L'article L. 121-21 du Code de l'urbanisme se borne ainsi à préciser que, pour déterminer la capacité d'accueil, les documents d'urbanisme doivent tenir compte de la préservation des espaces remarquables du littoral, de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés, ainsi que de «l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine». Ce dernier critère est issu de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue et vise à faire en sorte que soient davantage pris en considération les risques liés à la montée des eaux à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir réglementaire, ni la doctrine administrative n'ont jugé utile de donner davantage de consistance à cette notion. Seul un jugement du Tribunal administratif du Nantes est venu préciser que, pour déterminer la capacité d'accueil, les autorités locales ne devaient pas se borner à assurer un certain équilibre spatial entre développement de l'urbanisation et préservation des zones naturelles et agricoles, mais qu'elles étaient également tenues de vérifier si les équipements publics existants ou prévus - eau, assainissement, traitement des déchets - étaient suffisants pour répondre à l'extension

de l'urbanisation envisagée par le document de planification urbaine⁹. Pour tenter de mieux cerner les contours de cette notion, une «méthode d'évaluation» de la capacité d'accueil a toutefois été élaborée à titre expérimental par la DREAL des Pays de la Loire et un groupe de chercheurs (Pottier *et al.*, 2009 et 2010). En lui-même, ce «guide» ne revêt aucune force juridique et, par conséquent, son contenu ne peut en principe limiter en quoi que ce soit l'importante marge de manœuvre dont disposent les autorités locales en la matière. La méthode proposée n'est pas pour autant dénuée d'intérêt ; elle peut constituer la base sur laquelle il est possible de s'appuyer pour donner sens à la notion de «capacité d'accueil». La démarche retenue a donc essentiellement une vertu pédagogique : sa mise en œuvre permet d'établir les données objectives nécessaires à la discussion, à la réflexion, puis à la détermination de cette capacité d'accueil.

Force est de constater que malgré son importance - en raison de sa capacité à interroger la proportionnalité de l'urbanisation envisagée au regard de différents critères environnementaux, sociaux, voire économiques - la notion de capacité d'accueil n'est que très peu mise en œuvre. Tout d'abord, nombreux sont les documents d'urbanisme qui n'abordent pas cette question. Ensuite, lorsque la question est traitée dans le SCoT ou le PLU, c'est très souvent de façon superficielle. Cette carence peut s'expliquer par le peu d'intérêt que les autorités locales portent à cette notion - souvent considérée comme une contrainte supplémentaire et non comme un outil de réflexion permettant de mieux appréhender la problématique de l'aménagement et de la protection du littoral - mais aussi par le peu d'empressement de l'État à établir au niveau national une doctrine en la matière. Alors que le travail méthodologique mené localement avec l'appui des universitaires nantais pour faciliter la détermination de la capacité d'accueil

⁹ TA Nantes, 29 juillet 2004, Ass. de défense de l'environnement en Vendée et association «Les amis de l'Île d'Yeu» : n°0004558.



Photo 5 - Pointe du Van, Finistère (C. Chadenas, 2013)

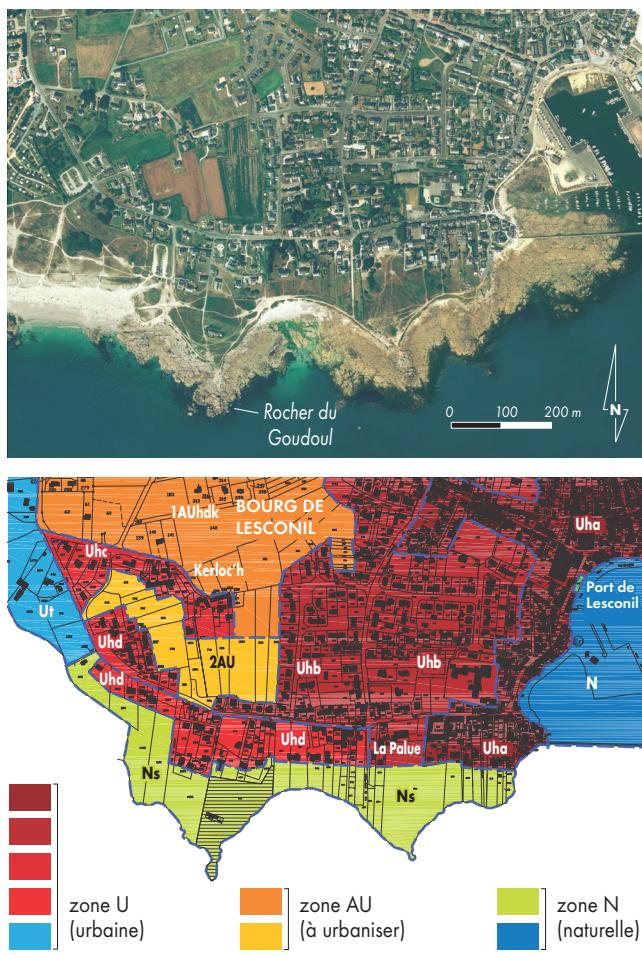


Figure 1 - Exemple d'espaces caractéristiques du patrimoine littoral délimités par le PLU de Plobannalec-Lesconil au titre de la loi littoral : zone Ns (naturelle stricte)

mériterait de servir de base à l'élaboration d'une doctrine nationale, celui-ci n'a jamais été examiné par l'administration centrale et *a fortiori* validé.

Les espaces remarquables du littoral

La loi a aussi entendu assurer la protection et la conservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral. Ces derniers doivent être conservés à l'état naturel ou, au moins, être tenus à l'écart de l'urbanisation et ce en raison de l'intérêt national ou local qu'ils représentent (photo 5 et figure 1). Aussi ces espaces bénéficient-ils d'une protection juridique forte : seuls des aménagements légers ou «*des travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux*» peuvent y être admis, ce qui signifie *a contrario* que toute autre forme de construction ou de travaux sur les terrains qui composent ces sites est interdite. L'objectif de conservation, voire de «*sanctuarisation*» des espaces remarquables littoraux l'emporte donc ici sur toute autre considération.

Ces notions «d'espaces remarquables» et «d'aménagements légers» ont été précisées par le pouvoir réglementaire et la jurisprudence.

Sont susceptibles d'être préservés : dunes et landes côtières, plages et lidos, forêts et zones côtières boisées, îlots inhabités, parties naturelles des estuaires, des rias ou abers ou des caps, marais, vasières, zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignées par la directive «oiseaux». Entrent également dans cette liste les herbiers, les frayères, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci, ainsi que les parties naturelles des sites inscrits ou classés, les parcs nationaux et les réserves naturelles.

Si la jurisprudence a indiqué que cette liste n'était pas limitative, elle a aussi et surtout précisé qu'il ne suffit pas qu'un espace soit visé par la loi ou le décret pour qu'il constitue un espace remarquable du littoral. Admettre le contraire reviendrait à classer dans cette catégorie la majeure partie de la zone côtière. Aussi les espaces à protéger doivent-ils également répondre à

certaines conditions de fond, c'est-à-dire constituer «un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel ou culturel du littoral», être «nécessaire au maintien des équilibres biologiques», ou «présenter un intérêt écologique». S'agissant des zones protégées au titre d'une autre législation - sites classés ou inscrits, parcs nationaux, réserves naturelles - celles-ci sont en règle générale considérées par le juge administratif comme des espaces remarquables du patrimoine naturel et culturel du littoral, ou des espaces importants sur le plan biologique ou écologique. Quant aux autres espaces listés, différents critères - caractère naturel de l'espace, importance paysagère, intérêt biologique ou écologique - sont utilisés pour les identifier, la notion d'espace «remarquable» à préserver relevant par conséquent, en dernière analyse, du juge administratif. Ce constat alimente le grief, souvent formulé à l'encontre des dispositions de cette loi, de générer «un urbanisme de prétoire», ou encore de favoriser l'insécurité juridique, dès lors que les autorités locales ou les bénéficiaires d'un permis de construire ne seraient pas à même d'identifier précisément les zones qui pourraient être qualifiées d'espaces remarquables.

Quoi qu'il en soit, c'est dans le cadre de la planification que ces espaces sont logiquement destinés à s'inscrire en priorité (fig. 1) même si la mise en œuvre de la protection n'est aucunement subordonnée à une inscription dans un PLU ou dans un SCoT. Tout document d'urbanisme, qu'il soit décentralisé ou qu'il émane des autorités de l'État a ainsi vocation à prendre en considération la préservation des «espaces remarquables». Toutefois, cette situation ne manque pas de susciter des interrogations quant à l'importance respective de l'État et des collectivités locales s'agissant de l'identification et de la concrétisation des contraintes imposées par la loi. Très généralement cette fonction est assurée par les services de l'État, les communes se bornant à les inscrire, à l'issue du «porter à connaissance», dans le PLU ou dans le SCoT, ce qui, fait-on valoir, est «surprenant» dans le contexte actuel de décentralisation (Bécet, 2002, p.101).

La loi littoral et ses décrets d'application précisent également la notion «d'aménagements légers» en énumérant d'une manière limitative les constructions et les installations qui sont susceptibles d'être autorisées dans les espaces remarquables du littoral. Cette liste - qui a été notablement élargie par le décret du 20 mars 2004 aux fins de mieux répondre à l'évolution de la demande en matière de loisirs et de faciliter l'exercice d'activités traditionnelles - mentionne tout d'abord différents ouvrages qui peuvent être autorisés à condition qu'ils soient «nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux» : cheminements piétonniers et cyclables, sentes équestres, postes d'observation de la faune, équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité, aires de stationnement, à condition toutefois qu'aucune autre implantation ne soit possible et que cette création ne se traduise pas par un accroissement des capacités effectives de stationnement (photo 6).

Il faut ajouter à cette énumération les constructions ou installations de nature à permettre le maintien des activités traditionnelles qui s'exercent dans ces espaces. De manière générale, sont autorisées la «réfection» des bâtiments existants et «l'extension limitée» des bâtiments et installations «nécessaires à l'exercice» de ces activités. S'agissant plus particulièrement des activités agricoles, pastorales et forestières, sont autorisés les aménagements créant jusqu'à cinquante mètres carrés de surface de plancher, s'ils sont nécessaires à l'exercice de ces activités, ce qui exclut par conséquent «toute forme d'hébergement». S'agissant enfin des activités traditionnellement exercées dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés-salés, sont autorisés, cette fois-ci sans aucune limitation de surface mais à condition néanmoins qu'ils soient «légers», ce qui pourra sembler comme une gageure, les constructions et aménagements «exigeant la proximité immédiate de l'eau», «à condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques».

Si les contours de la notion «d'aménagement léger» apparaissent comme étant particulièrement étendus, de multiples «barrières juridiques» ont été fixées, afin d'éviter que les espaces remarquables ne soient envahis par des aménagements légers.

Sur le fond, il est précisé que les aménagements autorisés doivent non seulement être «légers», mais aussi «ne pas dénaturer le caractère des sites, ne pas compromettre la qualité architecturale et paysagère de ces derniers et ne pas porter atteinte à la préservation des milieux». Les aménagements et constructions nouvelles doivent être «en harmonie avec le site et les constructions existantes» et, de plus, ceux-ci doivent être «conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel» (photos 6 et 7).

À l'évidence, le droit multiplie également les précautions sur la forme. Les différents aménagements doivent, à l'exception du cas des travaux concernant le patrimoine bâti protégé, être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager et, par conséquent, relèvent d'un régime bien plus rigoureux que celui qui leur serait applicable au titre du permis de construire. Pour les projets de création d'une aire de stationnement, le dossier de demande du permis d'aménager doit en outre comporter une pièce supplémentaire, à savoir «une notice exposant l'état actuel de la fréquentation automobile et des stationnements, les raisons pour lesquelles l'aire de stationnement ne peut pas être implantée en un autre lieu ainsi que les mesures prévues pour limiter la fréquentation automobile dans le site, assurer l'insertion paysagère de l'aire et la protection des milieux». Le dossier de permis de construire - qui est seulement exigé pour les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments du patrimoine bâti protégé - doit, quant à lui, comporter «une notice précisant l'activité économique qui doit être exercée dans le bâtiment et justifiant, s'il y a lieu, que cette activité répond aux critères légaux». Certains aménagements doivent également être soumis à la procédure d'étude d'impact dite de «cas par cas». Il en va ainsi des aires de stationnement et des aménagements nécessaires



Photo 6 - Cap Blanc-Nez, Pas-de-Calais (C. Chadenas, 2016)



Photo 7 - Sentier du littoral à la Pointe du Hourdel, Somme (C. Chadenas, 2013)

à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières, ou encore des activités traditionnellement implantées à proximité immédiate de l'eau. Les aménagements légers devront enfin faire l'objet, «selon leur importance et leur incidence sur l'environnement», soit d'une enquête publique, soit d'une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation. Quant aux travaux de conservation ou de protection des espaces remarquables, ceux-ci ne peuvent être admis qu'après enquête publique. Ce luxe de précautions confère aux pouvoirs publics d'importants moyens pour vérifier, en amont de la réalisation des travaux ou constructions envisagés dans les espaces remarquables, si ceux-ci respectent les dispositions prévues par la loi littoral.

S'agissant de l'application de ces dispositions, celle-ci ne paraît pas soulever de difficultés majeures. L'identification de ces espaces paraît désormais stabilisée et reprise le plus souvent dans les PLU et les SCoT. Tout au plus faut-il relever certaines dérives dans l'application de ce dispositif, certains PLU ayant prévu de micros zones constructibles au sein des espaces remarquables du littoral aux fins de maintenir ou de développer certaines activités dites de «gestion» en espaces remarquables.

Conclusion

Si les principes fixés dans la loi littoral présentent encore aujourd'hui un intérêt indéniable en prônant une certaine mise en ordre juridique des bords de mer et en conférant aux autorités décentralisées différents instruments juridiques pour relever les défis auxquels le littoral est confronté, force est de constater - on l'a vu - que ce texte est parfois mal appliqué, voire méconnu. Faut-il en conclure que la loi littoral est un texte inefficace dont l'application ne permettrait en rien d'atteindre les objectifs que le législateur lui a assignés ? Rien n'est moins sûr. D'une part, apprécier les effets produits par ce texte au regard des objectifs affichés et des

conséquences attendues reste une entreprise pour le moins délicate, dès lors que lesdits objectifs sont loin d'avoir été clairement définis par le législateur. Il s'agit là d'un texte pour le moins ambigu, celui-ci étant porteur d'une double rationalité ; celle de l'aménagement et de la protection. D'autre part, condamner cette loi ou en faire bon marché sous prétexte d'écart entre ses prescriptions et les faits, c'est ici aussi prêter au droit du littoral «*une puissance démiurgique qui ne saurait être la sienne*». Comme le souligne Jacques Caillosse (1998, p. 68), «*il n'est au pouvoir d'aucun système juridique de "tenir" les faits par anticipation, dans le réseau de ses énoncés. C'est pourquoi certaines critiques ne sont pas admissibles : elles procèdent d'une sorte "d'intégrisme juridique", exigeant du droit une portée qu'il ne peut avoir. Est-il même raisonnable d'en attendre la copie conforme de la réalité dans laquelle il évoluera !*».

Finalement, la force de la loi littoral est - outre de fixer des «garde-fous» à l'extension de l'urbanisme en bord de mer - de soutenir la communication sociale et d'en régler le cours. L'indétermination des «standards» de la loi stimule les échanges, favorise les mises en relation et fournit l'échelle des possibilités entre lesquels il faudra choisir.

Bibliographie

- BÉCET J.-M., 2002. *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presses universitaires de Rennes, 2002, 256 p.
- CAILLOSSE J., 1993. Qui a peur du droit du littoral ?, *Revue juridique de l'environnement*, vol. 18, n°4, pp. 513-530.
- CAILLOSSE J., 1998. Introduire au droit, 3^e édition, Montchrestien, 160 p.
- HELIASA., CREUCHET B., DUFOURMANTELLE A., GADBIN F., GOMEL C. et VANDEWALLE B., 2012. *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Ministère de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Énergie, 137 p.

HÉLIN J.-C. et HOSTIOU R., 1986. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Avant propos, *Revue française de droit administratif* 1986, p. 675.

Ministère de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), 2013. Vers la re-localisation des activités et des biens. 5 territoires en expérimentation, Séminaire national de lancement du 14 février 2013 [URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/1_Seminaire_national_de_lancement_du_14_fevrier_2013.pdf].

PIQUARD M., 1974. *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, Rapport au gouvernement, DATAR, La Documentation française, 266 p.

POTTIER P., CHADENAS C., POUILLAUME A. et STRUILLOU J.-F., 2009. *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux. Approche et méthode*, Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire, 83 p. [URL : http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_pratique_19112010_basse_resolution_cle7e278e.pdf].

POTTIER P., CHADENAS C., POUILLAUME A. , STRUILLOU J.-F., 2010. Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux. Guide pratique, 2^e édition, DREAL des Pays de la Loire,

104 p. [URL : http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_pratique_19112010_basse_resolution_cle7e278e.pdf].

TANGUY Y., 2005. La loi littoral en questions. Entre simplismes et complexité, *Actualité juridique-Droit administratif*, pp. 354-360.

RENARD M., 2016. Enjeux fonciers de la relocalisation des activités et des biens menacés par des risques littoraux, *Sciences Eaux & Territoires*, n°19, pp. 50-55.