



**Laboratoire
Espaces, Nature et Culture (ENeC)
UMR 8185**



La loi littoral saisie par la planification stratégique

Loïc PRIEUR

Maître de conférences à l’université de
Paris IV

Avocat spécialisé en droit public et en
droit de l’urbanisme

Loic.prieur@paris-sorbonne.fr

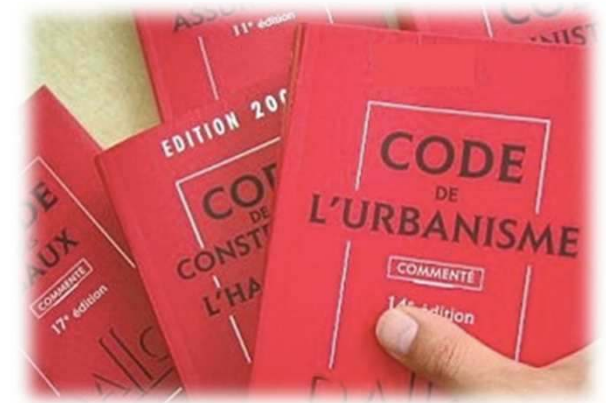
La loi littoral en quelques mots

La loi est dotée d'une forte valeur juridique. Elle est opposable :

- Aux documents d'urbanisme,
- Aux décisions liées à l'usage du sol.

Les grands principes du volet urbanisme de la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et le mise en valeur du littoral :

- **Définir la capacité d'accueil des espaces urbanisés** en tenant compte des espaces naturels terrestres et marins
- **Regrouper l'urbanisation** autour des espaces densément bâtis pour éviter le mitage
- Prévoir **des coupures d'urbanisation** entre les espaces bâtis
- Interdire **l'urbanisation importante en front de mer**
- **Préserver** les espaces naturels
- Interdire les constructions à moins de **cent mètres du rivage**



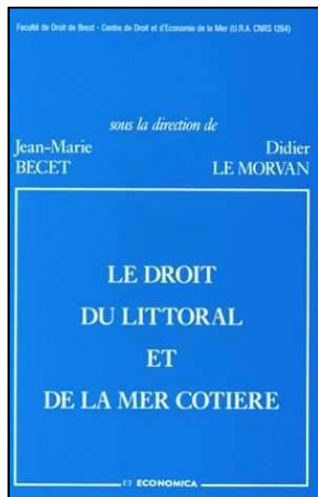
Art. L 146-4

I — L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les **agglomérations et villages** existants, soit **en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement**.

II — **L'extension limitée** de l'urbanisation **des espaces proches du rivage**

Art. L 146-6

Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent **les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques**



*« des règles sont posées mais elles n'ont pas de contenu précis, leur champ d'application est pour le moins incertain et des exceptions sont prévues... »
(Jean-Marie BECET)*



« la loi du 3 janvier 1986 n'est pas un modèle de clarté. Certains articles sont illisibles [...] »

Le texte de loi ressort davantage de la technique du rébus que de la nécessaire clarté de l'expression juridique. » (Henri COULOMBIE et Jean-Pierre REDON)

la loi Littoral « *s'inscrit [...] dans une ligne nouvelle d'écriture du droit, (...). Il est donc légitime que la loi ne soit **pas écrite en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement** et cela relève de sa **nature**. C'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable [...]. **Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés** »*

Jean Lacombe, « Une législation pour le littoral, Pourquoi ? Pour quels objectifs ? », La loi Littoral, Économica, 1987, p. 17

Cette traduction spatiale devait être faite :

- Dans les **prescriptions particulières** que les régions pouvaient proposer
- Dans les **documents d'urbanisme** locaux et intercommunaux

L'échec de la logique de planification

- Les collectivités locales ne se sont pas emparées de la loi littoral dans leurs documents de planification
- Les régions n'ont pas proposé de prescriptions particulières
- L'Etat n'a pas livré de doctrine d'application de la loi

Les juridictions administratives, saisies d'un contentieux extrêmement abondant, se sont trouvées seules à interpréter la loi littoral.

Dans le respect de la loi, la planification doit être remise
au cœur de l'aménagement du littoral

I. L'expérience des directives territoriales d'aménagement

Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat (...)

Ces directives peuvent également **préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales** (Art. L 111-1-1 c. urb. issu de la loi 4 février 1995)

1. Estuaire de la Seine
(10/10/2006)

2. Estuaire de la Loire
(19/07/2006)

3. Aire métropolitaine de Lyon
(9/1/2007)

4. Alpes du Nord (pas entrée en vigueur)

5. Alpes maritimes (2/12/2003)

6. Bouches du Rhône
(10/05/2007)

7. Bassins miniers nord lorrains
(2/08/2005)



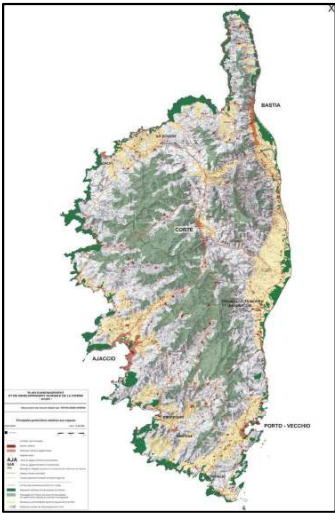
Périmètres des DTA

A. Le potentiel d'adaptation de la loi littoral révélé par la jurisprudence

La DTA ne peut pas déroger à la loi littoral

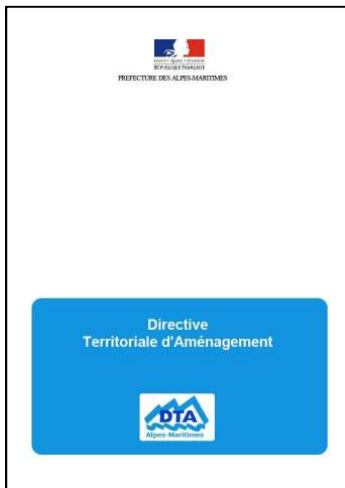
Toutefois,

l'application de la loi est évaluée à l'échelle de la DTA et non plus projet par projet



Considérant, que les dispositions précitées du schéma d'aménagement de la Corse ont eu pour objet de préciser les modalités d'application pour la Corse des prescriptions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme en favorisant la densification des centres urbains sans autoriser l'urbanisation diffuse des zones côtières lorsque ces zones ne sont pas situées en continuité avec les centres urbains ; **que ledit schéma n'a pas entendu déroger aux dispositions du I de l'article L. 146-4 avec lesquelles il doit, en tout état de cause, être compatible en vertu de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme**

(CE, 29 juin 2001, SCI Vetricella, req. n° 208015 et 208281, BJDU 5/2001, p. 337)

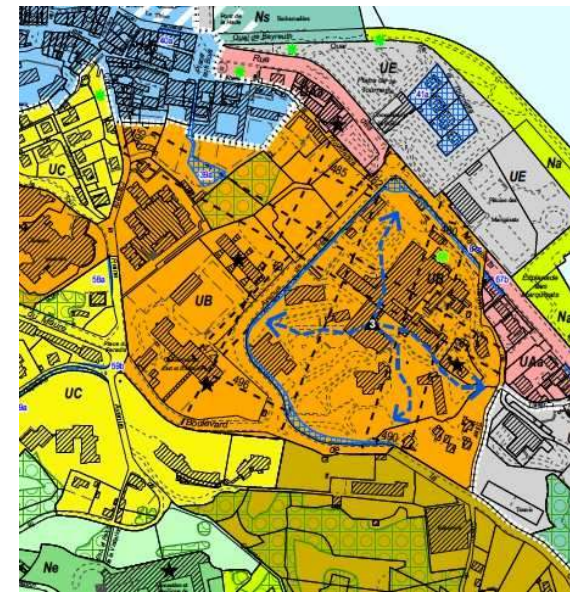
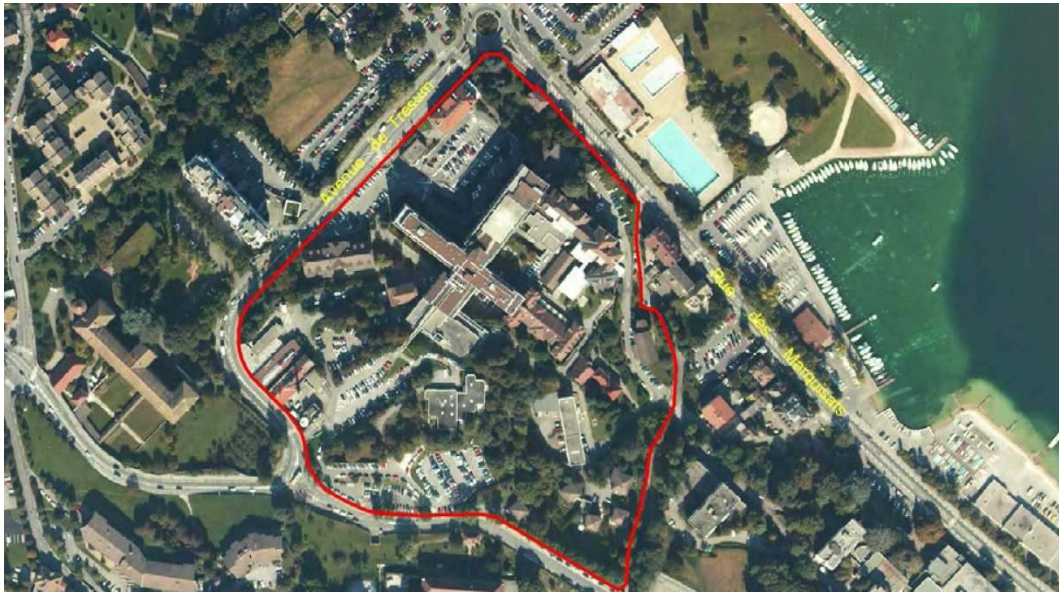


La légalité de la directive territoriale d'aménagement au regard des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme **doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions**

(CE 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-est, req. n° 264336, BJDU 4/2005, p. 243, conclusions Yann Aguila, observations Jean-Claude Bonichot)

Un exemple : la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage

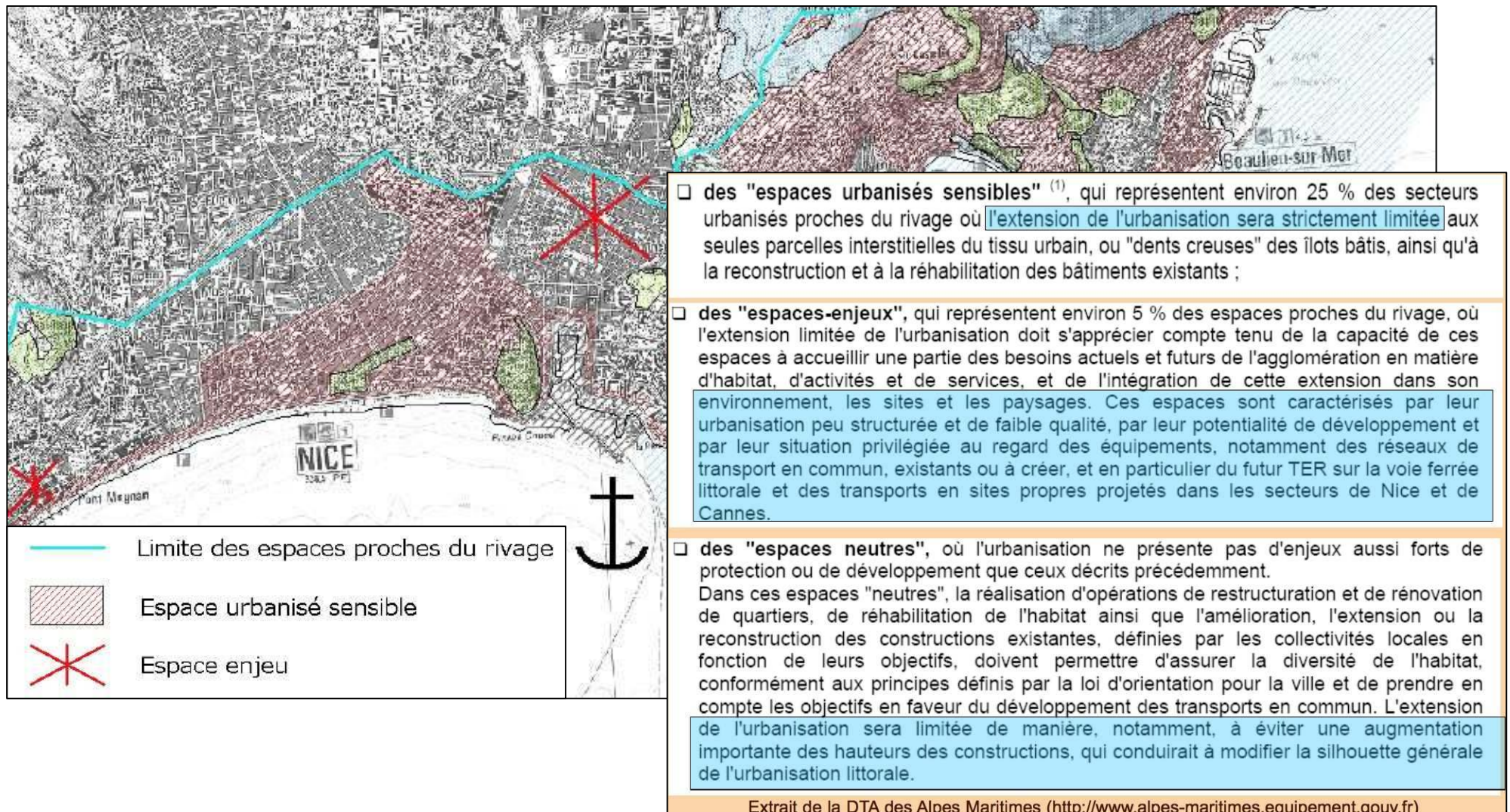
Dans un PLU ou un SCOT une urbanisation est limitée dès lors qu'elle entraîne une densité comparable à celle des secteurs voisins



Considérant que le plan local d'urbanisme d'Annecy (...) prévoit la réalisation de projets totalisant une surface hors oeuvre nette maximale de 55 000 m², (...) le tènement en cause, proche du centre ville, **jouxte de tous côtés des quartiers bâtis présentant une densité comparable**, (il s'agit d'une) extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L. 146-4 précité du code de l'urbanisme

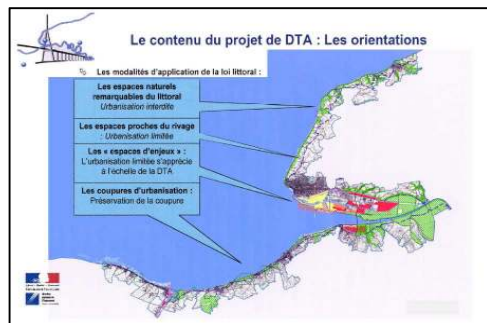
(CAA Lyon, 18 décembre 2012, Association Annecy Environnement, req. n° 12LY00657)

L'application de la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage à l'échelle de la DTA des Alpes-Maritimes

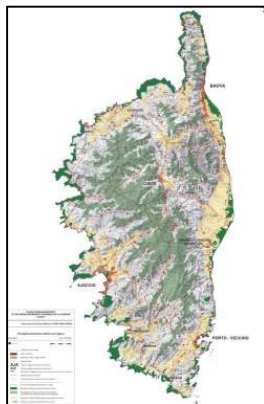


B. Les précisions apportées à la loi par la DTA sont opposables aux documents d'urbanisme et aux décisions liées à l'usage du sol

« dans le cas où le territoire de la commune est couvert par une (DTA), (...) **cette conformité doit s'apprécier au regard des éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions** » (CE, 16 juillet 2010, MEEDAD c/ SARL Les Casuccie, req. n° 313768, BJDU 4/2010, p. 268, conclusions Gaëlle DUMORTIER)



La **DTA de l'estuaire de la SEINE** précise la notion d'agglomération et de village au sens du I de l'article L 146-4. C'est la DTA qui sert de référence aux documents d'urbanisme et aux décisions liées à l'usage du sol (CAA Nantes, 22 mars 2013, SCI Tourgéville, req. n° 11NT02097)



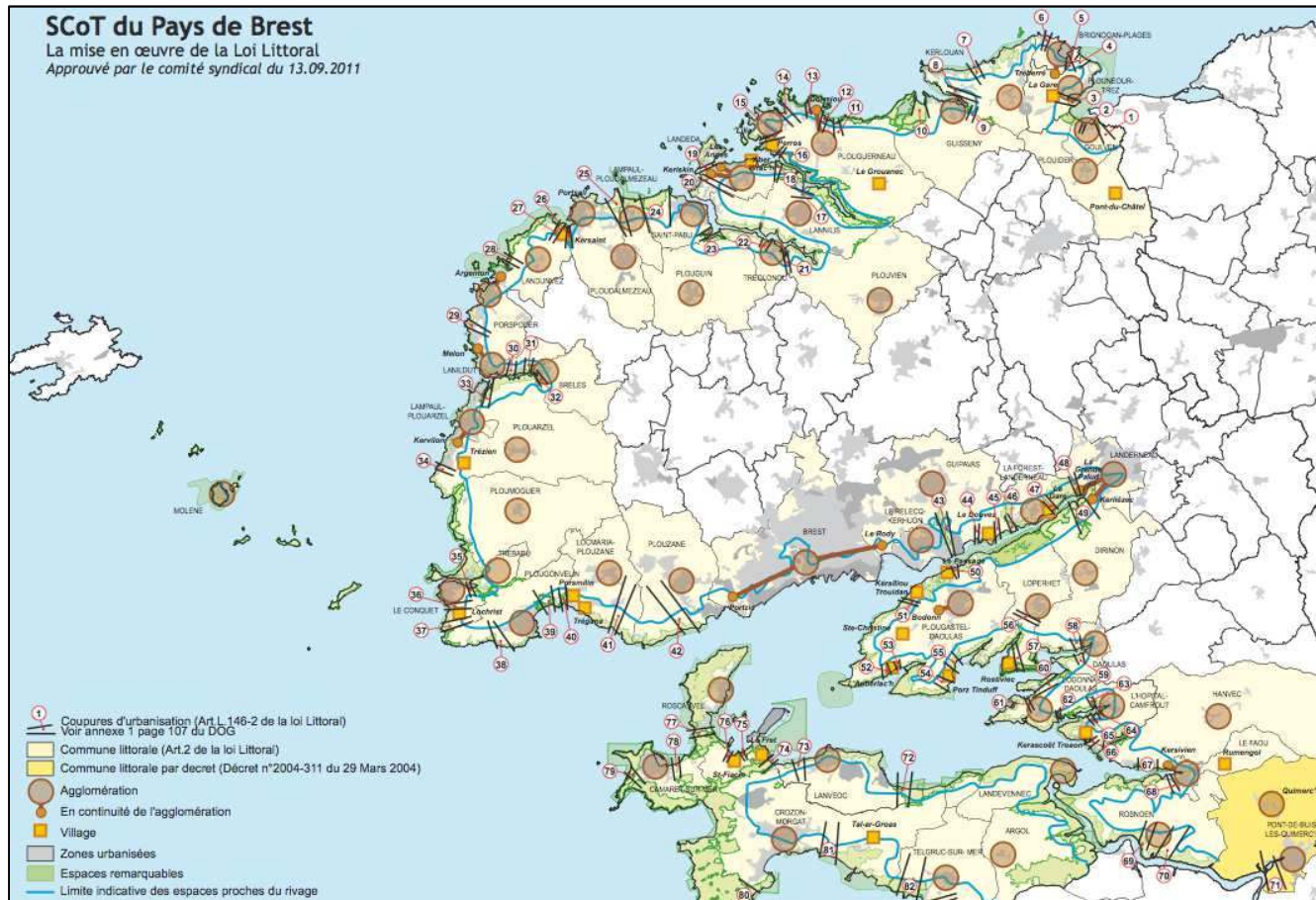
Dans la mesure où le **schéma d'aménagement de la Corse** n'apporte pas de précisions particulières sur les modalités de mise en œuvre des notions d'espaces proches du rivage et d'urbanisation limitée, les dispositions du II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme sont seules applicables (CAA Marseille, 16 mai 2012, n° 11MA03466, Cne Calcatoggio).

II. A la recherche d'un nouvel instrument de planification permettant l'adaptation de la loi littoral

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a supprimé les directives territoriales d'aménagement.

- Les DTA approuvées **restent en vigueur jusqu'à leur prochaine modification** où elles pourront être transformées en DTADD
- Les DTADD peuvent **déterminer les objectifs et orientations** de l'Etat mais **elles ne jouent plus de rôle par rapport à la loi littoral**
- Les DTADD **ne sont plus opposables** aux documents d'urbanisme

A. Les insuffisances des documents d'urbanisme existants



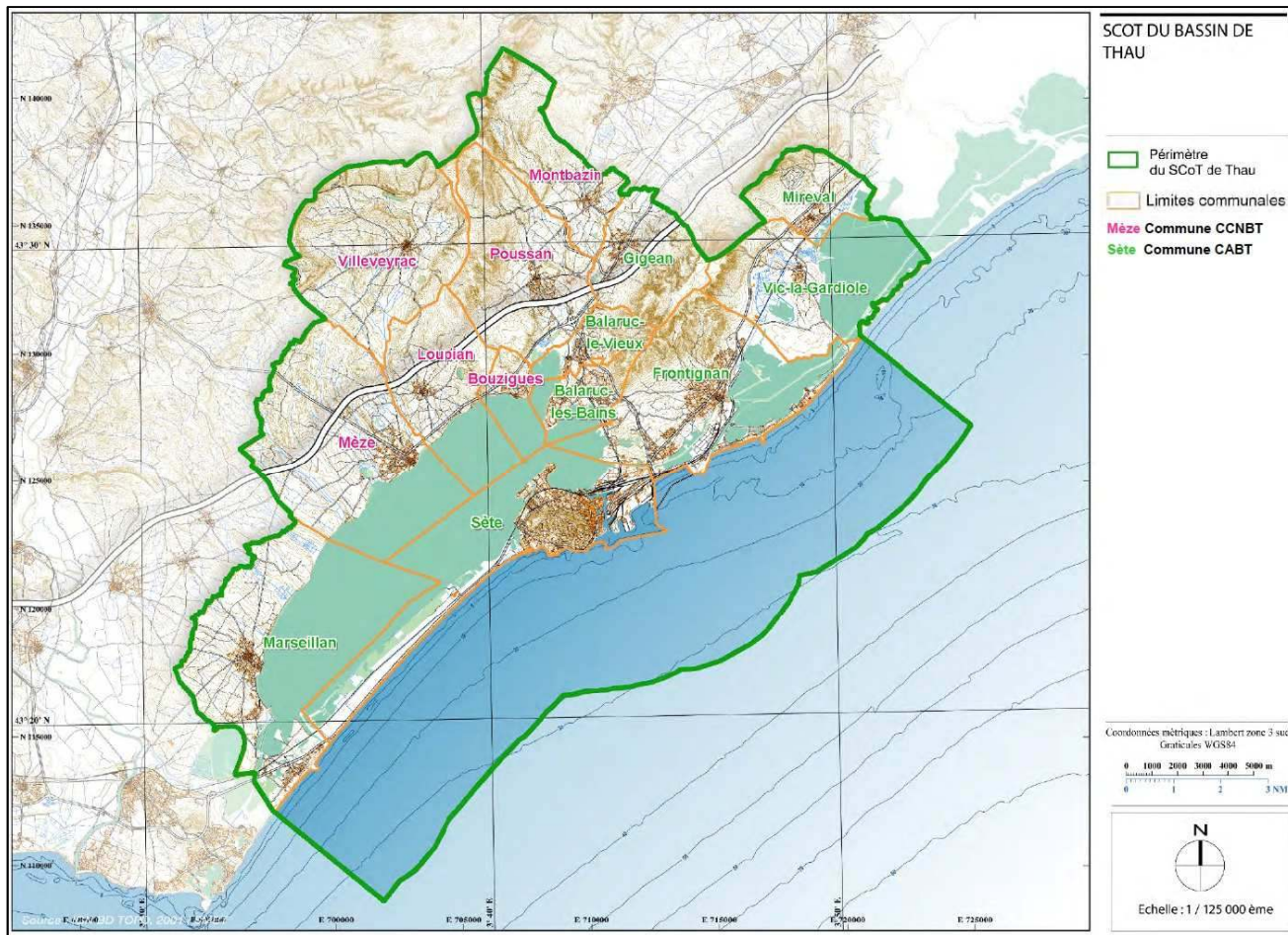
Le SCOT du pays de BREST traduit spatialement les notions de la loi littoral offrant ainsi une plus grande sécurité juridique aux PLU.

Comme les PLU, il a vocation à s'appliquer en mer.

Les SCOT couvrent quasiment tout le littoral français

Si le SCOT est un outil indispensable de traduction spatiale de la loi à l'échelle locale, il ne peut être l'instrument d'une adaptation de la loi aux particularités locales :

- Son échelle spatiale, trop réduite, n'est pas adaptée,
- Le code de l'urbanisme lui impose d'être compatible avec la loi littoral,
- La jurisprudence ne lui permet pas de se substituer à la loi par rapport aux décisions liées à l'usage du sol.



Le SMVM peut constituer un outil de traduction de la loi littoral.

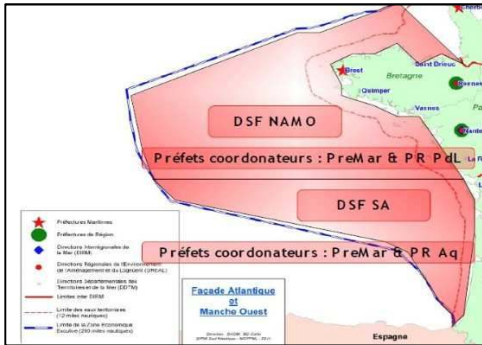
Il a vocation à s'occuper de l'occupation du sol et des activités maritimes (navigation, pêche...)

Il connaît, lui aussi, des limites pour pouvoir jouer efficacement ce rôle :

- Son échelle spatiale est également trop réduite
- Depuis 2005 (loi DTR), il n'a plus la capacité d'adapter la loi aux particularités géographiques locales,
- Même adossé au SCOT, le SMVM est un échec (4 SMVM depuis 1983 et 2 SMVM/SCOT depuis 2005).

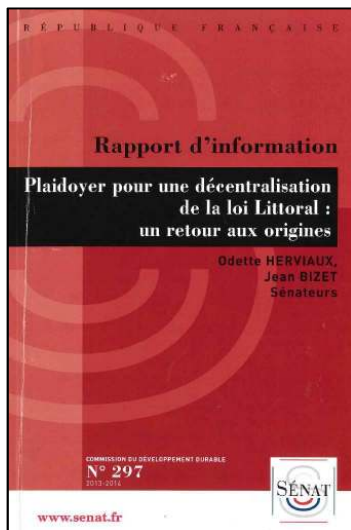
B. Quelques pistes de réflexion

Les documents stratégiques de façades de la loi portant engagement national pour l'environnement ?



- Ils ont vocation à s'occuper de l'espace marin et littoral (R 219-1-7 c. env.)
- Ils sont opposables aux documents d'urbanisme (L 219-4 c. env.)
- En pratique, ils ne s'intéressent que de manière subsidiaire au littoral terrestre
- La place conférée aux collectivités locales par les articles R 219-18 et 219-1-9 est limitée

Les chartes d'aménagement du littoral proposées par le rapport HERVIAUX et BIZET ?



- Elles seraient décentralisées et élaborées par le conseil régional après avis du conseil national de la mer et du littoral
- Elles auraient la même valeur que les DTA
- Elles auraient une approche terrestre du littoral (rapport page 73). Or, la loi littoral repose sur la définition préalable de la « capacité d'accueil du milieu naturel terrestre et marin.