

L'aménagement du littoral, un équilibre à inventer



Office de tourisme de Toulon

La « loi littoral » fête, cette année, son vingtième anniversaire. Mais 2006 marque aussi la date anniversaire de la loi de servitude de passage le long du littoral, plus connue sous l'appellation « libre accès à la mer », qui, quant à elle, fête ses trente ans d'existence. L'occasion pour *Tourisme & Droit* de faire le point sur les enjeux de l'aménagement du littoral.

L'espace littoral est une notion abstraite définie juridiquement par le champ d'application de la « loi littoral »⁽¹⁾ mais qui, du point de vue économique est à la fois plus large et plus étroite. Plus large car le développement doit prendre en compte l'arrière-pays, le bassin de vie littoral ; plus étroite aussi car le tourisme reste pour l'essentiel concentré sur le rivage⁽²⁾. C'est aussi un symbole du tourisme estival et de la qualité de vie mais, comme le rappelle la DATAR, « l'attraction du littoral ne produit pas que de l'imaginaire ». Ménager et aménager le littoral français demeure donc une priorité et la

conciliation des intérêts contradictoires se révèle malaisée.

S'il s'agit à l'évidence d'un lieu très attractif, il est nécessaire d'appréhender finement les attentes exprimées pour mesurer l'ampleur de la tâche. La diversité des utilisations du littoral explique les nombreuses critiques qui ont marqué le droit du littoral en 2004 et les évolutions régulières constatées. Ces évolutions, compte tenu du refus du législateur d'amender la « loi littoral », ont pris la forme de décisions jurisprudentielles ponctuelles mais essentielles.

(1) Champ d'application qui dépasse la simple bande côtière puisque la « loi littoral » s'applique aux communes riveraines des mers et océans, étangs salés, plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ainsi que des communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 codifiée aux

articles L. 146-1 et s. du Code général des collectivités territoriales.

(2) Voir par exemple pour une démonstration de la complexité de la notion et de l'importance d'une bonne appréhension, le rapport de la DATAR intitulé « Construire ensemble un développement équilibré du littoral », La Documentation française, décembre 2004.

Un territoire attractif, mais une population en mutation

L'espace littoral évoque irrésistiblement les vacances, le tourisme, mais il ne faut pas perdre de vue que les zones côtières concentrent près des 2/3 de la population mondiale et connaissent une densité urbaine cinq fois plus importante que la moyenne.

L'image du littoral sauvage, sanctuarisé, comme certains auteurs ont pu l'écrire est largement surannée. Désormais, en France, plus de 61 % du linéaire côtier est artificiel et la population est essentiellement urbaine (4,4 millions de personnes résident dans une zone à dominante urbaine sur les 5,8 millions que comptent les côtes françaises). Les villes maritimes exercent une attractivité très forte pour une population qui ne travaille plus seulement dans les activités traditionnelles tournées vers la mer, mais aussi sur le tourisme et de nombreux autres pôles de développement. En France toujours, l'INSEE relève en effet le dynamisme spécifique de villes comme Nantes, La Rochelle, Bordeaux ou encore Montpellier, Marseille et Nice.

Enfin, le littoral n'est plus considéré comme un espace de développement autonome. La problématique actuelle est de relier le rivage (pôle d'attractivité touristique) à l'arrière-pays pour reconstituer une vision globale d'un bassin de vie littoral (pôle économique).

Toutes ces notions sont intégrées dans la « loi littoral » qui vise un équilibre entre protection et développement (cf. article page 16).

La « loi littoral » a semblé menacée

Alors qu'elle approchait son vingtième anniversaire, la « loi littoral » qui matérialise un compromis entre les tenants du développement économique plus ou moins modéré et de la protection d'un patrimoine naturel fragile fut critiquée pour des motifs contradictoires et parfois contestables.

D'un côté on a pu reprocher au législateur de « sanctuariser » le littoral, privant ainsi les

Le tourisme littoral, un moteur qui ne se dément pas

La Direction du tourisme, dans son étude annuelle sur la fréquentation touristique, recense environ 1,5 milliards de nuitées touristiques en France dont 36 % sur le littoral pour une consommation touristique de plus de 105 milliards d'euros dont 35 % sur le littoral. Le nombre de nuitées touristiques par habitant est supérieur à 40 sur tous les départements côtiers français avec un maximum en Corse.

collectivités d'un levier de développement économique et frustrant les touristes toujours en quête de nouveaux services et de plus de confort. De l'autre, il fut souligné que la « loi littoral » n'avait pas permis de sauver la côte de grands projets immobiliers (le rythme de construction demeure très élevé), d'assurer un développement durable dès lors que la faune et la flore sont dans ces lieux sans cesse menacés hormis dans des réserves...

De part et d'autres un double constat était en revanche partagé : les termes juridiques de la « loi littoral » laissent une large place à l'interprétation des acteurs locaux et des juridictions ; la loi est trop souvent contournée.

Trois rapports datés de 2004 ont donc ausculté la loi et proposé des pistes d'évolution⁽³⁾. Les réflexions suscitées ont cependant abouti à un *statu quo* législatif consacrant l'analyse selon laquelle l'effectivité d'une règle de portée générale telle que la « loi littoral » dépend justement de sa souplesse, de sa capacité à susciter le débat et du travail de la jurisprudence⁽⁴⁾.

Une évolution en douceur

Contrairement à la loi « montagne », le droit du littoral n'a donc pas connu de bouleversement législatif. Néanmoins, le gouvernement par la publication, le 29 mars 2004, de quatre décrets d'application a apporté des précisions et un assouplissement⁽⁵⁾.

Désormais, peuvent être implantés dans les espaces remarquables certains aménagements légers, à condition que leurs localisations et leurs

(3) Jacques Le Guen, « Rapport d'information sur l'application de la loi littoral » Assemblée Nationale ; Patrice Gélard, « L'application de la loi littoral pour une mutualisation de l'aménagement du territoire » ; Sénat et DATAR, « Construire ensemble un développement équilibré du littoral ».

(4) Pour un développement complet et particulièrement intéressant de cette

exigence de souplesse, voir « La loi littoral en questions, entre simplismes et complexité », Yann Tanguy, Professeur à l'université de Nantes, AJDA 21 février 2005, p. 354 et s.

(5) Décrets n° 2004-308, 2004-309, 2004-310, 2004-311 du 29 mars 2004, JO du 30, p. 6078 et s.

Consommation touristique en France

105,9 milliards d'euros

- touristes français : 56,1 %
- touristes étrangers : 34,4 %
- consommation en France des Français partant voyager à l'étranger : 9,5 %

Source : comptes du Tourisme (direction du tourisme)

aspects ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux. Sont visés, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les chemins piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public.

Il en va de même, des aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement. Une condition est toutefois nécessaire : ces aires ne doivent être ni cimentées ni bitumées et aucune autre implantation ne doit être possible.

Le gouvernement a ainsi répondu aux interrogations pratiques les plus courantes des élus locaux qui constatent la fréquentation touristique d'un lieu et souhaitent légitimement assurer la sécurité des touristes en prévoyant du stationnement, des postes de secours, des aménagements de terrain pour l'accès aux plages...

Le juge administratif, comme encouragé par le silence du législateur, est lui aussi venu apporter des précisions importantes qui devraient faciliter la densification des zones déjà urbanisées. Le Conseil d'État a ainsi précisé que la construction

d'un immeuble collectif se fondant dans un paysage déjà urbanisé dans un espace proche du rivage ne constitue pas une extension de l'urbanisation⁽⁶⁾. Ainsi, seule une extension horizontale ou une densification significative d'une zone urbanisée constituera une « extension de l'urbanisation » dont le juge contrôlera le caractère limité⁽⁷⁾.

De même, le juge administratif a synthétisé les critères qui permettent de déterminer les espaces proches du rivage en relativisant celui concernant la distance entre le terrain et la mer. Désormais, un espace proche du rivage est celui qui cumule une proximité géographique avec l'étendue d'eau, mais également une vue et des caractéristiques environnementales qui le rattachent au littoral⁽⁸⁾.

En parallèle, le juge a plusieurs fois précisé la notion de partie déjà urbanisée en insistant sur la différence entre la présence de quelques constructions et une véritable urbanisation. De manière quelque peu schématique, il faut retenir que l'espace urbanisé présente simultanément des constructions, des réseaux, une voirie mais également une sorte de centralité. Le juge exige que les habitations reproduisent en quelque sorte le schéma classique du hameau ou du bourg⁽⁹⁾.

La « loi littoral » sort renforcée de ce débat qui a mis en évidence le fait que la législation adoptée en 1986 est décidément un compromis entre des ambitions opposées. Paradoxalement le mécontentement quasi unanime démontre la réussite du législateur qui a su rester autonome. Il convient cependant de poursuivre l'information des acteurs locaux pour que les projets ne soient pas paralysés par des incertitudes juridiques.

Poids touristique des espaces de séjours

	Part de la consommation touristique (%)	Part en terme de nuitées (%)
Urbain	29,2 %	39,2 %
Littoral	35 %	26,3 %
Campagne	28,2 %	19,1 %
Montagne	7,5 %	15,4 %

Source : comptes du Tourisme (direction du tourisme)

(6) CE, 9 juin 2004, commune de Roquebrune-Cap-Martin, n° 262.689 confirmé par CE, 7 février 2005, Société Soleil d'or, n° 264315.

(7) À rapprocher notamment du CE, 27 septembre 1999, commune de Bidart, n° 178866 et 178869.

(8) CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, BJD 2/2004 p. 86.

(9) Voir notamment CE, 8 mars 2004, Société des constructions immobilières de Bretagne, n° 248079 et 248136.

Ainsi récemment, le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer tente, dans une circulaire du 14 mars 2006⁽¹⁰⁾ de réaliser une synthèse des évolutions jurisprudentielles récentes et de clarifier certaines notions. Ce texte n'apporte à l'évidence aucun élément juridique nouveau et, pour tout dire, reste d'une prudence sans doute un peu décevante.

Le ministre reprend cependant la définition de notions classiques mais néanmoins discutées telles que le hameau, le village, l'agglomération ou encore les espaces proches du rivage. Pour l'essentiel cette circulaire insiste sur la nécessité d'une analyse concrète de la situation et condamne les applications systématiques forma-

lisées dans les documents départementaux d'application de la « loi littoral ». Au contraire, le ministre insiste sur le fait qu'il revient aux collectivités locales, dans le cadre de l'élaboration de leur schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou de leur plan local d'urbanisme (PLU), de procéder à la délimitation des espaces proches du rivage et des zones déjà urbanisées. Cette circulaire témoigne de la volonté du gouvernement de maintenir la rédaction actuelle de la « loi littoral » et de favoriser une application concrète qui tient compte des situations locales. Il reviendra donc à la jurisprudence de faire prévaloir les principes de la « loi littoral ».

■ Damien Richard, avocat
cabinet Racine