

PROJET DE LOI ELAN - ANALYSE DES AMENDEMENTS LOI « LITTORAL »

NOTE DE POSITIONNEMENT DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

CONSTAT

LA FRANCE ET SON LITTORAL

Etendu sur plus de 7500 km, le littoral français est un espace à la fois remarquable et vulnérable car il réunit sur une mince bande littorale entre terre et mer, une biodiversité particulièrement riche et précieuse, et plus de 7,6 millions d'habitants, en métropole et Outre-mer. L'accord de Paris a remis au centre des préoccupations la question du changement climatique et avec elle, celle de l'élévation du niveau de la mer. Le rapport du climatologue Jean Jouzel « *Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises* », publié en 2015 est particulièrement alarmant sur le sujet. En effet, ce rapport souligne que la montée des eaux sera vraisemblablement la cause principale de l'aggravation de l'aléa de submersion et pourra avoir des effets majeurs sur l'érosion côtière dans les prochaines décennies. D'après le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), **l'élévation du niveau marin global est estimée à 20 cm depuis la fin du 19^e siècle et de 50 cm à 1 m d'ici 2100 au minimum**. D'autres scientifiques notamment ceux du GIEC estiment quant à eux que selon le pire scénario cette élévation atteindrait de 4 à 5 m d'ici 2100. Si ces données ne constituent que des prévisions dont l'ampleur et le rythme sont à préciser, nul doute que cette élévation se produira dans les prochaines années. La limite entre la terre et la mer, appelée « trait de côte », évolue déjà, un quart des côtes françaises reculent chaque année du fait de l'érosion. La mer gagne et gagnera davantage de terrain sur nos littoraux, transformera nos paysages et la biodiversité et ses habitats exceptionnels qui s'y déploient, modifiera nos activités.

Il est urgent de prendre d'ores et déjà cette réalité en considération car, dans le même temps, l'attractivité du littoral française est de plus en plus forte. Les communes littorales ont une densité de population 2,5 fois supérieure à la densité moyenne métropolitaine et la croissance de la population littorale ne devrait pas s'essouffler. Selon l'Insee, **près de 40 % de la population française devrait s'agglutiner sur ces territoires en 2040**. Le littoral connaît donc un dynamisme particulièrement important qui expose d'autant plus ses habitants aux phénomènes d'érosion côtière, de submersion marine et de montée du niveau de la mer. La multiplication d'évènements climatiques tels que la tempête Xynthia de 2010, particulièrement dévastatrice, les tempêtes de fin 2013 et début 2014 et tout récemment encore l'ouragan IRMA ont conduit chacun à prendre conscience de cette situation et de la nécessité d'anticiper le risque plutôt que de le gérer dans l'urgence.

LA LOI « LITTORAL » : UNE LOI EXEMPLAIRE ET PLEBISCITEE PAR LES CITOYENS FRANCAIS

Pour faire face à ces événements climatiques, l'Europe et la France se sont dotées d'un important arsenal législatif: stratégie nationale, évaluations préliminaires, plans de gestion, stratégies locales, plans d'action et de prévention, redéfinition de la compétence de Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). En France, une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte en cohérence avec la stratégie nationale pour la mer et le littoral a été adoptée en 2012, accompagnée d'un plan d'action sur trois ans. Pour assurer le suivi de cette stratégie, un comité a été mis en place et « 40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion du trait de côte » ont été formulées en octobre 2015. Les territoires ont besoin d'outils d'intervention capables de prendre en compte la temporalité très spécifique du risque lié à l'érosion et à l'élévation du niveau de la mer. Continuer à vivre sur le bord de mer, à préserver la qualité de la biodiversité et des paysages, à développer le tourisme, les commerces, les activités, implique aussi de vivre différemment et de s'adapter très rapidement au phénomène de recul du trait de côte. Il est nécessaire de le prévenir et de le réduire, notamment en préservant les espaces naturels de façon à permettre aux écosystèmes côtiers de s'ajuster naturellement aux nouvelles conditions climatiques.

Aujourd'hui, **l'outil de référence qui permet de résister à la fois aux assauts de l'érosion et des submersions marines et à ceux de l'urbanisation, c'est la loi « Littoral », adoptée en 1986.** Cette loi est en effet le premier outil d'aménagement durable des territoires littoraux et des grands lacs. Sans aucunement porter atteinte au développement des communes littorales, lesquelles accueillent 10% de la population française sur 4% du territoire national, auxquels s'ajoutent 7 millions de lits touristiques et connaissent un rythme de construction trois fois plus élevé que la moyenne nationale, la loi « Littoral » assure la protection des sites remarquables, des espaces proches du rivage, de la bande naturelle inconstructible des 100 mètres, prescrit l'aménagement en profondeur ou en continuité des villes et villages existants. Elle ne néglige pas l'aspect social du développement durable avec la création du sentier du littoral, aujourd'hui long de plus de 5.000 km et garantit l'accès gratuit du public aux plages et leur non-accaparement par des établissements payants. Surtout, elle garantit des possibilités de développement à l'agriculture littorale et à celles des activités économiques qui exigent la proximité immédiate de la mer comme l'ostréiculture.

Complétée par l'action du Conservatoire du littoral et des départements, **la loi « Littoral » recueille 91% de soutien de l'opinion (IFOP, 2014) qui demande sa pleine application et La [pétition](#) « Ne touchez pas à la loi littoral ! » de février 2017 a été signée par plus de 365 000 personnes.** L'application de cette loi n'a pas été sans difficultés : il a fallu beaucoup de dialogue, de vigilance et nombre de décisions de justice. Sur le terrain, l'administration de l'Etat s'est efforcée de clarifier les règles de l'aménagement en explicitant les règles et la jurisprudence. Evidemment, bien des intérêts sont remis en cause par cette loi, notamment les intérêts de ceux qui prétendent accaparer le littoral à des fins privées ; mais la beauté des côtes françaises, leur attractivité en font un atout majeur de nos régions, un bien commun qu'il s'agit de gérer comme tel tout en ménageant les droits des communes à un développement durable.

VERS UN AFFAIBLISSEMENT DE LA LOI « LITTORAL »

Depuis plusieurs années et particulièrement depuis un an, des parlementaires prônent l'assouplissement de la loi. Il s'agit en réalité de l'affaiblir, sans en louer les mérites. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (PJL ELAN) en première lecture à l'Assemblée Nationale et au Sénat, des amendements favorisant l'urbanisation sous de faux prétextes et dans la précipitation ont été adoptés dans les deux chambres.

La commission mixte paritaire (CMP) se réunira courant septembre pour aboutir à la conciliation des deux assemblées sur un texte commun.

France Nature Environnement demande **la suppression de certaines dispositions du PJL ELAN** qui portent atteinte à la loi Littoral. Une analyse des amendements à la loi « Littoral » adoptés en 1^{ère} lecture au Parlement est proposée ci-dessous. La dernière version du projet de loi est consultable [ici](#). Les articles modifiant la loi « Littoral » sont les suivants : **Article 12 quinquies, Article 12 septies AA, Article 12 septies AB, Article 12 nonies.**

Par ailleurs, France Nature Environnement demande **la création d'une commission nationale « Loi Littoral »** pour travailler sur l'évolution de la loi face au changement climatique et sur l'adaptation nécessaire des territoires littoraux.

Enfin, France Nature Environnement rappelle que l'article 41 de la loi « Littoral » dispose que « *Le Gouvernement dépose tous les trois ans devant le Parlement un rapport établi en concertation avec le Conseil national de la mer et des littoraux sur l'application de la présente loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur des littoraux* ». **En dépit de cette obligation législative, le dernier rapport sur le sujet a été déposé en septembre 2007 par le Gouvernement et force est de constater que l'application de cette loi est très parcellaire.**

ANALYSE DES AMENDEMENTS A LA LOI « LITTORAL » ADOPTES EN 1ERE LECTURE AU PARLEMENT

ARTICLE 12 QUINQUIES

Objet : Cet article introduit des modifications importantes :

- Il autorise d'abord les constructions et installations dans les « dents creuses » (espaces non construits entre plusieurs espaces construits) des communes soumises à la loi « Littoral » (I 2° b)
- Il permet également de réduire les délais d'urbanisation de ces dents creuses en écartant la procédure normale de révision des SCOT (I bis)

Rédactionnel :

I. - La section 1 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :

1° L'article L. 121-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation. » ;

2° L'article L. 121-8 est ainsi modifié :

a) Les mots : « soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » sont remplacés par les mots : « en continuité avec les agglomérations et villages existants » ;

b) Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement et d'implantation de services publics, lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

« L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature de porter atteinte de l'environnement ou aux paysages. »

I *bis (nouveau)*. - Pour la mise en œuvre du I du présent article, il peut être recouru aux procédures de modification simplifiée prévues aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du code de l'urbanisme pour le schéma de cohérence territoriale et aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du même code pour le plan local d'urbanisme, à condition qu'elles aient été engagées avant le 31 décembre 2021. **[Ajout du Sénat]**

II. - Jusqu'au 31 décembre 2021, lorsque le schéma de cohérence territoriale n'a pas localisé les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées dans ces secteurs avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

III. - Dans les communes de la collectivité de Corse n'appartenant pas au périmètre d'un schéma de cohérence territoriale en vigueur, pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 121-3, de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et du II du présent article, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse peut se substituer à ce schéma.

IV *(nouveau)*. - Le a du 2° du I ne s'applique pas aux projets déjà engagés par les maîtres d'ouvrage sur les territoires soumis à la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ou à la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. **[Ajout du Sénat]**

Analyse de France Nature Environnement :

Les terrains non construits ou « dents creuses » des hameaux littoraux, caractérisés par le faible nombre et la moindre densité de leur bâti, deviendraient constructibles en application de cet article, contrairement aux prévisions de la loi Littoral éclairées par une jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Ils pourraient alors, à moyen terme, prétendre au statut de « village », défini par une urbanisation plus dense et susceptible de se développer dans la « continuité » de l'urbanisation existante, au-delà de leur périmètre bâti.

Cet article pourrait ainsi conduire à la multiplication des villages et, par voie de conséquence, du nombre de secteurs constructibles. Une telle évolution du texte serait en totale contradiction avec l'esprit du législateur de 1986, lequel avait entendu recentrer l'urbanisation des communes littorales autour des pôles d'urbanisation les plus importants afin d'éviter le mitage du territoire. Nous regrettons donc l'absence d'étude d'impact sur le sujet.

Il a été argumenté que l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites servirait de garde-fou. De manière générale, il convient de noter que l'avis de cette commission est un avis consultatif. Par ailleurs, ces commissions départementales sont déséquilibrées dans leur composition. Par conséquent, cette « précaution » ne trompera que ceux qui n'ont jamais été membres de cette commission.

Concernant le I bis, le II et le III de cet article : ces alinéas remettent en cause l'équilibre des schémas de cohérence territoriales. Ils permettent ainsi de contourner la procédure normale de révision des schémas de cohérence territoriale en dehors de tout cadre. Ces dispositions transitoires sont totalement déstabilisantes et seront arbitrées de façons hétérogènes par les préfets dans un domaine où les pressions sont considérables. Ces dispositions seront particulièrement néfastes dans les secteurs où l'habitat est traditionnellement dispersé et où chacun sera convaincu d'être une dent creuse.

France Nature Environnement demande la suppression de cet article. La question des dents creuses pourra être traitée ultérieurement après réalisation d'une étude d'impact et la création d'une commission loi « Littoral ».

ARTICLE 12 SEXIES

Objet : Cet article autorise les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines et à leur valorisation locale en discontinuité avec les agglomérations et villages existants (Article L. 121-8).

Rédactionnel :

L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-10.* - Par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines et à leur valorisation locale **[Ajout du Sénat]** peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

« Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines et à leur valorisation locale **[Ajout du Sénat]** ».

« L'accord de l'autorité administrative est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter une atteinte à l'environnement ou aux paysages.

« Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit. »

Analyse de France Nature Environnement :

L'article L121-10 du Code de l'urbanisme prévoit déjà des dispositions dérogatoires pour les constructions et installations agricoles et forestières.

La possibilité de déroger à la loi « Littoral » en permettant la valorisation des activités primaires mentionnées dans le présent article est extrêmement inquiétante. Les nombreuses dérives déjà constatables sur le littoral et contre lesquelles l'article tente de se prémunir ne seront pas évitées.

Des exemples locaux démontrent les limites d'un tel article. Ainsi, le dispositif permettant des constructions pour la valorisation des activités primaires a déjà été appliqué par arrêté préfectoral (en dehors de tout cadre légal) en Charente-Maritime. Ce dispositif « expérimental » a permis de transformer des bâtiments ostréicoles en restaurants, de construire des bâtis et des parkings. Cette dérive se fait par glissement progressif avec une absence de contrôle. L'Etat qui n'arrive déjà plus à assurer le contrôle de légalité des permis de construire ne pourra pas contrôler ce qui se fera au jour le jour par glissements successifs. Sur le domaine public maritime, les cabanes ostréicoles construites pour un usage précis sur un terrain de l'Etat font l'objet de cessions qui ne sont déjà plus contrôlées. Elles devraient pourtant être systématiquement détruites quand leur utilité ostréicole cesse.

France Nature Environnement demande donc la suppression des mots « et à leur valorisation locale » de cet article.

ARTICLE 12 SEPTIES AA [AJOUT SENAT]

Objet : Cet article favorise l'implantation de certains équipements d'intérêt public dans les communes littorales. Ces équipements ne seront plus soumis aux dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales

Rédactionnel :

L'article L. 121-4 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste des équipements collectifs liés aux services d'assainissement, aux activités nautiques et à toute autre activité exigeant la proximité immédiate de l'eau, qui ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre. »

Analyse de France Nature Environnement :

Il est inadmissible que des « équipements collectifs liés aux services d'assainissement, aux activités nautiques et à toute autre activité exigeant la proximité immédiate de l'eau » ne soient pas soumis aux règles d'urbanisme alors qu'ils portent obligatoirement atteintes aux paysages voire à l'environnement pour les ports de plaisance.

Par ailleurs, l'expression « et à toute autre activité », laisse par exemple la porte ouverte à la construction de hangars de stockage de bateaux ou autres véhicules nautiques à moteur.

France Nature Environnement demande la suppression de cet article.

ARTICLE 12 SEPTIES AB [AJOUT SENAT]

Objet : cet article vise favoriser l'installation d'éoliennes sur des territoires de taille réduite (territoires insulaires).

Rédactionnel :

L'article L. 121-7 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent peuvent être autorisés par dérogation aux dispositions du présent chapitre. »

Analyse de France Nature Environnement :

Cet amendement peut laisser croire d'une part que c'est la loi « Littoral » qui empêche le développement des énergies renouvelables sur les îles, d'autre part qu'il n'y a pas d'autre solution pour y produire de l'énergie que d'y implanter des éoliennes. Or, il existe de nombreuses manières de produire des énergies renouvelables sur les îles (énergie solaire, énergie des courants...).

France Nature Environnement n'est pas opposée à cet article mais s'interroge sur sa pertinence.

ARTICLE 12 NONIES

Objet : Cet article introduit deux modifications importantes :

- Il modifie l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme qui permet l'implantation d'aménagement léger dans des espaces remarquables ou des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public.
- Il permet par ailleurs à un document de planification stratégique et prospectif à l'échelle de l'île, le PADDUC, de déterminer, sur le territoire des communes soumises à la fois à la loi Littoral et à la

loi Montagne, les secteurs dans lesquels le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de la loi Littoral n'est pas applicable. Dans ces secteurs, c'est le principe d'urbanisation en continuité de la loi Montagne qui s'appliquera.

Rédactionnel :

I. - L'article L. 121-24 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'État, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site. » ;

2° La première phrase du dernier alinéa est complétée par les mots : « et à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ».

II (*nouveau [Ajout du Sénat]*). - Après le II de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :

« II *bis*. - Dans les communes soumises simultanément aux dispositions des chapitres I^{er} et II du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme, l'article L. 121-8 du même code ne s'applique pas dans les secteurs, situés en dehors des espaces proches du rivage, déterminés par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et délimités par le plan local d'urbanisme. La détermination de ces secteurs est soumise à l'accord du représentant de l'État dans le département après avis du conseil des sites de Corse. »

Analyse de France Nature Environnement :

Concernant le I de cet article : France Nature Environnement ne s'oppose pas à l'implantation d'aménagements nécessaires à la gestion des espaces remarquables ou des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. En revanche, France Nature Environnement est plus réservée sur les notions de « *de mise en valeur économique* » et « *d'ouverture au public* » mentionnées dans cet article, particulièrement inquiétantes par l'ampleur des possibilités envisageables. Le décret en Conseil d'Etat fixant la liste limitative et les caractéristiques de ces aménagements légers potentiellement autorisés dans les espaces remarquables doit permettre d'éviter un certain nombre de dérives sur le littoral. France Nature Environnement souhaiterait par ailleurs que les modalités de réalisation de ces aménagements soient également fixées dans ce décret.

Concernant le II bis de cet article : L'association U Levante, membre de France Nature Environnement, a rappelé dans une [lettre](#) envoyée le 8 février dernier au Président de la République, l'attachement de la



Corse à la loi « Littoral ». Il convient de rappeler que les lois « Montagne » et « Littoral » reposent sur des principes et une philosophie concordant, tendant à lutter contre le phénomène du mitage et l'artificialisation excessive des espaces naturels. Dans les communes où s'appliquent les deux lois, les dispositions de la loi Montagne s'effacent naturellement au profit de celles, plus strictes, de la loi Littoral. Il n'y a donc pas, en pratique, de superposition des normes. Prétendre le contraire participe soit d'une volonté de désinformation, soit d'une méconnaissance du sujet. Le maintien de cet article ne ferait donc que renforcer la spéculation immobilière, principale source d'insécurité en Corse.

France Nature Environnement demande de revoir le rédactionnel du I de cet article et de supprimer le II bis.