

ATLAS DE LA LOI LITTORAL, URBANISME ET DEVELOPPEMENT

La Loi Littoral, codifiée aux articles L 146-4 et L 146-6 du code de l'urbanisme, s'applique à toutes les communes riveraines de la mer. Elle a défini des notions d'espaces (espaces remarquables, espaces proches du rivage, bande des cent mètres) et fixé les principes de leur protection ainsi que les conditions dans lesquelles peuvent être autorisés des aménagements ou une urbanisation limitée.

Pour en faciliter l'application en Corse du Sud, les services de l'Etat ont établi un document intitulé «Atlas Loi Littoral» qui propose une traduction spatiale des notions définies par la loi.

Ce document a donné lieu à de nombreuses critiques qui, le plus fréquemment, s'appuient sur une méconnaissance de sa portée. De même, certaines des dispositions de la Loi Littoral semblent mal comprises.

Enfin, ce discours critique fait le plus souvent abstraction des règles de compétences en matière d'urbanisme.

I – LA LOI LITTORAL :

Quels sont les objectifs de la Loi Littoral ?

La Loi Littoral du 3 janvier 1986 se donne pour objectif :

- d'assurer la protection de sites qui, en raison de leur qualité, représentent une valeur patrimoniale naturel, esthétique ou écologique, mais également un atout économique, notamment pour le tourisme et, à ces divers titres, justifient d'une protection ;
- de garantir un développement harmonieux et durable, c'est-à-dire un développement auquel n'aura pas été sacrifié inutilement un patrimoine naturel qui constitue, en outre, un atout économique exceptionnel.

Pour répondre à ces objectifs, la Loi Littoral, loi d'aménagement et d'urbanisme, a défini des règles qui ont pour but :

- d'éviter le mitage, la dispersion des constructions, la consommation immodérée de l'espace ;
- de préserver les espaces remarquables présentant un intérêt écologique, naturel ou paysager ou parce qu'ils sont proches de la mer et des cours d'eau ;
- de contenir le développement de l'urbanisation dans des limites raisonnables ou des cadres rationnels : extension limitée de l'urbanisation, hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ;
- de préserver les terres agricoles et les espaces boisés.

.../...

Quelles sont les règles de protection édictées par la Loi Littoral ?

Pour la mise en œuvre de ces objectifs, la loi a défini diverses catégories d'espaces et précisé leur vocation et les règles d'utilisation qui leurs sont applicables. Il s'agit des espaces remarquables, des espaces proches du rivage, de la bande des cent mètres le long du rivage et des espaces boisés. Il convient d'en rappeler la définition et le statut.

❖ **Les espaces remarquables :**

Qu'est-ce qu'un espace remarquable ?

Il s'agit des espaces à protéger en raison de l'intérêt qu'ils présentent.

A ce titre, la loi précise que doivent être protégés les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral ainsi que les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Que peut-on y faire ?

Dans ces espaces, l'urbanisation est en principe interdite.

Néanmoins, ils peuvent recevoir des aménagements légers après enquête publique.

Un décret du 29 mars 2004 a précisé les types d'aménagements susceptibles d'être réalisés dans ce cadre et sous quelles conditions. Il s'agit notamment de chemins piétonniers et cyclables, de sentiers ni bitumés ni cimentés, des objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, des équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité, des aires de stationnement ni bitumées ni cimentées.

A ce jour, aucune commune n'a utilisé cette possibilité qui présente pourtant un intérêt évident.

❖ **Les espaces proches du rivage :**

Qu'est-ce qu'un espace proche du rivage ?

La loi n'a pas donné une indication précise de cette notion. Celle-ci a été définie par la jurisprudence. Un espace proche du rivage ne se définit pas seulement en fonction d'une distance par rapport à la mer, mais également en tenant compte :

- de sa covisibilité avec le rivage ;
- des caractéristiques des espaces qui le sépare du rivage : relief, espace, urbanisme, etc...

Que peut-on y faire :

Dans ces espaces, l'urbanisation n'est pas interdite mais doit être limitée.

Le caractère limité de l'urbanisation doit s'apprécier en fonction du bâti existant et, notamment, de son importance et de sa densité.

.../...

Cette urbanisation limitée doit être réalisée, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Cette extension doit toutefois être justifiée et motivée dans le cadre d'un plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

En l'absence de document d'urbanisme, l'urbanisation ne peut être réalisée qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département.

Ainsi, il apparaît clairement qu'en absence de documents d'urbanisme, la commune :

- se prive de possibilités de développement,
- renonce à exercer une compétence qui lui permettrait d'assumer pleinement ses choix de développement.

❖ **La bande des cent mètres :**

Qu'est-ce que la bande des cent mètres ?

Il s'agit d'une bande de terrain d'une largeur de cent mètres mesurée à partir des limites du domaine public maritime.

Que peut-on y faire ?

Elle est inconstructible en dehors des parties déjà urbanisées, sauf pour les installations nécessaires aux services publics et aux activités économiques exigeant la proximité de l'eau.

❖ **Les espaces boisés :**

Qu'est-ce qu'un espace boisé ?

L'article L 146-6 du code de l'urbanisme prévoit que les communes littorales doivent classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune.

Cette protection a pour but :

- d'une part, de protéger les essences forestières rares ou caractéristiques d'un milieu particulier en zone littorale, les massifs forestiers homogènes, les formations à vocation paysagère et touristique ;
 - d'autre part, d'aérer et de structurer le tissu urbain.
- Dans les espaces urbanisés, ces espaces boisés peuvent représenter les espaces naturels à usage de coupure d'urbanisation prévue par l'article L 146-2 du code de l'urbanisme.

Ces différentes notions confuses donnent souvent lieu à contestation. Les services de l'Etat ont donc souhaité élaborer un document traduisant l'application de ces notions sur le territoire de la Corse du Sud et reposant sur des données scientifiques et objectives.

C'est dans ce but qu'a été élaboré l'Atlas Loi Littoral.

.../...

II – L’ATLAS LOI LITTORAL :

Comment a été élaboré l’Atlas Loi Littoral ?

L’élaboration de ce document a été réalisée avec le plus grand sérieux, en prenant tout le temps nécessaire.

Tout d’abord, des études ont été confiées à des cabinets spécialisés. Elles ont duré plus de trois ans. En outre, toutes les consultations utiles ont été effectuées. Un premier projet a été établi.

Il a été soumis à l’avis des maires (par la DDE) et des associations de défense de l’environnement (par la DIREN). Toutes les observations formulées ont été vérifiées sur le terrain. Lorsque cela est apparu fondé, des ajustements ont été effectués.

Un nouveau projet a été établi. Le Secrétaire Général de la Préfecture a reçu individuellement les 33 maires concernés pour le leur présenter.

A la suite de ces rencontres, pour certaines communes, quelques ajustements ont encore été effectués.

Le document définitif a ensuite été arrêté et notifié aux maires, au Président du Conseil Exécutif de Corse, au Président du Conseil Général et à la Présidente de l’association des maires de Corse du Sud en mai 2004. Il a été également communiqué aux associations de défense de l’environnement.

Il est donc inexact de dire que l’Atlas a été élaboré par l’Etat sans aucune concertation.

Quelle est la portée de l’Atlas Loi Littoral ?

L’Atlas Loi littoral n’est pas un document juridique. Il n’est pas opposable aux tiers. Il représente uniquement le point de vue de l’Etat sur les modalités d’application de la loi littoral.

Il est donc faux de laisser entendre que l’Etat, au travers de ce document, veut imposer ses règles de façon discrétionnaire. En cas de contentieux, il ne peut être invoqué devant les juridictions. Les contentieux ne peuvent s’appuyer que sur les dispositions du code de l’urbanisme.

L’Atlas n’est donc qu’un instrument d’aide à la décision :

- pour les services instructeurs de l’Etat, notamment dans les communes sans POS ou PLU ;
- pour l’élaboration des documents d’urbanisme ;
- pour le contrôle de légalité de actes d’urbanisme.

Les élus et les tiers, qui contestent la validité des informations qu’il contient, peuvent, juridiquement, faire abstraction de son existence et contester devant la juridiction administrative, en se fondant sur une analyse différente des notions de la loi, les décisions qui leur sont opposées.

Ces cas seront les plus fréquents dans les communes dépourvues de documents d’urbanisme ou disposant de documents d’urbanisme anciens et devenus obsolètes.

Cette observation conduit à faire un rappel des compétences en matière d’urbanisme.

.../...

III - LES COMPETENCES EN MATIERE D'URBANISME :

Quelle est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ?

L'urbanisme est une des plus anciennes compétences décentralisées. Cela fait plus de vingt ans que les maires ont la possibilité de la prendre en charge.

Pour ce faire, la loi a posé une condition : les communes doivent se doter d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) depuis la loi SRU du 13 décembre 2000. A noter que cette loi permet désormais de transférer la compétence urbanisme aux communes qui se dotent d'une carte communale, c'est-à-dire un document d'urbanisme simplifié.

Or, que constatons-nous en Corse du Sud ? Alors que les communes du littoral subissent une pression foncière très forte et une attraction touristique remarquable, principale source de développement de l'île, seules 13 communes littorales sur 33 disposent d'un POS dont on peut considérer que les trois quart sont aujourd'hui largement dépassés et doivent être révisés.

Cette situation comporte plusieurs conséquences négatives :

- elle fait obstacle à l'utilisation des possibilités qu'offre la Loi Littoral pour les communes disposant d'un PLU : extension mesurée de l'urbanisation, création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ;
- elle conduit, pour des administrés, à une absence de lisibilité de la destination des zones, ce qui entraîne un nombre important de contentieux au coup par coup et de nombreuses incompréhensions peu favorables à une gestion sereine de la matière.

Ce contexte laisse libre court à l'expression des intérêts particuliers ou catégoriels au détriment de la défense de l'intérêt général que l'Etat tente de défendre et, à ce titre, se trouve accusé de bloquer le développement. Ce discours ne peut être accepté. L'Etat n'intervient dans les conditions fixées par la loi qu'à défaut de Plan Local d'Urbanisme (PLU) élaboré par les communes. Il appartient donc aux communes de se doter de tels documents et l'Etat est prêt à apporter son concours, notamment avec la DGD urbanisme.

On rappellera que la loi SRU s'est donnée pour vocation de promouvoir une politique d'urbanisme compatible avec un développement durable dans le cadre d'une planification.

Elle implique donc que, préalablement à un zonage du territoire, soit élaboré un projet d'aménagement et de développement durable qui expose les intentions de la municipalité pour les années à venir, non seulement en terme d'urbanisme, mais également de transports, d'habitat, d'équipements publics et de développement économique.

Cette démarche requiert inévitablement des choix politiques parfois difficiles qui doivent faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

En outre, au-delà des problèmes relevant du strict droit de l'urbanisme, cette situation ne manque pas de créer des impasses en terme d'équipements publics : la dispersion des constructions et le mitage qui en résulte rendent plus difficile et onéreuse la desserte des habitations, tout particulièrement en ce qui concerne la distribution d'eau, l'assainissement, la collecte des déchets.

.../...

Ce cadre est-il définitivement figé ?

La loi permet d'ouvrir certaines perspectives à travers deux instruments de planification : le PLU et le PADDUC.

1°) Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) :

Les services de l'Etat restent tout disposés, dans le cadre de l'élaboration des PLU, à accepter de réexaminer les ajustements qui pourraient être apportés à la position qu'ils ont exprimée au travers de l'Atlas loi littoral, notamment s'ils sont dûment justifiés et motivés en terme d'intérêt général.

Mais, il va sans dire que cela ne peut signifier que tous les intérêts particuliers puissent être satisfaits. L'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers et des choix s'imposent nécessairement.

2°) Les compétences de la Collectivité Territoriale de Corse :

Par ailleurs, on rappellera, qu'en Corse, l'Assemblée de Corse, au travers de son plan d'aménagement et de développement durable (PADDUC), détient des compétences importantes visant à concilier le développement économique avec la destination des sites.

La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit deux séries de dispositions qui permettent à l'Assemblée de Corse d'intervenir en matière de destination des sites :

- L'article 12, codifié aux articles L 4424-9 à L 4424-15 du CGCT, précise notamment que le PADDUC définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace et..., détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport, des sites et paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles et forestières, touristiques, culturelles et sportives.

Il peut, par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse, fixer, pour l'application du premier alinéa de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme, une liste complémentaire des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver.

Il peut également déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande des cent mètres du littoral dans lesquels peuvent être autorisés, dans les conditions que précisent le plan, des aménagements légers et des constructions non permanents destinées à l'accueil du public, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres ces sites.

- L'article 24-X, codifié à l'article L 341-1 du code de l'environnement, prévoit par ailleurs que, dans chaque département, est établie une liste des monuments naturels et sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général et qu'en Corse, par exception, l'inscription sur cette liste est prononcée par l'Assemblée de Corse après avis du représentant de l'Etat.

Il apparaît ainsi que le PADDUC ouvrira n des orientations par référence auxquelles les communes pourront envisager une adaptation de la vocation de leurs territoires dans le cadre des PLU.