



HAL
open science

Les défis pour l'espace littoral et marin dans la loi Grenelle II

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Les défis pour l'espace littoral et marin dans la loi Grenelle II. LOI GRENELLE II: IMPLICATIONS PRATIQUES Actes du colloque de DOUAI 15 mai 2011 Sous la dir. de H. Hellio Ed. Larcier/Bruylant 2014, 2014. hal-03005442

HAL Id: hal-03005442

<https://hal.science/hal-03005442>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LOI GRENELLE II : IMPLICATIONS PRATIQUES

**Actes du colloque de DOUAI 15 mai 2011
Sous la dir. de H. Hellio
Ed. Larcier/Bruylant 2014**

Les défis pour l'espace littoral et marin dans la loi Grenelle II

Bernard DROBENKO
Professeur des Universités – Droit Public
Université du Littoral Côte d'Opale
Directeur du GIS Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral

Le droit de la mer et du littoral a peu évolué depuis la loi de 1986. Cependant, la gestion intégrée des zones côtières initiée dans les années quatre vingt-dix au niveau européen¹ aurait dû contribuer à des évolutions plus caractérisées, notamment en termes de protection de l'environnement.

Après avoir fixé le cadre d'intervention en 2009², la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle II³, contribue à une évolution du droit en vigueur dans les espaces marins et littoraux. Son contenu sur ce volet est essentiellement déterminé par l'exigence de transposition de deux directives européennes⁴, elles-mêmes coordonnées avec la directive cadre sur l'eau⁵.

L'obligation de transposition de ces deux directives a été conjuguée sous le double effet médiatique, d'abord du processus initié en 2007 avec une ouverture de concertation en matière d'environnement, l'autre en 2009 avec la thématique mer, confortée par l'effet médiatique de la tempête Xynthia intervenue en février

¹ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, *JOCE*, n° L148, 6/6/2002.

² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF*, n° 0179, 5/8/2009.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF*, n° 0160, 13/7/2010.

⁴ Directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, *JOCE*, n° L288/27, 6/11/2007 et Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin), *JOCE*, n° L164, 25/06/2008.

⁵ Directive n° 2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOCE*, n° L327-1, 22/12/2000.

2010, d'où la loi ENE de juillet 2010 complétée par un texte relatif à la l'agriculture et à la mer⁶.

Il résulte de ces textes que les évolutions les plus caractéristiques conduisent à un renforcement des politiques sectorielles, mais que, nonobstant les apparences, nous constatons la difficile émergence d'une approche intégrée.

I- Du renforcement des politiques sectorielles

La loi Grenelle II apporte deux éléments significatifs qui enrichissent le droit des espaces littoraux et marins.

A- L'affirmation de la spécificité littorale et marine

Cette spécificité est caractérisée par deux éléments principaux, des innovations quant à la gestion maritime, mais aussi la protection et la préservation du milieu marin.

1- Les innovations de la gestion maritime

L'obligation d'atteindre le bon état écologique des eaux marines en 2020 devait conduire à transposer la directive de 2008 « stratégie pour le milieu marin » avant le 15 juillet 2010⁷. C'est la loi du 12 juillet 2010 qui procède à cette transposition. Il en résulte l'adoption d'une stratégie nationale et un document stratégique de façade⁸.

- La stratégie nationale pour la mer et le littoral

Il s'agit d'une nouvelle impulsion en la forme d'un document⁹ qui fixe des principes et des orientations générales.

Le champ territorial d'application de ce document est étendu puisqu'il couvre les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer ainsi que les activités terrestres ayant un impact sur lesdits espaces.

Il conduit à délimiter des façades maritimes, tant en métropole qu'en outre-mer.

- Le document stratégique de façade

⁶ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *JORF*, n° 0172, 28/7/2010.

⁷ Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin), *JOCE*, n° L164, 25/6/2008. L'article 26-1 fixe la date limite de transposition.

⁸ Nouveaux articles L218-1 et s. du C. env..

⁹ Art. L219-1 du C. env..

Ce document définit les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs¹⁰, ce pour chacune des façades maritimes délimitées par la stratégie nationale pour la mer et le littoral, dans le respect des principes et des orientations posés par celle-ci.

Le projet de document stratégique de façade est mis à la disposition du public par voie électronique avant son adoption, le délai dont dispose le public pour présenter ses observations et les modalités selon lesquelles ces observations sont prises en considération.

Ce document n'est donc pas soumis à enquête publique.

2- La protection et la préservation du milieu marin

Cette protection ne s'étend pas à l'outre-mer¹¹. Le législateur précise que « le milieu marin fait partie du patrimoine commun de la Nation ». Il s'inscrit dans le cadre de la directive cadre pour le milieu marin, avec l'objectif d'atteindre le bon état écologique de ces eaux en 2020¹².

Le cadre géographique d'intervention est déterminé par la définition de régions ou sous-régions marines¹³.

D'un point de vue institutionnel, les objectifs relèveront d'une autorité administrative responsable.

Dans le cadre de cette gestion, sera élaboré un plan d'action pour le milieu marin (PAMM). Ce document doit conduire à établir, en adéquation avec les exigences de la directive et de ses annexes :

- D'ici 2012 :

– un état des lieux¹⁴, comportant l'analyse des spécificités et caractéristiques essentielles des eaux marines et de leur état écologique, l'analyse des principales pressions et des principaux impacts, notamment dus à l'activité humaine, sur l'état écologique des eaux. Cet état des lieux s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la mise en œuvre des autres textes européens en matière d'environnement, notamment les domaines de l'eau, de la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages, des oiseaux sauvages, ainsi que des accords internationaux et de la politique commune de la pêche ;

¹⁰ Art. L219-3 du C. env..

¹¹ Art. L219-7 et s. du C. env..

¹² Art. L219-9 du C. env..

¹³ Art. R219-3 du C. env. issu du décret n° 2011-492 du 5 mai 2011 relatif au plan d'action pour le milieu marin, *JORF*, n° 0105, 6/5/2011.

¹⁴ Art. R219-5 du C. env..

– la définition du bon état écologique¹⁵, sur la base d'une définition ministérielle, elle aura pour finalité d'apprécier et de comparer, d'une sous-région marine à l'autre, dans quelle mesure le bon état écologique sera maintenu ou atteint.

– la détermination des objectifs environnementaux et des indicateurs associés. Ils seront précisés par arrêté et doivent être cohérents avec ceux applicables aux mêmes eaux et approuvés dans un cadre européen ou international.

- D'ici 2014, un programme de surveillance¹⁶, en cohérence avec les autres objectifs environnementaux et le cadre régional ou international d'intervention.

Les autorités compétentes devront élaborer un programme de mesures au plus tard en décembre 2015 pour une application au plus tard le 31 décembre 2016. Pour ce faire, le législateur précise que ce programme contribue à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif des écosystèmes et de la biodiversité, qui comprend notamment des aires marines protégées. Ce programme de mesures¹⁷ doit permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre du plan d'action, mais aussi les objectifs déterminés par d'autres directives et intéressant l'eau et les milieux (eaux résiduaires urbaines, Natura 2000, directive cadre eau). La mise en œuvre des mesures du programme doit s'inscrire dans un périmètre donné, relever d'une autorité de référence et être précisé par des modalités opérationnelles d'intervention.

Ce sont les préfets maritimes coordonnateurs désignés qui sont chargés d'organiser l'élaboration du plan d'action pour le milieu marin, de l'approuver et de coordonner sa mise en œuvre¹⁸.

S'agissant d'un document de planification, le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) constitue un chapitre du document stratégique de façade. Il est soumis à consultation des acteurs publics concernés et mis à la disposition du public¹⁹ mais ce document n'est pas soumis à enquête publique.

¹⁵ Art. R219-6 du C. env..

¹⁶ Art. R219-8 du C. env..

¹⁷ Art. R219-9 du C. env..

¹⁸ Art. R219-10 du C. env..

¹⁹ Art. R219-12 et R219-13 du C. env..

B - Évaluation et gestion des risques d'inondation (article L566-1 et s. du Code de l'environnement)

La question des risques naturels est traitée en France depuis plusieurs décennies maintenant²⁰. Après avoir créé un fonds européen de solidarité pour faire face aux situations d'urgence²¹, l'Union européenne a opté pour une démarche plus globale du risque d'inondations/submersions²², en adéquation avec la politique générale de l'eau, en prenant notamment en considération les effets du changement climatique²³. En application de la directive, la transposition instaure une approche globale et écosystémique, elle met en œuvre des moyens adaptés pour la gestion des risques d'inondations.

1- Une approche globale et écosystémique

Cette directive devait être transposée avant décembre 2009, la loi ENE de juillet 2010 comble donc cette lacune, elle est précisée par un texte d'application²⁴. Elle définit l'inondation comme :

« une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires. Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques »²⁵.

L'inondation elle-même est distinguée de ce qui en constitue le risque, c'est-à-dire :

« la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation et de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique »²⁶.

Cette approche globale apparaît aussi au niveau :

²⁰ Le premier texte caractéristique en la matière est la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

²¹ Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOCE*, n° L311, 14/11/2002.

²² Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, *JOCE*, n° L288/27, 6/11/2007.

²³ Voy. B. DROBENKO, « Directive " inondation " : la prévention impérative », *RJE*, 1/2010, p. 25.

²⁴ Décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, *JORF*, n° 0052, 3/3/2011.

²⁵ Art. L566-1 du C. env..

²⁶ Art L566-1-II du C. env..

– de l'évaluation des risques, qui prend en considération à la fois l'histoire du territoire et les perspectives déterminées par le changement climatique, à partir « d'informations disponibles ou pouvant être aisément déduites, tels des relevés historiques et des études sur les évolutions à long terme, en particulier l'incidence des changements climatiques sur la survenance des inondations »²⁷. Établie au niveau des bassins et sous-bassins, l'évaluation conduit à un état des lieux national, permettant d'effectuer « au niveau national une évaluation préliminaire des risques d'inondation désignant en particulier des événements ayant un impact national, voire européen »²⁸, ce qui constitue une taxinomie non exigée par la directive.

– de la portée des risques : la directive développe une approche globalisée, en imposant la prise en considération des « conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations »²⁹. A cet égard la transposition en droit français ne reprend pas précisément ces aspects caractéristiques

La directive, texte de référence, pose très précisément ce cadre écosystémique, tant au niveau international que national. En effet le bassin hydrographique constitue le cadre de référence pour la prévention des risques puisque « les mesures de réduction de ces risques devraient, dans la mesure du possible, être coordonnées à l'échelle d'un bassin hydrographique pour être efficaces »³⁰. De plus, la mise en œuvre des moyens opérationnels comme la planification constitue « l'un des éléments d'une gestion intégrée des bassins hydrographiques »³¹. Cette approche doit être notamment développée au niveau international, l'évaluation comme la planification des risques reposent sur le district hydrographique international situé sur le territoire de chaque État, les États devant assurer « une coordination en vue d'élaborer un plan de gestion des risques d'inondation international unique ou un ensemble de plans de gestion des risques d'inondation coordonnés au niveau du district hydrographique international »³². D'un point de vue opérationnel, les collectivités des Etats partageant un même sous-bassin soumis au risque d'inondation ou de submersion, pourront créer un groupement européen de coopération territoriale (GECT)³³.

²⁷ Art. R566-1 du C. env..

²⁸ Art. R566-3 du C. env..

²⁹ Art. premier de la directive 2007/60 précitée.

³⁰ Préambule point 3 de la directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, *JOCE*, n° L288/27, 6/11/2007.

³¹ Préambule point 17 de la directive 2007/60 précitée.

³² Art. 4 et 8 de la directive 2007/60 précitée.

³³ Créé par le règlement n°1082/2006 du 5 juillet 2006 relatif au Groupement européen de coopération territoriale JOUE L 210 du 31.7.2006, modifié par le règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type – JOUE n° L 347 du 20/12/2013 p. 0303 - 0319

L'évaluation du risque d'inondation et les échanges d'information³⁴, la détermination des zones à risque important³⁵, ainsi que la coordination de la planification³⁶ exige, pour les territoires concernés une approche transnationale, cependant si le législateur n'a pas repris expressément cette exigence, le préfet coordonnateur de bassin assurera la coordination opérationnelle³⁷.

1- De nouveaux moyens

La prévention des risques d'inondations/submersions exige la mise en œuvre de moyens institutionnels et opérationnels.

D'un point de vue institutionnel, si la directive impose une « autorité administrative », qui, aux termes de l'article 3 de la directive 2007/60 peut-être différente de celle responsable de la politique de l'eau au titre de la DCE 2000/60. Pour la France, c'est le préfet coordonnateur de bassin, donc la même autorité, qui assure cette responsabilité³⁸. Toutefois, « l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, par leurs actions communes ou complémentaires, concourent à la gestion des risques d'inondation »³⁹.

La réalisation des objectifs de prévention repose sur plusieurs approches, déterminées par l'évaluation préalable des risques :

– un document stratégique national qui fixe les grands objectifs de réduction des conséquences négatives potentielles associées aux inondations gestion des risques d'inondations, les orientations, le cadre d'action, et les critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation⁴⁰. Sur la base de l'évaluation et de la stratégie nationale, l'État identifie des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale. Ceci constitue une catégorie spécifique de risques dont le traitement devrait être nécessairement adapté. Ces éléments doivent permettre au préfet coordonnateur de bassin de déterminer, au niveau du bassin, les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondations important⁴¹.

– une cartographie qui est à établir au plus tard en décembre 2013. Elle doit comporter les cartes de surfaces inondables et les cartes des risques d'inondations ;

³⁴ Art. 4 de la directive 2007/60 précitée.

³⁵ Art. 5 de la directive 2007/60 précitée.

³⁶ Art. 8 de la directive 2007/60 précitée.

³⁷ Art. R566-8 du C. env..

³⁸ Art. L213-7 du C. env. modifié par l'art. 221-II de la loi Grenelle II.

³⁹ Art. L566-2-II du C. env..

⁴⁰ Art. L566-4 et R566-4 du C. env..

⁴¹ Art. R566-5 du C. env..

– le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI). C'est le document de référence de la planification des risques au niveau européen. Il est à établir avant le 22 décembre 2015⁴².

Le PGRI comporte quant à lui :

– des mesures à l'échelon du bassin ou groupement de bassins, c'est-à-dire des orientations fondamentales et dispositions présentées dans les SDAGE, des dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, des dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti, des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque ;

– les objectifs qu'il fixe sont déclinés au sein de stratégies locales ;

– l'identification possible de travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation en fixant les délais de mise en œuvre.

Ces dispositions vont déterminer la gestion des espaces littoraux et côtiers, notamment ceux soumis à l'aléa du risque d'inondation. Désormais, au-delà des instruments déjà en vigueur sur les espaces littoraux (droit de l'urbanisme, droit de l'eau, protections (espaces naturels sensibles, Natura 2000, sites et paysages) le droit s'enrichit de dispositions qui détermineront l'utilisation du sol et de l'espace. Il en résulte une difficulté quant à l'émergence d'une approche intégrée.

II – A la difficile émergence d'une approche intégrée

Les évolutions intervenues avec la loi ENE du 12 juillet 2010 caractérisent les exigences pour les acteurs du territoire littoral et marin, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou des acteurs socio-économiques.

Ces territoires ont fait l'objet dès les années quatre-vingt-dix d'une approche renouvelée avec l'instauration de la gestion intégrée des zones côtières, avec une recommandation de l'Union européenne, le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone constituant l'instrument juridique le plus abouti de cette stratégie⁴³.

⁴² Art. L566-7 et R566-10 et s. du C. env..

⁴³ Recommandation du 30 mai 2002 précitée et Protocole à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES (GIZC) DE LA MÉDITERRANÉE, signé lors de la Conférence des Plénipotentiaires à Madrid le 21 janvier 2008, ratifié par la loi n° 2009-1186 du 7 octobre 2009

En France, la création des aires marines protégées qui exigent l'intervention coordonnée de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs socio-économiques, notamment avec le comité de gestion⁴⁴, peut constituer un exemple de cette méthodologie renouvelant la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, les nouvelles orientations initiées par la politique maritime intégrée de l'Union européenne⁴⁵ semblent introduire des questionnements quant à l'effectivité de cette démarche intégrée.

De cet ensemble évolutif nous devons retenir que si le droit européen de l'eau, intégrant les risques et le milieu marin favorise une démarche de coordination, la mise en œuvre au plan interne fait apparaître à la fois une protection conditionnée et une certaine complexité des règles applicables

A – Une protection conditionnée

Le droit européen de l'environnement terrestre et marin s'est progressivement enrichi. Les objectifs qualitatifs qu'il impose de réaliser dans un cadre spatio-temporel précisément déterminé, sont assortis d'un ensemble d'aménagements qui se conjugue parfois avec des évolutions contrastées du droit interne. D'un point de vue opérationnel, le droit des espaces littoraux et marins fait ainsi apparaître des stratégies diversifiées mais aussi des règles d'intervention contrastées.

1- Des stratégies diversifiées

Ces stratégies sont développées par des instruments au contenu et à la portée variables, tant au plan national que régional.

a) Au plan national

Au fil du temps, plusieurs documents dits de « stratégie nationale » ont été publiés, plusieurs d'entre eux intéressent la mer et le littoral, c'est le cas notamment de :

– la Stratégie nationale du développement durable (SNDD)⁴⁶ qui comporte un volet, « développement de la gestion intégrée de la mer et du

autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, *JORF*, 8/10/2009.

⁴⁴ Art. L334-1 du C. env..

⁴⁵ Livre vert de la Commission des Communautés européennes, *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*, doc. COM(2006) 275 final, 7/6/2006 ; Lignes directrices de la Commission des Communautés européennes, *Pour une approche intégrée de la politique maritime*, doc. COM(2008) 395 final, 26/6/2008 ; Communication de la Commission des Communautés européennes, *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne*, doc. COM(2008) 791 final, 25/11/2008 ; Proposition de règlement de la Commission des Communautés européennes établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, doc. Com(2010) 494 final, 29/9/2010.

⁴⁶ SNDD 2010/2013 3 « Vers une économie verte et équitable » adoptée le 27 juillet 2010.

littoral » (p. 32), reprenant la déclinaison de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin et intégrant la définition de périmètres cohérents pour les zones côtières et la gouvernance des interfaces terre/mer. Elle préconise l'étude et la mise en place d'une trame bleue marine sur le littoral, les estuaires et en mer, une gestion concertée par écosystème et une réduction et prévention des pollutions liées aux activités portuaires ou venant du continent. Elle comporte un volet « renforcement des contrôles dans toutes les activités liées à la mer », avec des sanctions pour les pollueurs. Dans le même temps, elle prévoit une réforme et une simplification du régime des extractions en mer et consolidation des études d'impact, ainsi que le développement des aquacultures marines ;

– la Stratégie nationale pour la biodiversité. Conformément aux orientations de la Convention pour la diversité biologique que la France a ratifiée en 1994, notre pays a adopté en 2004 sa Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB). Cette dernière a été confortée par le Grenelle de l'environnement. Au terme d'une première période de mise en œuvre des plans sectoriels s'achevant en 2008, le gouvernement a adopté la deuxième programmation 2009-2010 des plans d'actions qui déclinent cette stratégie qui concerne les aires marines protégées, le développement du réseau Natura 2000 en mer et la mise en œuvre de la trame verte et bleue constituent également des actions phares 2009 ;

– la Stratégie nationale pour la mer et le littoral : le Premier ministre a présidé le 8 décembre 2010 un Comité interministériel de la mer (CIMER). Le CIMER a adopté le Livre bleu *Stratégie nationale pour la mer et les océans* qui fixe les grandes orientations stratégiques nationales pour la mer et le littoral. Cette stratégie est caractérisée à la fois par des mesures de protection, par des développements économiques significatifs notamment l'aquaculture, les énergies marines, les extractions de matériaux et le tourisme. La stratégie programme la création de parcs marins ;

– la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui interviendra à l'issue du processus d'évaluation (*cf. supra*).

Ces diverses stratégies interviennent au gré des politiques publiques sectorielles, sans qu'une vision d'ensemble puisse émerger. Par ailleurs, elles associent autant le développement économique que la protection de l'environnement.

b) Au plan régional

Au plan régional, la diversité des documents constitue aussi l'une des caractéristiques majeure. Ainsi, au de-là du schéma régional d'aménagement et du développement du territoire qui reste le document stratégique du Conseil régional⁴⁷, y compris pour ses façades littorales, ont été instaurés un ensemble

⁴⁷ Art. L4251-1 du Code général des collectivités territoriales, créé par l'article 34 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, modifié par la loi 99-533 du 25 juin 1999.

de documents qui intéressent aussi l'espace littoral et marin, c'est le cas notamment :

– du plan régional de l'agriculture durable fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux⁴⁸ ;

– des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine⁴⁹ qui sont établis dans chaque région comportant une façade maritime afin de recenser les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable, relevant de la compétence de l'État dans la région. L'élaboration intervient en concertation avec des représentants élus des collectivités territoriales, des représentants des établissements publics et des professionnels concernés, ainsi que des personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage et de mise en valeur de la mer et du littoral ;

– le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁵⁰, élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État en association avec un comité régional Trame verte et bleue créé dans chaque région. Avec le livre bleu issu du Grenelle de la mer, les trames bleues marines sont en perspective (art. 69 du livre bleu approuvé en décembre 2009) ;

– le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)⁵¹ dont chaque région se dote. Il est élaboré par le préfet de région et le président du conseil régional après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.

Avec une variabilité quant aux modes d'élaboration et du contenu, ces instruments de planification viennent conforter des documents déjà existants, ce qui est le cas avec les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) relevant de la compétence de l'État ou pouvant constituer un chapitre individualisé du SCOT avec l'accord de l'État. C'est le cas aussi les documents de planification dans le domaine de l'eau. En effet, les SDAGE doivent traiter des eaux côtières, de baignade mais aussi des risques naturels liés à l'eau : inondations, submersions notamment.

Face à cette multiplication des interventions, force est de constater que nous sommes face à des règles d'interventions contrastées.

⁴⁸ Art. L111-2-1 du Code rural et de la pêche créé par la loi 27 juillet 2010 précitée.

⁴⁹ Art. L923-1-1 du Code rural et de la pêche.

⁵⁰ La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement inscrit dans son article 24 la définition du concept de trame verte et bleue, la loi du 27 juillet 2010 détermine leur régime juridique. Cf. art. L371-3 du C. env. créé par l'article 121 de la loi du 27 juillet 2010.

⁵¹ Art. L222-1 et s. du C. env. issu de l'article 68 de la loi du 27 juillet 2010.

1- Des règles d'intervention contrastées

Au-delà des stratégies, le droit applicable à ces espaces s'est progressivement enrichi, tout en connaissant aussi des évolutions.

Les instruments de protection applicables sur les espaces terrestres ont été étendus aux espaces littoraux et marins, c'est le cas notamment avec l'instauration du réseau Natura 2000⁵² qui concerne « des sites marins et terrestres », des réserves naturelles⁵³ qui peuvent affecter « le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises », des arrêtés de biotopes qui intéressent « le patrimoine naturel »⁵⁴, des SAGE qui doivent intégrer les eaux côtières, les eaux de baignade et les risques, en comportant un volet réglementaire⁵⁵. Par ailleurs, dans ces espaces, les instruments de maîtrise foncière peuvent aussi contribuer de manière caractérisée à déterminer les conditions d'occupations du sol et de l'espace. C'est le cas avec les interventions du Conseil général⁵⁶, du Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres⁵⁷. Enfin les parcs marins⁵⁸ constituent aujourd'hui des instruments de référence pour la gestion les espaces littoraux et marins.

Mais le droit interne connaît aussi des évolutions caractérisées par des assouplissements successifs ; la loi Grenelle II n'échappe pas à cette tendance. Deux nouvelles exceptions à la loi littoral apparaissent en effet :

- le législateur supprime l'exigence de permis de construire sur le domaine public maritime⁵⁹, un texte réglementaire précisera la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui seront dispensés de toute formalité ;

- l'extension de l'exception d'interdiction de construction dans la bande des 100 mètres⁶⁰. En effet, alors qu'en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs, sauf pour certains équipements, le législateur étend aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables qui resteront soumises à enquête publique.

⁵² Art. L414-1 du C. env..

⁵³ Art. L332-1 du C. env..

⁵⁴ Art. L411-1 du C. env..

⁵⁵ Art. L212-3 et s. du C. env..

⁵⁶ Art. L142-1 et s. du C. urb..

⁵⁷ Art. L322-3 du C. env..

⁵⁸ Art. L334-3 du C. env..

⁵⁹ Art. L421-5 du C. urb. modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ; art. 90-V., R 421-8-1 c.urb.

⁶⁰ Art. L146-4-III du C. urb..

De plus, est supprimée l'exception introduite en 2005 d'une application exclusive de la loi littoral aux abords des lacs de plus de 1000 ha dans certaines zones de montagne⁶¹. De même que des précisions sont apportées au regard des aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables. En fixant un seuil aux aménagements légers concernés par une autorisation, le texte conduit à réserver la procédure à des aménagements légers « substantiels » caractérisés par leur impact sur l'environnement ou l'enquête publique, voire une mise à disposition préalable du public, mais ceci exclu ceux non ainsi référencés⁶². *De facto*, nous passons de l'aménagement léger conditionné à l'aménagement significatif, même s'il est inscrit dans une procédure d'autorisation.

Enfin, des mesures spécifiques aux départements d'outre-mer⁶³ sont prévues. Ainsi, dans ces départements, les agences voient leurs missions renforcées⁶⁴ et les procédures de régularisation des constructions sont précisées.

La diversité des instruments de référence caractérise le droit en vigueur dans les espaces littoraux et marins, mais la multiplication des exceptions aux règles de protection, préjuge mal d'une approche « durable ». De cet ensemble, nous pouvons retenir une certaine complexité.

B – La complexité des règles en vigueur

Le paysage juridique applicable aux espaces littoraux et marins a profondément évolué. L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics (le Conservatoire du littoral, l'Agence des aires marines protégées) peuvent ainsi intervenir sur ces espaces, à la fois terrestre et marins. Les évolutions intervenues au cours de la décennie ont complexifié le contexte juridique, la hiérarchie des normes a évolué, le droit opposable en est transformé.

1- D'un point de vue de la hiérarchie des normes

La loi du 27 juillet 2010 modifie la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme jusqu'alors en vigueur. La réforme de l'article L111-1-1⁶⁵ supprime pour l'avenir la spécificité qui caractérisait les DTA en zone de montagne et de littoral. Les nouvelles directives d'aménagement et de développement durable (DTADD)⁶⁶ ne sont pas opposables, elles ne constituent que des instruments de

⁶¹ Art. 21 de la loi ENE supprimant le deuxième alinéa de l'art. L145-1 du C. urb., introduit par l'art. 187 de la Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, *JORF*, n° 46, 24/2/2005.

⁶² Modification du deuxième alinéa de l'art. L146-6 du C. urb. par l'art. 241-II de la loi ENE.

⁶³ Ces dispositions figurent à l'art. 32 de la loi ENE qui modifie certains articles de la loi 96-1241 du 30 décembre 1996, du C. urb. ou du Code général de la propriété des personnes publiques.

⁶⁴ Art. L321-1 du C. urb..

⁶⁵ Art. 13-II de la loi du 27 juillet 2010.

⁶⁶ Art. L 113-1 et s du C. urb. issus de l'art. 13-I de la loi du 27 juillet 2010.

programmation. Le législateur multiplie les instruments et les combinaisons. Ainsi, le SMVM, non obligatoire, est maintenu malgré l'émergence de nouveaux instruments obligatoires en zone littorale et marine. L'architecture normative place désormais le SCOT au cœur de cet édifice, sa présence détermine les rapports entre les documents. Deux éléments doivent être indiqués à cet égard.

Premièrement, le SCOT doit être compatible avec un ensemble de textes et de documents⁶⁷ : les lois montagne et littoral, mais aussi le SDRIFF, les SAR des DOM, le PADD Corse⁶⁸, les Chartes des parcs nationaux et régionaux, les orientations des SDAGE et des SAGE. Une nouveauté est notable, il doit prendre en compte les schémas de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux, qui comportent les « trames bleues et vertes ».

De plus, le SCOT prennent en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics⁶⁹. Mais, ils doivent aussi être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L212-1 du Code de l'environnement, les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L212-3 du même code.

Il s'agira aussi de préciser, au sein même du SCOT, la hiérarchie établie entre le document d'orientations et d'objectifs et le PADD avec la formule du « respect des objectifs du PADD »⁷⁰. Le juge sera nécessairement sollicité pour indiquer s'il y a ou non « respect », s'agit-t-il de compatibilité, de prise en compte ? Sommes-nous en-deà, en deçà ?

Deuxièmement, le PLU doit être compatible avec le SCOT ou le(s) schéma(s) de secteur⁷¹ et, en son absence avec les mêmes documents. La référence aux « documents tenant lieu de PLU et aux cartes communales » a disparu, même si le texte relatif aux cartes communales reprend le même dispositif⁷². Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible dans un délai de trois ans.

Toutefois, afin de tendre vers une démarche intégrée, les textes en vigueur jusqu'alors donnaient une certaine prééminence aux instruments de planification

⁶⁷ Art. L111-1-1 alinéa premier du C. urb..

⁶⁸ Dont le régime juridique a été modifié par la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse, *JORF*, n° 0282, 6/12/2011.

⁶⁹ Art. L122-1-12 du C. urb..

⁷⁰ Art. L122-1-4 du C. urb..

⁷¹ Art. L111-1-1 al. 3 du C. urb..

⁷² Art. 221-VI de la loi ENE modifiant l'art. L124-2 du C. urb..

du droit de l'environnement sur ceux du droit de l'urbanisme, notamment par « la mise en compatibilité » de ces derniers avec les nouvelles dispositions instaurée par le droit de l'environnement. Cette logique est globalement maintenue et confirmée avec les exemples de la création de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine⁷³ et de la création des plans de gestion de risques d'inondations (PGRI), qui conduit à imposer une obligation de compatibilité au SDRIF, au SAR, au SCOT, au PLU et aux cartes communales, avec les objectifs de ces documents⁷⁴.

En revanche, un processus inverse est imposé puisque le classement d'un périmètre de développement prioritaire des énergies renouvelable doit être compatible avec les documents d'urbanisme en vigueur⁷⁵, tandis que la révision d'un SAR entraîne la mise en compatibilité de Charte du parc national⁷⁶. De plus, la mise en œuvre, d'une part, du projet d'intérêt général (PIG), en application d'une DTADD⁷⁷ et, d'autre part, de l'extension de la déclaration de projet⁷⁸ modifie la hiérarchie des normes. Avec le volet « aménagement » de ce nouveau PIG et les nouvelles possibilités de déclaration de projet, le législateur privilégie désormais de manière significative l'opportunité de l'aménagement sur la stabilité des diverses règles locales de la planification, avec deux régimes.

Enfin, la déclaration de projet à l'initiative de l'État ou à l'initiative conjointe de l'État, d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités peut conduire « aux adaptations nécessaires » de certains documents de planification urbaine (SDRIF, SAR, SADD Corse) et environnementales (Charte de Parc naturel régional ou national, SDAGE, SAGE, ZPPAUP, schéma régional de cohérence écologique ou du plan climat-énergie territorial, approuvés sur le territoire). Il est précisé que ces adaptations interviennent dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au contenu de ces règlements ou de ces servitudes, et dans le cadre de la procédure prévue aux articles L122-15 et L123-16 du Code de l'urbanisme. De même que la déclaration de projet qui affecte l'économie générale du PADD d'un SCOT, et en l'absence du SCOT d'un PLU, conduit à la mise en comptabilité du document d'urbanisme en application des procédures prévues aux articles L122-15 et L123-16 du Code de l'urbanisme.

En zone littorale le DSF impose un rapport de compatibilité aux « plans, programmes et schémas applicables dans ce périmètre, les projets situés et les autorisations délivrées dans ce périmètre, ainsi que les actes administratifs pris

⁷³ Nouvel art. L642-3 du Code pénal issu de l'art. 28-1 de la loi du 27 juillet 2010.

⁷⁴ Art. L 121-1 du C. urb. ; art. L4433-7 du CGCT ; nouvel art. L122-13 du C. urba. ; nouvel art. L123-1-10 du C. urb. ; art. L124-2 modifié et art. 221-IV de la loi 2010-788, la France devait transposer cette directive avant juillet 2010.

⁷⁵ Art. 85-III de la loi ENE.

⁷⁶ Art. 140 de la loi ENE modifiant l'art. L331-15 du C. env..

⁷⁷ Art. L113-4 et L121-9 du C. urb..

⁷⁸ Art. L300-6 du C. urb..

pour la gestion de l'espace marin », de même que, s'ils sont « susceptibles d'avoir des incidences significatives dans le périmètre d'une façade maritime », ils « prennent en compte les objectifs et mesures du document stratégique de façade ».

Dans l'interface terre-mer, que caractérise notamment la gestion intégrée des zones côtières, le droit de l'urbanisme apparaît bien au cœur de ces nouveaux objectifs de gestion de l'espace littoral et marin⁷⁹.

Cependant, deux instruments instaurés dans le cadre de la politique maritime ont aussi un impact sur cette hiérarchie. Ainsi, le schéma régional de développement de l'aquaculture marine (SRDAM)⁸⁰ prend en compte les autres documents de planification et notamment les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux mentionnés à l'article L212-1 du Code de l'environnement et, s'il existe, le schéma de mise en valeur de la mer ou, au sein d'un schéma de cohérence territoriale, le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. Tandis que le plan régional de l'agriculture durable (PRAD)⁸¹ prend en compte les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux mentionnés à l'article L212-1 du Code de l'environnement et des schémas régionaux de cohérence écologique mentionnés à l'article L371-3 du même code ainsi que les orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durables définies à l'article L113-1 du Code de l'urbanisme. Le contenu de ce document est porté à la connaissance des autorités locales compétentes lors de l'élaboration des SCOT et des PLU.

Ces nombreux apports ne clarifient pas la lisibilité du droit en vigueur dans les espaces littoraux et marins, d'autant que les possibles évolutions des documents locaux d'urbanisme (révision, modification) peuvent intervenir en la forme dite simplifiée. Il en résulte une certaine complexité, une difficile coordination effective. Leur portée doit aussi être appréciée.

2- Du point de vue de la portée

C'est au regard de la portée de ces instruments sur les décisions d'occupation du sol et de l'espace que nous pouvons apprécier la pertinence de cette architecture. L'article L111-1-1 tel que développé par le Code de l'urbanisme instaure une hiérarchie « ascendante ». C'est la présence d'un PLU (ou carte communale) qui établit la clé de lecture de cette portée. Notons que si les documents stratégiques nationaux sont en principe exclus de cette portée, d'autres peuvent déterminer

⁷⁹ Art. 219-4 du C. env..

⁸⁰ Art. L923-1-1 du Code rural et de la pêche maritime créé par loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, art. 85-V.

⁸¹ Art. L111-2-1 du Code rural et de la pêche maritime.

l'octroi de décisions. A cet égard, les lois montagne et littoral instaurent des règles qui s'imposent à toute personne publique et privée, à tout projet⁸².

Notons ainsi que le document stratégique de façade instaure une portée juridique pour les plans, les programmes, les schémas, les projets situés et les autorisations délivrées sur ces espaces prennent en compte les objectifs et mesures instaurées⁸³.

De même, le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) impose la compatibilité aux programmes et décisions dans le domaine de l'eau⁸⁴. Enfin, les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine⁸⁵ imposent à l'autorité administrative de prendre en compte ces schémas lors de la délivrance des autorisations d'utilisation du domaine public maritime. Les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements prennent en compte ces schémas, notamment en veillant à l'accessibilité des zones aquacoles qu'ils prévoient.

Les textes établissent cette hiérarchie des normes, chaque document s'inscrivant ainsi dans un ordonnancement permettant d'identifier les règles qu'il doit respecter et celles qu'il impose⁸⁶.

Les parcs marins ne sont pas sans effet sur les décisions de l'État et les collectivités territoriales « veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion »⁸⁷.

Il apparaît bien, au regard de la portée juridique de ces divers documents que la lisibilité du droit pour le public, n'a pas nécessairement été prise en considération, peut-être la sécurité juridique, notamment des aménageurs, si souvent évoquée sera-t-elle mieux garantie.

Le droit en vigueur en zone littorale et marine a été enrichi avec la loi du 27 juillet 2010, les apports sont caractérisés, la loi littoral a subi quelques aménagements complémentaires. La mise en œuvre de ces dispositions est atténuée par l'urbanisme de projet⁸⁸, c'est-à-dire l'urbanisme d'opportunité

⁸² Art. L145-1 et L146-1 du C. urb..

⁸³ Art. L214-9 du C. env..

⁸⁴ Art. L566-7 du C. env..

⁸⁵ Art. L923-1-1 dernier alinéa du Code rural et pêche maritime.

⁸⁶ Au-delà de l'art. L111-1-1 du C. urb., entre autres les art. L122-1-12, L123-1-9, L124-2, L122-11-1, L123-14-1 du C. urb..

⁸⁷ Art. L334-5 du C. env..

⁸⁸ Annoncé par l'art. 25 de la loi ENE : Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, *JORF*, n° 0005, 6/1/2012, Ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 0297, 23/12/2011 ; Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, *JORF*,

difficilement conciliable avec une approche durable et intégrée. Les évolutions les plus caractéristiques interviendront avec la mise en œuvre opérationnelle de la politique maritime intégrée et des projets urbains. A ce titre, les possibilités désormais offertes avec les assouplissements intervenus dans le cadre des opérations d'aménagement⁸⁹ seront nécessairement plus significatives sur les territoires y compris les plus fragiles, comme le littoral.

Conclusion

Les stratégies maritimes de l'Union européenne comme de la France (livre bleu du grenelle de la mer) préconisent un développement exponentiel des activités en mer et littoral : aquaculture, énergie, extraction de matériaux, aquaculture, transports tourisme etc. La compétitivité est au cœur de ces développements, depuis l'affirmation de la stratégie de Lisbonne.

La préservation des espaces littoraux exige d'identifier quelques priorités, mais aussi de mesurer l'évolution des territoires. De ce point de vue l'instauration d'indicateurs environnementaux serait opportune : la mesure de l'artificialisation, de l'étalement urbain, des consommations de l'eau, du sol, de la production des déchets pourrait contribuer à déterminer la capacité de charge de ces écosystèmes fragiles.

Nous devons observer que la méthode de la GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES (GIZC) a quelque peu été occultée, que la politique maritime de l'Union européenne, fondée sur le développement économique risque de tendre vers une approche en rupture, privilégiant le maritime sur le terrestre. Ces développements risquent de complexifier le droit en vigueur tout en conduisant à renforcer les possibilités d'urbanisation dans ces espaces, toute activité en développement en mer devant trouver un ancrage sur le littoral.

L'évolution du droit en vigueur en zone littorale et marine depuis la loi de 1986 a conduit à caractériser aussi le rôle de la jurisprudence⁹⁰. Les apports les plus récents, dont ceux de la loi du 27 juillet 2010 vont nécessiter l'intervention de cet acteur majeur, parfois dernier refuge à la définition des concepts et à l'établissement d'une certaine cohérence, le juge.

n° 0209, 9/09/2011 ; Ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme, *JORF*, n° 0266, 17/11/ du 17/11/2011.

⁸⁹ Notamment l'art. L300-6 du C. urb. issu de l'art. 19-V de la loi ENE.

⁹⁰ N. CALDERARO, *Loi littoral & loi montagne - Guide de la jurisprudence commentée*, EFE les éditions, Paris, 2005.