

L'application de la loi littoral

La loi littoral du 3 janvier 1986 essaie de limiter l'urbanisation sur les côtes et elle s'applique sur l'ensemble du territoire des communes littorales. Elle se compose de diverses dispositions destinées à assurer l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. La mise en œuvre de ces dispositions repose en grande partie sur les documents de planification. Les DTA, par exemple, sont amenées à préciser à leur niveau territorial les modalités d'application des dispositions de la loi en matière d'urbanisme entre autres. Comme cela est le cas pour la DTA des Alpes Maritimes, en son *Chapitre III-123- Les orientations et les modalités d'application de la loi littoral en matière de protection*, qui indique que 16 communes sont concernées. Les PLU et les SCOT doivent également être compatibles avec les dispositions de la loi littoral, comme prévu à l'ancien article L111-1 du code de l'urbanisme, nouveaux articles L131-1, L131-2, L131-3, L131-4, L131-6 et L131-7.

La loi littoral était traduite aux articles L146 et suivants du code de l'urbanisme, mais en vertu d'une ordonnance du 23 septembre 2015 et d'un décret du 29 décembre 2015, le code de l'urbanisme a été re-codifié et est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016. Il s'agit maintenant des articles L121-1 à L121-51.

Mais dès le départ, ce texte a été d'une application difficile. Il y a eu des carences dans la mise en œuvre de cette loi notamment en ce qui concerne la détermination de la liste des communes littorales touchées par cette loi et la liste des communes riveraines, des deltas et estuaires ainsi que pour la fixation des espaces et milieux à protéger. Les élus ont dénoncé l'iniquité qu'engendre la loi littoral entre les communes urbanisées et celle ayant cherché à préserver leur patrimoine naturel. En effet, les communes « non urbanisée » se retrouvent piégées par cette loi dans la mesure où celle-ci empêche la construction dans les territoires non urbanisés.

L'ancien article L146-1 du code de l'urbanisme et l'article L321-2 du code de l'environnement, soumettent trois catégories de communes aux dispositions de la loi littoral : les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie de plus de 1000 hectares ; les communes estuaires lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de la salure des eaux des estuaires et deltas, et qu'elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux (communes énumérées à l'article 1^{er} du décret n°2004-311 du 29 mars 2004) ; les communes volontaires peuvent être soumises aux dispositions particulières au littoral en raison de leur participation aux équilibres économiques et écologiques littoraux, même si elles n'ont pas de façade maritime (à ce jour, il n'existe aucun décret qui les concernent).

La loi littoral met en place de grands principes :

L'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants ou hameau nouveau intégré à l'environnement, article L146-4-I du code de l'urbanisme, nouvel article L121-8 du code de l'urbanisme. C'est-à-dire que les constructions doivent être faites dans le prolongement de l'espace déjà construit et aménagé, on ne pourra alors pas considérer comme étant en continuité un secteur séparé par une coupure importante. On entend par extension de l'urbanisation la création d'un quartier nouveau, une extension significative et modifiant de façon importante les caractéristiques

d'un quartier déjà existant en le densifiant fortement ou en augmentant la hauteur de façon sensible.

L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du littoral, ancien article L146-4-II du code de l'urbanisme, nouveau L121-15 du code de l'urbanisme : c'est la jurisprudence qui va venir poser des critères pour définir la notion d'espace proche du rivage. Un arrêt du Conseil d'Etat du 27 septembre 1999, Commune de Bidart, va venir dire qu'un espace peut être proche du rivage qu'il soit ou non urbanisé. Un arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 1999, Commune de Gassin, vient préciser qu'un espace proche du rivage doit être situé dans un rayon d'un kilomètre par rapport au littoral et peu importe que cet espace soit séparé par une bande déjà urbanisée. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire que ce soit un espace libre et directement attenant au littoral. Comme est venu le préciser l'arrêt de la Cour d'appel administrative de Lyon, du 8 avril 1997, société S.S.D et Commune de Roquebrune-Cap-Martin, n°96LY00907, le fait qu'un terrain soit séparé du rivage par une zone urbanisée ne l'empêche pas d'être situé dans un espace proche du rivage de la mer. L'arrêt Commune de Gassin a été remis au goût du jour par l'arrêt Commune du Lavandou du Conseil d'Etat du 20 mai 2011. Un arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 2004, « dit » Mme Barrière, va s'inspirer des deux autres arrêts pour dégager trois critères pour définir un espace proche du rivage :

- Tout d'abord, le critère de la distance, qui est d'un kilomètre ;
- Ensuite le critère de covisibilité. Il s'agit de la covisibilité entre les secteurs concernés et la mer. La visibilité est donc appréciée aussi bien depuis le rivage que depuis l'intérieur des terres. Par un arrêt du Conseil d'Etat du 3 juin 2009, Commune Rognac, celui-ci a estimé que « le critère de la covisibilité qui doit être pris en compte pour la définition d'un tel espace proche du rivage, n'implique pas que chacune des parcelles situées au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie » ;
- Et pour finir, les caractéristiques d'une éventuelle zone de séparation, avec présence ou absence d'urbanisation.

Et peu importe que la zone soit urbanisée ou non. Mais sans savoir si ces critères sont cumulatifs. On entend par extension limitée la nécessité d'empêcher un développement important, des critères ont été définis par les juges : la surface, sans indiquer de seuil, ne doit pas être surdimensionnée ; la densité correspondant à la localisation des constructions et la configuration des lieux ; l'étendue de la zone ouverte à l'urbanisation doit garder un rapport de proportion raisonnable avec l'environnement où le projet d'extension de l'urbanisation est envisagé. Ces critères doivent s'apprécier en fonction de l'urbanisation existante. Et au-delà de ces critères, il faut également prendre en compte la qualité des espaces naturels et des écosystèmes pour organiser au mieux l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

L'interdiction de construction en dehors des espaces urbanisés sur une bande de 100m, ancien article L146-4-III, nouvel article L121-20 du code de l'urbanisme : cette bande se calcule de la base de la limite haute du rivage ou bien des plus hautes eaux, puis sont calculés les 100 mètres. On va avoir ici une protection renforcée, mais il existe tout de même des exceptions à l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres comme les constructions nécessaires à un service public ou les constructions nécessaires à des activités économiques nécessitant la proximité de l'eau.

Principe de protection des espaces remarquables, ancien article L146-6 du code de l'urbanisme, nouvel article L121-50 du code de l'urbanisme : il s'agit d'un espace terrestre ou marin qui présente un intérêt remarquable ou ayant une caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral ou encore étant un espace nécessaire au maintien des espaces biologiques. Comme c'est le cas pour certaines plages, îlots inhabités, zones humides, etc... Dans ces espaces, le principe est celui de l'interdiction totale de la construction, exception faite pour les aménagements légers, si ceux-ci sont nécessaires à la mise en valeur de l'espace, comme par exemple pour son ouverture au public.

Les coupures d'urbanisation, ancien article L146-2 du code de l'urbanisme, nouveaux articles L121-21 et L121-22 du code de l'urbanisme : elles ont pour but d'éviter ou du moins réduire le bétonnage du littoral, en laissant une ouverture vers le littoral ou l'arrière pays. Il s'agit de créer des brèches pour contrebalancer l'effet béton et améliorer la qualité de vie, tout en respectant l'aspect écologique avec la volonté de créer des espaces, écosystèmes en milieu urbain. Cette coupure, lorsqu'elle existe, doit constituer une part suffisamment représentative.