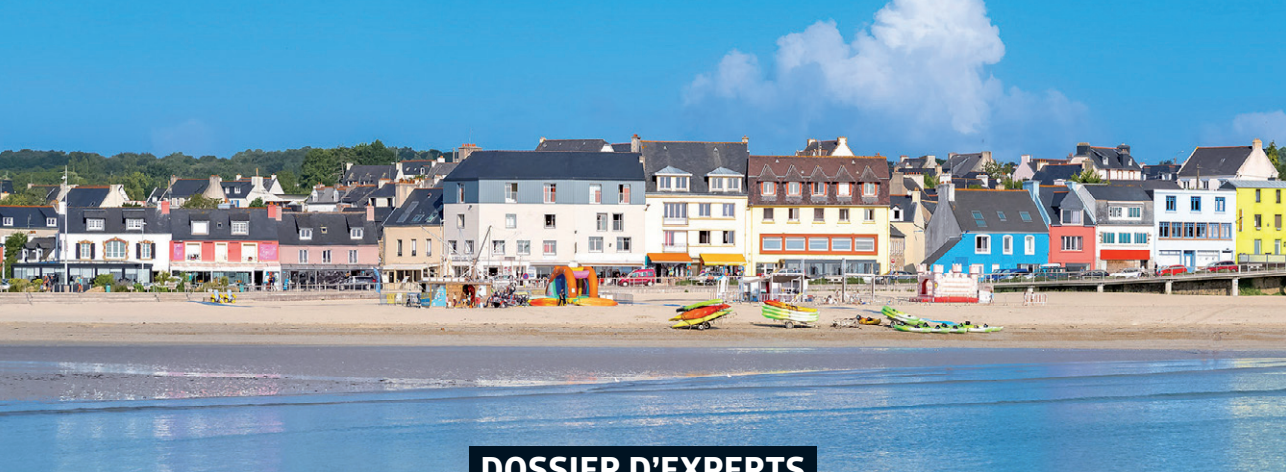




DOSSIER D'EXPERTS

5^e édition

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

La loi Littoral

Maîtriser le droit de l'urbanisme littoral

Loïc Prieur

Maître de conférences à Sorbonne Université, avocat

La loi Littoral

Maîtriser le droit de l'urbanisme littoral

Approuvée à l'unanimité par le Parlement il y a plus de trente-cinq ans, la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral est la pierre angulaire du dispositif encadrant l'occupation du sol sur les communes littorales. Elle suscite toujours des débats entre ceux qui voudraient la voir assouplie pour permettre le développement des communes littorales et ceux qui, au contraire, souhaitent la sanctuariser afin de protéger le bord de mer d'une urbanisation qui consomme chaque année toujours plus d'espaces naturels et agricoles.

La loi Littoral est aussi au cœur d'un contentieux très abondant qui entraîne souvent l'annulation de permis de construire et de plans d'urbanisme et qui expose les collectivités à de redoutables conséquences indemnitaires. L'imprécision de la loi et les fluctuations de la jurisprudence sont souvent accusées d'alimenter cette situation.

La loi Littoral n'avait, jusqu'à présent, été modifiée que de manière marginale. La loi Elan de novembre 2018 a entraîné une évolution majeure. En faisant du Scot le document de référence, elle a permis une évolution de la jurisprudence du Conseil d'État sur les conditions d'opposabilité de la loi Littoral aux documents d'urbanisme mais également aux décisions liées à l'usage du sol. La loi Climat et résilience d'août 2021 quant à elle permet à la loi Littoral de gérer les conséquences du recul du trait de côte.

Cette cinquième édition de *La loi Littoral*, nourrie par plus de vingt années de pratique, d'enseignement et de recherche, est donc entièrement remaniée pour rendre compte de ces évolutions et expliquer un droit qui demeure complexe. Elle propose au lecteur les clés pour comprendre les enjeux de la loi et limiter les risques contentieux liés aux opérations d'urbanisme sur les communes littorales.

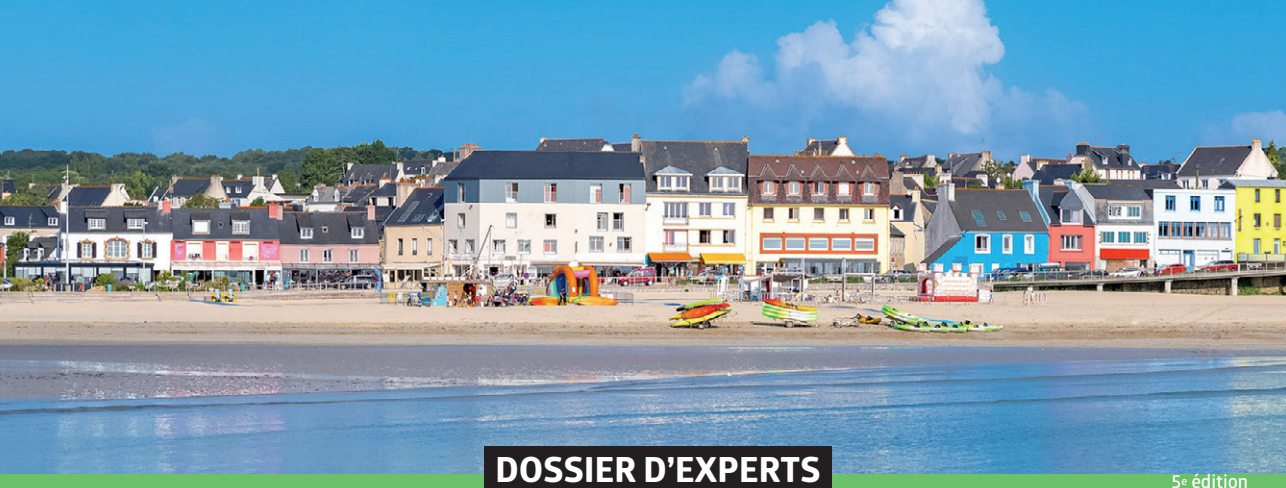


Loïc Prieur est maître de conférences à Sorbonne Université, rattaché au laboratoire Médiations ; il dirige le master d'urbanisme et d'aménagement « Stratégie, projets et mobilités de la ville de demain ». Il est également avocat spécialisé en droit public et en droit de l'urbanisme.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-1882-0

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

5^e édition

La loi Littoral

Maîtriser le droit de l'urbanisme littoral

Loïc Prieur

Maître de conférences à Sorbonne Université, avocat

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence DE 391A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication
sans autorisation du
Centre Français d'exploitation
du droit de Copie.

CFC

20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-1882-0

ISBN version numérique : 978-2-8186-1883-7

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Novembre 2021

Dépôt légal à parution

Sommaire

Principaux sigles et abréviations	p.7
Introduction	p.9
A - La construction progressive d'un droit du littoral	p.10
1. Le droit du domaine public maritime	p.10
2. L'apparition d'un droit du littoral au-delà du domaine public maritime	p.14
B - La mise en œuvre de la loi Littoral	p.21
1. La loi Littoral et les collectivités locales, un rendez-vous manqué	p.21
2. La loi Elan : un retour à l'esprit de la loi Littoral	p.24

Partie 1

Le champ d'application et la valeur juridique de la loi Littoral

Introduction	p.29
Chapitre I	
Le champ d'application spatial de la loi Littoral	p.31
A - La notion de commune littorale	p.32
1. La distinction entre les communes riveraines de la mer et les communes riveraines des estuaires et des deltas	p.33
2. Les communes riveraines des estuaires et des deltas	p.37
3. Le champ d'application des règles relatives aux espaces proches du rivage et à la bande de cent mètres	p.37
B - L'application de la loi Littoral en mer	p.39
C - L'application de la loi Littoral aux communes également soumises à la loi Montagne	p.41
1. Les communes littorales riveraines de la mer incluses dans une zone de montagne	p.41
2. Les communes littorales riveraines des plans d'eau de plus de 1 000 hectares incluses dans les zones de montagne	p.42

Chapitre II

Le champ d'application matériel de la loi Littoral p.45

A - Un large champ d'application matériel p.45

1. Les décisions prises au titre du Code de l'urbanisme p.45

2. Les décisions prises au titre d'autres législations p.46

B - Les opérations exclues du champ d'application de la loi Littoral p.47

1. Les installations liées à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et celles nécessaires au fonctionnement des services publics portuaires autres que les ports de plaisance p.48

2. La dérogation spécifique aux stations d'épuration d'eaux usées p.50

3. Les règles applicables aux ouvrages de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable p.52

Chapitre III

La valeur juridique de la loi Littoral p.55

A - La double opposabilité de la loi Littoral p.56

1. Les règles applicables aux seuls documents d'urbanisme p.57

2. L'opposabilité de la loi Littoral aux décisions liées à l'usage du sol p.59

B - L'expérience des directives territoriales d'aménagement p.62

1. Les DTA et les documents produisant les mêmes effets p.62

2. L'appréciation de la compatibilité entre la loi Littoral et les DTA p.64

3. La loi Littoral doit être appliquée à travers les dispositions de la DTA p.66

C - La mise en œuvre de la loi Littoral par les schémas de cohérence territoriale p.69

1. L'affirmation progressive du rôle du Scot dans la mise en œuvre de la loi Littoral p.70

2. L'opposabilité de la loi Littoral aux décisions liées à l'usage du sol en présence d'un Scot p.73

Partie 2

Les règles d'aménagement et de protection instaurées par la loi Littoral

Introduction p.81

Chapitre I

La détermination de la capacité d'accueil, des coupures d'urbanisation et des zones exposées au recul du trait de côte p.83

A - La capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser p.84

1. Origine et contenu de la notion de capacité d'accueil p.84

2. La mise en œuvre de la notion de capacité d'accueil p.85

B - Les coupures d'urbanisation p.86

1. La notion de coupure d'urbanisation p.87

2. Les modalités de préservation des coupures d'urbanisation p.88

C - Les zones de recul du trait de côte p.90

Chapitre II

Agglomérations, villages, hameaux nouveaux et secteurs déjà urbanisés p.93

- A - L'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants p.94
 - 1. Une définition large de la notion d'extension de l'urbanisation p.94
 - 2. L'exigence de continuité avec les agglomérations et les villages existants p.98
 - 3. Les dérogations au principe de continuité avec les agglomérations et les villages existants p.103
- B - Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement p.107
 - 1. Les critères du hameau nouveau intégré à l'environnement p.108
 - 2. L'obligation d'inscrire le hameau nouveau intégré à l'environnement dans le PLU p.109
 - 3. Les modalités de traduction du hameau nouveau intégré à l'environnement dans le PLU... p.111
- C - Les secteurs déjà urbanisés p.111
 - 1. L'origine des secteurs déjà urbanisés p.112
 - 2. Le régime juridique des secteurs déjà urbanisés p.113

Chapitre III

Les espaces proches du rivage p.115

- A - La notion d'espace proche du rivage p.115
 - 1. L'articulation des règles relatives aux espaces proches du rivage et à la bande de cent mètres p.116
 - 2. L'étendue des espaces proches du rivage vers l'intérieur des terres p.117
- B - La notion d'extension limitée de l'urbanisation p.119
 - 1. La notion d'extension de l'urbanisation p.119
 - 2. L'appréciation du caractère limité de l'extension de l'urbanisation p.121
 - 3. Le rôle du Scot dans l'appréciation de l'extension limitée de l'urbanisation p.123
- C - Les règles de procédures spécifiques aux espaces proches du rivage p.124
 - 1. Extension de l'urbanisation conforme à un Scot ou à un SAR ou compatible avec un SMVM p.124
 - 2. Extension de l'urbanisation justifiée et motivée par le plan local d'urbanisme selon des critères tirés de la configuration des lieux ou de l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau p.125
 - 3. Extension de l'urbanisation autorisée par le préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites p.126

Chapitre IV

Le régime juridique de la bande littorale de cent mètres p.129

- A - La notion d'espace urbanisé p.129
 - 1. L'assimilation de l'espace urbanisé à l'agglomération ou au village existant p.130
 - 2. Les frontières de l'espace urbanisé p.130
 - 3. L'application des règles relatives aux espaces proches du rivage dans la bande de cent mètres p.131
- B - Les règles applicables en dehors des espaces urbanisés de la bande de cent mètres p.132
 - 1. Le calcul de la bande de cent mètres p.132
 - 2. Les constructions nouvelles, les constructions existantes et les changements de destination p.133
 - 3. Les constructions ou installations qui nécessitent la proximité immédiate de l'eau p.134

Chapitre V

Le régime juridique des espaces naturels p.137

A - La préservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral p.137

1. L'identification des espaces remarquables et caractéristiques p.138
2. Les travaux et aménagements admis dans les espaces remarquables et caractéristiques p.142

B - L'obligation de classer les espaces boisés les plus significatifs de la commune au titre de l'article L.113-1 du Code de l'urbanisme p.147

1. La notion d'espace boisé significatif p.147
2. La procédure spécifique aux espaces boisés significatifs p.148

Chapitre VI

Les règles applicables à la création de routes, aux terrains de camping et de stationnement de caravanes et aux opérations de réhabilitation de sites comportant des constructions dégradées p.149

A - Le régime de la création de routes p.149

1. La notion de route de transit et de route de desserte locale p.150
2. Le régime de la construction de routes dans la bande de cent mètres p.151
3. L'exception prévue par l'article L.121-6 du Code de l'urbanisme en cas d'insularité ou de contraintes liées à la configuration des lieux p.152
4. L'articulation des articles L.121-4 et L.121-6 du Code de l'urbanisme p.153

B - Les dispositions applicables à l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes p.153

1. En dehors des espaces urbanisés, le terrain de camping ou de stationnement de caravanes doit faire l'objet d'un secteur spécifique du document d'urbanisme p.154
2. Les terrains de camping et de stationnement de caravanes sont soumis aux dispositions relatives à l'extension de l'urbanisation p.154
3. Les terrains de camping et de stationnement de caravanes dans la bande de cent mètres ou dans les espaces remarquables p.155

C - Les schémas d'aménagement des plages p.156

1. Le contenu du schéma d'aménagement des plages p.157
2. La procédure d'élaboration du schéma est centralisée p.158

Conclusion p.159

Bibliographie p.161

Principaux sigles et abréviations

<i>AJCT</i>	<i>Actualité juridique – Collectivités territoriales</i>
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique – Droit administratif</i>
<i>AJPI</i>	<i>Actualité juridique – Propriété immobilière</i>
<i>BJDU</i>	<i>Bulletin de jurisprudence – Droit de l’urbanisme</i>
CA	Cour d’appel
CAA	Cour administrative d’appel
<i>CJGE</i>	<i>Cahier juridique de l’électricité et du gaz</i>
c/	Contre
Cass.	Cour de cassation
Coll.	Collection
D. (IR), (SC)	<i>Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey depuis 1965) ; IR : Informations rapides ; SC : Sommaires commentés</i>
<i>DMF</i>	<i>Droit maritime français</i>
<i>Dr. adm.</i>	<i>Droit administratif</i>
<i>Dr. env.</i>	<i>Droit de l’environnement</i>
<i>Dr. rur.</i>	<i>Revue de droit rural</i>
DTA	Directive territoriale d’aménagement
EDCE	Études et documents du Conseil d’État
Éd.	Éditeur
<i>Gaz. Pal.</i>	<i>Gazette du palais</i>
<i>JCP (éd. G.) (éd. N) (éd. A)</i>	Jurisqueuseur périodique ; I. Première partie, II. Deuxième partie, III... Éd. G : édition générale ; éd. N : édition notariale ; éd. A : édition administration et collectivités territoriales
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	<i>Les Petites affiches</i>
<i>Mon. TP</i>	<i>Moniteur des travaux publics et du bâtiment</i>
Padduc	Plan d’aménagement et de développement durable de la Corse
PLU	Plan local d’urbanisme

Obs.	Observations
<i>Quot. jur.</i>	<i>Le quotidien juridique</i>
<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>RDI</i>	<i>Revue de droit immobilier</i>
<i>RDP</i>	<i>Revue du droit public et de la science politique</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>RHDFE</i>	<i>Revue historique de droit français et étranger</i>
<i>RJE</i>	<i>Revue juridique de l'environnement</i>
<i>RRJ</i>	<i>Revue de la recherche juridique</i>
<i>Rec.</i>	<i>Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'État</i>
Rééd.	Réédition
Req.	Requête
<i>S</i>	<i>Recueil Sirey</i>
SAR	Schéma d'aménagement régional
Scot	Schéma de cohérence territoriale
SFDE	Société française pour le droit de l'environnement
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
TA	Tribunal administratif
V.	Voir
Zico	Zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux
Znieff	Zone d'intérêt écologique floristique et faunistique
ZPS	Zone de protection spéciale

Introduction

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral (dite loi Littoral) est l'aboutissement d'une longue construction juridique qui débute avec l'ordonnance de Colbert sur la Marine du mois d'août 1681. Naturellement, ce premier texte ne se préoccupe pas de maîtriser l'urbanisation en bord de mer ou d'assurer l'accès du rivage au plus grand nombre. À cette époque, nul ne songeait à fréquenter un littoral qui était perçu comme « *le lieu du déluge, le contraire du calme et de la tranquillité, [...] le bord du gouffre, des abysses, [...] le lieu des apparitions des monstres de la mer, [...] le lieu du rejet des excréments de la mer, le lieu des rapt, des pirates, [...] le lieu de l'antihygiénisme* »¹.

Peu à peu, à partir du XVIII^e siècle, la perception du littoral va évoluer favorablement alors qu'une partie de la population commence à s'intéresser à ce qui existe à l'extérieur des villes, que la curiosité s'éveille pour les phénomènes naturels tels que les marées, les vents et les courants et que les bains de mer prouvent leurs vertus. L'attraction du public pour le rivage ne cessera dès lors de s'accroître et en deux siècles à peine, le littoral, ce « *territoire du vide* »², va devenir « *un lieu privilégié d'investissement, dans les deux sens, matériel et affectif du terme* »³.

L'accès du public au bord de la mer devient alors une problématique essentielle. Jusqu'aux années 1970, le dispositif juridique existant, uniquement fondé sur le domaine public maritime, n'offre qu'une réponse imparfaite puisqu'il ne régit qu'une étroite bande de contact entre la terre et la mer. Il s'avère insuffisant pour contenir une pression touristique qui augmente d'année en année. Mais, plus encore, il est inadapté aux nouvelles aspirations d'un public qui ne se contente plus d'accéder au bord de la mer pour s'y baigner, mais qui souhaite également s'y promener et bénéficier d'un paysage naturel préservé. Afin d'y répondre, un droit du littoral⁴ va être progressivement constitué. La loi Littoral, en particulier son volet urbanisme auquel cet ouvrage est consacré, en constitue la clé de voûte (A).

1. Luginbühl Yves, « La découverte du paysage littoral ou la transition vers l'exotisme », *Le paysage littoral, voir, lire, dire*, Presses universitaires de Rennes, École régionale des Beaux-arts de Rennes, coll. « Cahiers paysages et espaces urbains » n° 3, 1995, p. 8.

2. Corbin Alain, *Le territoire du vide. L'Occident et le désir du rivage 1750-1840*, Champs Flammarion, 1990, p. 11.

3. Caillosse Jacques, « Qui a peur du droit du littoral ? », *RJE* n° 4, 1996, p. 516.

4. Prieur Loïc, *Droit et littoral, recherches sur un système juridique*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Bretagne-Occidentale, décembre 2001.

Votée trois ans après les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la loi Littoral était conçue pour être mise en œuvre à travers la planification spatiale. Les régions littorales avaient la faculté de proposer des prescriptions particulières qui auraient permis de décliner localement les principes posés par le législateur. Cette logique n'a pas fonctionné. La planification spatiale ne s'est pas suffisamment saisie de la mise en œuvre de la loi Littoral laissant en grande partie à la jurisprudence le soin d'en définir les modalités d'application. Ce mouvement a été amplifié par l'opposabilité directe de la loi Littoral aux décisions liées à l'usage du sol qui invite le juge à contrôler la conformité des projets d'aménagement avec la loi Littoral sans tenir compte de la traduction qui en est faite par les documents d'urbanisme. Légitimement, bien qu'ils en soient en partie responsables, les élus se sentent aujourd'hui dépossédés de leur rôle.

La situation n'est pourtant pas irréversible. L'expérience des directives territoriales d'aménagement (DTA) a montré que la loi Littoral pouvait être appliquée à travers le prisme d'un schéma d'aménagement sans que la territorialisation qui en résulte ne se fasse au détriment de la protection du littoral. Si ces DTA sont vouées à disparaître, les schémas de cohérence territoriale (Scot), dont le rôle vient d'être renforcé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (*infra*, loi Elan) et par la jurisprudence du Conseil d'État, devraient prendre le relais et constituer désormais le lieu privilégié de mise en œuvre de la loi Littoral (B).

A - La construction progressive d'un droit du littoral

Jusqu'aux années 1950, le littoral n'est régi de manière spécifique que par la législation relative au domaine public maritime (1). La multiplication des usages et la rareté du littoral vont appeler une politique d'aménagement dont le domaine public maritime, par son exigüité, ne peut être le seul support. Pour mettre en œuvre cette politique, de nouvelles règles vont être créées et permettre la constitution d'un véritable droit du littoral qui dépasse les limites du rivage de la mer pour appréhender également les espaces terrestres (2).

1. Le droit du domaine public maritime

Jusqu'au ^{xvi}e siècle, le pouvoir royal n'a pas d'autorité sur le rivage de la mer qui est pourtant une des composantes du domaine de la couronne. Cet espace appartient de fait aux seigneurs locaux. Lorsque le renforcement du pouvoir royal permet la conquête de frontières maritimes, le caractère inaliénable du domaine de la couronne, et par conséquent du rivage de la mer, va être réaffirmé. Il le sera une première fois par l'édit du 30 juin 1539⁵ puis, par le plus connu édit de Moulins du mois de février 1566⁶.

5. Isambert, Étienne au Mont, Armet, t. XII : *Rec. général des anciennes lois françaises*, réédition BNF, n° 277.

6. « Édit février 1566, sur l'inaliénabilité du domaine de la couronne », dans Isambert, Étienne au Mont, Armet, t. XIV : *Rec. général des anciennes lois françaises*, juillet 1559-mai 1574, p. 185-189, n° 108. Sur l'ensemble de la question historique : Le Roy Richard, *La construction du droit du littoral*, thèse de droit public, université de Bretagne-Occidentale, 1992.

Cet exercice est toutefois complexe, car la définition du rivage est disparate. Elle repose, selon les régions, sur des règles issues du droit romain⁷ ou de la coutume normande⁸. Ce n'est qu'en 1681 que l'ordonnance de Colbert sur la Marine définira clairement la consistance du rivage de la mer. Un siècle et demi plus tard, la jurisprudence va rappeler la vocation publique de cet espace (a). Dans les années 1960, le bouleversement des conditions de fréquentation du bord de mer va rendre indispensable une extension de l'espace affecté au public. À cette fin, la loi du 28 novembre 1963 va étendre le domaine public tant vers le large que vers l'intérieur des terres (b).

a) Le régime juridique du rivage instauré par l'ordonnance de Colbert sur la Marine

L'ordonnance de Colbert sur la Marine du mois d'août 1681 dote la France d'une législation complète en matière maritime. Les thèmes abordés sont nombreux allant du statut des gens de mer à la pêche en passant par les contrats maritimes. Parmi ce vaste dispositif, deux articles de l'ordonnance établissent le régime juridique du rivage de la mer. L'article premier du titre 7 du livre IV en définit tout d'abord l'étendue : le rivage de la mer est constitué par « *tout ce que [la mer] couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* ». L'article 2 établit son régime et interdit « *à toute personne de bâtir sur les rivages, d'y planter aucun pieu ni faire aucun ouvrage qui puissent porter préjudice à la navigation à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire* ». Ce dispositif rigoureux doit permettre à chacun de pêcher, d'aborder sur le rivage, d'y décharger ce qui embarrasse le navire ou d'y sécher les filets⁹.

Ce n'est qu'au ^{xix}^e siècle, alors que le bord de la mer est désormais fréquenté pour les loisirs, que l'accès au public devient l'une des vocations principales du rivage. Le Conseil d'État va en prendre acte à l'occasion de deux affaires restées célèbres. Dans les années 1850, la commune de Trouville avait érigé les bains de mer en service public. À cette fin, elle avait instauré un monopole à son profit. Un arrêté du maire prévoyait ainsi que nul ne pouvait prétendre ne pas s'être habillé ou déshabillé dans les cabanes de bain municipales pour se dispenser de verser un cachet de cabane. Tout baigneur était par conséquent dans l'obligation de payer pour se baigner, qu'il utilisât ou non les services mis à sa disposition par la commune.

À la même période, l'État avait concédé à la commune de Boulogne-sur-Mer le droit, à l'exclusion de toute concurrence, de faire circuler et stationner des véhicules sur la plage. L'amplitude des marées obligeant parfois les baigneurs à parcourir une longue distance avant de rejoindre les flots, ils pouvaient recourir à des cabanes de bains tractées par des chevaux. La concession accordée par l'État à la ville de Boulogne-sur-Mer avait entendu réserver cette activité au seul établissement de bain municipal au détriment des entreprises privées qui exerçaient cette profession. Comme le rappellera le commissaire du gouvernement Robert devant le Conseil d'État, la mesure en question n'était ni motivée

7. Charbonnel Nicole, Morabito Marcel, « Les rivages de la mer : droit romain et glossateurs », *RHDFE* n° 65, 1987, p. 23.

8. Launay Jean-Yves, *Les rivages de la mer*, thèse de droit, 1968, p. 5.

9. Valin René-Josué, *Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la Marine*, tome 2, p. 529, 1760 (<https://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb33823740g>).

par des considérations de police ni par une quelconque raison d'intérêt général. Elle avait pour seul but d'augmenter les profits de la ville.

Dans ces deux affaires, des requérants contestèrent les décisions municipales devant la juridiction administrative. Par deux fois, en 1858 puis en 1863, le Conseil d'État leur donna gain de cause en rappelant que « *les rivages de la mer font partie du domaine public, qu'il suit de là que tout le monde a droit d'y accéder librement* »¹⁰. Le principe du libre accès au rivage est depuis consacré par le législateur. L'article L.321-9 du Code de l'environnement rappelle en effet que l'usage libre et gratuit des plages constitue leur destination fondamentale. La loi assure l'effectivité de ce principe par les servitudes de passage longitudinales et transversales instituées par les articles L.131-31 et L.121-34 du Code de l'urbanisme et par l'obligation de préserver l'accès du public au rivage dans les opérations d'aménagement prévue par l'article L.121-7 du même Code.

La vocation du rivage de la mer étant affirmée, deux questions juridiques essentielles pour sa définition demeuraient en suspens. Tout d'abord, le champ d'application de l'ordonnance de Colbert ne s'étendait pas aux rivages de la Méditerranée qui étaient régis par des règles de droit romain codifiées par l'empereur Justinien dans le *Digeste et les Institutes*. Ensuite, l'ordonnance de Colbert définissait le rivage de la mer comme ce que la mer couvre et découvre au plus grand flot de mars. Or, les plus grandes marées de l'année n'ayant pas toujours lieu à cette période, le texte interdisait de donner au rivage son amplitude maximale.

C'est à l'occasion d'un contentieux lié à l'occupation du domaine public maritime que le Conseil d'État va apporter une réponse à ces deux questions. Le requérant était propriétaire d'un terrain qui descend en pente douce vers le rivage de la mer. Afin d'interdire aux promeneurs d'entrer sur sa propriété, il fit édifier un mur perpendiculairement au bord de la mer. Les services de l'État, estimant que le mur empiétait de plusieurs mètres sur le rivage, dressèrent un procès-verbal de contravention de grande voirie. Après expertise, le tribunal administratif de Marseille condamna le propriétaire à démolir son mur sur plus de sept mètres. Celui-ci saisit alors le Conseil d'État.

Afin de trancher le litige qui lui était soumis, le Conseil d'État apporta un double infléchissement à l'ordonnance de Colbert sur la Marine de 1681 en rappelant que ses dispositions « *doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime, quel que soit le rivage, au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* »¹¹.

Le premier apport de l'arrêt est de rappeler que l'ordonnance de Colbert doit être appliquée quel que soit le rivage. L'application du droit romain en Méditerranée était justifiée par la particularité de la marée. Une circulaire expliquait ainsi que « *le grand flot de mars dans l'océan et le plus grand flot d'hiver dans la Méditerranée déterminent la limite du rivage. La substitution du plus grand flot d'hiver au grand flot de mars, seul indiqué dans l'ordonnance de 1681, s'appuie sur les lois 96 et 122 du Digeste, et s'explique par la*

10. CE, 19 mai 1858, Vernes, *Rec.* p. 399, *D.* 1859, III, p. 51 ; CE, 30 mars 1863, Bourgeois c/ Ville de Boulogne, *D.* 1863, III, p. 64 ; CE, 3 mai 1963, Commune de Saint-Brévin-les-Pins, *RDP* 1963, p. 1174, note Marcel Waline. Loïc Prieur, « L'accès au rivage », *RJE* 2012, numéro spécial « Les 25 ans de la loi Littoral », février 2013, pp. 93-103.

11. CE, 12 octobre 1973, Kreitmann, *Rec. CE* 1973, p. 563 ; *RDP* 1974, p. 1150, conclusions Michel Gentot ; *AJDA* 1973, p. 586 et 596 ; Querrien Max, « Le rivage de la mer ou la difficulté d'être légiste », *EDCE*, 1972, p. 75.

faible influence de la marée dans la Méditerranée »¹². Pour le commissaire du gouvernement Gentot, cette position était injustifiée : d'une part, parce qu'aucun motif ne permettait d'écarter un texte de droit positif, l'ordonnance de Colbert, au profit de dispositions n'étant plus en vigueur. D'autre part, parce que les dispositions du droit romain étaient finalement peu claires.

Le second apport de l'arrêt est de préciser les modalités de définition du rivage de la mer. L'ordonnance de Colbert avait prévu que sa limite était déterminée au plus grand flot du mois de mars puisque cette marée d'équinoxe était réputée la plus haute¹³. Le Conseil d'État abandonna cette règle pour incorporer au domaine public maritime « *tous les terrains du littoral que la mer couvre et découvre lorsque la marée atteint son amplitude maximum* », selon les mots du commissaire du gouvernement.

La décision du Conseil d'État règle deux questions de technique juridique, mais il ne faut pas perdre de vue sa dimension politique. Dans un contexte de privatisation croissante du bord de mer, le commissaire du gouvernement Gentot rappelait que « *ces incertitudes sont – chacun le sait – préjudiciables au domaine, notamment sur le littoral méditerranéen où bien des riverains se croient fondés, en l'absence de toute délimitation incontestable, à étendre leur emprise vers la mer aussi loin qu'il est possible* ». L'arrêt du Conseil d'État permet donc de clarifier et de simplifier les règles applicables au domaine public maritime, mais il rappelle surtout aux propriétaires en bord de mer les limites qu'ils ne peuvent pas franchir.

L'ordonnance de Colbert et son interprétation jurisprudentielle sont restées applicables jusqu'à leur intégration dans le Code général de la propriété des personnes publiques dont l'article L.2111-4 dispose que « *le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* ».

b) L'extension de l'espace affecté au public par la loi du 28 novembre 1963

L'ordonnance de Colbert sur la Marine telle qu'interprétée par le Conseil d'État avait défini le rivage de la mer, mais elle n'avait naturellement pas prévu le bouleversement de ses conditions d'occupation. Dans les années 1960, le législateur va donc s'efforcer de prendre en compte la vocation balnéaire du rivage de la mer. Ce sera l'objet de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime¹⁴. Là encore, l'ambition sociale du texte est claire. À l'Assemblée nationale, le rapporteur du projet de loi expliquait ainsi que « *cette loi doit reformer les dispositions de l'ordonnance sur la marine datant d'août 1681, une époque à laquelle on ne prévoyait guère l'utilisation des rivages de la mer à l'occasion des vacances* »¹⁵. Au Sénat, le rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan rappelait pour sa part que « *le développement accéléré du tourisme et la fréquentation de plus en plus grande des stations balnéaires exigent que le domaine public soit mis à disposition du public. [...] Les plages, les promenades*

12. « Instruction sur le mode à suivre pour les opérations délimitatives du rivage effectuées par application de l'article 2 du décret du 21 février 1852 », *Bulletin officiel de la marine*, 2^e semestre, p. 905.

13. Valin René-Josué, « Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la Marine », précité, p. 527.

14. « Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime », *JORF* du 29 novembre 1963, p. 10643.

15. *JORF* débats Assemblée nationale, p. 3876.

*en bordure de mer sont du domaine public et l'on ne peut plus accepter que certaines soient aliénées, profitant en fait à quelques privilégiés »*¹⁶.

Pour renforcer les droits du public, la loi du 28 novembre 1963 va augmenter l'espace qui lui est dédié en intégrant le rivage de la mer dans un ensemble plus vaste : le domaine public maritime. Vers le large, la loi incorpore au domaine public maritime le sol et le sous-sol de la mer territoriale. Vers la terre, elle incorpore les lais et relais de la mer¹⁷ qui intégraient jusqu'alors le domaine privé de l'État. Les lais de la mer sont les terrains qui étaient immergés mais qui, pour des raisons diverses, ne sont plus couverts par le plus grand flot de l'année. Les relais de la mer sont formés par les dépôts d'alluvions qui émergent au-dessus du niveau atteint par les plus hautes eaux¹⁸. La loi ne visait toutefois que les lais et relais futurs, autrement dit formés après son entrée en vigueur. Cette distinction n'est plus en vigueur aujourd'hui puisque l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques intègre tous les lais et relais dans le domaine public.

La loi du 28 novembre 1963 prévoit en outre l'extension des principes applicables au rivage sur les espaces voisins qui relèvent généralement de la propriété privée¹⁹. Elle permet, à cette fin, de constituer des réserves en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique en bordure de mer. Ces réserves, issues de propriétés privées, pouvaient être acquises par l'État et incorporées au domaine public. Elles sont surtout créées pour la Méditerranée où l'absence de marée importante limite la constitution de lais et relais²⁰. Le principe est audacieux, mais n'aura pas de réelle portée pratique. Il affirme toutefois, dans la ligne des principes dégagés dans les années 1850 par les arrêts Vernes et Ville de Boulogne, la vocation publique du bord de la mer.

2. L'apparition d'un droit du littoral au-delà du domaine public maritime

Dans les années 1970, les pratiques de l'État dans sa gestion du domaine public maritime vont être à l'origine d'une évolution juridique majeure. Le contexte doit être brièvement rappelé. Essentiellement en Méditerranée, des portions du domaine public maritime, censé être affecté à l'usage libre et gratuit par le public, ont été vendues par l'État aux promoteurs afin d'y réaliser des marinas. Bien que peu conforme à l'idée d'ouverture au public du bord de mer, cette privatisation n'était pas illégale car les cessions reposaient sur la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais dont l'article 41 disposait que les concessions d'endigage pouvaient prévoir le transfert de propriété des terrains exondés.

La Cour des comptes s'est toutefois émue de ce dévoiement de l'esprit de la loi de 1807. Dans son rapport annuel de 1972, elle relève que cette loi « *n'a été utilisée jusqu'en 1964 que pour la réalisation de quelques travaux d'intérêt public dans des zones marécageuses. Il est pour le moins paradoxal que l'administration y ait eu fréquemment recours pour*

16. JORF débats Sénat, séance du 10 octobre 1963, p. 2078.

17. Les lais de la mer sont les alluvions que le flot a déposées, les relais de la mer sont les terrains que la mer ne recouvre plus, même à l'occasion des plus grandes marées.

18. Bécet Jean-Marie, *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 10-11.

19. Au-delà du domaine public maritime, une plage peut être incorporée dans le domaine public en raison de son affectation à l'usage du public et de l'aménagement spécial dont elle fait l'objet (CE, 20 mai 1975, n° 83245, Gozzoli, *Rec.*, p. 325).

20. Le Roy Richard, *La construction juridique du littoral*, précité, pp. 79-85.

céder des terrains gagnés sur la mer après le vote de la loi de novembre 1963 étendant et protégeant le domaine public maritime. De la sorte, l'incorporation à ce domaine des terrains exondés est devenue l'exception et le transfert en pleine propriété la règle »²¹.

En réaction à ce rappel à l'ordre, le gouvernement va mettre un terme à ces pratiques par la circulaire du 3 janvier 1973 qui rappelle que l'utilisation du domaine public maritime doit être « *fondamentalement orientée vers la satisfaction des besoins collectifs* » et que « *les terrains artificiellement soustraits à l'action des flots seront maintenus dans le domaine public maritime chaque fois que leur utilisation ne nécessitera pas qu'ils soient rangés dans le domaine privé de l'État. Qu'aucune parcelle dépendant à un titre quelconque du domaine public maritime ne devra être déclassée pour faire l'objet d'une cession en pleine propriété* »²².

La même année, le Conseil d'État, dans un arrêt Schwetznoff²³, annule les décisions administratives permettant la réalisation de la marina de la commune de Bormes-les-Mimosas au motif que « *le programme d'aménagement du quartier de la Favière, à Bormes les Mimosas, approuvé par arrêté du préfet du Var en date du 21 septembre 1951, n'a prévu aucune installation sur les rives de la Méditerranée et laisse ainsi le domaine public maritime entièrement affecté à l'usage, conforme à sa destination, que le public est normalement en droit d'y exercer* ». La Haute Juridiction pose à cette occasion un principe novateur : elle rappelle que les travaux réalisés sur le domaine public maritime doivent être compatibles avec les dispositions des documents d'urbanisme et que si les auteurs de ces documents n'ont prévu aucun zonage particulier, c'est qu'ils ont entendu laisser le domaine public à sa vocation normale.

Dans le même temps, le comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 mai 1971 décide la création d'un groupe d'étude, animé par Michel Piquard, chargé de rédiger un rapport sur les perspectives à long terme du littoral français. Le rapport remis au gouvernement en 1973²⁴ pose les fondements de la politique d'aménagement du littoral. Cette politique repose sur un constat : le littoral est exigu et la relative longueur du linéaire côtier – 3 500 kilomètres – cache le fait que toutes les parties du littoral ne sont pas également recherchées. Les sites les plus propices aux activités humaines, qu'elles soient touristiques ou industrielles, sont en réalité rares. Or, le littoral est le lieu d'une intense activité économique et il est revendiqué par de nombreux usagers²⁵. Les convoitises dont il fait l'objet sont à l'origine de nombreux conflits d'usage et, faute de politique adaptée, le littoral est accaparé par le premier arrivant.

Pour remédier à cette situation, le rapport Piquard propose de mettre en œuvre un principe d'aménagement en profondeur du littoral. Ce principe tient en deux points :

-
21. Cour des comptes, *Rapport annuel 1972* ; voir également les articles du journal *Le Monde* des 1^{er}, 2 et 3 juillet 1973.
 22. Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche, *JORF* du 9 janvier 1973, p. 449.
 23. CE, 30 mars 1973, n° 88151, Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, de l'Aménagement et du Tourisme c/ Sieur Schwetznoff et autres, *AJDA*, juillet-août 1973, p. 366, note Jean Dufau ; *Rev. adm.*, 1974, p. 511, conclusions Gilbert Guillaume et p. 515, note Georges Liet-Veaux ; *JCP*, 1973, II, n° 17528, obs. Christine Bréchon-Moulènes.
 24. Michel Piquard (Dir.), *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, La Documentation française, 1974, 266 p.
 25. Catanzano, Joseph, Thébaud Olivier, *Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage*, Institut océanographique ; Ifremer, 1995, spé. pp. 10-14.

- le premier donne un champ d'application à la politique d'aménagement du littoral en partant du postulat que le littoral ne doit pas être limité à la seule ligne de contact entre la terre et la mer, mais doit être défini comme une bande de plusieurs kilomètres de large de part et d'autre du rivage ;
- le second part du principe que toutes les activités qui s'exercent sur le littoral n'ont pas un égal besoin de la proximité de l'eau. Le rapport Piquard explique : « *Pour certaines, une implantation les pieds dans l'eau est une condition sine qua non de leur existence ; c'est le cas aussi bien des zones humides utilisées par les oiseaux migrateurs que des bouchots à moules, des postes et anneaux pour les navires ; mais le cinéma, le super-marché, la station-service et tant d'autres équipements peuvent fonctionner aussi bien à quelques centaines de mètres du rivage* »²⁶. Le rapport Piquard suggère donc d'établir une distinction entre les activités qui ont la possibilité de s'installer à l'intérieur des terres et celles qui ne le peuvent pas.

C'est sur cette base que le droit du littoral va être construit. Trois piliers, selon l'expression du professeur Jean-Marie Bécet²⁷, vont être privilégiés : le renforcement de la politique foncière sur le littoral (a), l'enrichissement du dispositif de planification spatiale (b) et la mise en place de servitudes d'urbanisme spécifiques (c).

a) La protection du littoral par l'action foncière

Dans les années 1950, la politique foncière de protection du littoral n'est guère développée. Elle repose sur les périmètres sensibles²⁸ dont l'objectif est de préserver le caractère naturel du littoral en permettant aux départements de préempter les espaces menacés. Initialement créés pour protéger le littoral de la Provence-Côte d'Azur de l'urbanisation, les périmètres sensibles ont été institués dans les départements comportant un littoral, puis à l'ensemble des départements français. Ce dispositif est à l'origine des espaces naturels sensibles des départements qui constituent aujourd'hui un instrument essentiel du dispositif de protection du littoral. En 1995, les zones de préemption des 29 départements littoraux représentaient en effet 70 000 hectares dont 80 % à 100 % se situent en bord de mer²⁹.

Le rapport Piquard suggère de renforcer cette politique foncière en créant un établissement public dont la compétence serait de « *conserver une part de l'espace littoral ; non pas pour tout geler ou tout figer [...], mais [pour] en conserver l'aspect et conserver l'accès* ». C'est dans ce but que le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est créé en 1975³⁰. Les finalités suggérées par le rapport Piquard vont s'exprimer dans la politique d'acquisition et de gestion des espaces menée par le Conservatoire. L'établissement

26. Rapport Piquard, précité, p. 35.

27. Bécet Jean-Marie, « L'aménagement de l'espace littoral », dans Bécet Jean-Marie, Le Morvan Didier (dir.), *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica, 1991.

28. Toulemonde Bernard, « Les périmètres sensibles », *AJDA*, décembre 1978, p. 645.

29. Le Louarn Patrick, « Les politiques départementales de protection des espaces naturels sensibles sur le littoral », *LPA* n° 1, 2 janvier 1995, p. 11.

30. Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, *JORF* du 11 juillet 1975, p. 7126 ; décret n° 75-1136 du 11 décembre 1975 pris en application de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Tavernier Paul, « La création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres », commentaire de la loi du 10 juillet 1975 et du décret du 11 décembre 1975, *AJDA*, juillet-août 1976, p. 331 ; du même auteur, « L'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres depuis 1976 », *AJDA*, décembre 1978, p. 610.