

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° 008379-01

avril 2014

Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat dans les départements d'outre-mer



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008379-01

**Audit thématique sur l'application de la loi Littoral
par les services de l'Etat dans les départements
d'outre-mer**

établi par

Bernard Buisson

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, coordonnateur

Claude Bonnet

Christian Lévy

Inspecteurs généraux de l'administration du développement durable

Cyril Gomel

Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Philippe Bonnal

Inspecteur de l'administration du développement durable

avril 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n°008379-01

Date du rapport : avril 2014

Titre : Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat dans les départements d'outre-mer

Commanditaire(s) : programme 2012

Date de la commande : 12 juin 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Bernard Buisson, Claude Bonnet, Christian Lévy, Cyril Gomel, Philippe Bonnal

Coordonnateur : Bernard Buisson

Superviseur : Alain Lecomte

Relectrice : Françoise Gadbin

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 61

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	7
Recommandations de niveau 1.....	7
Recommandations de niveau 2.....	7
Introduction.....	8
1. Contexte et spécificité des DROM vis-à-vis de la Loi littoral.....	11
1.1. Les spécificités de la « loi littoral » dans les DROM.....	11
1.1.1. les dispositions littorales du code de l'urbanisme applicables aux DROM.....	11
1.1.2. la loi du 30 décembre 1996 : pour les DROM, l'autre « loi littoral ».....	13
1.2. Géographie et histoire des DROM conditionnent l'occupation du territoire, mais aussi les enjeux d'aménagement au cœur des dispositions littorales.....	15
1.2.1. L'habitat et l'urbanisation dans les DROM se sont essentiellement développés sur le littoral.....	15
1.2.2. Une concentration exceptionnelle d'enjeux et des dynamiques territoriales conduisant à s'interroger sur la soutenabilité à tous niveaux du modèle d'aménagement et de développement du littoral des DROM.....	20
2. La situation vécue par les services de l'État et les autres acteurs du territoire confirme l'intérêt de l'application des dispositions littorales mais soulève parfois des interrogations.....	23
2.1. Sur le fond, des problématiques d'urbanisme exacerbées qui interpellent les politiques nationales.....	23
2.2. Les SAR et leurs volets SMVM, clés de voûte pour l'application des dispositions littorales.....	25
2.3. Des SCoT et PLU qui peinent à aboutir.....	27
2.4. La complexité du jeu d'acteurs sur le littoral.....	28
2.5. La situation particulière de la ZPG pour l'État et ses opérateurs.....	29
2.6. La problématique de la loi littoral, théoriquement structurante pour l'aménagement et la planification dans les DROM, devient un sujet de second plan, en dehors de l'élaboration des SAR et de quelques projets ponctuels.....	31
3. Des modalités d'intervention des services de l'État globalement bien adaptées à l'application des dispositions littorales.....	34
3.1. Des DEAL plutôt bien organisées pour gérer de manière transversale la problématique du littoral.....	34
3.2. De bonnes relations entre les DEAL et les opérateurs de l'État mais des synergies variables, pouvant être renforcées, au service de l'action de l'État sur le littoral.....	35
3.3. Une articulation essentielle à renforcer entre DEAL et préfetures sur le contrôle de légalité.....	35
3.4. Une mobilisation variable de la connaissance (données, études et documents de référence), une mobilisation insuffisante de l'expertise.....	36
3.5. Le rendez-vous manqué des circulaires d'application de 2006.....	37

3.6. Une forte mobilisation des agents mais, comme en métropole, l'enjeu du renforcement des compétences.....	37
3.7. Une vision stratégique de l'État sur le littoral adossée au SAR.....	38
3.8. L'énergie des services de DEAL, jusqu'ici fortement mobilisée par la constitution de la nouvelle organisation, doit aujourd'hui bénéficier à la mise en synergie externe.....	39
4. Des modalités d'application des dispositions littorales par les services de l'État globalement adaptées au contexte mais parfois lacunaires.....	40
4.1. La vision des services de DEAL sur les SAR/SMVM et leur déclinaison dans les SCoT/PLU.....	40
4.2. Le champ d'application géographique des dispositions particulières au littoral interrogé par l'échelle territoriale des DROM et la notion de « littoral ».....	43
4.3. Les dispositions littorales portant sur les sous-ensembles du champ d'application géographique.....	45
4.3.1. <i>la bande littorale ou ZPG</i>	45
4.3.2. <i>La servitude littorale</i>	46
4.3.3. <i>La délimitation des espaces proches du rivage et les règles qui s'y appliquent</i>	47
4.4. Les notions et principes liés aux espaces urbanisés littoraux.....	48
4.4.1. <i>la qualification des espaces urbanisés et l'urbanisation en continuité</i>	48
4.4.2. <i>la capacité d'accueil</i>	49
4.5. Les mesures relatives aux aménagements et activités spécifiques.....	50
4.5.1. <i>Les campings</i>	50
4.5.2. <i>Les activités agricoles ou forestières</i>	51
4.5.3. <i>Les installations d'énergies renouvelables</i>	51
4.5.4. <i>Les routes littorales de transit</i>	52
4.6. Les dispositions relatives aux espaces à préserver de l'urbanisation.....	53
4.6.1. <i>Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation</i>	53
4.6.2. <i>Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel</i>	53
4.6.3. <i>Les espaces boisés significatifs</i>	55
5. Conclusion et recommandations.....	56
Annexes.....	70
1. Lettre de mission (12 juin 2012).....	71
2. Résumé de l'audit thématique CGEDD n°007707-01 (sept. 2012).....	74
3. Application de la loi littoral dans les départements et régions d'outre-mer au regard des règles d'urbanisme.....	78
4. Liste des Personnes rencontrées.....	85
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	96
NB : les monographies établies par département (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte) font l'objet d'une annexe tirée à part.	

Résumé

Objet de l'audit et méthode

Loi emblématique adoptée le 3 janvier 1986 par le parlement, la loi n°82-2 relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », dite « loi littoral » constitue le socle, propre à l'espace rare et convoité du littoral français, d'une politique d'intérêt général avant-gardiste qui prône l'équilibre entre développement et préservation. Malgré quelques critiques, sa valeur reste unanimement reconnue.

Porteuse d'une vision territorialisée, cette loi inclut, dans ses articles 35 à 39, des dispositions particulières aux départements d'outre-mer, adaptant au contexte de ces territoires les dispositions phares de la loi, qui concernent l'urbanisme.

En prolongement de l'audit réalisé par le CGEDD, en 2012, sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi littoral en métropole, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP) a souhaité bénéficier d'une analyse comparable, spécifique aux départements et régions d'outre-mer (DROM).

Pour répondre à cette demande, la mission a procédé à différentes analyses de documents (textes réglementaires et législatifs concernant la loi littoral, mais aussi la loi de 1996 relative à la zone dite des 50 pas géométriques, les schémas d'aménagement régionaux des DROM...) ainsi qu'à des auditions, en particulier dans chacun des DROM concernés : la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, et Mayotte.

Le présent rapport de synthèse restitue l'analyse par la mission des textes, de la situation vécue dans les DROM, des modalités d'intervention et d'application de la loi littoral par les services de l'État (DEAL), ainsi que les recommandations qu'elle en tire. Ce rapport de synthèse se trouve complété, en annexe, par des monographies spécifiques à chaque territoire, permettant de mieux appréhender la diversité des situations (en annexe tirée à part du rapport).

Principaux constats et enseignements

- La mission a bien identifié la situation particulière des DROM, et les enjeux démographiques, économiques et sociaux auxquels ils sont confrontés, quoique dans des proportions variables selon les territoires. Elle a notamment pris la mesure de l'importance particulière du phénomène de construction illicite, et de la difficulté pour les documents de planification à encadrer efficacement le développement dans les territoires en forte croissance démographique, comme La Réunion mais surtout la Guyane et Mayotte. Ce constat, qui pourrait rendre d'autant plus théorique l'application du code de l'urbanisme et donc des dispositions littorales, est à nuancer par le fait que les principes organisateurs du territoire que portent les dispositions d'urbanisme de la loi littoral ont, sans doute plus encore qu'ailleurs, gardé toute leur pertinence et leur efficacité pour parvenir à un aménagement et un développement soutenables des DROM.

- Globalement, les dispositions littorales du code de l'urbanisme ne constituent pas un sujet polémique dans les DROM, en dehors de quelques situations particulières (installations d'énergies renouvelables, quelques équipements publics ou privés mis en cause sur le plan juridique...) et de discussions parfois fermes entre l'État et les collectivités territoriales concernant l'élaboration/révision des SAR et la déclinaison dans leurs orientations les POS/PLU.
- En revanche, la problématique foncière dans la ZPG (bande littorale) monopolise l'attention de l'État, faisant passer au second plan les dispositions d'urbanisme, dont la plupart s'appliquent pourtant au-delà de cette bande, à l'échelle des espaces proches du rivage ou de la commune littorale toute entière, ce qui globalement correspond à la majorité du territoire des DROM. Toutes ces dispositions ne sont pas objets de la même mobilisation de la part des services de l'État et ne sont pas nécessairement perçues dans leur dimension d'aménagement du territoire.
- Les problématiques de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la loi littoral et le SAR, et de police de l'urbanisme et de l'environnement sont comparables à celles décrites par l'audit sur la loi littoral en métropole, avec cependant une intensité plus grande et des spécificités marquées. Le retard persistant, parfois de façon assumée, dans la mise en compatibilité des SCOT et surtout des POS/PLU est particulièrement inquiétant, en l'état actuel de l'exercice du contrôle de légalité. En effet, la plupart du temps, ce dernier n'inclut pas en priorité la vérification du respect de ces dispositions, se contentant de l'examen des règles normatives du document local POS/PLU, sans en référer aux orientations du SAR.
- L'élaboration des SAR, avec leurs chapitres individualisés valant SMVM, constitue le temps fort du sujet « loi littoral » pour les collectivités locales (régions maîtres d'ouvrage de leur élaboration, EPCI et communes) mais aussi pour l'État, ces documents pouvant déterminer les modalités de prise en compte des dispositions littorales dans les documents locaux (SCOT et POS/PLU) et les autorisations d'urbanisme. Les services des DEAL sont généralement bien mobilisés pour cet enjeu et améliorent leur positionnement avec l'expérience, en lien avec l'administration centrale. Ils sont cependant assez isolés entre eux, ainsi que vis-à-vis de l'expertise d'appui, constituée notamment par le réseau scientifique et technique. Même si, au quotidien, ils utilisent pleinement les SAR et leur volet SMVM, ils considèrent généralement ne pas disposer d'une déclinaison pleinement satisfaisante des dispositions littorales dans ces documents. Ces services sont en effet confrontés, dans le cadre de la procédure d'association lors de l'élaboration des SAR, au fait qu'ils ne peuvent décider de certains choix à la place de la collectivité maître d'ouvrage, alors que l'équilibre doit être trouvé entre suffisamment d'exigence de protection et de précision favorable à la sécurité juridique, et la souplesse nécessaire pour pouvoir s'adapter aux situations sans inciter à une évolution, voire un contournement de la règle. A cet égard, les SAR ne répondent pas aujourd'hui à cette double exigence.
- Trois ans après leur création, les DEAL apparaissent globalement bien organisées et disposent du potentiel nécessaire pour aborder les enjeux de l'aménagement littoral et de l'application de la loi dans une approche globale et

intégrée, même si l'adaptation de la compétence des agents et le partage de vision entre services sont encore insuffisamment acquis et doivent rester un objectif de progrès continu. En outre, elles bénéficient de la double compétence qui, en métropole, est répartie entre DREAL et DDTM.. A ce stade, l'action de l'État pourrait surtout gagner en efficacité à travers une meilleure synergie entre services (DEAL, DM, DAAF...) et avec les opérateurs de l'État (Conservatoire du littoral, ONF, agences des 50 pas géométriques, parc national...), autour d'une vision stratégique et prospective partagée, en s'appuyant en tant que de besoin sur l'expertise extérieure et la mise en réseau effective des DEAL sur ces sujets.

Les recommandations formulées ci-après tâchent de pleinement tenir compte de l'esprit d'origine de la loi littoral, rappelé en détail dans l'audit sur la loi littoral en métropole, des enjeux spécifiques aux territoires ultra-marins (à court, moyen et long terme), de la réalité des moyens d'action des services, et du contexte général appelant à rechercher des évolutions porteuses de sens et, dans la mesure du possible, de simplification procédurale.

Recommandations

Les constats précités conduisent la mission à formuler les recommandations suivantes, volontairement limitées en nombre mais suffisantes pour promouvoir un réel changement de pratiques, porteur d'un aménagement durable du littoral profitable aux départements et régions d'outre-mer.

Recommandation n°1 : Conforter le SAR comme le document de planification de référence pour l'adaptation et la traduction opérationnelle des dispositions littorales dans les DROM, facilitant et sécurisant ainsi l'élaboration de SCoT et PLU compatibles, ainsi que l'issue des projets d'aménagement significatifs

Il s'agit de concentrer l'action et la mobilisation des services à l'échelle du SAR, avant, pendant et après sa révision, au bénéfice de tous les acteurs.

Recommandation n°2 : En cohérence avec le plan d'action proposé par le rapport d'audit sur la loi littoral en métropole, réaffirmer l'opposabilité des dispositions littorales et la priorité de leur application, lors du contrôle de légalité des documents de planification et des autorisations d'urbanisme

Il s'agit de faire concrètement exister en aval la « chaîne de compatibilité ».

Recommandation n°3 : Valoriser les principes d'équilibre et la dimension appréciative de la loi littoral (capacité à évaluer et justifier, le cas échéant, l'exception) ainsi que la conditionnalité des financements publics pour sécuriser, orienter et, si possible, faire aboutir les projets d'intérêt général, dans une approche environnementale intégrée

Il s'agit d'éviter autant que possible les blocages inutiles et utiliser, lors que c'est nécessaire, la dimension appréciative des dispositions littorales et les effets d'échelles pour gérer l'instruction des projets dans une approche qualitative, respectueuse des principes d'équilibre de la loi.

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre avec constance et équité les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans les communes littorales, faire respecter la propriété de l'État dans la bande littorale (ZPG) et garantir, en cas de son évolution de statut foncier, le strict respect des dispositions littorales

Il s'agit de rendre crédible l'effectivité des règles par un exercice renforcé des polices de l'urbanisme et de l'environnement.

Recommandation n°5 : Dans le cadre de l'animation nationale par l'administration centrale de la politique « loi littoral », organiser, pour les points les nécessitant une animation spécifique des services de DEAL, adaptée aux DROM et qui renforce la vision stratégique du territoire, la mobilisation de l'expertise technique et juridique et la coopération directe entre DROM

Il s'agit d'organiser l'action de l'État pour mieux accompagner l'application par les collectivités compétentes des dispositions littorales et plus largement la conception de projets de territoire répondant aux enjeux.

Recommandation n°6 : Relancer spécifiquement l'application de la loi littoral dans les DROM en soulignant les intérêts de cette application pour le territoire, dans une approche globale et transversale des problématiques de développement et d'aménagement

Il s'agit de réaffirmer les messages porteurs de sens et fédérateurs que véhicule la loi littoral, dans le souci d'équilibre entre aménagement, développement et protection, et de bien les inscrire comme outils au service d'un développement soutenable des DROM.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Recommandation n°1 : Conforter le SAR comme document de planification de référence pour l'adaptation et la traduction opérationnelle des dispositions littorales dans les DROM, facilitant et sécurisant ainsi l'élaboration de SCoT et PLU compatibles ainsi que l'issue des projets d'aménagement significatifs 58

Recommandation n°2 : En cohérence avec le plan d'action proposé par le rapport d'audit sur la loi littoral en métropole, réaffirmer l'opposabilité des dispositions littorales et la priorité de leur application, lors du contrôle de légalité des documents de planification et des autorisations d'urbanisme 61

Recommandation n°5 : Dans le cadre de l'animation nationale par l'administration centrale de la politique « loi littoral » organiser, pour les points le nécessitant, une animation spécifique des services de DEAL, adaptée aux DROM et qui renforce la vision stratégique du territoire, la mobilisation de l'expertise technique et juridique et la coopération directe entre DROM 65

Recommandations de niveau 2

Recommandation n°3 : Valoriser les principes d'équilibre et la dimension appréciative de la loi littoral (capacité à évaluer et justifier, le cas échéant, l'exception) ainsi que la conditionnalité des financements publics pour sécuriser, orienter et, si possible, faire aboutir les projets d'intérêt général, dans une approche environnementale intégrée 62

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre avec constance et équité les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans les communes littorales, faire respecter la propriété de l'État dans la bande littorale (ZPG) et garantir, en cas de son évolution de statut foncier, le strict respect des dispositions littorales 63

Recommandation n°6 : Relancer spécifiquement l'application de la loi littoral dans les DROM en soulignant les intérêts de cette application pour le territoire, dans une approche globale et transversale des problématiques de développement et d'aménagement 66

Introduction

Objet et champ de l'audit

Adoptée à l'unanimité par les parlementaires le 3 janvier 1986, la loi n°86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral », constitue à la fois un pilier et un symbole de la politique spécifique de l'État en faveur de ce territoire particulier qu'est le littoral, reconnu comme sensible et à forts enjeux.

Pour la mettre en œuvre dans le contexte de la première décentralisation, l'article 1^{er} de la loi littoral¹ affirme d'entrée que « *la réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales, ou de leurs groupements [...]* ». La loi fonde cette politique sur des objectifs explicites, porteurs d'une vision transversale du devenir du littoral, éclairée par la connaissance et soucieuse de l'équilibre entre développement et préservation.

En cela, cette loi s'est inscrite en précurseur des notions de développement durable et de gestion intégrée, désormais incontournables.

Traitant de nombreux sujets thématiques, dont l'urbanisme à travers ses dispositions les plus connues (devenues les articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme), la loi littoral n'a pas omis de traiter dès l'origine du cas particulier des outre-mer, à travers ses articles 35 à 39 « *dispositions particulières aux départements d'outre-mer* »². A l'instar des départements littoraux les plus attractifs et dynamiques de métropole, les départements d'outre-mer connaissent en effet, avec leurs spécificités parfois très marquées, une traduction emblématique de la concentration des enjeux d'aménagement et de gestion qui touchent la plupart des littoraux de la planète, impliquant une interrogation sur la nature des politiques et outils les plus adaptés pour accompagner un développement soutenable.

En réponse aux préoccupations exprimées par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP) concernant la manière dont les services de l'État veillent à l'application des dispositions d'urbanisme de la loi littoral, le CGEDD a mené, dans le cadre de son programme d'activités 2011, un audit thématique portant sur ce sujet, à partir de la situation rencontrée dans l'ensemble des départements métropolitains³.

Compte tenu de leurs spécificités, il a alors été établi que les départements et régions d'outre-mer (DROM) bénéficieraient d'une analyse particulière et complémentaire, objet de la présente mission d'audit thématique.

¹ Devenu l'article L. 321-1 du code de l'environnement

² Modifiant alors le code de l'urbanisme et le code du domaine de l'État

³ Voir ci-dessous et annexe 2

Celle-ci a été inscrite au programme d'activités 2012 du CGEDD⁴.

Dans le prolongement du travail effectué en métropole, elle contribue à :

- permettre de disposer d'une vision exhaustive dans le champ géographique d'application de la loi littoral, couvrant les littoraux maritimes et lacustres de la métropole et des DROM⁵ ;
- pouvoir tenir compte des particularités juridiques et de contexte spécifiques aux DROM, voire à chacun des DROM.

Méthode de travail

Par cohérence avec l'audit conduit en métropole, la mission a ici limité ses investigations à la mise en œuvre des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et applicables aux DROM. Elles ont été complétées de développements sur le contexte particulier de l'aménagement et de l'urbanisme dans les DROM, ainsi que de certaines conséquences de la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 relative à la zone dite des cinquante pas géométriques.

La mission a procédé à une analyse de documents ainsi qu'à une série d'auditions⁶, principalement dans les DROM (services de l'État dont essentiellement les DEAL, autorités préfectorales, établissements publics...) lors de déplacements à La Réunion et à Mayotte (juin 2012), puis en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe (septembre 2012).

Les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont adopté le statut de collectivité d'outre-mer depuis la promulgation de la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007. Du fait de leur régime juridique désormais spécifique, en matière d'urbanisme et d'environnement, elles ne sont pas couvertes par l'audit.

Le présent rapport présente successivement :

- l'analyse du contexte juridique et la problématique globale de l'aménagement du littoral dans les DROM (chapitre 1) ;
- la confrontation de cette analyse à la situation vécue par les acteurs rencontrés dans les DROM, particulièrement les DEAL, en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le littoral (chapitre 2) ;
- la présentation des modalités d'intervention des services de l'État au titre des dispositions particulières au littoral inscrites dans le code de l'urbanisme (chapitre 3) ;
- la restitution synthétique des modalités d'application des dispositions littorales par les services de l'État (chapitre 4).

⁴ voir lettre de mission et note de commande du 12 juin 2012 en annexe 1

⁵ Voir p. chapitre 1 et art. L. 321-2 du code de l'environnement

⁶ Voir liste des personnes rencontrées en annexe 9

- les recommandations proposées par la mission pour améliorer l'application des dispositions littorales par les services de l'État (chapitre 5).

Compte tenu des spécificités propres à la situation de chaque DROM, qui limitent fortement la portée de conclusions générales, ce rapport est complété d'une monographie par département, celles-ci étant assemblées dans une annexe tirée à part du présent rapport.

Ce rapport est établi en tenant compte du précédent rapport d'audit thématique n°007707-01 portant sur « l'application de la loi littoral par les services de l'État ». Produit en septembre 2012, sur la base d'une analyse générale et d'auditions pratiquées exhaustivement dans les départements métropolitains. La mission s'est attachée à s'approprier cette base de travail indispensable. Elle en partage l'approche, les constats et les recommandations, regroupées dans un plan d'action en 4 axes, qui ont fait l'objet d'une restitution aux services déconcentrés et d'un séminaire de travail organisé par la DHUP, le 28 mars 2013.

De ce fait, ne sont formulés ci-après que les éléments utiles pouvant s'inscrire en complément ou en nuance, par rapport aux constats et recommandations de la précédente mission.

On se reportera en tant que de besoin à ce précédent rapport (son résumé figurant ici à l'annexe 2), s'agissant notamment de l'esprit de la loi et de ses grands principes, de l'évolution législative générale depuis 1986 et de la mise en œuvre des dispositions littorales analysées, ainsi que plus largement des grandes problématiques rencontrées par les territoires et les services de l'État concernés.

Par commodité de lecture et bien que les recommandations de ce précédent rapport puissent souvent s'appliquer à la fois à la métropole et aux outre-mer, celui-ci sera appelé par la suite « audit sur la loi littoral en métropole ».

La présente mission a par ailleurs été conduite parallèlement à une mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du CGEDD relative « *aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles* », portant essentiellement sur les zones urbanisées et zones d'urbanisation diffuse de la zone dite des 50 pas géométriques⁷. Des échanges ont eu lieu afin d'assurer, autant que possible, la mise en partage des constats et des perspectives proposées par chacune des missions.

La mission remercie les interlocuteurs rencontrés ou sollicités, tout particulièrement les services et personnels des DEAL, pour leur contribution à l'organisation pratique des déplacements effectués en 2012 et la qualité de leur accueil. Tous ont témoigné un réel intérêt pour la mission et plus largement révélé leur engagement pour le développement durable des territoires dans lesquels ils exercent. Compte tenu des situations d'isolement géographique auxquels ces équipes sont en partie confrontées, il y a donc un sens particulier à ce que les recommandations formulées dans le présent rapport puissent répondre aux préoccupations qu'ils ont exprimées à l'attention de la mission.

⁷ Rapport CGEDD n°9046-01 / IGA n°13-073/13-055/03, no vembre 2013

1. Contexte et spécificité des DROM vis-à-vis de la Loi littoral

Avant d'aborder le cas spécifique des DROM, il est ici utile de rappeler succinctement les principes fondateurs de la loi littoral, s'agissant notamment des dispositions d'urbanisme, aujourd'hui codifiées, dans leur forme générale, aux articles L. 146-1 à L.146-8 du code de l'urbanisme :

« La loi Littoral correspond à une politique spécifique d'aménagement durable du territoire national qui vise à organiser le développement du littoral, en limitant l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, en réservant ces espaces aux activités maritimes et traditionnelles et en orientant l'urbanisation vers l'arrière-pays, tout en assurant la protection des milieux et paysages remarquables et caractéristiques du littoral.

Ces principes trouvent principalement leur application dans les documents d'urbanisme, même si les dispositions particulières qui les traduisent dans le code de l'urbanisme sont aussi directement opposables à tout acte individuel d'utilisation du sol.

Pour les services de l'État, s'assurer de leur bonne application ouvre le champ à l'interprétation pour tenir compte des spécificités de chaque territoire, exige tout à la fois des capacités d'appréciation, des connaissances transversales permettant de justifier solidement les positions prises et une forte volonté administrative [...] »⁸.

1.1. Les spécificités de la « loi littoral » dans les DROM

1.1.1. les dispositions littorales du code de l'urbanisme applicables aux DROM

Par les articles 35 à 39 de la loi littoral, le législateur n'a pas omis, dès 1986, de porter une attention particulière à la situation des départements d'outre-mer en exprimant, par la formulation des textes, un double message à leur égard :

- l'ensemble cohérent formé par les dispositions d'urbanisme de la loi littoral codifiées aux articles L. 146-1 à L. 146-8 du code de l'urbanisme (qui n'est lui-même qu'une partie de la loi littoral, dont le contenu portait sur d'autres politiques contribuant à un aménagement équilibré du littoral) a la même valeur dans les DROM qu'en métropole et s'applique (art. L. 156-1 du code de l'urbanisme) à l'ensemble des communes littorales des DROM⁹ ;
- en revanche, l'enjeu de développement économique, notamment touristique, des DROM et la place qu'occupe le littoral (notamment du fait de l'insularité)

⁸ Extrait du résumé du rapport d'audit « loi littoral métropole » en annexe 2

⁹ Article L. 321-2 du code de l'environnement issu de l'article 2 de la loi littoral, qui définit son champ d'application

justifient certains assouplissements dans les règles de droit commun des dispositions d'urbanisme, s'agissant des possibilités d'aménager la bande littorale contiguë au rivage et les espaces proches du rivage (art. L. 156-2 à 4 du code de l'urbanisme). Cet assouplissement est alors encadré grâce à deux spécificités juridiques propres aux DROM :

- un schéma régional d'aménagement régional¹⁰ (SAR) approuvé par décret en conseil d'État, comportant systématiquement un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer¹¹ (SMVM), qui fixe les orientations fondamentales à respecter en matière de développement, protection et mise en valeur. Il assure, à travers son contenu, la déclinaison des principes de la loi et permet, en les localisant, certaines implantations d'équipements ;
- la zone dite des cinquante pas géométriques (ZPG), la loi littoral elle-même l'instituant, au titre du droit de l'urbanisme, comme référence pour la bande littorale dans les DROM¹². C'est également la loi littoral qui, sur le plan foncier, réinstaura son statut de domaine public de l'État (domaine public maritime), après 31 années passées sous le statut de domaine privé de l'État¹³.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi littoral en 1986, ce sont donc bien les dispositions littorales dans leur ensemble (préservation des espaces remarquables, principe d'urbanisation en continuité de l'existant, évaluation de la capacité d'accueil...) qui ont été rendues applicables au DROM, les évolutions législatives ultérieures s'étant globalement limitées à la prise en compte des évolutions du statut de la zone dite des cinquante pas géométriques.

On trouvera en annexe 3 la synthèse commentée des dispositions littorales s'appliquant aux DROM. Dans le cadre du processus de convergence juridique lié à la départementalisation de Mayotte, le cas de Mayotte, auparavant spécifique, a récemment évolué au 31 mai 2012, pour s'aligner sur le cas général des autres DROM.

Les données relatives aux communes des DROM où s'applique la loi littoral sont les suivantes :

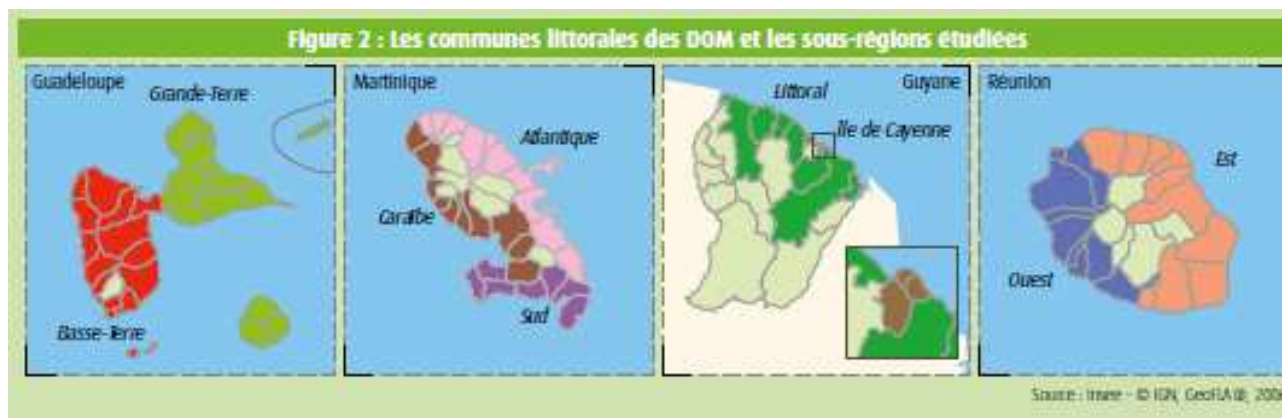
Département	Nombre total de communes	Nombres de communes littorales (art. L. 321-2 CE)	Linéaire côtier (en km)
Guadeloupe	32	31	537
Martinique	34	27	350
Guyane	27	12	350
Mayotte	17	16	292
La Réunion	24	19	207

¹⁰ Régi par les articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du CGCT

¹¹ Voir article L. 4433-15 du CGCT et article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983

¹² Article L. 156-2 du code de l'urbanisme

¹³ Voir 1.1.2



Différentes interrogations peuvent émerger à l'issue de cet examen des textes, et au vu des enseignements fournis par l'audit sur la loi littoral en métropole :

- Dans quelle mesure ce corpus juridique est-il connu et intégré par les collectivités locales des DROM (communes, EPCI) chargées de sa mise en œuvre à travers leurs compétences en matière de planification et d'actes individuels d'urbanisme ? Par les services de l'État chargés de veiller à son application ?
- Comment cet ensemble de dispositions a-t-il été, depuis 1986, et est-il aujourd'hui mis en œuvre, à travers les différents outils de planification (SAR, SCoT, POS/PLU) et l'application du droit des sols, qui doivent s'inscrire dans un rapport de compatibilité ? Quel est, dans ces processus, le rôle des services de l'État ? Quel a notamment été l'impact des dernières circulaires émises, en 2006, par l'administration centrale sur le sujet¹⁴ ?
- Plus généralement, quel regard peut-il être porté sur l'adéquation de ces dispositions et de leur mise en œuvre dans le contexte particulier de chacun des DROM ? Sur le respect des équilibres que les termes de la loi invitent à respecter pour le territoire ? Sur la mise en œuvre des mesures compensatoires le cas échéant prévues aux articles L. 156-3 et L. 156-4 du code de l'urbanisme dans le cas d'une poursuite de l'urbanisation de la bande littorale, dans les secteurs urbanisés ou d'urbanisation diffuse ? Sur les effets cumulés de l'aménagement et de l'urbanisation dans le temps et l'espace ? En quoi les autres réglementations applicables, en dehors des dispositions littorales, sont-elles susceptibles de conforter ou inversement complexifier leur application dans les DROM ?

1.1.2. la loi du 30 décembre 1996 : pour les DROM, l'autre « loi littoral »

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques (ZPG), faisant office de bande littorale dans les DROM, est constituée par une bande de terrain délimitée dans les

¹⁴ Circulaires ministérielles UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 et interministérielle (NOR : DEVD0650371C) du 20 juillet 2006

départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. En l'absence de délimitation explicite, elle présente une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'elle a été fixée en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation. Face à la pression foncière liée notamment au développement de l'offre touristique, la loi littoral du 3 janvier 1986 a intégré la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) au domaine public maritime (DPM), inaliénable et imprescriptible¹⁵, permettant ainsi prioritairement la sauvegarde de la bande littorale et son affectation à un usage public. Toutefois, le décret d'application du 13 octobre 1989 relatif à la ZPG a permis à l'État de poursuivre la cession aux particuliers des terrains occupés avant 1986 en dehors des secteurs naturels, au regard des spécificités historiques de cet espace qui ont conduit à son occupation importante par l'habitat depuis le début du XVII^e siècle, la plupart du temps sans droit ni titre¹⁶.

En Martinique et en Guadeloupe, pour mettre un terme aux problèmes complexes liés à cette occupation irrégulière de la ZPG, la loi du 30 décembre 1996 relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques » a mis en place de nouveaux mécanismes de cession des terrains de cette zone relevant du DPM, mécanismes qu'elle assujettit à plusieurs opérations préalables :-

- délimitation des espaces urbains, des espaces occupés par une urbanisation diffuse, et des espaces naturels au sein de cette zone. Les terrains que le préfet délimite en espaces urbains au sein de cette zone peuvent être cédés aux communes ou aux occupants privés en vue de régulariser des occupations de fait (une commission de validation statue sur la réalité des titres anciens et des droits existants). Désormais, ils peuvent aussi être cédés à des organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social ;
- création de deux établissements publics d'État : les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques de la Martinique et de la Guadeloupe chargées de conduire cette évolution (décret n°98-1081 du 30 novembre 1998 et circulaire UHC/IU H 3/21 n°2002-49 du 25 juillet 2002).

Dans le même temps, le législateur a prévu de confier au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), opérateur foncier de l'État, l'administration des zones naturelles de la bande des cinquante pas géométriques en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion et à Mayotte (lois du 30 juillet 1996 et du 27 février 2002).

Motivé par le souci de renforcer la maîtrise et la préservation de la bande littorale, le statut foncier particulièrement protecteur du DPM, accordé par la loi littoral de 1986 à la ZPG, a donc été rapidement confronté à la réalité des multiples occupations et implantations de fait, préexistantes de façon plus ou moins récente, voire opérées depuis, dans un espace désormais convoité et stratégique. Situé au plus près du

¹⁵ Mettant fin au régime de domaine privé de l'État institué par le décret n°55-885 du 30 juin 1955

¹⁶ Pour les éléments relatifs à l'histoire et à l'occupation foncière de la ZPG, voir notamment le rapport CGEDD n°9046-01 « relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles », ainsi que la publication « aménagement et protection du littoral – dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'outre-mer », Me Henri Coulombié, Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013

rivage, il est en effet l'espace « clé de voûte » pour la mise en œuvre des principes de la loi littoral, dans la mesure où, face à l'attrait qu'il procure, les différentes dispositions visent justement à éviter son urbanisation continue et frontale, en organisant le développement urbain et l'aménagement dans la profondeur du littoral, en préservant en son sein espaces naturels, coupures d'urbanisation et accès à la mer.

Cette situation foncière, face à des implantations illégales se poursuivant par endroits, d'une part interroge la capacité de l'État à maintenir, au fil du temps, l'intégrité de sa propriété et la destination de ces espaces, d'autre part, n'est finalement pas sans conséquences sur l'application des dispositions littorales dans leur ensemble, du point de vue des services de l'État :

- par sa nature, la question foncière (« qui est propriétaire et ayant droit, aujourd'hui, demain, dans la ZPG, ? ») précède, voire supplante la question de la régularité de l'aménagement ou de la construction, qu'elle soit réalisée ou projetée, au regard des différentes dispositions d'urbanisme ;
- dès lors qu'il existe une occupation humaine et/ou une attractivité de cette bande littorale, la gestion de la ZPG sous la responsabilité de l'État, notamment aux Antilles, « phagocyte » par son ampleur la problématique globale de l'aménagement littoral. Elle fait passer au second plan les questions qui relèveraient plus strictement de l'application des dispositions littorales au-delà de la seule ZPG, dans le cadre de la planification urbaine ou de l'application du droit des sols par les communes littorales ;
- la ZPG a fait l'objet d'une actualité législative nécessairement spécifique aux DROM et régulière depuis 1986, avec notamment la loi du 30 décembre 1996 « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques », dont le nom exact n'est pas sans rappeler curieusement celui de la loi du 3 janvier 1986 « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ». Un tel parallélisme a probablement accentué localement, si besoin était, la confusion entre les textes, voire l'assimilation pure et simple de la notion de « loi littoral » à la seule loi de 1996 (voir chapitre 2.1).

1.2. Géographie et histoire des DROM conditionnent l'occupation du territoire, mais aussi les enjeux d'aménagement au cœur des dispositions littorales

1.2.1. L'habitat et l'urbanisation dans les DROM se sont essentiellement développés sur le littoral

Plus encore que dans d'autres territoires, la géographie et l'histoire propres à chaque DROM ont rapidement structuré les implantations humaines et principes d'occupation de l'espace, conduisant dès l'origine à une concentration sur le littoral, à l'égard de laquelle la capacité à organiser le territoire par la planification apparaît à la fois de portée limitée et plus que jamais indispensable.

A l'exception de la Guyane, tous les autres DROM (Antilles, Réunion, Mayotte) sont des îles ou archipels de dimension modeste (quelques dizaines de kilomètres dans la plus grande dimension), où la distance au littoral est clairement limitée et perceptible à échelle humaine. Notamment grâce au relief, les covisibilités avec la mer, la présence océanique, les activités économiques, les problématiques de l'insularité (isolement, spécificités...) ainsi que le sentiment d'appartenance qui en découle se conjuguent pour en faire des territoires littoraux, au sens le plus large de la géographie physique et humaine¹⁷. Les communes littorales des DROM (89 communes sur 112 au total) concentrent 88 % de la population totale. On peut dès lors affirmer que la notion d'espace rétrolittoral¹⁸ n'existe pas dans les DROM à la même échelle géographique qu'en métropole, dans les îles, du fait même de leur insularité et en Guyane car la profondeur du territoire est compensée par la barrière physique que constitue la forêt équatoriale. L'organisation du territoire en espaces parallèles au littoral, telle que mobilisée par la loi, continue d'avoir pourtant un sens mais à des échelles plus locales de paysages et de perceptions.

Par ailleurs, dans tous les DROM, Guyane comprise, l'histoire a conduit à fonder les implantations coloniales sur le littoral. Même si, par la suite, l'occupation humaine a pu s'étendre dans les terres, dans une logique d'occupation pionnière (extensive et plutôt proche des axes de communication), le relief généralement marqué des îles (volcaniques, sauf une partie de la Guadeloupe), l'occupation de l'espace agricole par les plantations ou encore le caractère inhospitalier de la forêt guyanaise ont maintenu une grande partie du développement urbain, de l'habitat et des activités économiques sur la côte ou dans sa proximité immédiate. Au cours de ces dernières décennies, le développement touristique balnéaire aux Antilles et à La Réunion a accéléré fortement la pression foncière, l'urbanisation et l'aménagement dans les espaces les plus proches du littoral.

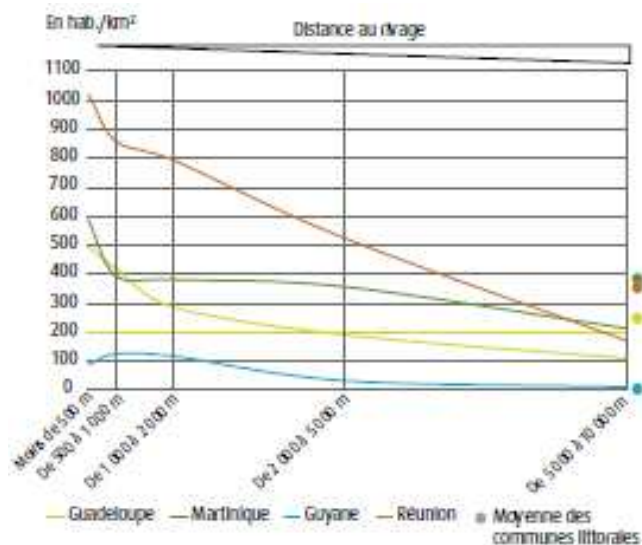
Des nuances sont bien sûr à apporter du fait de l'histoire propre à chacun des territoires, notamment en termes de formes urbaines, d'habitat et d'évolutions historiques, mais rares sont les phénomènes qui n'ont pas accéléré ou renforcé cette tendance générale à la « littoralisation »¹⁹ : ainsi, par exemple, aux Antilles et particulièrement en Guadeloupe, la forte occupation de la zone dite des 50 pas géométriques (bande littorale) par un habitat spontané plus ou moins dense résulte paradoxalement du statut foncier de cet espace, propriété de l'État depuis le XVII^e siècle, considéré comme plus légitime à être occupé spontanément par des populations pauvres ayant besoin de construire leur logement qu'un foncier privé de l'intérieur des terres, tenu par ses propriétaires et encore marqué par l'héritage colonial.

La densité moyenne de population dans les DROM est dès lors fortement liée à la distance à la mer, atteignant plus de 1000 hab/km² en moyenne sur le littoral réunionnais.

¹⁷ Par exemple, les travaux du conseil national de la mer et des littoraux, installé depuis janvier 2013, illustrent cette reconnaissance du caractère pleinement maritime et littoral des outre-mer dans leur ensemble

¹⁸ Espace en arrière du littoral et fonctionnellement lié à celui-ci. En particulier, il subit indirectement les effets de la polarité du territoire littoral sans avoir lui-même les caractéristiques géographiques, environnementales ou socio-économiques du littoral

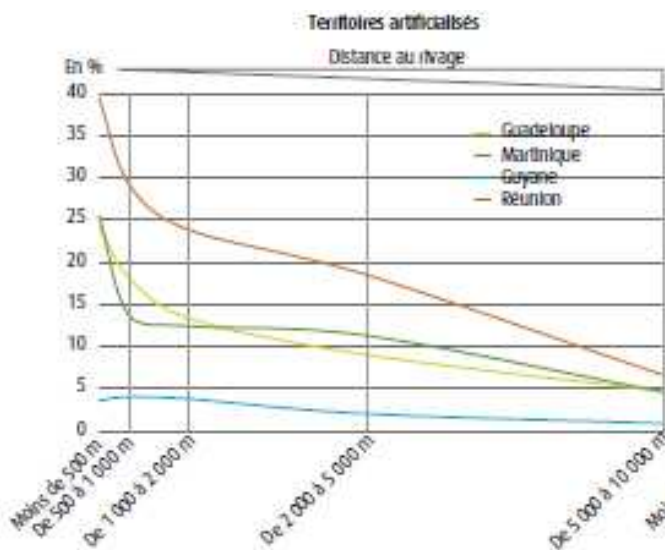
¹⁹ Ce néologisme, initié par les géographes, est désormais communément reconnu comme le « mouvement de concentration croissante des populations et des activités industrielles ou touristiques sur les parties littorales des continents » (définition Larousse)



Source : UE-SoeS, CORINE Land Cover, 2006 - © IGN, BD Carthage, occupation des sols, 2000 - Insee, Contours les 1999 et 2006. Traitements : SoeS

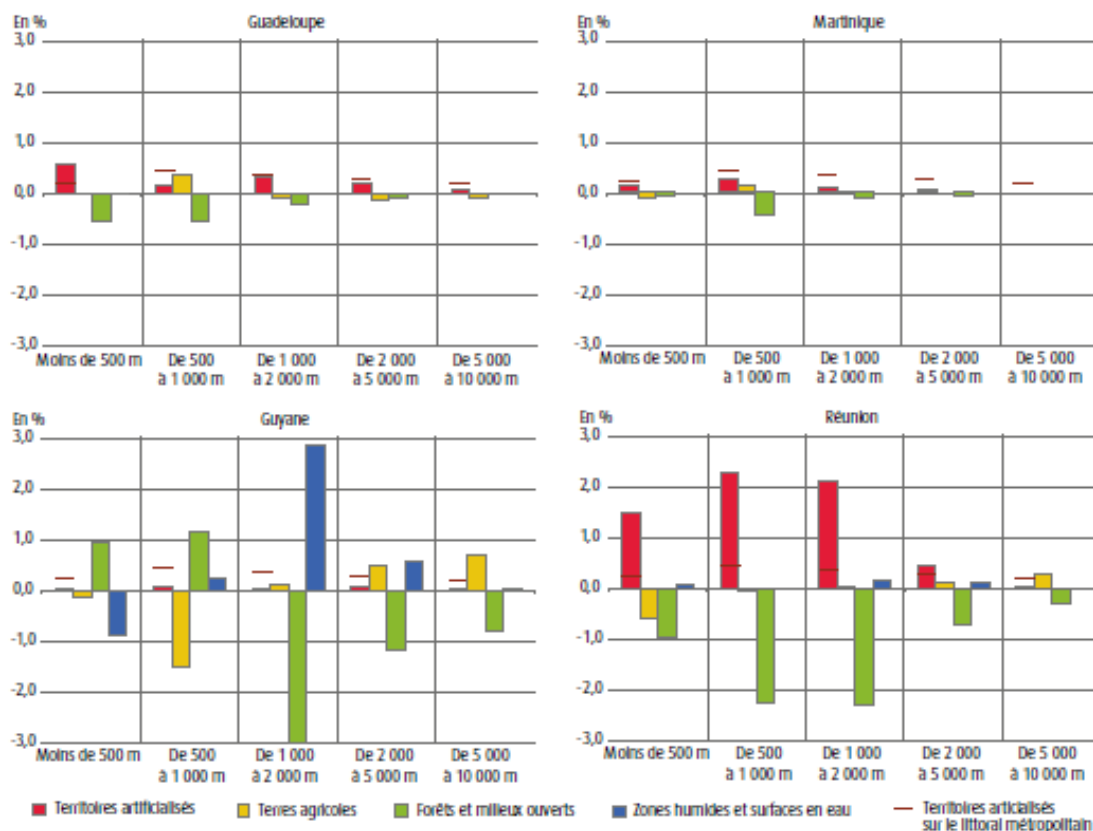
Estimation de la densité de population suivant la distance à la mer (source : SOeS)²⁰

Les conséquences en sont prévisibles en termes d'occupation de l'espace : le profil qui en ressort pour l'ensemble des DROM est un taux d'artificialisation de l'espace nettement croissant en allant de l'intérieur des terres vers le littoral, jusqu'à des niveaux parfois très élevés (40 % en moyenne à l'échelle révélée par Corine Land Cover), et une dynamique qui se poursuit, comme le montrent les graphiques ci-dessous.



Taux d'artificialisation de l'espace suivant la distance à la mer (source SoeS)

²⁰ Ce graphique et les suivants sont tirés du n°75 de la série « Études & documents » édité par le Commissariat général au développement durable (CGDD - Service de l'observation et de la statistiques - SoeS), consacré à la « Démographie et économie des communes littorales des départements ultramarins : Guadeloupe – Guyane – Martinique – Réunion », novembre 2012. Cette approche, issue du traitement des données Corine Land Cover (maille de 25ha) peut le cas échéant faire l'objet de déclinaisons plus précises à partir d'autres sources de données locales.



Evolution de l'occupation du sol 2000-2006 suivant la distance à la mer (source SOeS)

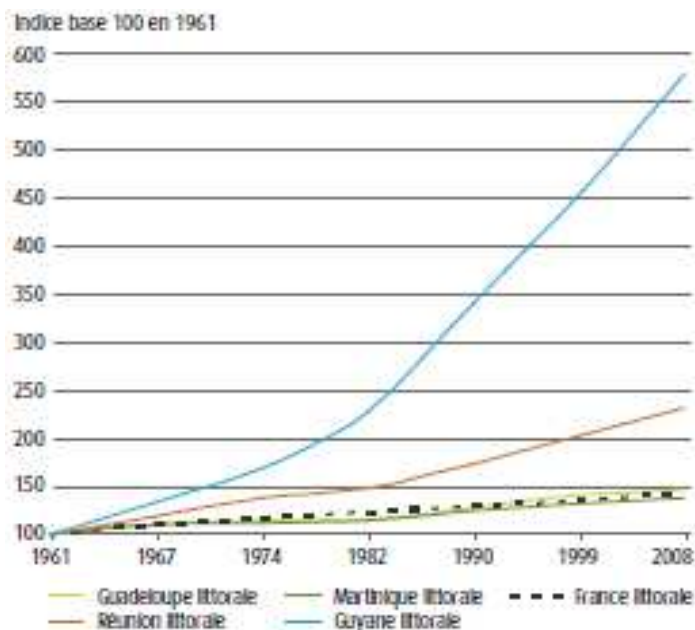
A ce phénomène global s'ajoute, dans plusieurs départements, une progression démographique forte dans la période récente, comme en témoignent ce tableau et ce graphique réalisés pour les communes littorales des quatre DROM, hors Mayotte, qui concentrent en moyenne 88 % de la population de ces départements :

Communes littorales	Nombre de communes	Superficie (en km ²)	Population au 01/01/2008 (habitants)	Population moyenne par commune en 2008	Evolution de la population 1999-2008 (en %)	Densité population en 2008 (hab./km ²)
Guadeloupe	31	1 596	391 400	12 626	4	245
Basse-Terre	19	821	180 300	9 489	9	220
Grande-Terre	12	775	211 100	17 592	0	272
Martinique	27	888	351 400	13 015	4	396
Atlantique	10	364	102 100	10 210	3	280
Caribbe	10	309	195 500	19 550	1	633
Sud	7	216	53 900	7 700	20	250
Guyane	12	30 479	155 400	12 950	28	5
Réunion	19	2 000	7 11 974	37 472	14	356
Est	10	1 203	354 303	35 430	13	295
Ouest	9	797	357 671	39 471	15	449
Métropole, hors Corse	788	17 965	5 901 200	7 489	6	226

Note : Les Terres du Nord de la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne sont pas prises en compte dans ce document. Elles sont devenues des collectivités à part entière depuis 2007.

Source : Insee, RE

Données démographiques de cadrage sur les communes littorales des DROM (hors Mayotte)



Evolution de la population des communes littorales des DROM (hors Mayotte) de 1961 à 2008

Le département de Mayotte se distingue par une croissance démographique extrêmement forte de +3 % par an. Sa transition démographique a juste débuté.

En termes prospectifs, trois situations sont à distinguer à l'horizon 2040, sur la base des projections établies par l'Insee :

Population	2013	2040
Réunion	853 000	1 061 000
Mayotte	213 000	420 000
Guyane	264 000	574 000
Martinique	407 000	423 000
Guadeloupe	406 000	404 000

- une croissance faible, voire une stagnation de la population, accompagnée d'un fort vieillissement et d'une certaine paupérisation, pour les départements de la Guadeloupe et de la Martinique ;
- une croissance forte de la population à la Réunion ;
- une croissance explosive à Mayotte et en Guyane, départements qui verraient leur population plus que doubler d'ici à 2040, essentiellement sur le littoral, cette croissance s'accompagnant d'une paupérisation de leur population.

1.2.2. Une concentration exceptionnelle d'enjeux et des dynamiques territoriales conduisant à s'interroger sur la soutenabilité à tous niveaux du modèle d'aménagement et de développement du littoral des DROM

Malgré des situations variées, les DROM se caractérisent par un développement économique relativement faible (PIB/habitant situé entre 50 et 75 % de la moyenne européenne, revenu moyen inférieur à 60 % de la moyenne métropolitaine, avec moitié moins de foyers imposables), un taux de chômage élevé (de l'ordre de 20 % aux Antilles et en Guyane, de 30% à La Réunion, soit 2 à 3 fois plus qu'en métropole), ainsi qu'un considérable besoin en logements d'ordre quantitatif (lié à la croissance démographique, et à l'évolution de la structure familiale : décohabitation, familles monoparentales...) et qualitatif (12 % des logements sont des habitats de fortune, logements insalubres...). Dès lors, les besoins d'aménagement et d'urbanisation, tant pour l'habitat que les activités économiques, font partie des priorités de court terme dans l'ensemble des DROM pour la puissance publique, État et collectivités territoriales réunis, en renvoyant souvent à plus long terme les préoccupations de sauvegarde de l'intégrité du littoral ou la défense de paysages remarquables.

Dans le même temps, les différents DROM, chacun avec ses spécificités, comprennent, du fait de la géographie et, pour partie, de leur insularité, une part importante d'espaces naturels et de paysages à très forte valeur patrimoniale, supports d'accueil d'une biodiversité terrestre et marine remarquable, dont la France est désormais garante aux échelles nationale, européenne et internationale. Ainsi, on dénombre 50 fois plus de plantes vasculaires endémiques en outre-mer qu'en métropole. Tous les reptiles et mammifères endémiques en France, ainsi qu'une grande part des oiseaux, vivent en outre-mer. En 2003, l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) estimait que les territoires d'outre-mer français regroupaient 1,4 % des plantes, 3 % des mollusques et 1 % des vertébrés endémiques recensés dans le monde pour seulement 0,08 % des terres émergées. A l'échelle de ces territoires, la continuité écologique terre-mer et la diversité des milieux littoraux rencontrés, parfois parmi les plus menacés à l'échelle mondiale, comme la forêt sèche tropicale, les savanes littorales ou les mangroves, y jouent un rôle écologique prépondérant. En outre, de la qualité des écosystèmes littoraux, notamment des eaux douces et des eaux côtières, dépend en grande partie la sauvegarde de l'extraordinaire patrimoine biologique marin dont la France dispose dans les mers côtières qui bordent les DROM.

Une mention particulière peut être faite sur le rôle clé de l'espace marin du sud de l'Océan Indien - qui porte sur le quart de toute la zone économique exclusive de la France, soit 22 millions km²- et des 5 orientations majeures posées par le Livre bleu du sud de l'Océan indien (2011-2012), dont deux se répondent : tirer parti du potentiel économique de cet océan et en protéger le patrimoine naturel exceptionnel.

Par ailleurs, ces patrimoines naturels et paysagers, en particulier littoraux, sont les principaux supports d'image et vecteurs d'attractivité pour une activité touristique devenue, malgré ses difficultés (qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles), un moteur essentiel de l'économie locale dans la plupart des DROM.

Désormais, leur préservation et leur gestion durable impliquent que la poursuite de l'aménagement du territoire des DROM, quelles que soient ses formes, ralentisse très fortement l'artificialisation de l'espace naturel et agricole, en particulier sur le littoral, ce

qui supposerait d'inverser rapidement la tendance actuelle et d'échapper au scénario au fil de l'eau.

En outre, bien qu'en régression, l'activité agricole, là où elle se maintient, continue d'être un support de développement économique local qui nécessite, comme en métropole, la préservation à long terme de ses espaces de production.

A cela s'ajoute un niveau particulièrement élevé d'exposition des populations aux risques naturels : inondations, mouvements de terrain (liés aux fortes pluies et séismes), séismes et risques de tsunami associés, volcanisme, phénomènes tropicaux comme les cyclones et ondes tropicales, feux de forêt... La concentration croissante des populations sur le littoral des DROM, particulièrement dans une bande de 500m à partir du rivage, ne fait qu'augmenter l'enjeu, comme en témoignent les événements répertoriés comme catastrophes naturelles qui frappent régulièrement ces territoires : les arrêtés de classement en catastrophe naturelle par commune sont deux fois plus nombreux que la moyenne nationale, sur la période 1982-2009.

Deux facteurs semblent en définitive dominer les enjeux d'aménagement et de planification du littoral des DROM :

- D'une part, la limite de la ressource spatiale ou « finitude » du territoire, qui fait que, pour une part croissante du littoral des DROM, les limites au développement d'une occupation humaine extensive, parfois pionnière et spontanée de l'espace, sont proches d'être atteintes. En corollaire, les tensions pour la maîtrise du foncier, les conflits d'usage pour une ressource fragilisée, la dégradation irréversible du capital naturel, l'exposition aux risques et les effets négatifs en termes sociaux et économiques se renforcent, sans qu'il existe toujours de solution de conciliation satisfaisante sur les plans techniques, juridiques ou politiques ;
- D'autre part, les perspectives démographiques pour chacun des DROM dans les décennies à venir, qui laissent entrevoir une capacité très variable de la puissance publique à pouvoir intervenir, pour le bien commun, dans l'organisation des processus d'aménagement et d'urbanisation.

A cet égard, la croissance démographique désormais mesurée des Antilles donne aujourd'hui un rôle majeur à la planification et aux autorités en charge de la faire appliquer, afin de maîtriser l'artificialisation de l'espace et permettre une organisation soutenable du développement et du renouvellement urbains, tout en prenant en compte l'environnement et les risques, en particulier sur le littoral.

En revanche, la dynamique démographique explosive des départements de Mayotte et de Guyane, avec la croissance continue du besoin en logement qui l'accompagne et le faible niveau de ressource des populations locales, laisse entrevoir une poursuite difficile à contrer, ou même à maîtriser, du développement de l'habitat spontané et de la construction informelle. Plus largement, se dessine la perspective de poursuite d'un développement urbain que la planification et plus largement le droit de l'urbanisme, avec les outils et moyens actuels, ne peuvent raisonnablement encadrer seuls ni même accompagner efficacement.

Faudrait-il en conclure d'emblée, au moins pour certains départements d'outre-mer, que l'application des dispositions d'urbanisme de la loi littoral n'aurait pas d'effet crédible ? Rien n'est moins sûr.

En effet, à travers les éléments qui précèdent et à l'exception peut-être d'une partie seulement du littoral guyanais, encore peu occupé, on constate que les principes fondateurs d'organisation de l'espace en profondeur et de régulation de la pression foncière portés par la loi littoral de 1986 semblent au moins autant justifiés dans les DROM qu'en métropole.

Par ailleurs, les dimensions interprétative (à travers les déclinaisons locales) et appréciative (au cas par cas) des dispositions littorales, clairement soulignées par l'audit sur la métropole et dont la prise en compte se trouve facilitée dans les DROM par l'existence des schémas d'aménagement régionaux (SAR), peuvent fournir une marge d'adaptation non négligeable pour s'accorder à la fois avec les enjeux prioritaires des DROM et la spécificité du littoral de chaque territoire.

Si la construction illégale ou informelle, particulièrement en Guyane et à Mayotte, reste une question majeure dans les DROM, il s'agit bien du problème général de l'application des règles d'urbanisme et de construction, et non celui des dispositions littorales.

En revanche, des interrogations spécifiques peuvent émerger :

- Comment l'échelle géographique des DROM et - à l'exception de la Guyane - leur caractère insulaire, influent sur l'équilibre littoral/rétrolittoral et sur celui de l'affectation de la ressource spatiale, au cœur des principes de la loi littoral ?
- Comment sont conjuguées la préservation à long terme d'espaces naturels à très forte valeur patrimoniale, la réponse aux besoins de logements et de développement économique, et l'apparition de besoins fonciers jusque là non planifiés, comme des équipements d'énergies renouvelables, terrestres ou marines... ?
- Quel sens spécifique donner à la notion de capacité d'accueil, qui conditionne les espaces à urbaniser des documents d'urbanisme²¹ ? En situation isolée, les DROM, à l'échelle départementale et régionale des SAR, doivent compter avec leurs flux démographiques particuliers et ne peuvent s'en remettre, contrairement à la métropole, à la complémentarité de territoires continentaux voisins. Plus généralement, quel niveau de surpeuplement peut accepter un territoire sans avoir à subir de graves déséquilibres sociaux, économiques ou environnementaux ?

²¹ Voir article L. 146-2 du code de l'urbanisme et l'audit loi littoral métropole, page 74

2. La situation vécue par les services de l'État et les autres acteurs du territoire confirme l'intérêt de l'application des dispositions littorales mais soulève parfois des interrogations

2.1. Sur le fond, des problématiques d'urbanisme exacerbées qui interpellent les politiques nationales

Les DROM doivent répondre aux défis pressants du besoin en logement, de la résorption de l'habitat insalubre, du développement d'infrastructures et d'équipements, du développement des activités économiques, en particulier de services... tout en préservant les espaces naturels et agricoles, le patrimoine, les paysages et en prenant en compte les différentes dimensions du développement durable.

Confrontés quotidiennement à la mise en œuvre des dispositions issues du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme et du cadre général fixé par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme²², les services des DEAL en charge de la planification et de l'observation territoriale trouvent légitime le souci de concilier ces différents enjeux, jugés prioritaires. Ils semblent plus réservés sur la capacité de la puissance publique (État et collectivités locales réunis) à pouvoir effectivement freiner la construction illégale, la consommation foncière anarchique et l'artificialisation d'espaces. Il en est de même de la pertinence de l'adaptation à leur territoire du « modèle d'urbanisation » d'inspiration métropolitaine.

La pratique de la construction illégale (sans autorisation d'urbanisme ou sans respect de celle-ci, qu'elle soit « spontanée » ou non) est un phénomène difficile à estimer, en partie relié à celui de l'habitat indigne²³, la présente mission n'a pas eu pour but de la quantifier ou la qualifier. S'il existe également en métropole, son ampleur, variable selon les DROM, n'est sous-estimée d'aucun service de DEAL. Anecdote significative, un agent de l'État rencontré par la mission a indiqué avoir corrélé avec intérêt, dans le DROM où il exerce, l'estimation des quantités de ciment nécessaires pour l'édification du nombre de constructions autorisées et la quantité effectivement importée sur une période cohérente (en l'absence de fabrication locale) : il en résulterait un rapport de 1 à 2 ou 3.

Parallèlement, la problématique foncière agit en révélateur des pratiques : les services rencontrés aux Antilles indiquent que le prix du foncier agricole négocié de gré à gré est 5 à 6 fois supérieur à sa valeur estimée par France Domaines, en tenant compte des règles d'urbanisme. Le cas des « espaces ruraux de développement » en Guyane a été unanimement cité par les acteurs rencontrés comme une situation à la fois problématique, généralisée et organisée, conduisant à la captation et à la mutation d'un foncier de l'État originellement inconstructible, en dehors de toute planification urbaine. Au-delà du fait que leur aménagement peut apparaître contradictoire avec le principe d'urbanisation en continuité, limité aux agglomérations et villes²⁴ pour les

²² l'article L. 110 fixe les objectifs généraux en matière d'usage des sols et l'article L.121-1 expose plus précisément la contribution des documents de planification (SCoT, PLU et cartes communales) à ces objectifs.

²³ Voir à ce sujet le rapport CGEDD n°007837-01 « rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM », Philippe SCHMIT, janvier 2012

communes littorales. Leur reconnaissance dans le SAR en vigueur apparaît d'autant plus comme une source de confusion²⁵.

Dans la plupart des départements, les services soulignent la fréquence de problèmes fonciers, liées à l'absence de titres de propriété ou de règlement de succession, héritage de la culture orale. Il en résulte une réelle complexité du rapport au foncier, à l'origine de diverses formes d'accaparements, y compris du foncier de l'État dans la ZPG. Derrière ces images de verrues ou dents creuses insolites en plein centre de Cayenne ou de baraquements délabrés sur le front de mer de Pointe-à-Pitre, toutes les situations économiques et sociales se rencontrent, depuis celle des personnes sans ressources et de bonne foi jusqu'à des pratiques organisées à des fins spéculatives et/ou crapuleuses. Pour souligner la sensibilité du sujet foncier, un spécialiste rencontré par la mission n'a pas hésité à évoquer l'importance du « lopin de terre » et de disposer d'un toit, en particulier face aux aléas naturels : « la maison après le cyclone, c'est ce qu'il reste quand on n'a plus rien. Vouloir rationaliser le foncier, c'est ouvrir la guerre ». L'enjeu s'avère pour le moins sensible quand une part importante des constructions spontanées colonise justement des espaces particulièrement exposés aux risques, y compris au-delà de la zone littorale (cas, par exemple, de Saint-Laurent du Maroni avec d'importants espaces colonisés en zone inondable).

Concernant le modèle d'urbanisation, l'attitude des services est plus interrogative, par exemple sur la nature de la densification à opérer en tissu urbain diffus, notamment en secteur littoral : jusqu'où faut-il vraiment aller dans la recherche de densification, compte tenu des modes de vie et rapports sociaux propres aux territoires ultramarins ? Sont alors parfois cités les quartiers urbains devenus sensibles dans les principales agglomérations des DROM comme antithèse d'une densification souhaitable. Cette analyse renvoie à de multiples paramètres liés au mode de vie et aux échelles du quotidien (mobilité, accès au travail, services...) dans les DROM : structure familiale, relations sociales, rapport à l'habitation, mode de déplacement, place de l'agriculture et du « jardin créole », accès aux aménités, relation entre espace public et espace privatif... vis-à-vis desquels le modèle urbain et la « ville durable », adaptés aux spécificités de chaque territoire ultramarin, restent à définir précisément et à partager. Sur le plan technique, en revanche, la totalité des services rencontrés s'accordent pour souligner les difficultés en matière foncière : manque de foncier mobilisable malgré le fort potentiel de recyclage urbain, faiblesse des politiques des collectivités en la matière, etc. Certains vont jusqu'à craindre que les politiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ne soient pas suffisamment ambitieuses, y compris sur le plan qualitatif (notamment pour les zones lourdement réhabilitées avec du bâti privé), faisant dire à un interlocuteur que « la RHI d'aujourd'hui, c'est l'habitat insalubre de demain ».

Certains territoires des DROM, à l'image du sud de la Martinique, sont très fortement marqués par le mitage de l'espace agricole, rendant particulièrement complexe la structuration des pôles d'urbanisation et l'organisation des équipements et services (alors que la diminution des moyens des collectivités va de facto obliger à limiter les coûts d'équipement et de viabilisation), de même qu'il rend délicat, voire impossible, une application rigoureuse de la disposition littorale sur l'urbanisation en continuité.

²⁴ Art. L. 146-4 l° du code de l'urbanisme

²⁵ Voir monographie s'y rapportant

2.2. Les SAR et leurs volets SMVM, clés de voûte pour l'application des dispositions littorales

La loi du 2 août 1984 a transféré aux régions et départements d'outre-mer des compétences particulières, notamment dans le domaine de l'aménagement. Ainsi, elles sont compétentes pour élaborer et adopter le schéma d'aménagement régional²⁶ (SAR), approuvé par décret en Conseil d'État.

A ce jour, ont été approuvés :

- le SAR de la Réunion le 6 novembre 1995 et sa révision le 22 novembre 2011 ;
- le SAR de la Martinique le 23 décembre 1998, modifié le 25 octobre 2005, actuellement en cours de révision ;
- le SAR de la Guadeloupe le 5 janvier 2001, révisé le 22 novembre 2011;
- le SAR de la Guyane le 2 mai 2002 est actuellement en cours de révision, approbation prévue en 2014.

Contrairement aux DTA et DTADD²⁷, les SAR sont des documents dont l'élaboration est obligatoire. Leur insertion dans la hiérarchie des normes (les SCoT ou, en leur absence, les PLU et cartes communales doivent être compatibles avec les SAR) en fait, à l'échelle régionale des DROM, le document intégrateur pour la planification et l'aménagement.

S'agissant de la nature juridique des SAR et de leur portée précise à l'égard des dispositions d'urbanisme de la loi littoral, la jurisprudence apparaît abondante et riche d'enseignements. On se reportera à la publication sur ce sujet de Me Henri Coulombié « aménagement et protection du littoral – dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'outre-mer »²⁸, qui évoque notamment plusieurs notions essentielles, subtiles et articulées entre elles :

- Le principe de compatibilité hiérarchiquement limitée, induisant un « effet écran » et un « effet parapluie » du SAR, susceptibles de protéger les documents de rang inférieurs compatibles avec celui-ci de l'application directe des dispositions de la loi et donnant force à la territorialisation de ces dispositions. Ce principe s'applique sous réserve que les règles du SAR soient compatibles avec la loi (sous peine d'exception d'illégalité) et suffisamment précises pour être invocables sans doute possible.
- L'adoption de règles suffisamment précises dans le SAR pour effectivement servir de référence donne pleinement sa force à la règle de compatibilité, dans un continuum pouvant parfois glisser jusqu'à la conformité si la règle donne clairement une interprétation de la loi, valable jusqu'à l'autorisation d'urbanisme. Dans ce cas, même si formellement il n'y aurait à en référer qu'à la norme immédiatement supérieure, celle du SAR devient déterminante. Ce lien entre contenu de la règle et effet juridique n'est cependant pas absolu

²⁶ Art. L.4433-7 à 11 du CGCT

²⁷ Voir p. 16 du rapport d'audit sur la loi littoral en métropole

²⁸ Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013

puisque la jurisprudence admet également un « effet d'échelle », lorsque l'échelle (cartographique) de la spatialisation opérée dans le SAR permet une marge d'appréciation à l'échelle nécessairement plus fine de l'autorisation d'urbanisme.

- La portée des SAR/SMVM à l'égard des actes individuels peut dépendre de l'assimilation du SAR à une directive territoriale d'aménagement (DTA), explicitement considérée par les textes comme opposable aux tiers. Une incertitude plane cependant à ce sujet depuis l'entrée en vigueur de la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 et la modification de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme²⁹.

De ces éléments, il ressort que la portée du SAR, sans doute possible norme régulatrice de référence en matière d'aménagement et d'urbanisme en outre-mer, est largement déterminée par le degré de précision de son contenu : l'enjeu rédactionnel et cartographique du document semble donc majeur.

Par ailleurs, la portée du SAR à l'égard des dispositions littorales est enrichie par le fait que le SAR comporte obligatoirement un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)³⁰, susceptible de décliner de façon spécifique, à l'échelle du DROM, les dispositions littorales³¹ :

- à travers les possibilités de « droit commun » offertes aux SMVM ou documents de même valeur ;
- et par celles que la loi littoral spécifie pour les DROM, notamment la possibilité de poursuivre sous condition l'urbanisation des zones d'urbanisation diffuse de la bande littorale³² et de réaliser, de façon dérogatoire, des opérations d'aménagement dans les espaces proches du rivage³³ dès lors que ces types d'espaces sont bien identifiés dans le volet SMVM du SAR.

Le SAR et son chapitre individualisé valant SMVM forment deux documents inclus l'un dans l'autre, de statut et de portée originellement différents : le volet SMVM des SAR nécessite, comme pour celui des SCoT, l'accord préalable du préfet avant enquête publique et est également opposable aux actes individuels.

Cependant, d'une part, la jurisprudence tend à atténuer cette distinction formelle, retenant l'idée d'un ensemble d'une même force juridique, d'autre part, il n'apparaît pas certain que l'élaboration des SAR et de leur chapitre individualisé valant SMVM soit systématiquement guidée par les principes de droit présentés ci-dessus. L'ensemble des DEAL interrogées soulignent l'importance et l'intérêt de la procédure d'approbation par décret en Conseil d'État, permettant à la fois de confier pleinement aux conseils régionaux la responsabilité de bâtir le projet de territoire et de garantir une capacité

²⁹ Voir Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013, partiellement repris dans le rapport CGEDD n°9046-01 « relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles »

³⁰ Voir art. L. 4433-15 du CGCT

³¹ Voir p. 16 du rapport d'audit sur la loi littoral en métropole et art. 57 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983

³² Article L. 156-4 du code de l'urbanisme

³³ Article L. 156-2 du code de l'urbanisme

pour l'État à être entendu, en particulier dans le cadre de l'association. Ils soulignent l'intérêt des échanges avec le niveau central (Sous-direction de l'aménagement durable, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - DGALN) et le rôle majeur du Conseil d'État et de son rapporteur jusqu'à présent en charge de ces dossiers.

De l'avis général des DEAL, malgré une première génération jugée insuffisamment ambitieuse sur son volet littoral, les SAR/SMVM ont effectivement contribué à freiner et à organiser l'urbanisation du littoral. Il semble qu'aux Antilles et contrairement à La Réunion, leur mise en place ait cependant facilité le lancement de certains projets relevant des dispositifs de défiscalisation.

2.3. Des SCoT et PLU qui peinent à aboutir

Au 1^{er} janvier 2012, 42 % des communes littorales de métropole étaient dotées d'un POS ou PLU approuvé et 52 % d'un POS ou PLU en révision. A la même date, ces proportions étaient respectivement de 27,8 % et 65,6 % dans les communes littorales des DROM (hors Mayotte), ce qui traduit à la fois un décalage dans le lancement de l'élaboration de ces documents de planification et des durées d'élaboration et de révision globalement plus longues dans les DROM qu'en métropole. De l'avis des services rencontrés, les DROM rencontrent une situation de nature comparable à celle décrite dans le rapport d'audit sur la loi littoral en métropole mais plus préoccupante : un retard dans la prise en compte par les documents de planifications des textes nationaux, notamment de la loi littoral.

Le syndrome métropolitain des « POS dormeurs »³⁴, cité à quelques reprises (dont un exemple patent en Guyane) ne semble pas être le principal motif d'inertie dans les DROM. Selon les DEAL interrogées, d'autres facteurs interviendraient, notamment :

- le poids important, précédemment évoqué, de la construction illégale, qui entretient une forme de décalage entre la « théorie » de la planification et la « pratique » de la construction, faisant perdre aux documents d'urbanisme une part de leur caractère opérant ;
- une faible volonté politique de se saisir de procédures de plus en plus complexes et relativement peu gratifiantes, dès lors qu'elles sont susceptibles de générer des insatisfactions sociales. En témoigne la relation parfois tendue entre les collectivités territoriales concernées et les services de l'État ;
- la faiblesse globale de l'ingénierie, tant publique (au sein des collectivités locales maîtres d'ouvrages, communes ou EPCI et syndicats) que privée (faible nombre ou compétence insuffisante fréquemment signalée par les DEAL au sein des bureaux d'étude locaux ou travaillant dans les DROM) et/ou des moyens alloués par les collectivités à de telles démarches, même si des différences existent d'un territoire à l'autre.

³⁴ délibérément maintenus en vigueur et non révisés du fait du fait de la probable remise en cause de droits acquis en appliquant correctement la loi littoral

Les démarches de SCoT sont diversement présentes dans les DROM (couverture correcte à La Réunion et à la Martinique, faible en Guyane et en Guadeloupe) et, outre les coûts qu'elles représentent, pourraient pâtir d'un double phénomène :

- la pertinence variable de leur périmètre (généralement quelques communes), en lien avec une structuration intercommunale encore en devenir et le fait que les communes, souvent peuplées et de taille importante (la majorité des communes des DROM sont désormais classées comme urbaines selon l'Insee), sont déjà en elles-mêmes vécues par la population comme une forme d'« intercommunalité de quartiers et lieux de vie »
- leur valeur ajoutée discutable à plus d'un titre, compte tenu de leur situation intermédiaire entre le SAR/SMVM à l'échelle cohérente départementalo-régionale, capable de fortement orienter l'aménagement, en particulier sur le littoral en n'agréant au plus que quelques bassins de vie, et un nombre réduit de PLU, aujourd'hui communaux mais probablement à terme intercommunaux.

2.4. La complexité du jeu d'acteurs sur le littoral

En disposant globalement, pour les DROM, de l'organisation administrative et des outils institutionnels de la métropole, complétés d'outils spécifiques (comme, par exemple, les agences des 50 pas géométriques aux Antilles), l'État et les collectivités locales parviennent finalement à concentrer sur des territoires aux dimensions modestes la représentation de la quasi-intégralité des structures publiques compétentes pour intervenir en matière de gestion ou d'expertise dans les domaines de la planification, de l'urbanisme et de l'environnement.

Deux facteurs confortent cette richesse institutionnelle : l'isolement territorial, qui pousse à démultiplier les implantations (là où l'organisation métropolitaine est parfois multidépartementale ou multirégionale) et les caractéristiques particulières des territoires ultramarins, qui justifient, à partir de critères objectifs, la mise en place de politiques, d'outils et moyens réservés aux territoires à forts enjeux économiques, sociaux ou environnementaux : opérations d'intérêt national, parcs nationaux, autres établissements publics locaux ou nationaux...

Les collectivités territoriales des DROM sont généralement parties prenantes à des rapports multiples et complexes entre elles et vis-à-vis de l'État. L'évolution retenue par référendum en Guyane et en Martinique vers la collectivité unique fournira probablement l'occasion d'évolutions intéressantes à analyser.

A ce jour, l'État n'apparaît pas nécessairement lui-même comme contribuant à réduire la complexité : la plupart des interlocuteurs, de même que les autorités préfectorales, s'interrogent par exemple sur la multiplicité des structures de l'État intervenant dans la gestion de la ZPG : DEAL, DRFiP, ONF, Conservatoire du littoral, agences des 50 pas géométriques,...

Si la multiplicité des acteurs émanant de l'État et des collectivités n'implique pas nécessairement une moindre efficacité, elle suppose une volonté de synergie, une

capacité de complémentarité et un exercice de coordination, que les interlocuteurs rencontrés ne jugent pas toujours réunis.

Appelés à coordonner l'action des services de l'État, en lien avec les établissements publics, dans leur département, les autorités préfectorales soulignent la difficulté à concilier les enjeux liés à l'aménagement du littoral et d'autres priorités.

Leur implication dans le contrôle de légalité au regard de l'application des dispositions littorales dans l'ADS et la planification est, selon le constat général, limitée. Les entretiens menés par la mission révèlent davantage le souci d'accorder une priorité aux enjeux « durs » comme la gestion des risques, la sécurité ou encore le logement.

Pour autant, quelques exemples témoignent d'une attitude ferme de l'État pour mener la procédure jusqu'au bout (exemple de la note d'avril 2012 du DEAL au préfet de la Réunion valant plan d'action engagé en matière de contentieux pénal de l'urbanisme, en parfait « co-pilotage avec les procureurs »).

En outre, l'ensemble des personnes auditées fait valoir la faible mobilisation de la société civile et des associations de protection de l'environnement dans les questions d'application de la loi littoral, ainsi que leur difficulté à situer leur action dans une dimension territoriale suffisamment large. De fait, les recours des tiers sur les autorisations ou documents d'urbanismes sont considérés comme très peu nombreux et peu solides.

Certaines spécificités territoriales des DROM constituent, a contrario, des atouts potentiels pour une action plus pertinente et plus efficace :

- au sein-même d'une organisation comme celle des DEAL, la mission a pu constater une transversalité parfois supérieure à celle qui est rencontrée dans les services équivalents en métropole ; ces derniers ont, il est vrai, à gérer l'articulation entre échelons départementaux (DDTM) et régionaux (DREAL), distinction absente dans les DROM (voir chapitre 3) ;
- les DEAL sont clairement identifiées par les acteurs rencontrés, comme les structures référentes sur le sujet de la loi littoral ;
- la situation particulière des DROM permet, davantage qu'en métropole, une proximité régulière entre un nombre réduit d'élus locaux et d'élus nationaux (parlementaires), pouvant favoriser des circuits courts.

2.5. La situation particulière de la ZPG pour l'État et ses opérateurs

Au-delà des textes (Cf. partie I), la situation foncière et urbanistique de la ZPG pose différents types de problèmes liés aux dispositions littorales : enjeux de délimitation, de gestion et de police.

- la distinction entre les trois catégories d'espaces de la ZPG (zones urbanisées, zones d'urbanisation diffuse, zones naturelles) définies par arrêté préfectoral, fonde leur mode de gestion foncière (intervention ou non des agences des 50

pas aux Antilles, Conservatoire du littoral...), et détermine le régime d'application des dispositions d'urbanisme relatives à la bande littorale (art. L. 156-3 et 4 du code de l'urbanisme) ;

- les différents gestionnaires pour l'État de la ZPG n'ont pas tous les mêmes compétences, les mêmes moyens ni la même mission : les agences des 50 pas aux Antilles interviennent dans la régularisation des occupations foncières dans les secteurs urbanisés gérés par les DEAL, le Conservatoire du littoral peut se voir attribuer ou remettre en gestion des parties naturelles de la ZPG pour y exercer les missions de propriétaire, la gestion quotidienne (surveillance, entretien...) impliquant lorsque cela est possible les collectivités locales, sinon fréquemment les établissements publics dont les parcs nationaux et l'ONF ; ce dernier est par ailleurs gestionnaire de la forêt domaniale littorale. Enfin, les DEAL continuent de gérer les espaces naturels non confiés au Conservatoire du littoral ou à l'ONF ; les régimes d'occupation, lorsqu'ils sont autorisés, peuvent être différents selon les cas ;
- l'ensemble des gestionnaires doit faire face à la fois aux occupations anciennes (problématique de régularisation) et nouvelles, tant dans les parties urbanisées que dans les parties naturelles ;
- même en cas de délimitation cartographique précise, la matérialisation physique, sur le terrain, de la limite de la ZPG n'existe pratiquement jamais et ajoute à la difficulté de faire appliquer dans cette bande le régime spécifique qui la concerne ;
- les contentieux relatifs au droit de propriété et au droit d'habiter sur la ZPG sont de nature et d'importance variables, mais prennent parfois une tournure emblématique (cas notamment des îlets en Martinique) ;
- les actions de police face aux occupations illégales s'avèrent souvent délicates (sur le plan social, médiatique...) et surtout peinent à aboutir. Le sentiment d'impuissance pour les équipes en responsabilité est réel, face notamment à l'ampleur des faits, jusque dans des zones déjà fortement et historiquement urbanisées (exemple de Saint-Pierre ou Saint-Joseph à La Réunion, ou encore Saint-Laurent du Maroni en zone inondable, en Guyane), et à la fréquence des verdicts d'impunité. Il rend d'autant plus difficiles de nouvelles actions. Pour autant, une attitude ferme de l'administration concernant les constructions illicites s'avère parfois payante (quelques exemples prometteurs à la Réunion), avec une prise en compte systématique par l'autorité judiciaire.

2.6. La problématique de la loi littoral, théoriquement structurante pour l'aménagement et la planification dans les DROM, devient un sujet de second plan, en dehors de l'élaboration des SAR et de quelques projets ponctuels

L'application des dispositions littorales devrait théoriquement contribuer à structurer fortement le développement urbain du territoire des DROM, principalement à travers leur reprise et déclinaison dans les SAR, puis dans les ScoT et les PLU (« chaîne de compatibilité »), ainsi que dans les autorisations d'urbanisme. A partir des informations recueillies par la mission, il ne semble pas pour autant que ces dispositions, en dehors de quelques cas évoqués ci-dessous, apparaissent aux acteurs locaux comme un sujet sensible.

Sans une expertise technique approfondie qui n'entraîne pas dans le champ de la mission, il est difficile de faire la part entre le fait que les dispositions de la loi littoral, une fois intégrées dans le SAR, ne sont plus nécessairement identifiées comme issues de la loi littoral, et le fait qu'en l'absence de priorité du contrôle de légalité et de pression contentieuse à ce sujet, il est probable que des autorisations d'urbanisme soient régulièrement délivrées par les communes, sans que la contradiction avec l'application de la loi littoral soit soulevée et à l'origine de polémique.

De fait, face à la question « la loi littoral vous paraît-elle correctement appliquée dans votre département ? », les réponses globales varient fortement selon les interlocuteurs rencontrés et selon qu'elles se réfèrent aux textes, à la mise en œuvre du SAR ou aux cas de certains projets particuliers.

C'est en effet à travers une série de projets localisés d'urbanisation, d'équipement ou d'infrastructure que l'application des dispositions littorales est le plus souvent évoquée de façon explicite et précise. Différents cas, qui figurent dans les monographies départementales, ont été cités à la mission :

- en Guyane, la construction d'une usine de traitement du poisson à Remire-Montjoly, un projet de complexe hôtelier à la Pointe Liberté (Macouria), ou encore un projet abandonné de route de transit traversant les marais Leblond, sur l'île de Cayenne ;
- en Martinique, le cas d'un complexe hôtelier à Saint-Anne ;
- en Guadeloupe, un projet de stockage d'eau associé à la production d'énergies renouvelables, un quai de transfert de déchets dans l'archipel des Saintes, ou encore un projet routier sur la commune de Port-Louis, ainsi que l'EHPAD de Saint-Anne ;
- à la Réunion, un cas précisément cité sur la commune de Bras-Panon, pour une petite exploitation organisée de pêche sélective.

Il s'agit de dossiers ayant pu connaître soit une instruction administrative délicate (issue positive ou non, ou pas encore connue, du projet), soit une procédure contentieuse, dans laquelle les dispositions littorales, issues du SAR ou directement de la loi, ont été invoquées pour remettre en cause le projet.

Cependant, dans la plupart des cas examinés par la mission, les difficultés rencontrées ne semblent pas spécifiques aux DROM. C'est notamment le cas des dossiers qui concernent la problématique des espaces remarquables, comme la situation du quai de transfert des Saintes, qui ne diffère pas de cas similaires rencontrés dans de petites îles de métropole³⁵. C'est d'autant plus notable que la jurisprudence administrative est généralement plus souple en outre-mer.

Parmi les points communs à la plupart de ces dossiers, figure le fait que leur envergure (et généralement leur emprise spatiale) rendent opérantes les dispositions rédigées ou les délimitations cartographiques du SAR, ce qui n'est pas le cas d'une construction individuelle. La situation expose alors le projet à l'application des dispositions littorales, directement issues ou non de la loi, selon la manière dont elles auront été précisées dans le SAR et, le cas échéant, dans le document d'urbanisme de rang inférieur.

Ce constat confirme l'importance :

- dans l'élaboration des documents de planification, notamment des SAR et des SCoT, du choix d'une échelle cartographique de représentation et d'une précision de rédaction pertinentes, en fonction des problématiques concernées, pour à la fois faciliter l'interprétation et conserver une part utile de souplesse (voir également chapitre 4.1) ;
- dans leur mise en œuvre, de la part d'appréciation au cas par cas que permet la loi vis-à-vis des projets, qui ne devrait pas conduire à interpréter de façon excessivement normative les textes ou la jurisprudence.

Qu'il s'agisse de projets structurants ou d'un développement urbain plus diffus, l'échelle du SAR (avec son chapitre individualisé valant SMVM) apparaît comme essentielle à la traduction opérationnelle des dispositions littorales, ainsi qu'à leur prise en compte dans les documents d'urbanisme et dans les autorisations d'urbanisme.

C'est également l'échelle qui permet d'aborder avec le plus de pertinence les alternatives d'implantation du projet et les éléments de justification des choix, de respecter les grands équilibres prévus par la loi et d'apprécier les effets cumulés sur un même territoire.

En l'absence fréquente de SCoT et PLU totalement compatibles avec les dispositions littorales, c'est donc le contenu du SAR (dans ou hors du chapitre individualisé valant SMVM, avec les nuances que cela comporte) qui est susceptible d'être invoqué.

Selon les services de l'État rencontrés, les situations de blocage ou de difficultés importantes font parfois l'objet de réactions de la part des maîtres d'ouvrages ou des collectivités territoriales concernées, qui ne comprennent pas toujours pourquoi, dans un cas un peu différent, l'issue aura pu être plus favorable.

Si, en métropole, la comparaison critique s'effectue généralement à l'égard d'un département voisin dont la doctrine d'application de la loi littoral est supposée plus souple, dans le cas des DROM, la comparaison géographique s'opère avec les territoires voisins mais étrangers, disposant d'un ordre juridique, de procédures

³⁵ Voir à ce sujet le rapport loi littoral métropole, chapitre 1.2.3. et chapitre 4, recommandation 2.2

considérées comme plus souples, voire plus « adaptées » à la situation économique et sociale des outre-mer : à la Martinique, on évoque le cas de Sainte-Lucie et de ses ports de plaisance, en Guadeloupe on parle de la Dominique, à La Réunion de l'île Maurice... Ces comparaisons, généralement peu approfondies et qui mêlent tout à la fois questions juridiques, territoriales, culturelles (culture administrative notamment)... témoignent davantage d'une difficulté à appréhender le contenu des dispositions de la loi française que d'une réelle conviction sur le besoin de transposer les règles des territoires voisins ou d'adapter radicalement les règles françaises d'aménagement du littoral.

3. Des modalités d'intervention des services de l'État globalement bien adaptées à l'application des dispositions littorales

3.1. Des DEAL plutôt bien organisées pour gérer de manière transversale la problématique du littoral

Les DEAL d'outre-mer ne rencontrent pas les difficultés de coordination mises en évidence entre les deux échelons DDTM et DREAL, compétents sur la problématique du littoral. En effet, les DEAL rassemblent en leur sein les différentes missions et compétences, à la fois stratégiques et opérationnelles, pour pouvoir traiter des problématiques littorales avec une bonne transversalité.

Le tableau ci-dessous résume, pour chaque DROM, quels sont les services concernés selon les grands types de mission : la planification en urbanisme, l'application du droit des sols, la connaissance territoriale (données, études...) et l'évaluation (notamment l'évaluation environnementale), la gestion du DPM et notamment de la ZPG et la contribution de la DEAL à l'exercice du contrôle de légalité des documents et/ou des actes individuels d'urbanisme.

A ces missions, s'ajoutent les contributions thématiques des autres services (par exemple, les inventaires écologiques suivis par les services en charge de la biodiversité, qui servent à l'identification des espaces remarquables).

Les monographies départementales en annexe décrivent précisément les organisations.

TABLEAU COMPARATIF	Planification	ADS	Connaissance et évaluation	Gestion du DPM/ZPG	Pôle juridique et contrôle de légalité (en lien avec préfecture)
Guadeloupe	ATOL	SOCA	Connaissance : ATOL Evaluation : MDD	ATOL	ATOL
Martinique	SCPDT	SCPDT (référents et UT)	SCPDT	SPEB et SCPDT	MEPAJ, SCPDT
Guyane	SAR/SCoT : SCPE PLU : SAUCL	SAUCL	SCPE	SFLAP	SAUCL
La Réunion	SADEC	SADEC	SCAD	SADEC	SG/UAJ
Mayotte	SDDT	SDDT	SDDT	SDDT	SG/UAJ/PCL

La mission a constaté la diversité des organisations, certaines plutôt réparties (comme en DEAL Guyane, avec 4 services concernés), d'autres plus concentrées sur un

service pivot (comme le service ATOL en DEAL Guadeloupe ou le SCPDT en Martinique), sans en tirer de conclusion générale.

Dans tous les cas, le partage d'une vision commune des grandes problématiques, l'interaction régulière entre les services, ainsi que l'existence de lieux de partage pour le traitement ensemblier des dossiers apparaissent essentiels.

Les DEAL se sont généralement dotées d'instances internes d'échange autour des dossiers à enjeux ou nécessitant une approche transversale : « comité de projet » (Guyane), « atelier DEAL » (Guadeloupe), « comité des dires de l'État » (Martinique)... vécues par tous les services comme un élément très utile.

3.2. De bonnes relations entre les DEAL et les opérateurs de l'État mais des synergies variables, pouvant être renforcées, au service de l'action de l'État sur le littoral

Les relations régulières entre les DEAL et les opérateurs de l'État intervenant dans le champ littoral ne concernent l'application des dispositions littorales qu'à la marge, puisqu'elles sont essentiellement concentrées sur la gestion de la ZPG et les missions de police. Lorsque la question : « y a-t-il des occasions de partager une vision stratégique en matière d'aménagement du littoral, pouvant concerner tant l'action de la DEAL sur la loi littoral que les missions des établissements publics comme l'ONF, le Conservatoire du littoral, ou le Parc national quand il en existe ?... » est posée, la plupart des interlocuteurs reconnaissent que les échanges ne sont pas fréquents et pourraient gagner à être renforcés. Malgré des évolutions positives, les cloisonnements entre services d'État et établissements publics restent bien réels.

3.3. Une articulation essentielle à renforcer entre DEAL et préfectures sur le contrôle de légalité

Potentiellement vécues par les services des DEAL comme à la fois des partenaires et des autorités de tutelle, les préfectures jouent un rôle essentiel dans l'organisation de l'État pour l'application des dispositions littorales :

- elles ont, en tout ou partie, la charge du contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme, voire sur les documents de planification ;
- les préfets (et sous-préfets) peuvent être fréquemment mobilisés sur les dossiers à enjeux vis-à-vis des collectivités ou d'opérateurs privés, qu'il s'agisse de questions touchant aux documents de planification (POS/PLU, SCoT, SAR) ou à l'instruction d'un dossier particulier d'autorisation individuelle (PC notamment) ;
- Certains préfets sont aussi engagés dans la lutte contre les constructions illégales (exemple de la Martinique) et mettent en œuvre une politique de contrôle pour laquelle il est demandé aux services une contribution importante.

A l'image des constats effectués en métropole, l'organisation pratique du contrôle de légalité suite à la création des DEAL, qui s'est parfois assortie du transfert d'agents vers les services de préfecture, n'apparaît pas encore optimisée pour permettre la mobilisation des compétences techniques et juridiques adaptées à l'examen de la compatibilité des documents d'urbanisme et autorisations d'urbanismes vis-à-vis des dispositions littorales. Celles-ci ne semblent pas nécessairement connues des interlocuteurs rencontrés et ne font généralement pas partie des priorités fixées. Dans le cas des autorisations d'urbanisme, seuls les documents locaux (POS, dont la plupart ne sont pas encore compatibles avec les dispositions littorales) sont examinés par la personne en charge de l'instruction, sur quelques points jugés majeurs. Le rôle de l'État, pourtant essentiel à cette étape, apparaît donc clairement insuffisant pour inciter à l'application généralisée des dispositions littorales.

Sur le second point, plusieurs cas d'implication de préfets ou sous-préfets ont été cités, concernant l'application des dispositions littorales mais aussi dans la problématique de gestion des occupations de la ZPG qui apparaît, une fois de plus, comme l'entrée dans le sujet de l'aménagement et de la protection du littoral.

3.4. Une mobilisation variable de la connaissance (données, études et documents de référence), une mobilisation insuffisante de l'expertise

Au-delà des informations et données contenues dans le SAR lui-même, les services des DEAL, comme ceux de métropole, ont régulièrement eu recours, depuis les années 1990, à la production d'études, documents de référence, ou plus rarement éléments de doctrine, soit pour faciliter la préparation d'une nouvelle version du SAR (cas par exemple de la Guyane, avec une étude jetant les bases d'un document départemental d'application de la loi littoral – DDALL), soit pour faciliter l'application de la loi à d'autres échelles (cas d'une étude détaillée sur les espaces remarquables en Guadeloupe, qui n'a pu être fournie dans le temps d'élaboration du dernier SAR mais sert aujourd'hui dans sa mise en œuvre).

Le bilan fait apparaître un ensemble d'éléments intéressants mais très hétérogènes, parfois dépassés, et fournissant rarement une vision d'ensemble mais techniquement précise concernant l'application des dispositions littorales. Même parmi les cas les plus récents, les résultats sont jugés décevants. Il en est de même avec l'étude commandée à un cabinet prestataire par la DEAL Guyane en 2011-2012 pour servir de base à un DDALL, au moins sur l'île de Cayenne.

Concernant la gestion des données (statistiques et géomatiques), la mission a pu constater des efforts significatifs entrepris par les DEAL, particulièrement par les services en charge de ces sujets, pour opérer leur regroupement, mise à disposition et valorisation auprès des différents services. Des progrès importants ont été accomplis ou sont en passe de l'être, notamment pour la mise à disposition des données utiles à la gestion du littoral (données environnementales, urbanistiques, foncières...), même si les équipes soulignent, comme en métropole, qu'il faut du temps pour que les services thématiques s'habituent à régulièrement partager mais aussi utiliser les éléments mis en commun.

Ainsi outillées, les DEAL sont les chefs de file naturels de l'information géographique dans leurs départements et fédèrent généralement avec efficacité les autres services ainsi que les établissements publics. Le partage avec les collectivités territoriales dépend de la progression de leurs compétences techniques. L'intérêt de collaborations à renforcer avec universités, organismes scientifiques, locaux ou extérieurs,... est souligné.

La plupart des DEAL ont signalé le besoin d'une animation par l'administration centrale adaptée à leur situation particulière, ainsi que d'approches spécifiques : c'est par exemple le cas des projections cartographiques, le référentiel Lambert II adapté à la métropole mais ne l'étant pas dans les DROM. Une implication plus forte du réseau scientifique et technique pourrait être utile.

3.5. Le rendez-vous manqué des circulaires d'application de 2006

Au-delà des constats qui précèdent, une réalité s'impose : le très faible impact dans les DROM des circulaires de 2006 relatives à l'application de la loi littoral³⁶, qui n'ont jamais été spontanément citées par les DEAL.

La raison principale en est évidente, concernant la circulaire la plus marquante, du 14 mars 2006 : seul le territoire métropolitain en a été destinataire. Même si un certain nombre d'agents en DEAL auraient pu, depuis lors, avoir connaissance de son intérêt pour les DROM, ne serait-ce qu'à travers les réseaux d'information ou via leur propre mobilité, géographique, elle n'a pas été portée, à l'époque, comme un message applicable aux outre-mer.

Or, les éléments de doctrine de cette circulaire sont parfaitement transposables dans les DROM, à la nuance près du rôle spécifique du SAR/SMVM. Le SAR peut donner lieu à une doctrine d'application propre au territoire, car c'est bien lors de son élaboration que peut s'établir une doctrine partagée par l'État et les collectivités locales.

3.6. Une forte mobilisation des agents mais, comme en métropole, l'enjeu du renforcement des compétences

A tous les niveaux (encadrement, chargés de mission ou d'étude, agents de terrain...) et quels que soient les profils, les agents rencontrés ont témoigné, lors des entretiens, d'un fort investissement dans leurs missions : planification urbaine, application du droit des sols, protection de l'environnement littoral, exercice des polices de l'urbanisme et de l'environnement, notamment sur la ZPG, évaluation environnementale, promotion du développement durable... autant de sujets complémentaires des problématiques d'aménagement durable dans les DROM.

³⁶ Circulaires ministérielles UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 et interministérielle (NOR : DEVD0650371C) du 20 juillet 2006

La plupart des chefs de service interrogés, voire certains agents eux-mêmes, ont cependant souligné la nécessité d'adapter et de développer les compétences. À l'image de tous les services de métropole, les DEAL n'échappent pas aux impératifs de repositionnement d'agents liés à l'évolution des missions, notamment de redéploiement d'agents issus de missions techniques ou d'ingénierie opérationnelle vers des missions plus « ensemblières » exigeant de nouvelles compétences. Des missions jusqu'à présent considérées comme administratives et relativement cadrées évoluent vers une expertise au cas par cas de haut niveau, susceptible de nécessiter différentes compétences. Un autre enjeu est de former au domaine « urbanisme, aménagement, environnement » des agents issus d'autres horizons et ne disposant pas d'un bagage préalable. Des réussites emblématiques existent cependant, à l'image d'un agent cité par son chef de service, provenant de l'Éducation nationale et ayant pris en charge en peu de temps la responsabilité d'un pôle « planification », fortement impliqué sur le portage des questions littorales. Sa capacité de conviction et son engagement ont été cités comme tout aussi efficaces dans la relation pourtant difficile avec certaines collectivités locales, que son expertise technique.

Confrontées à leur situation géographique, à la fois attractive (quoique de façon très hétérogène selon les DROM) mais n'intéressant qu'un « vivier » restreint d'agents mobilisables (qu'ils soient sur place, dans un autre DROM ou en métropole), les services de l'État dans les DROM ont la nécessité, plus encore qu'en métropole, de développer une gestion des compétences qui soit particulièrement performante et anticipe sur les besoins, tout en gérant la mobilité des agents.

3.7. Une vision stratégique de l'État sur le littoral adossée au SAR

En l'absence de démarche prospective ou stratégique globale du littoral, les services des DEAL considèrent le SAR et son chapitre valant SMVM, malgré ses insuffisances, comme la référence partagée au sein de l'État en matière de vision stratégique. En effet, aucun service ne semble avoir, préalablement à l'élaboration d'un SAR, établi de document de référence complet reflétant sa propre vision de l'application des différentes dispositions littorales. Une fois approuvé par décret en Conseil d'État et juridiquement opposable, il devient la référence légitime.

Par ailleurs, il apparaît que la plupart des interlocuteurs, notamment les cadres, qu'ils soient locaux ou métropolitains, disposent souvent, à titre individuel, d'une vision globale du territoire et d'une appréhension transversale des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Face à la question du devenir des zones littorales de leur département, rares sont ceux qui n'expriment pas une forme de vision, plus ou moins optimiste..

3.8. L'énergie des services de DEAL, jusqu'ici fortement mobilisée par la constitution de la nouvelle organisation, doit aujourd'hui bénéficier à la mise en synergie externe

Les DEAL apparaissent globalement bien organisées pour veiller à la bonne application des dispositions littorales sur leur territoire, les enjeux sont appréhendés, les responsabilités de chaque service identifiées, les éléments de transversalité généralement présents au sein de la structure, la motivation des agents indéniable.

En revanche, la synergie est à renforcer avec les opérateurs de l'État et les services de préfecture pour notamment améliorer la vision stratégique et prospective. De même, une mise en réseau des DEAL et une mobilisation de l'expertise du réseau scientifique et technique pour renforcer les compétences devraient être encouragées par l'administration centrale.

Comme en métropole, les nouveaux services issus des réorganisations se sont plutôt bien adaptés à leurs nouvelles missions, mais en mobilisant dans un premier temps l'essentiel de l'énergie à leur constitution propre. C'est aujourd'hui, trois ans après leur création, que les services des DEAL gagnent à redéployer cette énergie au service d'une vision partagée avec les acteurs locaux.

4. Des modalités d'application des dispositions littorales par les services de l'État globalement adaptées au contexte mais parfois lacunaires

4.1. La vision des services de DEAL sur les SAR/SMVM et leur déclinaison dans les SCoT/PLU

La mission n'a pas procédé à une expertise détaillée du contenu des SAR et s'appuie ici essentiellement sur les éléments fournis par les DEAL.

Constat et difficultés rencontrées par les services

Les SAR/SMVM sont naturellement vus par les DEAL comme les documents permettant à la fois d'exprimer une doctrine d'application adaptée au territoire et de lui donner force juridique.

Les DEAL ont ainsi précisé que, si la portée juridique du SAR n'est pas toujours perçue a priori par les collectivités locales en début de procédure, la prise de conscience se fait généralement en cours d'élaboration. De fait, le calendrier d'élaboration/de révision du SAR n'est pas sans effet sur celui des documents locaux qui doivent être compatibles avec le SAR. En Guyane, par exemple, a été cité le retard pris dans la révision des POS/PLU, lié au fait que le SAR, en révision depuis 2002, tarde à être approuvé.

La mission retrouve un enjeu déjà identifié en métropole mais encore plus fortement, celui de disposer à l'avenir d'un rythme convenable d'élaboration et mise à jour des documents de planification, afin d'éviter le risque d'attentisme.

En l'absence de prise en considération des circulaires de 2006, les études et documents de références locaux, quand il en existe, et peut-être les jurisprudences locales les plus marquantes apparaissent comme les principales ressources pour alimenter le corpus de doctrine que les DEAL valorisent ensuite lors de l'élaboration du SAR/SMVM, des SCoT et des PLU.

S'agissant de la manière de décliner les dispositions littorales dans le SAR/SMVM (à la fois à travers les cartographies et la rédaction), deux approches se distinguent selon les services rencontrés :

- une approche considérant le SAR, y compris son volet SMVM, comme un document de cadrage, ayant vocation à ne pas être trop précis, notamment sur le plan cartographique, afin de laisser la possibilité aux documents de rang inférieur (SCoT et PLU) de décliner à leur échelle les dispositions littorales du SAR ; cette approche, évoquée par la DEAL concernant le SAR de Guadeloupe, repose, pour être opérante, sur la mise en compatibilité des SCoT et PLU avec le SAR ;

- une approche faisant du SAR un document plus précis, permettant, notamment grâce à son volet SMVM et ses cartographies, de déterminer à l'échelle du DROM mais à un niveau quasi-opérationnel, l'application des dispositions littorales, quitte à réduire les marges d'adaptation qui relèveraient des SCoT et PLU ; Cette approche, évoquée par la DEAL de la Réunion, implique une volonté plus forte de la collectivité maître d'ouvrage du SAR, éventuellement appuyée par l'État mais en réduisant l'enjeu d'adaptation locale à travers les SCOT et PLU, elle rend plus sûr et plus homogène l'application à l'échelle du DROM.

Point de vue de la mission

Des précisions techniques importantes mais souvent méconnues s'avèrent déterminantes et doivent être prises en compte :

- le lien, précédemment évoqué (cf. chapitre 2.2) entre le contenu de la règle et sa portée juridique concrète : plus la règle est précise, plus le rapport de compatibilité est encadré et limite les risques juridiques liés à l'interprétation de cette règle ;
- le fait que l'échelle du territoire figurant sur une carte n'a potentiellement aucun lien avec l'échelle de validité de la donnée représentée : par exemple, une carte à l'échelle du DROM représentant l'ensemble des espaces remarquables ou des coupures d'urbanisation à préserver peut autant être établie au 1/250 000^e (échelle ne fournissant pas d'élément de décision à la parcelle et justifiant de pouvoir invoquer la notion juridique d'effet d'échelle) qu'au 1/10 000^e (échelle « déterministe », ne nécessitant pratiquement plus de travail de réinterprétation à l'échelle d'un PLU ou d'un projet). On peut également utiliser des représentations de principe (symboles figuratifs...), à distinguer des délimitations (périmètres...), en fonction des termes précisément employés par les textes (« localise », « identifie », « délimite »...). Quand les textes laissent une réelle latitude, il s'agit de choix techniques pouvant servir une stratégie de planification ;
- le lien insuffisamment valorisé entre les représentations cartographiques et les formulations rédactionnelles sur un même sujet : l'interprétation d'une représentation cartographique peut en effet largement varier selon le « mode d'emploi » qui est susceptible de l'accompagner dans l'écriture d'une règle ;
- la fréquente confusion entre la précision d'une règle et l'automaticité du résultat de son application. A l'échelle d'un SAR, formuler une règle précise sur les conditions d'implantation de tel ou tel équipement (quels critères, quelle démarche d'analyse et de justification, quel mode de réalisation, quelles mesures d'accompagnement) ne signifie pas fixer d'emblée la localisation ou les caractéristiques précises de cet équipement. Ce sont généralement ces critères de conditionnalité, couramment utilisés en évaluation stratégique (notamment pour les programmes européens) qui gagnerait à être davantage valorisée dans la planification territoriale, pour concilier le besoin de souplesse d'un document d'orientation établi pour durer, tout en garantissant que sa mise en œuvre serve au mieux ses orientations stratégiques.

Or, la mission a constaté dans les différents DROM :

- le fait que la « chaîne de mise en compatibilité » peine à fonctionner et donc à jouer son rôle dans la mise en œuvre effective des dispositions littorales ;
- la différence de positionnement et de capacité d'influence pour les DEAL, selon qu'il s'agisse de leur association dans le cadre de l'élaboration du SAR ou de documents locaux (PLU) : dans le premier cas, le territoire de compétence du service, le DROM, est identique à celui du schéma, ce qui renforce la capacité à appréhender les problématiques à cette échelle, alors que dans le second cas, la connaissance fine du territoire au niveau local est plus facile à maîtriser par la commune ou l'EPCI que par l'État, qui ne peut en outre démultiplier ses moyens d'intervention ;
- le fait que l'État est encore aujourd'hui, dans les DROM plus qu'en métropole, l'un des principaux producteurs d'études et données, y compris à une échelle assez fine de territoire.

Ainsi, la mission recommande que les services de l'État accompagnent attentivement l'élaboration des SAR et la déclinaison des dispositions littorales qui y est faite, dans la perspective de disposer de documents précis et opérationnels.

Dans cette optique, l'effort à fournir lors de l'élaboration ou de la révision du SAR par les DEAL est conséquent, en amont (éléments préparatoires ou de cadrage, études et données...) et en aval (mise en œuvre du document et mise en compatibilité des SCoT et POS/PLU). Mais il peut être au besoin plus ou moins réparti dans le temps, grâce aux anticipations possibles et à la banalisation croissante des procédures de mise en révision et de modification. Il est surtout probablement compensé par la diminution de l'effort, aujourd'hui dispersé, à consacrer aux négociations lors de la révision des POS/PLU ou de l'examen de projets.

En l'attente de la mise en compatibilité des SCoT et PLU, qui peut s'accompagner de leur amélioration qualitative, l'application de la loi littoral dans les DROM se trouverait facilitée par des SAR suffisamment précis et opérationnels, sécurisant juridiquement les autorisations d'urbanisme et prenant mieux en charge les phénomènes diffus. Cette recommandation (recommandation n°1 formulée par la mission) implique que les SAR soient déclarés opposables à l'égard des autorisations d'urbanisme, sans doute possible, à l'image des anciennes DTA ou du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC)³⁷.

³⁷ Voir Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013

4.2. Le champ d'application géographique des dispositions particulières au littoral interrogé par l'échelle territoriale des DROM et la notion de « littoral »

Constat et difficultés rencontrées par les services

En dehors des deux dispositions littorales adaptées aux DROM (bande littorale et espaces proches du rivage), les autres dispositions s'appliquent potentiellement à l'ensemble du territoire des communes concernées par l'article 2 de la loi littoral (art. L. 321-2 du code de l'environnement). Les critères utilisés par cet article conduisent à ce que pratiquement toutes les communes de chaque DROM y soient soumises.

Dès lors, comme l'ont souligné tous les services de DEAL rencontrés, le cas des rares communes de ces départements (parfois une seule, comme Saint-Claude en Guadeloupe) ne disposant d'aucune façade maritime ou lacustre réinterroge indirectement la pertinence du découpage administratif communal. Pour quelle raison la règle d'urbanisation en continuité issue de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme aurait-elle un sens sur l'ensemble des DROM à l'exception de quelques communes ne disposant, par l'Histoire, d'aucune façade littorale ? Cette interrogation concerne a fortiori le cas d'installations de production d'énergies renouvelables comme les parcs de grand éolien.

Elle est renforcée par la taille importante des communes, tout particulièrement en Guyane (mais aussi à la Réunion, dans le cas de la commune de Saint-Paul, dont le territoire s'étend de la bande côtière jusque dans « les Hauts » du centre de l'île) : comment la DEAL peut-elle parvenir à justifier à ses interlocuteurs l'application de la loi littoral à Mana, à plus de 100 km du rivage, en forêt amazonienne ? Les services avouent ne pas veiller à l'application de la loi en de telles circonstances, même si parfois les questions ressurgissent (cas évoqué par DEAL de la commune de Saint-Elie, situé en plein forêt mais riverain du barrage de Petit-Sault, qui fait partie des plans d'eau de plus de 1000 ha concernés par l'application de la loi).

Enfin, compte tenu de ce « taux de couverture » du territoire des DROM par la loi littoral et plus largement des enjeux d'urbanisme et d'aménagement qu'ils connaissent (Cf. chapitre 2.2), faut-il vraiment chercher à distinguer ce qui relève de la mise en œuvre spécifique des dispositions littorales et ce qui devrait relever d'une application attentive et adaptée au territoire des textes généraux (codes de l'urbanisme et de l'environnement...) ?

Les services interrogés en DEAL ont généralement une vision globale des principes de la loi littoral à mettre en œuvre sur le territoire, plus qu'une vision analytique de chacune des dispositions littorales. Cette approche pragmatique confirme, plus encore qu'en métropole, l'idée selon laquelle les dispositions littorales ne constituent pas tant des règles supplémentaires qu'une déclinaison spécifique et adaptée aux territoires littoraux des textes généraux des codes de l'urbanisme et de l'environnement, voire des outils pour faciliter leur mise en œuvre. L'obligation d'urbanisation en continuité peut par exemple permettre de limiter l'urbanisation diffuse qui porte atteinte aux espaces agricoles, de même que les espaces remarquables du littoral et coupures d'urbanisation peuvent constituer un « espace support » essentiel au maintien des continuités écologiques.

A l'exception des services des DEAL en charge de la planification, la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission, face à la question posée « qu'en est-il de l'application de la loi littoral ? », ont évoqué la loi de 1996 et la problématique de la ZPG, plus occasionnellement la problématique des espaces remarquables.

Point de vue de la mission

Le champ d'application géographique de la loi littoral (constitué a minima par les communes comportant une façade littorale³⁸.) et la liste complète des dispositions littorales apparaissent mal connus par les acteurs locaux des DROM, de même que la notion de « littoral » est souvent réduite à la bande littorale ou à sa proximité immédiate.

Le fait que seule une minorité des communes des DROM, pourtant voisines des communes littorales, échappent à l'application de ces dispositions ne contribue pas à donner sens à ce champ d'application communal. La mission n'a cependant pas entendu parler de difficultés manifestes à ce sujet (peut-être à cause de la concentration de l'attention sur le volet SMVM du SAR, qui redéfinit une enveloppe géographique uniquement pour certaines des dispositions).

Comme en métropole, l'application des dispositions littorales peut effectivement créer des discontinuités de règles d'urbanisme parfois problématiques entre communes littorales et non littorales. Pour autant, il convient de ne pas surestimer cet effet, dès lors que, par ailleurs, les autres règles d'urbanisme et d'environnement sont correctement prises en compte.

Pour gérer cette discontinuité territoriale, la loi a ouvert 2 possibilités (cf. p 60 de l'audit sur la loi littoral en métropole) : l'une, peu pratiquée jusqu'à aujourd'hui, est de soumettre à l'application des dispositions littorales les communes « *participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande* »³⁹, c'est-à-dire sur la base du volontariat. L'autre, qui relève de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, offerte aux DTA, donc potentiellement aux SAR, d'étendre le champ d'application géographique à ces mêmes communes au titre des précisions pouvant être apportées aux modalités d'application des dispositions littorales.

En pratique, pour homogénéiser les règles d'urbanisme entre les différentes communes d'un même DROM, on pourrait imaginer :

- soit que le SAR prévoit l'extension de l'application des dispositions littorales à des communes non littorales, au titre de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, moyennant le fait que cette possibilité soit ouverte au SAR comme au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC) ;
- soit, à défaut, que les SAR (et les SCoT) atténuent, par le contenu de leurs orientations non spécifiques aux dispositions littorales, l'écart entre communes littorales et non littorales, sous la forme d'un « alignement par le haut ». Les coupures d'urbanisation, le principe d'urbanisation en continuité et les espaces

³⁸ Article L. 321-2 du code de l'environnement

³⁹ Article L. 146-1 du code de l'urbanisme

remarquables issus des dispositions littorales peuvent s'avérer des principes légitimes à décliner sur l'ensemble du territoire, au regard d'autres motifs : préservation des continuités écologiques et des paysages, maintien des formes urbaines... Il existe déjà des exemples de ce type dans le SAR de La Réunion.

4.3. Les dispositions littorales portant sur les sous-ensembles du champ d'application géographique

4.3.1. la bande littorale ou ZPG

Constat et difficultés rencontrées par les services

Les questions relatives à l'aménagement et à la protection de la bande littorale (ZPG) évoquées à la mission sont essentiellement d'ordre foncier : délimitation de la ZPG dans sa profondeur (difficultés par endroits pour opérer comme en Guyane), matérialisation physique de cette délimitation (pas toujours possible), respect de la domanialité difficile à assurer face aux différentes occupations illicites, quels que soient les opérateurs gestionnaires. La mission dispose en revanche de peu de retours des services sur la manière dont ils ont veillé, dans la durée, au respect des dispositions des articles L. 156-2 à L. 156-4 du code de l'urbanisme, parmi lesquelles :

- le caractère inconstructible des parties naturelles de la ZPG, en dehors des quelques exceptions prévues (article L156-2) ;
- en cohérence avec les dispositions de l'article L. 146-2 du même code, le maintien dans la bande littorale d'espaces naturels faisant fonction, à différentes échelles, de coupures d'urbanisation ouvertes sur le rivage et situées entre les espaces urbanisables (article L. 156-2) ;
- la préservation des plages, espaces boisés, parcs et jardins publics et autres espaces restés naturels (sauf exceptions prévues), dans les secteurs urbanisés (article L. 156-3) ;
- la préservation des plages, espaces boisés, parcs et jardins publics, en cas d'aménagement des secteurs d'urbanisation diffuse prévu par le chapitre individualisé valant SMVM du SAR (article L. 156-4) ;
- la mise en œuvre de mesures compensatoires pour le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre, en cas d'aménagement justifié dans les zones urbanisées ou d'urbanisation diffuse de la ZPG (articles L. 156-3 et L. 156-4). Cette disposition n'a d'ailleurs jamais été évoquée par les services lors des entretiens.

Ces notions, notamment les coupures d'urbanisation, concernent l'ensemble des documents de planification aux différentes échelles et pas uniquement les dispositions incluses dans le SAR et son chapitre valant SMVM.

Point de vue de la mission

Malgré son statut foncier, l'urbanisation de la ZPG s'est parfois poursuivie du fait de constructions illicites, y compris dans les zones naturelles, et d'autorisations délivrées sur la base d'un document d'urbanisme (POS/PLU) non compatible avec les dispositions littorales issues du SAR. Deux dimensions de l'intervention des services de l'État conditionnent le respect de ces dispositions :

- la manière dont le SAR/SMVM décline les dispositions relatives à la bande littorale ;
- la manière dont ces dispositions sont ensuite prises en compte dans les ScoT et POS/PLU, ainsi que dans les autorisations individuelles d'urbanisme, dont celles délivrées sur les propriétés de l'État dans la ZPG.

4.3.2. La servitude littorale

Constat et difficultés rencontrées par les services

Les services considèrent la servitude littorale comme un fort enjeu de réappropriation par la population des DROM d'un littoral pour partie déjà privatisé. Le littoral, notamment les plages, est traditionnellement vécu comme un lieu de retrouvailles dominicales, familiales ou festives mais de plus en plus, la pratique des activités de promenade, découverte, loisirs sportifs... se généralisent au-delà des seuls touristes de passage. Le public exprime désormais une demande croissante d'accessibilité aux espaces naturels et espaces de loisirs, particulièrement sur le littoral, avec une attente de pouvoir cheminer le long de celui-ci. Les premières aménagements d'accès et de sentiers littoraux ont historiquement été réalisés par l'ONF et le Conservatoire du littoral sur les espaces dont ils ont la gestion mais la démarche s'est poursuivie avec la mise en place officielle de la servitude littorale dans les DROM (hors Mayotte), suite à la parution du décret du 30 octobre 2010⁴⁰. La mise en œuvre de cette disposition est considérée comme favorable à la bonne gestion de la ZPG : aux Antilles, par exemple, les régularisations foncières dans la ZPG intègrent le principe de la servitude pour en faciliter la mise en place, tandis que celle-ci facilite en retour la surveillance de certains espaces, jusque-là peu accessibles, au regard des risques d'occupation illicite. Les difficultés ressenties par les services concernent l'appropriation très progressive par les collectivités locales de leurs responsabilités (faible intérêt pour conduire les études et aménagements et assurer les charges d'entretien), ainsi que les secteurs de grandes propriétés où, comme en métropole, la résistance à la mise en place de la servitude est importante.

Les services techniques des collectivités concernées ont rarement les compétences et la mobilisation nécessaires pour prendre en charge cette problématique, que les services des DEAL accompagnent malgré tout avec conviction.

⁴⁰ Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral

Point de vue de la mission

La problématique est globalement bien prise en charge par les services. Leur situation mérite cependant le développement par l'administration centrale d'une animation adaptée aux DROM, assortie d'échanges d'expériences, le rapprochement aux niveaux local et national des stratégies d'intervention avec les établissements publics (ONF, Conservatoire du littoral, parcs nationaux) et la valorisation des atouts de la servitude auprès des collectivités (lien avec la randonnée, l'écotourisme...).

4.3.3. La délimitation des espaces proches du rivage et les règles qui s'y appliquent

Constat et difficultés rencontrées par les services

Les dispositions particulières aux DROM relatives aux espaces proches du rivage portent à la fois sur la non limitation de l'urbanisation, dès lors qu'elle repose sur la densification des zones d'urbanisation diffuse, et sur la nécessité que les opérations d'aménagement envisagées dans ces espaces soient prévues dans le chapitre individualisé valant SMVM du SAR. La délimitation de ces espaces est incluse dans ce chapitre, sauf dans les cas où il a été signalé à la mission, comme en Guyane, que le périmètre des espaces dépassait celui du SMVM. Dans la mesure où, contrairement à la métropole, il n'y a pas besoin d'apprécier au cas par cas le caractère « limité » de l'urbanisation, la problématique des espaces proches du rivage est finalement réglée à l'échelle des documents de planification, en particulier du SAR (délimitations cartographiques des zones à densifier et identification éventuelle des opérations d'aménagement). De fait, elle ne semble pas vécue comme une problématique sensible pour les services.

Certains ayant pratiqué les documents de référence sur la loi littoral ont en revanche souligné que l'existence de critères communs aux différents DROM et à la métropole pour la caractérisation des espaces proches du rivage peut parfois poser question. La Guyane est particulièrement concernée.

Point de vue de la mission

Comme pour les autres dispositions, la révision des SAR offre l'occasion de vérifier, voire d'actualiser la délimitation des espaces proches du rivage en vigueur dans la précédente version, en utilisant les dernières données disponibles, ainsi que les doctrines et les jurisprudences les plus récentes. Dans le cadre de l'animation nationale par l'administration centrale, un travail spécifique pour les DROM pourrait permettre l'adaptation si nécessaire de la doctrine sur les critères de délimitation, tout en intégrant les dispositions législatives spécifiques, comme la préservation des mornes⁴¹.

⁴¹ Art. L. 156-2 du code de l'urbanisme

4.4. Les notions et principes liés aux espaces urbanisés littoraux

4.4.1. la qualification des espaces urbanisés et l'urbanisation en continuité

Constat et difficultés rencontrées par les services

Bien que s'agissant en métropole d'une des dispositions littorales les plus sensibles, l'obligation instaurée par le 1^o de l'art. L146-4 du code de l'urbanisme, de limiter, dans les communes littorales, le développement de l'urbanisation aux agglomérations et villages, en continuité de l'urbanisation existante, a rarement été citée par les services comme un sujet sensible. Les principaux cas évoqués concernent le sud de la Martinique, territoire particulièrement mité par un habitat diffus, les espaces ruraux de développement en Guyane ou encore les constructions isolées dans la zone de mi-pente à Saint-Paul de la Réunion. Cette disposition renvoie à la problématique, générale dans les DROM, de l'habitat diffus et du mitage, ainsi qu'à la manière d'utiliser le cas échéant, la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement.

Point de vue de la mission

Le décalage apparaît important avec des régions métropolitaines comme la Bretagne qui, du fait de la présence tout aussi répandue d'un habitat diffus, voient leur urbanisme fortement contraint par cette disposition, avec une forte réduction des droits à construire en dehors des zones agglomérées lors de la mise en compatibilité des POS/PLU avec la loi. Elles rencontrent alors de nombreuses situations de crispation, voire de conflit, mêlant les pétitionnaires, les collectivités, des associations et l'État.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la situation dans les DROM :

- le caractère très diffus, voire anarchique de l'habitat dans la plupart des territoires des DROM (par opposition aux implantations historique de l'habitat breton en grappes de maisons), qui floute les limites urbaines et rend paradoxalement plus délicate la matérialisation de coupures d'urbanisations franches dans de nombreux secteurs, ainsi que la délimitation de « villages, agglomérations, hameaux » ;
- de grandes communes souvent peuplées sur un territoire relativement restreint, implique un effet d'échelle différent de celui de la métropole : dans le cas par exemple de Saint-Paul à la Réunion (commune de 24 000 ha -la 3^e de France en superficie- et de plus de 100 000 habitants), le PLU récent structure l'armature urbaine autour de 6 « bassins de vie » nettement différenciés, pour lesquels les faisceaux d'indices habituellement utilisés par la jurisprudence pour qualifier les « villages, agglomérations, hameaux » et les « zones urbanisées » sont à réinterroger ;
- une contradiction potentielle entre la mise en pratique de cette disposition et la recherche par ailleurs de densification de l'urbanisation diffuse, jusque dans les espaces proches du rivage (tel que le permet l'article L. 156-2). Compte tenu de la dynamique d'urbanisation des DROM, le mitage de certaines zones

naturelles fait rapidement évoluer celles-ci vers un tissu urbain diffus qui, passé un certain seuil, conduirait à rationnellement préférer sa densification plutôt qu'un maintien en l'état (« l'urbanisation récompense le mitage ») ;

- une faible priorité accordée à cette disposition, peut-être considérée comme secondaire face à la dynamique urbaine et au besoin de la structurer rapidement autour d'équipements, de commerces ou de services souvent eux-mêmes insuffisamment planifiés ;
- une jurisprudence administrative relative à cette disposition objectivement moins stricte dans les DROM qu'en métropole, notamment concernant la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement ;
- comme pour les autres dispositions, la persistance de nombreux documents d'urbanisme n'ayant pas encore été mis en compatibilité avec les dispositions littorales.

L'application de cette disposition présente pourtant plusieurs intérêts : contribuer à structurer l'armature urbaine, freiner le mitage et la poursuite du développement de l'habitat diffus. Elle est généralement cohérente avec l'application des dispositions relatives aux coupures d'urbanisation et à la préservation des espaces remarquables.

La mission recommande donc, d'une part que l'actualisation de la doctrine d'application des dispositions littorales, proposée par le rapport sur la loi littoral en métropole, aborde spécifiquement le cas de cette disposition pour les DROM, et fournisse des critères adaptés pour la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement dans les DROM, d'autre part que cette disposition fasse l'objet d'un examen attentif par les services de l'État dans l'association des documents d'urbanisme et dans l'exercice du contrôle de légalité.

Même si elle paraîtrait souhaitable sur le plan théorique, la réalisation de cartographies communales de risques juridiques à l'échelle parcellaire, telle que préconisée par la circulaire de mars 2006, apparaît inadaptée aux DROM, au regard des moyens nécessaires pour les établir et de la difficulté probable à en faire ensuite usage.

4.4.2. la capacité d'accueil

Constat et difficultés des services

Comme en métropole, cette notion fondamentale de la loi littoral a été peu évoquée par les services et semble peu mobilisée dans l'argumentaire de l'État quand il s'exprime lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (PAC, association, contrôle de légalité). Pour les interlocuteurs de la mission qui se sont exprimés à son sujet, la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou réservés à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme doit répondre à la dynamique démographique et au besoin en logement. Les critères d'encadrement définis par la loi (préservation d'espaces naturels et agricoles fonctionnels) leur paraît parfois secondaire. Le phénomène de construction illégale brouille également la notion : espaces à urbaniser déjà occupés, avec des populations en nombre parfois très important, espaces théoriquement

inconstructibles (naturels ou agricoles) accueillant de la population. Un exemple marquant est celui de Saint-Laurent du Maroni, avec un espace de plus de 100ha prévu pour la réalisation d'une ZAC mais déjà occupé par un quartier informel de plusieurs milliers d'habitants, qui comptent dans l'occupation du territoire et influent donc, en toute logique, sur la capacité résiduelle d'accueil.

Point de vue de la mission

La notion de capacité d'accueil développée par la loi littoral correspond au dimensionnement des zones prévues pour accueillir de la population nouvelle (permanente ou saisonnière) et au potentiel d'habitants qu'elles sont susceptibles d'accueillir. Pour permettre un aménagement durable des communes littorales, la loi a prévu que son estimation repose sur une analyse préalable du territoire, afin de s'assurer que cet accueil de populations nouvelles ne portera pas atteinte aux équilibres nécessaires au maintien des espaces naturels et agricoles. Elle repose implicitement sur l'idée que ces communes disposent d'une forme de maîtrise de l'accueil par l'offre de terrains urbanisables, qu'il existe un rétro-littoral capable d'accueillir ceux qui ne peuvent l'être dans les communes littorales. Or, le plus souvent, ces conditions ne sont pas réunies dans les DROM, d'autant plus quand ils connaissent un solde migratoire positif.

Pour autant, la mission estime qu'une approche élargie et actualisée de la capacité d'accueil, au sens des travaux développés par la DREAL Pays de la Loire et l'université de Nantes⁴², serait pertinente dans les DROM : c'est lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, qui inclut l'évaluation environnementale et la justification des espaces urbanisables que peut s'apprécier la cohérence entre le développement de l'urbanisation et les capacités de résilience du territoire (écosystèmes, ressources naturelles, équipements et infrastructures, activités...).

L'élaboration du SAR, soumise aux obligations de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, conduit à devoir analyser la capacité d'accueil à l'échelle du DROM pour établir des orientations générales en matière d'espaces urbanisables. Une déclinaison territoriale suffisamment précise de ces orientations dans le SAR a le triple avantage de faciliter la prise en compte des enjeux environnementaux, rendre l'orientation facilement déclinable et ainsi faciliter la mise en œuvre des SCoT et PLU en fournissant les principaux éléments d'analyse et de décision.

4.5. Les mesures relatives aux aménagements et activités spécifiques

4.5.1. Les campings

S'agissant d'une forme d'hébergement pratiquement absente du littoral des DROM, les campings et leur identification particulière au titre des dispositions littorales n'ont pas été évoqués par les services. Même si la saisonnalité de l'activité touristique est moins marquée sur le littoral des DROM qu'en métropole, la question de l'offre de logement pouvant répondre aux besoins de l'habitat permanent, de l'accueil touristique ou des deux à la fois apparaît cependant intéressante à approfondir.

⁴² Voir audit sur la loi littoral en métropole, p 75

4.5.2. Les activités agricoles ou forestières

Les dérogations aux dispositions littorales liées aux activités agricoles et forestières n'ont pas été évoquées par les services, probablement du fait que les dispositions du 1° de l'article L. 146-4 semblent appliquées avec souplesse.

4.5.3. Les installations d'énergies renouvelables

Constat et difficultés des services

Les difficultés imputées à la loi littoral dans la réalisation d'installations d'énergies renouvelables sont clairement un sujet dans les DROM, plus encore qu'en métropole. Il s'agit en effet de zones non interconnectées au réseau national, disposant de potentiels importants en termes de gisements d'énergies renouvelables (éolien, solaire, houle, géothermie...) mais aujourd'hui essentiellement dépendantes d'énergies fossile, pour un coût de plus en plus élevé. Ces potentialités ont cependant été peu exploitées jusqu'à présent.

En assimilant, au sens de la loi littoral, les équipements de production d'énergie renouvelable à une forme d'artificialisation du territoire, donc d'urbanisation, l'arrêt *Leloustre*⁴³ a en effet conduit à ce que leur soit appliqué le principe d'urbanisation en continuité de l'existant... difficile à appliquer pour les équipements de grand éolien, qui doivent être implantés à une distance minimale vis-à-vis de l'habitat.

Point de vue de la mission

La question spécifique des équipements et installations liées aux énergies renouvelables dans les DROM et en Corse a fait l'objet d'une analyse particulière concernant l'éolien, dans le cadre du rapport CGEDD n° 008203-01, paru en septembre 2012, et de deux amendements législatifs à la loi littoral dans le cadre de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013⁴⁴.

Le premier amendement, valable en métropole et dans les DROM, modifie l'article L. 146-6 et repose sur un élargissement de la vocation des espaces naturels remarquables, pouvant désormais accueillir sous conditions les canalisations souterraines nécessaires aux installations d'énergies renouvelables. Les conséquences de cette évolution mériteraient d'être précisément analysées, en particulier les conséquences d'une possible revalorisation foncière des espaces naturels, en leur attribuant un nouvel usage économique potentiel (ce que n'analyse pas l'étude d'impact de la loi).

Le second amendement, spécifique aux DROM, modifie l'article L. 156-2 et autorise l'implantation d'éoliennes en dehors des espaces proches du rivage et en discontinuité

⁴³ CE, 16 juin 2010, req. n°311840

⁴⁴ Voir articles 25 et 26 de la Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes

de l'urbanisation existante, par dérogation aux principes posés par l'article L. 146-4 applicables aux DROM.

Les principes fondamentaux de la loi littoral reposent sur l'idée que la spatialisation des activités doit être soutenable à long terme, ce qui nécessiterait d'intégrer de façon équilibrée une part d'incertitude liée à de nouveaux besoins non prévus à l'origine. Les amendements destinés à résoudre des difficultés ciblées doivent être conçus pour éviter que la réponse à l'émergence de ces nouveaux besoins soit systématiquement reportée sur les espaces dont la vocation essentielle est d'être préservés.

Cela souligne la nécessité d'une réflexion stratégique globale, à l'échelle du DROM, dans le cadre du SAR (qui intègre désormais le schéma régional climat, air, énergie – SRCAE) sur les approvisionnements énergétiques et les implantations (ou critères d'implantation) à retenir pour les équipements les plus structurants. Cette approche valorise les possibilités de déclinaison des dispositions littorales permises aux SAR et permet de définir la marge d'appréciation susceptible d'exister pour chaque projet, au regard des alternatives possibles (au même titre qu'une activité traditionnelle exigeant la proximité immédiate de l'eau).

Les DEAL disposent, sur de tels sujets, de l'ensemble des compétences en interne pour permettre une expertise intégrant convenablement les différents enjeux des politiques publiques, tant à l'échelle de la planification stratégique qu'à celle des projets.

4.5.4. Les routes littorales de transit

Constat et difficultés des services

Des exemples de projets avortés (comme la route de transit traversant les marais Leblond, espace remarquable, sur l'île de Cayenne, en Guyane, abandonnée dans le cadre du SCoT de l'agglomération Centre-littoral) ou autorisés (comme le projet de route de desserte à Port-Louis, en Guadeloupe) ont été cités par les DEAL.

Point de vue de la mission

L'art. L.146-7 du code de l'urbanisme ne pose pas de principe d'interdiction absolue mais ouvre une possibilité dérogatoire, liée à la capacité à justifier les exceptions, dans des cas motivés. Cette éventualité n'écarte pas pour autant d'autres dispositions susceptibles de faire obstacle à leur réalisation.

La problématique tient essentiellement à la qualité des argumentaires portés à l'échelle du projet et des documents de planification et à l'examen des solutions alternatives, dans le cadre des démarches d'évaluation environnementale prévues par les textes. Les DEAL peuvent ici jouer un rôle d'accompagnement utile des collectivités maîtres d'ouvrage, pour les aider à anticiper les besoins à leur juste mesure, en intégrant l'ensemble des enjeux.

4.6. Les dispositions relatives aux espaces à préserver de l'urbanisation

4.6.1. Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation

La notion de coupure d'urbanisation existe dans les DROM à deux niveaux : à l'échelle de la délimitation par les SCoT et PLU (article L. 146-2) et à l'échelle spécifique de la bande littorale (articles L. 156-2 à L. 156-4).

Constat et difficultés rencontrées par les services

Cette disposition littorale a été citée par la plupart des DEAL comme un enjeu, souvent superposé à d'autres notions, issues des dispositions littorales (espaces remarquables...) ou non (trame verte et bleue, zone inondable, zone à risque...). Comme en métropole, le fait que cette notion soit valable à différentes échelles n'est pas toujours perçu. L'attention des services est globalement concentrée sur les coupures d'une certaine importance (visibles à l'échelle du SAR ou des SCoT) et bien identifiables. La question de la pérennité des coupures d'urbanisation dans le temps n'a pas été spécifiquement évoquée et se trouve plus largement incluse dans la question de maîtrise de la dynamique d'urbanisation dans le temps.

Point de vue de la mission

Si le premier rôle du SAR, à travers notamment son chapitre individualisé valant SMVM, est de matérialiser les principales coupures d'urbanisation à son échelle, la bonne application des dispositions littorales implique de préciser les modalités de déclinaison complémentaire de la notion de coupure d'urbanisation à des échelles plus locales (SCoT et PLU), ainsi que tous les éléments facilitant sa mise en œuvre et sa gestion, notamment les règles d'aménagement à prévoir dans ces espaces.

4.6.2. Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel

Constat et difficultés rencontrées par les services

L'importance du patrimoine naturel des DROM, dès lors qu'il est connu, conduit à ce que la disposition relative aux espaces remarquables soit l'une des plus citées et des mieux connues par les services. Elle est identifiée dans tous les DROM, avec des questionnements de nature et d'intensité variables.

Les DEAL dans leur ensemble indiquent clairement faire valoir cette disposition, sur la base d'études et d'inventaires de plus en plus étayés. La reconnaissance des espaces remarquables s'inscrit parfois dans le cadre de démarches partenariales avec les

collectivités territoriales, à l'image de la dernière étude réalisée en Guadeloupe sur le sujet.

Pour autant, des difficultés ont pu être soulevées :

- De façon générale, le non respect de la disposition du fait de POS/PLU encore non compatibles avec le SAR ;
- Des difficultés ponctuelles, liés notamment au caractère « définitif » du statut d'espace remarquable vis-à-vis de projets importants comme des créations ou extensions de carrières (Martinique, Guadeloupe et Guyane), pouvant aller jusqu'à motiver en partie l'aboutissement de la révision d'un SAR (explication avancée en Guyane) ;
- L'évolution de la connaissance de certains périmètres ou le besoin de faire reconnaître des enjeux jusque-là peu identifiés (cas des savanes sèches et savanes roches en Guyane) ;
- Une difficulté à déterminer l'opposabilité de la règle du SAR, compte tenu de la précision des délimitations cartographiques opérées, en regard de ce qu'il convient d'appeler « l'effet d'échelle » : ainsi, bien que situés dans un zonage en espace remarquable à l'échelle du SAR, certains projets d'aménagement très localisés ou extensions en limite d'espace remarquable pourraient être vus comme compatibles avec la disposition, moyennant des arguments adaptés qui tiendraient compte de l'échelle ;
- Occasionnellement, des difficultés liées à des projets d'aménagement plus « durs » que ceux rigoureusement prévus par les textes, notamment en matière d'accueil du public. Cela semble être le cas de projets portés par des collectivités, mais aussi par certains opérateurs de l'État (ONF, Parc national...) qui estiment que leur mission de préservation fournit un cadre protecteur suffisant. De fait, ils vivent comme une contrainte parfois excessive l'application des critères de la loi littoral à leur projet. Inversement, DEAL et Conservatoire du littoral regrettent généralement, sur ces dossiers, un parti d'aménagement trop « dur » par rapport aux besoins réels et aux possibilités.

Point de vue de la mission

La mission considère l'application de cette disposition littorale dans les DROM comme un enjeu majeur, non seulement pour garantir le maintien du caractère strictement naturel d'espaces à forts enjeux écologiques et paysagers, mais également pour contribuer à la mise en œuvre des trames vertes et bleues et assurer « en creux » la maîtrise du développement urbain dans des limites et formes précises. L'importance du patrimoine écologique des DROM et la contribution qu'ils représentent à l'échelle nationale voire mondiale fait de cette disposition un élément essentiel à la réalisation de nombreuses politiques publiques dans ces territoires.

Pour autant, les usages concurrentiels de tels espaces naturels, comme les carrières, ne peuvent être ignorées et doivent être abordées avec attention, au regard de besoins démontrés (par rapport notamment aux différentes alternatives) et de la jurisprudence

en vigueur. Le SAR offre là-encore des capacités d'approche globale du territoire pouvant permettre à la fois d'assurer les grands équilibres, les protections à long terme et les règles d'arbitrage, aux échelles plus locales pour lesquelles le document ne fournit pas de réponse a priori. Par ailleurs, les enjeux de gestion de ces espaces remarquables (milieux naturels, activités traditionnelles agricoles ou pastorales, usages récréatifs...) et d'accueil du public doivent également être appréhendés et anticipés dans leur globalité. Ils nécessitent une approche intégrée et une ingénierie de qualité. Dans ce cadre, les outils de planification, notamment le SAR, ouvrent la possibilité d'identifier des équipements dérogeant ponctuellement aux règles générales de préservation des espaces remarquables.

4.6.3. Les espaces boisés significatifs

Constat et difficultés rencontrées par les services

Les services ont peu évoqué cette disposition, qui renvoie aux critères de classement, au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, des espaces boisés en commune littorale. Les enjeux peuvent évidemment varier largement, entre les communes de Guyane ou de l'est de la Réunion, essentiellement forestières, et des communes littorales peu boisées (comme en Grande-Terre, en en Guadeloupe). Dans ces dernières, les rares espaces boisés constituent aussi parfois des reliques de milieux naturels particulièrement menacés (cas des forêts sèches littorales, comme à Mayotte).

En Martinique, les services ont évoqué auprès de la mission une proportion jugée excessive d'espaces naturels et agricoles classés dans le SAR au titre des espaces boisés (source de blocages jugés non pertinents lors de l'instruction).

Point de vue de la mission

La mission recommande une approche spécifique pour les communes essentiellement boisées, comme en Guyane, ainsi qu'une attention particulière portée aux milieux naturels présentant un intérêt écologique majeur (comme la forêt sèche tropicale littorale) ou aux boisements de petite taille en contexte périurbain, qui ont vocation à être préservés (usage social et lien avec les dispositions spécifiques relatives à la bande littorale).

5. Conclusion et recommandations

La mission s'est attachée à établir un ensemble cohérent de recommandations, **s'inscrivant en complémentarité de celles formulées dans le cadre de l'audit sur la loi littoral en métropole.**

Ces recommandations s'appuient sur les idées clés suivantes, issues des constats et analyses qui précèdent :

- La mission a bien identifié la situation particulière des DROM et les enjeux démographiques, économiques et sociaux auxquels ils sont confrontés, quoique dans des proportions très variables selon les territoires. Elle a notamment pris la mesure de l'importance particulière du phénomène de construction illicite et de la difficulté pour les documents de planification à encadrer efficacement le développement dans les territoires en forte croissance démographique, comme La Réunion mais surtout la Guyane et Mayotte. Ce constat, qui pourrait rendre d'autant plus théorique l'application du code de l'urbanisme et donc des dispositions littorales, est à nuancer par le fait que les principes organisateurs du territoire que portent les dispositions d'urbanisme de la loi littoral ont, sans doute plus encore qu'ailleurs, un intérêt pour parvenir à un aménagement et un développement soutenable des DROM.
- Globalement, les dispositions littorales du code de l'urbanisme ne constituent pas un sujet polémique dans les DROM, en dehors de quelques situations particulières (installations d'énergies renouvelables, quelques équipements publics ou privés mis en cause sur le plan juridique...) et de discussions parfois fermes entre l'État et les collectivités territoriales concernant l'élaboration/révision des SAR et leur déclinaison dans les orientations des POS/PLU.
- En revanche, la problématique foncière dans la ZPG (bande littorale) monopolise l'attention de l'État, faisant passer au second plan les dispositions d'urbanisme, dont la plupart s'appliquent pourtant au-delà de cette bande, à l'échelle des espaces proches du rivage ou de la commune littorale toute entière, ce qui globalement correspond à la majorité du territoire des DROM. Toutes ces dispositions ne sont pas objet de la même mobilisation de la part des services de l'État et ne sont pas nécessairement perçues dans leur dimension d'aménagement du territoire.
- Les problématiques de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la loi littoral et le SAR, comme celles de polices de l'urbanisme et de l'environnement sont comparables à celles décrites par l'audit sur la loi littoral en métropole, avec cependant une intensité plus grande et des spécificités marquées. Le retard persistant, parfois de façon assumée, dans la mise en compatibilité des SCOT et surtout des POS/PLU est particulièrement inquiétant, d'autant plus en l'état actuel de l'exercice relativement limité du contrôle de légalité. En effet, la plupart du temps, ce dernier n'inclut pas en priorité la

vérification du respect de ces dispositions , se contentant de l'examen des règles normatives du document local POS/PLU, sans en référer aux orientations du SAR.

- L'élaboration des SAR, avec leurs chapitres individualisés valant SMVM, constitue le temps fort du sujet « loi littoral » pour les collectivités locales (régions maîtres d'ouvrage de leur élaboration, EPCI et communes) mais aussi pour l'État, ces documents pouvant déterminer les modalités de prise en compte des dispositions littorales dans les documents locaux (SCOT et POS/PLU) et autorisations d'urbanisme. Les services de DEAL sont généralement bien mobilisés pour cet enjeu et améliorent leur positionnement avec l'expérience, en lien avec l'administration centrale. Ils sont cependant assez isolés entre eux, ainsi que vis-à-vis de l'expertise d'appui, constituée notamment par le réseau scientifique et technique. Même si, au quotidien, ils utilisent pleinement les SAR et leur volet SMVM, ils considèrent généralement ne pas disposer d'une déclinaison pleinement satisfaisante des dispositions littorales dans ces documents. Ces services sont en effet confrontés, dans le cadre de la procédure d'association, au fait qu'ils ne peuvent décider de certains choix à la place de la collectivité maître d'ouvrage, et que l'équilibre doit être trouvé entre suffisamment d'exigence de protection et de précision favorable à la sécurité juridique et suffisamment de souplesse pour pouvoir s'adapter aux situations sans inciter à une évolution voire un contournement de la règle.
- Trois ans après leur création, les DEAL apparaissent globalement bien organisées et disposent du potentiel nécessaire pour aborder les enjeux de l'aménagement littoral et de l'application de la loi dans une approche globale et intégrée, même si l'adaptation de la compétence des agents et le partage de vision entre services restent des objets de progrès continu. En outre, elles bénéficient de la double compétence qui, en métropole, est répartie entre DREAL et DDTM. A ce stade, l'action de l'État pourrait surtout gagner en efficacité à travers une meilleure synergie entre services (DEAL, DM, DAAF...) et avec les opérateurs de l'État, autour d'une vision stratégique et prospective partagée, en s'appuyant en tant que de besoin sur l'expertise extérieure et la mise en réseau effective des DEAL sur ces sujets.

Les recommandations formulées ci-après tâchent de pleinement tenir compte de l'esprit d'origine de la loi littoral, rappelé dans l'audit sur la loi littoral en métropole, des enjeux spécifiques aux territoires ultra-marins (à court, moyen et long terme), de la réalité des moyens d'action des services, et du contexte général appelant à rechercher des évolutions porteuses de sens et, dans la mesure du possible, de simplification procédurale.

Ces analyses conduisent la mission à proposer de :

- conforter le SAR comme le document de planification de référence (recommandation n°1) ;
- réaffirmer l'opposabilité des dispositions littorales et la priorité de leur application (recommandation n°2) ;

- valoriser les principes d'équilibre de la loi littoral pour sécuriser, orienter et, si possible, faire aboutir les projets d'intérêt général, dans une approche environnementale intégrée (recommandation n°3) ;
- mettre en œuvre avec constance et équité les polices de l'urbanisme et de l'environnement (recommandation n°4) ;
- organiser une animation des services de DEAL adaptée aux DROM (recommandation n°5) ;
- relancer spécifiquement l'application de la loi littoral dans les DROM, dans une approche globale et transversale des problématiques de développement et d'aménagement (recommandation n°6).

Recommandation n°1 : Conforter le SAR comme le document de planification de référence pour l'adaptation et la traduction opérationnelle des dispositions littorales dans les DROM, facilitant et sécurisant ainsi l'élaboration de SCoT et PLU compatibles, ainsi que l'issue des projets significatifs d'aménagement

Cette recommandation confirme, précise et complète pour le cas des DROM les recommandations émises dans l'axe 1 du plan d'action proposé par l'audit sur la loi littoral en métropole.

Enjeu : les constats effectués montrent l'intérêt et la portée du SAR/SMVM au service de l'application des dispositions littorales, dans tous les DROM, surtout dans un contexte où l'élaboration des documents locaux (SCoT et PLU) s'avère laborieuse et objet d'un faible pari d'investissement pour la plupart des communes et EPCI maîtres d'ouvrage. La procédure de validation du SAR, bien que lourde, garantit les moyens d'un vrai dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

Elle procure également une réelle légitimité (notamment juridique, puisque le Conseil d'État, plus haute juridiction administrative, participe au processus de validation) des orientations adoptées, dans une approche globale du territoire du DROM, échelle à laquelle la plupart des problématiques méritent d'être appréhendées. Aujourd'hui cependant, l'opposabilité directe des SAR n'est plus certaine, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Engagement national pour l'environnement » du 12 juillet 2010 et la possible perte d'équivalence avec les DTA⁴⁵. Par ailleurs et bien que cela ne constitue pas un motif d'illégalité en tant que tel, certaines déclinaisons inappropriées ou imprécisions sur les dispositions littorales peuvent être dues à une insuffisante maîtrise de l'ingénierie technico-juridique requise, notamment de la part des prestataires chargés de la rédaction, ou encore aux négociations intervenant lors de l'élaboration. Ces imperfections affaiblissent la portée du SAR et peuvent finalement s'avérer préjudiciables aux projets des territoires, par l'insécurité juridique qu'elles engendrent, tant pour les documents de planification devant leur être compatibles que pour les autorisations directement concernés, notamment pour les projets importants. Enfin, dans une approche équilibrée combinant simplification administrative et synergie renforcée entre État et collectivités territoriales, il semble possible, lors des prochaines

⁴⁵ Voir Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013

révisions, d'améliorer notablement les conditions d'élaboration et la qualité des documents produits, au moins dans ce champ de l'application des dispositions littorales.

Moyens et pistes d'action :

- 1.1 Confirmer l'opposabilité des SAR à l'équivalent des anciennes DTA, pour ce qui concerne la traduction des dispositions littorales, en s'inspirant sur ce point de la rédaction spécifiquement établie pour le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC)⁴⁶. C'est ce que propose également le rapport CGEDD n°9046-01 relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles.
- 1.2 Confirmer le SAR comme représentant l'échelle territoriale pertinente pour planifier l'interface terre-mer et mettre fin à l'ambiguïté de droit et de fond entre chapitres valant SMVM des SAR et SCoT, en supprimant dans les DROM, la possibilité d'établir des chapitres individualisés valant SMVM dans les SCoT, dès lors qu'il existe un SAR approuvé. Cette préconisation est également formulée par le rapport CGEDD n°9046-01, même si, pour la présente mission, cette modification des textes semble difficilement pouvoir être conditionnée à la qualité du chapitre individualisé valant SMVM du SAR. Une telle condition est en effet impérative quelle que soit l'approche par les textes. Cette mesure de clarification accompagne l'idée d'une nécessaire réinterrogation sur le rôle du SCoT dans les DROM, a fortiori dans la perspective de mise en place de PLU intercommunaux.
- 1.3 Adapter au cas des DROM, à travers un groupe de travail spécifique associant DEAL, DHUP et réseau scientifique et technique (RST), la doctrine administrative sur l'application des dispositions littorales, dont la mise à jour est prévue par la recommandation 1.2 de l'audit loi littoral métropole, en lien avec la parution d'une nouvelle circulaire.
- 1.4 Privilégier ou faire privilégier par les collectivités maîtres d'ouvrage, dans les choix d'élaboration des SAR, une approche « positivement exigeante » du contenu relatif aux dispositions littorales, de façon à déterminer le mieux possible à l'échelle du SAR les règles opposables, en diminuant ainsi l'incertitude juridique et soulageant l'enjeu lié à la mise en compatibilité des documents de rang inférieur. Cette approche apparaît pertinente à la fois pour l'État (qui mobilise la donnée et l'expertise dont il dispose sur un exercice majeur qui le concerne) et pour les collectivités locales : à la fois celle qui assure la maîtrise d'ouvrage du SAR (et qui intervient ainsi plus efficacement dans l'aménagement de son territoire), et les communes et EPCI, qui bénéficient alors pleinement des effets juridiques « écran » et « parapluie » du SAR.
- 1.5 Dans l'esprit de la circulaire de mars 2006 concernant la « cartographie des risques juridiques » mais à l'échelle des SAR, réaliser, à travers un exercice collectif associant services de DEAL, DHUP, RST et éventuellement des experts extérieurs, un bilan précis et exhaustif du contenu des SAR vis-à-vis des dispositions littorales, en particulier de leur « effet écran » et « effet

⁴⁶ Voir Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013

parapluie »⁴⁷ pour chacune des dispositions, en reprenant notamment les cas problématiques rencontrés. Ceci pourrait permettre, d'une part de fournir des indications et pistes de travail utiles à l'État et à la collectivité maître d'ouvrage, pour la révision suivante et dans l'idée d'améliorer l'effectivité du SAR, et d'autre part, de faciliter pour l'État les démarches d'association et l'exercice du contrôle de légalité pour les SCoT, PLU et actes individuels devant être compatibles avec le SAR.

1.6 En lien avec les actions 1.4 et 1.5 et dans la perspective de valoriser la prochaine révision des SAR, engager une démarche d'élaboration d'un guide méthodologique ou d'un cadre de référence pour l'élaboration des SAR, appuyé sur un retour d'expérience des dernières élaborations et les analyses juridiques les plus abouties. Cette démarche associera les DEAL, l'administration centrale (DHUP), le RST et les conseils régionaux volontaires. Tant dans son processus qu'à travers son résultat, cette démarche doit être appropriée, non comme un exercice convenu, mais pour son intérêt sur le fond, permettant notamment :

- de préciser formellement, dans un souci de sécurité juridique et d'opposabilité, les éléments de déclinaison des dispositions littorales devant relever du chapitre individualisé valant SMVM et celles devant relever, le cas échéant, d'un autre chapitre du SAR ;
- de mettre en partage, entre DROM, les critères employés permettant de définir les « périmètres SMVM » à terre et en mer, en tenant notamment compte de l'élaboration attendue des futurs documents stratégiques de bassins ultra-marins (voir recommandation n°6) ;
- d'harmoniser, lorsque c'est pertinent, l'approche de déclinaison spatiale des dispositions littorales et de fournir les itinéraires techniques nécessaires (traitement cartographique et rédactionnel) ;
- d'intégrer dans le SAR les éléments de cadrage (« valise outil ») nécessaires à la déclinaison des dispositions littorales du SAR dans les SCOT et PLU, soulageant par là-même les efforts à fournir au cas par cas par l'État et la collectivité régionale dans l'association aux documents locaux ;
- d'intégrer davantage les planifications sectorielles (SRCAE, SRCE...) et l'évaluation environnementale, cette dernière constituant le principal socle de justification à l'appui des choix et règles adoptés, donc de sécurisation juridique des éléments soumis à appréciation.

1.7 A l'issue de cet exercice et de façon cohérente, diffuser ces éléments méthodologiques, par voie d'instruction aux préfets et services, sous la forme d'orientations à porter par l'État dans le cadre de l'association, et au titre d'autorité consultée sur le chapitre individualisé des SAR valant SMVM.

⁴⁷ Voir chapitre 2.2 et Jurisclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013

1.8 Outre l'élaboration de ce guide ou cadre de référence, mobiliser au mieux les moyens de l'État partenaire auprès des collectivités maîtres d'ouvrage des SAR lors de leur élaboration : « porter à connaissance » systématique, accompagné des données utiles à la démarche, études, conseils et méthodologie, mobilisation du RST par les DEAL.

Recommandation n°2 : En cohérence avec le plan d'action proposé par le rapport d'audit sur la loi littoral en métropole, réaffirmer l'opposabilité des dispositions littorales et la priorité de leur application, lors du contrôle de légalité des documents de planification et des autorisations d'urbanisme

Cette recommandation confirme, précise et complète pour le cas des DROM les recommandations émises dans les axes 1 et 2 du plan d'action proposé par l'audit sur la loi littoral en métropole.

Enjeu

Contrairement au cas, relativement fréquent en métropole, des POS dormeurs et autres documents parfois maintenus volontairement pour éviter l'application visible des dispositions littorales, les DROM souffrent de retards et difficultés plus générales dans l'élaboration des documents locaux de planification (SCoT et PLU).

Dans tous les cas, cette situation fait perdurer des documents non compatibles avec les dispositions littorales, qui sont en réalité applicables à travers les dispositions du SAR/SMVM, sous réserve des incertitudes, objet de la recommandation n°1. Dans la majorité des DROM, ces éléments essentiels de la loi et du SAR/SMVM ne constituent pas pour autant une référence lors de l'exercice du contrôle de légalité.

Outre les éléments proposés par l'audit sur la loi littoral en métropole pour accélérer la mise en compatibilité des SCoT et PLU, des efforts particuliers méritent d'être entrepris dans les DROM pour que les documents de planification relaient de façon adaptée les objectifs du code de l'urbanisme, s'agissant de l'article L. 121-1 et des dispositions littorales. Ceci ne peut passer que par un exercice renforcé du contrôle de légalité, afin d'éviter l'intérêt à court terme de certaines collectivités à retarder la mise en compatibilité de leurs documents locaux de planification.

Moyens et pistes d'action :

- 2.1. Intégrer au contrôle de légalité sur les SCoT et les PLU une évaluation de compatibilité avec les dispositions littorales, selon le contenu du SAR et l'analyse de l'effet écran, une fois celui-ci précisément qualifié grâce à l'action 1.5.
- 2.2. Lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme par les DEAL pour les communes non autonomes, ainsi que lors du contrôle de légalité, examiner régulièrement la compatibilité des décisions avec les dispositions littorales.

2.3. Intégrer la question des dispositions littorales comme une des priorités du contrôle de légalité, conformément à la dernière circulaire sur le sujet (janvier 2012). La majorité des communes des DROM étant littorales et pour éviter que cette orientation ne se traduise par un contrôle systématique de la quasi-totalité des actes, des priorités sont probablement à établir dans chaque territoire en fonction d'enjeux locaux : par exemple, contrôle systématique des actes dans la bande littorale, dans les espaces proches du rivages, certains périmètres ou territoires... Dans tous les cas, il semble indispensable que les actes faisant d'ores et déjà l'objet d'un contrôle ciblé (zones à risques des PPR...) soient systématiquement examinés au titre de l'ensemble des dispositions littorales.

Recommandation n°3 : Valoriser les principes d'équilibre et la dimension appréciative de la loi littoral (capacité à évaluer et justifier, le cas échéant, l'exception) ainsi que la conditionnalité des financements publics pour sécuriser, orienter et, si possible, faire aboutir les projets d'intérêt général, dans une approche environnementale intégrée

Cette recommandation confirme, précise et complète pour le cas des DROM les recommandations émises dans les axes 1 et 2 du plan d'action proposé par l'audit sur la loi littoral en métropole.

Enjeu

Plutôt que de lutter efficacement contre les effets diffus et cumulés de l'urbanisation, l'application des dispositions littorales dans les DROM semble essentiellement avoir eu un effet notable sur l'issue d'un certain nombre de projets d'aménagement ou d'équipements structurants, publics ou privés, prévus ou non au SAR, dès lors que leur importance permettait notamment la confrontation directe aux dispositions littorales du SAR ou pouvait générer des intérêts contentieux de la part de tiers.

Comme en métropole, et peut-être plus encore, la dimension appréciative offerte par la loi offre dans de nombreux cas la possibilité de trouver des issues justifiées à certaines situations, sans nécessairement en appeler à l'amendement législatif ou à la modification réglementaire. Cette approche positive des textes repose sur la capacité à justifier les projets, au regard des besoins, des alternatives envisageables et des conditions d'intégration environnementale, quitte à remettre volontairement en jeu la jurisprudence actuelle, vue comme protectrice, faute de disposer, dans la plupart des cas, d'éléments de motivation suffisants de la part des porteurs de projet.

Elle peut également impliquer utilement pour les services une capacité à travailler si nécessaire en « mode projet » ou en partenaire, posture à réserver aux situations dans lesquelles les conditions se trouvent réunies pour obtenir une démarche particulièrement exemplaire, surtout lorsqu'elle mobilise des fonds publics et a fortiori des fonds européens.

Moyens et pistes d'action :

- 3.1 Lors de l'élaboration du SAR et en lien avec le contenu du guide ou cadre de référence évoqué dans l'action 1.5, inciter les collectivités à réfléchir précisément aux conditions d'identification et/ou de localisation des projets et équipements le nécessitant, ainsi qu'aux critères et conditions éventuelles de faisabilité ou d'adaptation, en lien avec la traduction pouvant le cas échéant être formulée par les SCoT et PLU.
- 3.2 Dans le cas de projets d'intérêt public avéré et en l'absence d'alternative, examiner précisément la capacité à fournir des justifications (effet d'échelle, mesures compensatoires prévues aux articles L. 156-2 et L. 156-4 du code de l'urbanisme...) pour faire des exceptions motivées, tout en s'inscrivant dans les principes d'équilibre de la loi.
- 3.3 Sur ces bases et préalablement à la décision, solliciter le cas échéant la juridiction administrative pour obtenir son point de vue préalable, à partir des argumentaires fournis.
- 3.4 Identifier les projets pouvant faire l'objet d'un accompagnement qualitatif par les services de l'État et pouvant servir d'exemple d'intégration environnementale et territoriale (démarche et réalisation). Généraliser dans ce cadre l'utilisation des critères d'éco-conditionnalité pour les financements publics (obligation pour les fonds européens) pour améliorer la qualité des projets et bénéficier de retours d'expérience positifs pouvant faire école.

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre avec constance et équité les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans les communes littorales, faire respecter la propriété de l'État dans la bande littorale (ZPG) et garantir, en cas de son évolution de statut foncier, le strict respect des dispositions littorales

Recommandation spécifique aux DROM.

Enjeu

Compte tenu de la situation problématique des DROM en matière de construction informelle et illégale, l'incitation à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et actes avec les dispositions littorales n'a de sens que si les constructions sont régulièrement assorties d'une demande d'autorisation et qu'il existe une dissuasion suffisante vis-à-vis des constructions réalisées sans autorisation.

Cette problématique générale se double d'une préoccupation renforcée dans le cas de la bande littorale propriété de l'État, où des constructions réalisées par des tiers, a fortiori dans les secteurs naturels, vient contredire les principes fondamentaux de la loi. Plus qu'une question quantitative, il semble que l'enjeu de crédibilité de l'État (et des collectivités) réside dans la capacité à sélectionner les dossiers emblématiques et mener les procédures jusqu'à terme, y compris dans l'exécution des décisions de justice.

Enfin, toute perspective, à plus ou moins long terme, d'évolution du statut foncier de la ZPG dans ses parties urbanisées et d'urbanisation diffuse⁴⁸ ou dans ses parties naturelles⁴⁹, devrait être accompagnée, de la part de l'État, d'un report d'attention des questions foncières vers les questions d'urbanisme, ainsi que de conditions garantissant de façon préventive la bonne application des dispositions littorales, sans rupture d'attention, ni effort inutile ou tardif.

Moyens et pistes d'action :

- 4.1 Missionner dans chaque DROM un chef de projet, en charge de la problématique de la police de l'urbanisme et de la lutte contre les constructions illégales. Les DEAL devront s'organiser pour pouvoir techniquement assurer le suivi des dossiers.
- 4.2 À l'image de l'expérience développée en Martinique, développer le conventionnement État – collectivités pour les polices de l'urbanisme et de l'environnement (dans et hors ZPG), en mettant en place des procédures complètes, y compris concernant la liquidation des taxes d'urbanisme, autres impôts locaux (taxe foncière, taxe d'habitation) et astreintes.
- 4.3 Cibler les opérations de poursuite en les conduisant jusqu'à leur terme (obtention de décisions de justice et mise en application par procédure d'exécution d'office).
- 4.4 Développer le partage d'expérience entre DROM.
- 4.5 En cas de perspective de transferts fonciers par l'État dans la ZPG, conditionner ces transferts à une mise en compatibilité obligatoire des documents d'urbanisme avec les dispositions littorales, cette mesure facilitant en outre la mise à jour des documents de planification.
- 4.6 Dans ces mêmes perspectives, anticiper, avec les collectivités locales partenaires, la gestion des espaces n'ayant pas vocation à être urbanisés (coupures d'urbanisation, accès au rivage, espaces à protéger, secteurs à risques forts...), selon les termes de la loi, dans les secteurs urbanisés ou d'urbanisation diffuse.
- 4.7 Intégrer à l'amont des cessions la problématique des servitudes littorales.
- 4.8 Poursuivre l'objectif porté par la loi du 30 décembre 1996 d'affectation progressive des parties naturelles de la bande littorale (ZPG) au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, tout en facilitant l'action de cet établissement : aide au traitement des occupations illégales dans les parties transférées, adéquation avec la stratégie d'intervention de l'établissement sur les fonds dominants, adaptation de ses moyens d'intervention aux enjeux, scénarios de transfert au Conservatoire des

⁴⁸ Ce que préconise, dans le seul cas des Antilles, le rapport CGEDD n°9046-01 par un transfert du foncier de l'État à des collectivités locales, accompagné des régularisations des occupations lorsque cela est possible

⁴⁹ Par la mise en œuvre effective des dispositions de la loi du 30 décembre 1996 confiant à terme au seul Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres l'administration des parties naturelles de la ZPG

espaces actuellement affectés à l'Office National des Forêts, celui-ci pouvant voir renforcé son rôle de partenaire de la gestion au titre de sa mission d'intérêt général, articulation avec les orientations du SAR au titre de son volet « schéma régional de cohérence écologique »...

4.9 Poursuivre la réflexion sur les moyens de gestion des parties naturelles de la bande littorale et plus généralement des espaces protégés.

Recommandation n°5 : Dans le cadre de l'animation nationale par l'administration centrale de la politique « loi littoral » organiser, pour les points le nécessitant, une animation spécifique des services de DEAL, adaptée aux DROM et qui renforce la vision stratégique du territoire, la mobilisation de l'expertise technique et juridique et la coopération directe entre DROM

Cette recommandation confirme, précise et complète pour le cas des DROM les recommandations émises dans l'axe 3 du plan d'action proposé par l'audit sur la loi littoral en métropole.

Enjeu

Les éléments de constat et analyses formulés au chapitre 3 incitent à ce que l'animation nationale développée par l'administration centrale prenne en compte, lorsque cela est nécessaire, la spécificité des DOM, tout en valorisant les gains permis par une meilleure mise en réseau entre DROM. Au regard de l'importance des enjeux, des spécificités des territoires ultra-marins et du relatif isolement, la mobilisation renforcée du réseau scientifique et technique en appui des DEAL apparaît comme une nécessité.

Moyens et pistes d'action :

- 5.1 A l'échelle de chaque DEAL, renforcer l'élaboration d'une vision stratégique partagée du territoire et du littoral à travers l'examen transversal des dossiers dans les enceintes déjà existantes, et développer, en fonction des moyens disponibles, les démarches prospectives, études... valorisables lors de l'élaboration des SAR et autres exercices de planification.
- 5.2 Faire des DROM des territoires prioritaires pour la réalisation d'études prospectives et analyses territoriales alimentées par les moyens fournis par l'administration centrale (appels à projets...) et/ou disponibles auprès du RST, particulièrement autour des sujets stratégiques dans la relation avec les collectivités en charge des projets de territoire : valeur économique du patrimoine naturel, leviers d'un tourisme durable, résilience face aux risques, stratégies de développement économique local, transition énergétique...
- 5.3 Dans le cadre de l'animation nationale des DDTM/DREAL par la DHUP sur planification et la loi littoral, envisager un réseau spécifique aux DROM traitant des questions particulières et valoriser auprès des DDTM et DREAL,

lorsque c'est possible le retour d'expérience des DEAL, notamment grâce à leur mutualisation des niveaux départementaux et régionaux.

- 5.4 Faciliter, par des outils adaptés, le travail et l'échange dématérialisé avec la métropole et entre DROM pour en banaliser la pratique : moyens de visio-conférence ou recours aux outils web (type skype), outils partagés...
- 5.5 Faciliter clairement la possibilité de recours au RST de la part des DEAL (identification des points d'entrée, facilitation des déplacements, offre de services spécifique...)
- 5.6 Dans le cadre de l'assistance juridique et gestion du contentieux au niveau national (action 2.2 du plan d'action de l'audit sur la loi littoral en métropole), identifier les spécificités propres aux DROM

Recommandation n°6 : Relancer spécifiquement l'application de la loi littoral dans les DROM en soulignant les intérêts de cette application pour le territoire, dans une approche globale et transversale des problématiques de développement et d'aménagement

Cette recommandation confirme, précise et complète pour le cas des DROM les recommandations émises dans l'axe 4 du plan d'action proposé par l'audit sur la loi littoral en métropole.

Enjeu

Les dispositions d'urbanisme de la loi littoral, a fortiori la loi littoral dans son ensemble, sont peu identifiées dans les DROM et trop fréquemment confondues avec les dispositions relatives à la gestion de la zone des 50 pas géométriques. Plus encore qu'en métropole, l'ensemble formé par ces dispositions, construit dans une approche équilibrée et assez avant-gardiste, s'avère porteur de sens pour le territoire des DROM et levier pour en orienter efficacement l'aménagement, malgré toutes les difficultés.

Autant que par des moyens techniques pour en renforcer l'application, c'est par une approche pédagogique et globale, notamment en direction des collectivités locales des DROM, qu'il est possible de faire partager en quoi les dispositions littorales sont un outil au service de l'avenir de ces territoires, tant pour gérer des phénomènes anarchiques et diffus que pour traiter de situations particulières. Pour les problématiques plus spécifiques à la bande littorale, il s'agit autant d'un enjeu social (accès, réappropriation) et économique (préservation du capital d'attractivité) qu'écologique. Plus qu'ailleurs, les DROM pourront imaginer un avenir soutenable en s'appuyant sur les ressources de la mer et du littoral, dès lors que seront concrètement mis en œuvre les principes d'aménagement équilibré portés par la loi littoral et de gestion intégrée, qui les complète sur le plan de la gestion des usages et de la gouvernance.

La reconnaissance des contributions et enjeux spécifiques des territoires ultra-marins au patrimoine commun de la nation est le préalable nécessaire pour que l'État parvienne à être pleinement considéré dans ses différents rôles de régulateur, stratégie

et partenaire. Différentes instances constituées ou en cours de constitution le permettraient utilement, en particulier le conseil national de la mer et des littoraux (CNML), ainsi que les comités maritimes de bassins ultra-marins (CMBU).

Moyens et pistes d'action :

- 6.1 dans l'hypothèse d'une prochaine instruction relative à l'application de la loi littoral et pour éviter l'écueil de 2006, spécifier que l'ensemble des éléments de portée générale s'appliquent aux DROM et envisager une circulaire complémentaire spécifiquement adressée aux DROM, susceptible de comporter des orientations et actions inspirées du présent rapport.
- 6.2 Valoriser les CMBU comme instance transversale pour appréhender les enjeux du littoral des DROM dans toute leur profondeur terre-mer, et les mobiliser particulièrement pour nourrir les volets SMVM des SAR.
- 6.3 Tenir pleinement compte des orientations des volets SMVM des SAR, et des éventuelles améliorations possibles, pour définir le contenu des futurs documents stratégiques de bassin maritime (DSBM)⁵⁰ intervenant à une échelle géographique plus large et traitant en outre de questions spécifiquement maritimes. Pour la Guyane, où la façade du bassin ultramarin correspond à celle du SMVM (littoral guyanais), travailler à rapprocher particulièrement les deux exercices, dans un esprit de « simplification normative » sur le fond.

Bernard BUISSON



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts

Claude BONNET



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Christian LEVY



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Cyril GOMEL



Ingénieur en chef
des ponts, des eaux et des
forêts

Philippe BONNAL



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

⁵⁰ Art. L.219-6 du code de l'environnement

Annexes

1. Lettre de mission et note de commande du 12 juin 2012
2. résumé de l'audit thématique CGEDD n°007707-01 (septembre 2012)
3. Note relative aux dispositions d'urbanisme de la loi littoral applicables dans les DROM
4. liste des personnes rencontrées
5. glossaire sigles et acronymes

NB : les monographies établies par département (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte) font l'objet d'une annexe tirée à part.

1. Lettre de mission (12 juin 2012)



Programme d'activité 2012 du CGEDD
AUDIT THEMATIQUE NATIONAL
APPLICATION DE LA LOI LITTORAL OUTRE-MER

Note de commande

La loi littoral de 1986 définit une politique nationale spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral qui repose sur quelques grands principes :

- préserver les espaces rares et sensibles,
- gérer de façon économe l'espace des communes littorales,
- ouvrir plus largement l'espace littoral au public,
- y accueillir en priorité des activités dont le développement est lié à la mer.

Votée dans un large consensus parlementaire, mais venant à l'encontre de nombre d'intérêts particuliers, sa mise en œuvre s'est faite de façon progressive et, depuis quelques années (cf. les circulaires de 2006), se précise et s'intensifie sous la pression d'une demande sociale forte.

Le ministère souhaite connaître la manière dont les services déconcentrés veillent à l'application de la loi littoral pour les dispositions relevant du code de l'urbanisme. En effet, de nombreux acteurs dénoncent encore la grande hétérogénéité de son application sur le terrain. Aussi l'audit concerne l'ensemble des départements littoraux afin que soit dégagée une vision complète des modalités d'application des dispositions de la loi littoral.

Mené en 2011 sur les départements littoraux métropolitains, l'audit à mener en 2012 vise l'ensemble des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, la Réunion et Mayotte) de façon à tendre à l'exhaustivité souhaitée par le commanditaire de l'audit, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Comme pour les départements métropolitains, la mission limitera ses investigations dans le cadre du présent audit aux « dispositions particulières au littoral » du code de l'urbanisme relatives à l'aménagement et à la protection du littoral autour des principaux concepts fixés par la loi et en particulier les dispositions de la loi spécifiques aux départements d'outre-mer (articles L156-2 et L156-3 du code de l'urbanisme) :

- la capacité d'accueil,
- les règles d'urbanisation et l'urbanisation en continuité,
- les espaces proches du rivage,
- la bande des 50 pas géométriques,
- les espaces naturels remarquables,
- les accès au littoral (servitude, nouvelles routes),
- les aménagements portuaires de commerce et de plaisance, ainsi que les aménagements liés aux activités économiques à proximité de l'eau, les campings, les constructions agricoles,...

Les investigations seront menées auprès des services de l'État (préfets et DEAL), et devront mettre en lumière l'approche menée par les services au regard de l'objectif initial de la loi et de la vision stratégique de l'évolution du littoral exprimée par le schéma d'aménagement régional (SAR) lorsqu'il existe, ainsi que le rôle assuré par les services dans la mise en œuvre de ces dispositions.

Une note de cadrage ainsi qu'un guide d'entretien, élaborés à partir de ceux utilisés pour les départements métropolitains, devront être établis pour la fin du mois de juin.

Une monographie par département devra être réalisée ainsi qu'un rapport de synthèse venant compléter celui dont l'élaboration est actuellement en cours pour la métropole. L'objectif est de pouvoir disposer de ce rapport de synthèse pour la fin de l'année 2012. Le projet de rapport sera transmis aux présidents de S3 et de S6.

Les entretiens avec les services se feront autant que possible à l'occasion des inspections de service préprogrammées (fin juin pour la Réunion et Mayotte, dates à programmer pour les Antilles Guyane).

Le Vice-Président
du Conseil général de l'Environnement,
et du Développement durable



Christian LEYRIT

2. Résumé de l'audit thématique CGEDD n°007707-01 (s ept. 2012)

Objet de l'audit et méthode

25 ans après l'adoption à l'unanimité de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a souhaité connaître la manière dont les services de l'État veillent à son application. En effet, nombre d'acteurs, au premier rang desquels des élus, dénoncent de façon récurrente l'hétérogénéité de son application sur le terrain, d'un département à l'autre.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP) souhaitant une approche exhaustive de la réalité de terrain, la mission a proposé, pour des raisons d'efficacité, de cibler l'audit -tout au moins dans une première phase- sur « les dispositions particulières au littoral » relevant du code de l'urbanisme, celles-ci étant la source principale des griefs exprimés. Pour les mêmes raisons, il a été convenu avec le commanditaire que leur application dans les départements d'outre-mer ferait l'objet d'une mission spécifique. Par contre, les services concernés par leur application dans les communes riveraines des lacs de plus de 1000 ha ont été intégrés au présent audit. Ont été ainsi audités quarante-deux services dont une quinzaine de services préfectoraux, les vingt-six directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), six DDT « grands lacs », les services régionaux concernés (DREAL, DIRM).

Pour établir la note de cadrage de l'audit, la mission a procédé à l'examen des textes, initiaux et en vigueur, des nombreux rapports et documents consacrés à l'application de la loi Littoral. La note, ainsi qu'un guide d'entretien et une grille d'analyse des dispositions particulières au littoral, ont été finalisés par l'équipe d'auditeurs composée de membres des missions d'inspection générale territoriale et de sections du CGEDD. Ces documents ont ensuite été adressés aux services audités, préalablement aux entretiens.

De la compréhension de la finalité et des objectifs de la politique publique portée par une loi dépend sa bonne application. Aussi, la mission a-t-elle fait le choix de les rappeler dans la première partie de son rapport, comme d'en donner les éléments de contexte qui expliquent, à son sens, une grande part des difficultés rencontrées dans l'application de la loi Littoral.

La mission s'est ensuite attachée à analyser les méthodes et outils développés par les services pour assurer l'application de ces dispositions particulières au littoral dans les documents d'urbanisme et lors de l'instruction des autorisations individuelles. La seconde partie du rapport en rend compte. Dans la troisième partie, sont mises en exergue les difficultés rencontrées par les services pour l'application des dispositions particulières au littoral, préoccupation première de l'audit.

Toutefois, pour répondre aux attentes de la DGALN, mais aussi prendre en compte celles exprimées par les services au cours de l'audit, la mission a repris ses principales recommandations, regroupées dans la quatrième partie, sous la forme d'un plan d'action proposé à l'administration centrale.

Principaux constats et enseignements

La loi Littoral correspond à une politique spécifique d'aménagement durable du territoire national qui vise à organiser le développement du littoral, en limitant l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, en réservant ces espaces aux activités maritimes et traditionnelles et en orientant l'urbanisation vers l'arrière-pays, tout en assurant la protection des milieux et paysages remarquables et caractéristiques du littoral.

Ces principes trouvent principalement leur application dans les documents d'urbanisme, même si les dispositions particulières qui les traduisent dans le code de l'urbanisme sont aussi directement opposables à tout acte individuel d'utilisation du sol.

Pour les services de l'État, s'assurer de leur bonne application ouvre le champ à l'interprétation pour tenir compte des spécificités de chaque territoire, exige tout à la fois des capacités d'appréciation, des connaissances transversales permettant de justifier solidement les positions prises et une forte volonté administrative, préalables que la mission n'a pas toujours trouvés rassemblés au même niveau dans tous les départements.

La mission a ainsi pu constater de fortes disparités d'application des dispositions particulières au littoral d'un département à un autre :

- dans le niveau de mobilisation des services en fonction de la géographie, des enjeux, des acteurs, de l'histoire, y compris administrative ;
- dans les moyens et méthodes de travail développés (documents d'application de la loi Littoral, animation inter-services, coordination des actions avec les collectivités, contrôle de légalité) ;
- dans l'interprétation des dispositions (élaboration de doctrines locales et appréciation des situations au cas par cas).

Mais, comme la mission s'est efforcée de le démontrer, ce grief d'hétérogénéité dans l'application des dispositions particulières au littoral trouve son origine tout autant dans l'esprit de la loi Littoral que dans une appropriation différenciée de la doctrine administrative diffusée en mars 2006 et complétée par la circulaire de juillet 2006.

D'autres motifs y contribuent également, comme l'absence d'une vision stratégique partagée du devenir du littoral, l'insuffisance de pilotage des services de l'État sur cette politique d'aménagement spécifique (pilotage que les réorganisations successives n'ont pas facilité), ou encore, la prédominance des politiques sectorielles et la faible traduction de ces dispositions particulières dans les documents d'urbanisme.

Recommandations

Pour formuler ces recommandations, la mission s'est donc attachée à analyser ce qui, au-delà des particularités locales (qui devront être en partie assumées), permettrait d'harmoniser les interprétations des dispositions particulières au littoral et les pratiques des services de l'État.

Les circulaires du 14 mars et 20 juillet 2006 sont les dernières instructions données aux services sur la base d'objectifs explicites, notamment la première qui vise la sécurisation juridique des documents d'urbanisme et sert encore de référence aux services. Si cet objectif

est pour la mission plus que jamais d'actualité, les conditions de sa mise en oeuvre doivent être repensées au regard des trois principaux constats dressés par la mission :

- l'absence de plan d'accompagnement de cette circulaire permettant d'assurer aux services l'appui indispensable à sa mise en oeuvre ;
- la fragilité -et les limites- de la doctrine administrative définie à cette occasion ;
- l'absence de vision stratégique de la politique publique que les services de l'État sont chargés de mettre en oeuvre.

C'est à partir de ces constats que la mission a structuré les recommandations émises dans le présent rapport sous la forme d'un plan d'action qui s'articule autour de quatre grands axes :

1 – Affirmer le rôle majeur des schémas de cohérence territoriale (ScoT) dans l'application des dispositions particulières au littoral et renforcer le rôle d'encadrement des documents d'aménagement de rang supérieur (DTA, SAR) lorsqu'ils existent.

L'objectif est de favoriser la traduction, à une échelle pertinente, des dispositions particulières au littoral. Pour que les services puissent actualiser et harmoniser leurs outils de connaissance et d'analyse dans le cadre de leur association à l'élaboration ou la révision de ces documents, il conviendrait qu'ils disposent d'une doctrine administrative actualisée, complétée et tenue à jour.

2 - Assurer la sécurisation juridique de l'application des dispositions particulières au littoral en engageant une analyse systématique de compatibilité des plans locaux d'urbanisme (méthode et leviers d'action).

Cet objectif implique de la part des services une analyse systématique de compatibilité de ces documents d'urbanisme qui ne peut être menée à bien qu'en y associant étroitement les collectivités. Pour éviter les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la circulaire de mars 2006 qui poursuivait ce même objectif, un travail préliminaire de définition de la démarche et des méthodes à suivre par les services serait à engager par l'administration centrale en s'appuyant sur les actions déjà engagées dans certaines régions et départements. Une gestion stratégique du contentieux serait également à mettre en place afin de pouvoir apporter aux services les éclairages juridiques indispensables à une telle action.

3 - Organiser le pilotage du plan d'action et l'animation des services de l'État en charge de le mettre en oeuvre.

La difficulté d'identifier un interlocuteur chargé du suivi de la politique littorale au niveau de l'administration centrale, soulignée par l'ensemble des services, et l'absence d'animation des services ont grandement contribué à développer les disparités d'application de la loi Littoral. La mission propose que soit nommé un chef de projet auprès du DGALN en charge de préciser et de porter le plan d'action proposé,

d'organiser le soutien méthodologique indispensable aux services sur la base d'un travail en réseau impliquant le niveau régional.

Au niveau national, il veillerait tout particulièrement à associer à la définition, comme à la mise en oeuvre, de ce plan les principaux acteurs concernés (ministère de l'Intérieur, Conseil national de la mer et du littoral, grandes associations d'élus) et des représentants des services.

Un tel plan d'action ne saurait toutefois répondre à l'attente des services de disposer d'une vision stratégique de l'aménagement du littoral à long terme, leur permettant d'inscrire leurs actions dans une politique publique, clairement identifiée et porteuse des principes du développement durable.

Il s'agit là d'un autre chantier, autrement plus complexe, qui reste à ouvrir par l'administration centrale en mobilisant toutes ses composantes. La mission propose cependant de l'intégrer dans le plan d'action comme quatrième grand axe.

4 - Redonner une lisibilité d'ensemble à la politique d'aménagement du littoral, en mettant en perspective les dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme avec la future stratégie nationale de la mer et du littoral.

Le contexte actuel d'élaboration de la stratégie nationale de la mer et du littoral serait en effet favorable à la relance d'une politique spécifique d'aménagement du littoral et offre l'occasion de développer ainsi une vision stratégique orientant la politique à mettre en oeuvre en partenariat avec les collectivités territoriales.

3. Application de la loi littoral dans les départements et régions d'outre-mer au regard des règles d'urbanisme

Dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), s'appliquent les dispositions de droit commun de la loi littoral codifiées aux articles L 146-1 à L 146-8 du code de l'urbanisme à l'exception de celles prévues aux paragraphes II et III de l'article L 146-4.

A ces dernières sont substituées des « dispositions particulières au littoral en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte » reprises aux articles L 156-2 à L 156-4 de ce code.

Le but poursuivi par ces dispositions particulières est d'assouplir les règles de droit commun pour ne pas pénaliser l'implantation d'activités économiques dans ces collectivités :

- dans la bande littorale contiguë au rivage ;
- et dans les espaces proches du rivage

Tout en encadrant cet assouplissement par :

- l'existence dans les DROM d'un schéma d'aménagement régional (SAR)¹ comportant un volet particulier valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) qui fixe les orientations fondamentales à respecter en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement ;
- le statut domanial de la bande littorale des « 50 pas géométriques » (ZPG) qui soumet tout mode d'occupation du sol dans cette bande à autorisation préalable d'une personne publique.

Au-delà de cet assouplissement encadré par le SAR et la zone des 50 pas géométriques les autres dispositions de la loi littoral s'appliquent aux DROM et notamment celles relatives :

- à la protection des espaces remarquables ou caractéristiques du littoral (art. L 146-6 du code de l'urbanisme) ;
- aux coupures d'urbanisation (L 146-2 du code de l'urbanisme) ;
- au principe de continuité de l'urbanisation (L 146-4-1 du code de l'urbanisme) ;

I – La situation de la bande des 50 pas géométriques à l'égard des affectations et usages possibles

Les règles d'urbanisme spécifiques à la ZPG sont codifiées aux articles L 156-2 à L 156-4 du code de l'urbanisme.

Le 7^{ème} alinéa de l'article L. 156-2 du même code définit la bande littorale des 50 pas géométriques :

¹ Codifié aux articles L 4433-7 à L 4433-11 du CGCT

« Il est déterminé une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 86² du code du domaine de l'État. A défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage. »

Le PLU peut fixer une bande d'une largeur supérieure³

Dans cette bande le législateur a entendu assouplir le principe d'inconstructibilité de l'article L 146-4 § III du CU⁴ applicable en métropole afin d'éviter de paralyser l'économie des DROM en distinguant :

- Les parties actuellement urbanisées de la bande littorale des 50 pas géométriques et les secteurs situés au droit de ces parties (L 156-3 du CU) ;
- Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse ;
- les espaces naturels de la bande des 50 pas géométriques ;

A - Les parties actuellement urbanisées de la bande littorale des 50 pas géométriques et les secteurs situés au droit de ces parties (L 156-3 du code de l'urbanisme)

« art. L 156-3 (II et III)

*II.-Les secteurs de la zone dite des cinquante pas géométriques situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune ou au droit de ces parties peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, et sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, être délimités par le plan local d'urbanisme **pour être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime.** Des mesures compensatoires devront alors être mises en oeuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.*

Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

III.-Sont autorisés, dans les secteurs visés au II ci-dessus, l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes. »

² a été remplacé par l'article L 5111-2 du CG3P

³ Cf. CE 7,8 janv. 1991 Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais n°90231

⁴ « III - 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 désignés à l'article 2 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 pré citée.

Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques ... »

La notion de partie actuellement urbanisée se définit par la présence de constructions entourant le terrain d'assiette considéré et sa desserte par un accès direct à une voie publique. Toutefois ne constitue pas un espace urbanisé de la bande littorale des 50 pas géométriques, la présence dans la zone d'un habitat diffus et anarchique, caractérisé par des habitations précaires

En outre, la notion de secteurs situés au droit des parties actuellement urbanisées de la bande des 50 pas géométriques s'entend de ceux équipés ou occupés situés en contiguïté avec les parties actuellement urbanisées (respect de la règle édictée par l'article L 146-4 du code de l'urbanisme)⁵.

En application de ces dispositions, il ressort qu'en dehors des exceptions prévues par le § I de l'article 156-3 du code de l'urbanisme⁶ et sous certaines conditions, les parties actuellement urbanisées de la ZPG et les secteurs situés au droit de ces parties peuvent être affectés par le PLU à :

- des services publics,
- des équipements collectifs,
- des opérations de réaménagement de quartier,
- des opérations de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre,
- des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers,
- ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime,
- l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes.

Cependant, le § I de l'article 156-3 du même code pose un certain nombre de conditions aux affectations énumérées ci-dessus notamment : la préservation des plages et espaces boisés, l'organisation de la libre circulation le long du rivage, la délimitation des secteurs correspondants au PLU et la mise en œuvre de mesures compensatoires.

B - Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à proximité des parties actuellement urbanisées (L 156-4 du code de l'urbanisme)

« Art. L156-4

⁵ « art. 146-4 § I : L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement..... »

⁶ « Art 156-3 § I : Les terrains situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune comprises dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 sont préservés lorsqu'ils sont à l'usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics. Il en est de même des espaces restés naturels situés dans les parties actuellement urbanisées de la bande littorale précitée, sauf si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation.

I.-I - Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 et à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, peuvent, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer et de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des programmes de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers.

Des mesures compensatoires devront alors être mises en oeuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.

Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

II.-Sont autorisés dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2, l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes. »

Cette catégorie d'espace a été prévue par la loi du 30 décembre 1996 pour permettre l'accueil d'activités économiques interdites par le juge en dehors des espaces urbanisées. Elle correspond, en outre, à une réalité : celle des constructions précaires édifiées sans autorisation dans la ZPG.

Ainsi conformément à l'article L 156-4, les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et situés à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune peuvent, sous réserve d'être identifiés dans le chapitre particulier du SAR valant SMVM, être affectés à :

- des services publics,
- des équipements collectifs,
- des programmes de logements à caractère social,
- des commerces, des structures artisanales,
- des équipements touristiques et hôteliers.
- l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes.

Ces affectations sont également soumises à certaines conditions : préservation des plages, des espaces boisés, des parcs et jardins publics, des mesures compensatoires et la préservation de l'accès le long du rivage.

C - les espaces naturels de la bande des 50 pas géométriques (trois derniers alinéas de l'art. L 156-2 du code de l'urbanisme)

« Art. 156-2 (quatre derniers alinéas)

*En dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale définie à l'alinéa précédent sont réservés aux installations nécessaires à des **services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer.** Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.*

Dans tous les cas, des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables.

Les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes.

A Mayotte, les constructions et aménagements sont interdits sur le littoral quand leur implantation porte atteinte aux plages de sable, aux mangroves, aux lagons ou aux récifs coralliens. »

Ces quatre derniers alinéas de l'article L 156-2 posent **un principe**, qui est le maintien à l'état naturel des espaces situés dans la bande des 50 pas géométriques (espaces qui ne sont ni urbanisés ni concernés par une urbanisation diffuse) **et une exception**, à savoir réserver ces terrains naturels :

- aux installations nécessaires à des services publics
- à des activités économiques ou à des équipements collectifs,

lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer et qu'ils respectent certaines conditions.

Le caractère naturel de ces espaces a été largement précisé par la jurisprudence. Ainsi la CAA de Bordeaux a jugé qu'un terrain qui n'a jamais supporté de construction ni fait l'objet d'aménagement, même s'il est classé en zone U au PLU⁷ doit être regardé comme naturel au sens de l'art. L 156-2. De même, un terrain qui ne jouxte qu'un seul terrain bâti ne peut être considéré comme situé dans une zone d'urbanisation diffuse mais dans une zone naturelle.

La loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 prévoit l'affectation des espaces naturels compris dans la ZPG au profit du Conservatoire du littoral (art L 5112-8 et L 5113-1 du CG3P). En pratique cette affectation a du mal à être mise en œuvre.

II - Les espaces proches du rivage (art. L 156 -2)

Le législateur, pour les raisons précédentes, a assoupli le régime juridique des espaces proches du rivage (art. L 156-2) par rapport au régime applicable en métropole (art L 146-4 § II).

« Article L 156-2

...

" Par dérogation au deuxième alinéa, l'implantation des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peut être autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région, en

⁷ CCA Bordeaux 6 juin 2002 Sté de Mission et de coordination immobilière n°98BX00647

dehors des espaces proches du rivage, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'énergie. En l'absence de réponse dans un délai de deux mois, les avis sont réputés favorables.

Cette autorisation est refusée si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables ou si elles sont incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière.

Dans les espaces proches du rivage :

-l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;

-des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence d'un schéma régional approuvé, l'urbanisation peut être réalisée à titre exceptionnel avec l'accord conjoint des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et des départements d'outre-mer. Un décret en Conseil d'État détermine les critères selon lesquels les ministres intéressés donnent leur accord.

Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande, après avis de la région sur la compatibilité de l'urbanisation envisagée avec les orientations du schéma d'aménagement régional et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans le délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. »

Dans les DOM, les espaces proches du rivage commencent là où s'arrête la limite haute de la bande littorale des 50 pas géométriques, c'est à dire à 81,20 m du rivage et au-delà, en présence d'une délimitation domaniale ou de celle résultant du PLU.

La limite haute des espaces proches du rivage est fixée au regard des mêmes critères que ceux définis pour la métropole : covisibilité, distance, configuration particulière des lieux.

Sous la traditionnelle réserve de l'appréciation du juge et l'application des critères rappelés ci-dessus, la limite haute des espaces proches du rivage pourrait s'apprécier à la première rupture géographique après le rivage de la mer.

Cette délimitation ainsi établie, le régime des espaces proches du rivage est marqué par le respect de 3 principes :

- l'extension de l'urbanisation n'est pas limitée ;
- l'extension n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;
- les opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le SAR dans le chapitre particulier valant SMVM ;

A - l'extension de l'urbanisation n'est pas limitée

Contrairement à la métropole, dans les DROM, l'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage n'est pas limitée en application de l'art. L 156-2, ce qui permet une densification du tissu existant dans le respect des conditions prévues au même article.

B - l'extension n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse

Cette règle autorise dans les espaces proches du rivage, contrairement à ce qui est prévu en métropole, la délivrance de permis de construire dans un tissu mité d'urbanisation diffuse. A l'inverse il n'est pas possible de délivrer des autorisations de construire dans les espaces naturels proches du rivage.

C - les opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le SAR dans le chapitre particulier valant SMVM

Le terme opération d'aménagement renvoie à des projets plus importants que de simples autorisations de construire : par exemple, des ZAC, permis d'aménager et permis de construire importants, projet d'infrastructure...

4. Liste des Personnes rencontrées

Déplacement en Guadeloupe (Cyril GOMEL, Philippe BONNAL)

Préfecture

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
De SAINT-QUENTIN	Amaury	Préfecture	Préfet de Région	20/09/12
GIRARD	Gaëtan	Préfecture	Directeur de la direction des collectivités territoriales et des affaires juridiques	20/09/12

Conseil régional

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
VINGATARAMIN	Corinne	Conseil Régional	Directrice du service de l'aménagement du territoire	20/09/12

DEAL

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ROYER	Vincent	DEAL	Directeur adjoint	18/09/12
CARPENTIER	Alexandra	DEAL	Chef du service aménagement du territoire et de l'organisation du littoral	18/09/12
LEROY	Marc	DEAL	Adjoint au chef du SATOL	18/09/12
DRACON	Stéphanie	DEAL	SATOL/PU-VD	18/09/12
DOBRYCHINE	Boris	DEAL	SATOL/TP-SIG	18/09/12
MONTOUT-BEAUPERTHUY	Liliane	DEAL	SATOL/GEL	18/09/12
JONCKHEERE	Dominique	DEAL	Chef du service logement et construction	20/09/14
REDAUD	Louis	DEAL	Chef de la mission développement durable et évaluation	21/09/12

CARPENTIER	Alexandra	DEAL	Chef du service aménagement du territoire et de l'organisation du littoral	18/09/12
			environnementale	
RENARD	Didier	DEAL	Chef du service risques énergie et déchets	21/09/12
JACQUES	Etienne	DEAL	Chef du service opérationnel de conseil et d'appui	21/09/12
NAGERA	Marcel	DEAL	SOCA/constructions illicites	21/09/12
DEMETRUS	Lydia	DEAL	SOCA/ADS	21/09/12

Direction de la Mer

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
PERRIN	Guillaume	DM	Directeur	21/09/12

Direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
FAUCHER	Vincent	DAAF	Directeur	20/09/12

Direction régionale des finances publiques

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ROTHE	Pascal	DRFIP	Directeur	19/09/12
PIERROT	Thierry	DRFIP	Administrateur adjoint	19/09/12
SCHMIDER	Jean-Marie	DRFIP	Responsable de France Domaines	19/09/12

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
OLIER	Nicole	CELRL	Responsable locale du CELRL	20/09/12

Office national des forêts

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
VALENTIN-MUSQUET	Mylène	ONF	Directrice adjointe	19/09/12

Parc National de Guadeloupe

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
GIROU	Denis	PNG	Directeur	20/09/12

Agence des 50 Pas Géométriques

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ARNOUX	Harry	Agence des 50 PG	Directeur	14/09/12

Déplacement en Martinique (Bernard BUISSON, Cyril GOMEL, Philippe BONNAL)

Préfecture

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
PREVOST	Laurent	Préfecture	Préfet de Région	13/09/12
MIEVILLY	Eliane	Préfecture	Directrice des affaires locales et interministérielles	13/09/12
PERUSSE	François	Préfecture	Responsable pôle juridique	17/09/12
CORIDUN	Claudine	Préfecture	Chef du bureau des collectivités locales	17/09/12
DAINCIART	Maïté	Préfecture	Adjointe au chef du bureau des collectivités locales	17/09/12
LUCEA	Line	Préfecture	Agent en charge du contrôle de légalité	17/09/12

DEAL

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LEGRIGEIS	Eric	DEAL	Directeur	13/09/12

VERNIER	Jean-Louis	DEAL	Directeur adjoint	13/09/12
MAZZAGGIO	Laurent	DEAL	Chef de mission MEPAJ	13/09/12
NOHILE	Christian	DEAL	MEPAJ	13/09/12
NOSIBOR	Nicole	DEAL	MEPAJ	13/09/12
MARCHAL	Maud	DEAL	MEPAJ	13/09/12
EZIOZO	Maurice	DEAL	MEPAJ	13/09/14
ARNAUD	Jean-Pierre	DEAL	Chef de service du SCPDT	13/09/12
PLANCHET	Bernard	DEAL	SCPDT	13/09/12
MONTANE	Clémentine	DEAL	SCPDT	13/09/12
MAECELLIN	Céline	DEAL	SCPDT	13/09/12
FIGUERES	Joël	DEAL	SCPDT	13/09/12
ROUILLE	Jean-Christophe	DEAL	SCPDT	13/09/12
FLAMANC	David	DEAL	SCPDT	13/09/12
LE PENNEC	Gidas	DEAL	SCPDT	13/09/12
CAPDEVILLE	Bruno	DEAL	Chef de service du SPEB	
CIDALISE- MONTAISE	Murièle	DEAL	SPEB	14/09/12
MARIE-LOUISE	Nicole	DEAL	SPEB	14/09/12
COISY	Céline	DEAL	SPEB	14/09/12
GOUT	Jean-Pierre	DEAL	SPEB	14/09/12

Direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DEHEUL	Stéphane	DAAF	Chef du service des territoires ruraux	17/09/12
COLONETTE	Jocelyne	DAAF	Ingénieure divisionnaire	17/09/12

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
MOREAU	Marie-Michèle	CELRL	Responsable locale du CELRL	17/09/12

Office national des forêts

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
CHERY	Vincent	ONF	Directeur Régional	14/09/12

Agence des 50 Pas Géométriques

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DAUNAR	Yves-Michel	Agence des 50 PG	Directeur	30/12/99
ALEXANDRE	Alain	Agence des 50 PG	Chargé d'opération	14/09/12
YOKESSA	Didier	Agence des 50 PG	Chargé d'opération	14/09/12
CLAIR	Emeline	Agence des 50 PG	Responsable SIG	14/09/12

Déplacement en Guyane (Bernard BUISSON, Claude BONNET, Cyril GOMEL)

Préfecture

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
HORTH	Raymond	Préfecture	Directeur des collectivités locales	11/09/12

DEAL

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
MORVAN	Gilles	DEAL	Directeur par intérim	10/09/12
DURANTON	Joël	DEAL	Directeur adjoint	10/09/12
MASSITY	Christophe	DEAL	Chef du SCPE	10/09/12
ANSELIN	Arnaud	DEAL	Chef du SMNBSP	10/09/12
VILLETARD	Mathieu	DEAL	Chargé de mission SMNBSP	10/09/12
CASTELLS	Thierry	DEAL	Chef du SAUCL	10/09/12 et 12/09/12
MANGUER	Serge	DEAL	Adjoint chef du SAUCL	12/09/12
DA SILVEIRA	Jeanne	DEAL	Chef d'unité urbanisme SAUCL	10/09/12
VERDEAUX	Alain	DEAL	unité urbanisme	10/09/12

DURANTON	Joël	DEAL	Directeur adjoint	10/09/12
			SAUCL	
JOSEPH	Jean-Luc	DEAL	Service SERMD, responsable division ERN	11/09/12
VERNEYRE	Laure	DEAL	Chef MPSDD	11/09/12
GASTARIE	Stéphane	DEAL	Chef du SFLAP	11/09/12
LAUZI	Philippe	DEAL	Responsable unité littoral SFLAP	11/09/12

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
CORLET	Catherine	CELRL	Responsable d'antenne	10/09/12

Déplacement à la Réunion (Bernard BUISSON, Claude BONNET)

Préfecture

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LALANDE	Michel	Préfecture	Préfet de Région	18/06/12
BRUNETIERE	Xavier	Préfecture	Secrétaire Général	19/06/12
KREMER	Olivier	Préfecture	Secrétaire général pour les affaires régionales adjoint	19/06/12

Conseil régional

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
COUAPEL SAURET	Fabienne	Conseil Régional	Vice-Présidente	20/06/12

Communes (AMF La Réunion)/ Ile Réunion Tourisme/ Société publique locale Tamarun

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GONTHIER	Daniel.	Commune de Bras-Panon	Maire	21/06/12
SERAPHIN	Emmanuel	Commune de St-Paul	Adjoint au Maire	22/06/12
VICR	Pascal	Ile Réunion Tourisme	Directeur	22/06/12
DUPUY	Claudine	SPL Tamarun	Directrice générale	20/06/12

DEAL

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FAUVRE	Daniel	DEAL	Directeur	18/06/12
COURTIN	Daniel	DEAL	Directeur Adjoint	18/06/12
MONCLAR	Michel	DEAL	Directeur Adjoint	18/06/12
CONDOMINES	Laurent	DEAL/SADEC	Chef de service	18/06/12
PRETOT	Christian	DEAL/SADEC	Chef de service adjoint	18/06/12
LOMBARD	Karine	DEAL/SADEC	Chef d'unité littoral, paysages et sites	20/06/12
LASLANDES	Samuel	DEAL/SADEC	Chef de l'unité énergie climat	20/06/12
CHARRITAT	Catherine	DEAL/SADEC	Chef de l'unité déplacements	20/06/12
ESPALLARGAS	Michel	DEAL/Mission coordination littorale	Chef de la mission	19/06/12
MESTRES	Aurélie	DEAL/SEB	Chef du service eau et biodiversité	19/06/12
CAILLEUX	Maryline	DEAL/SCEDD	Chef du service	19/06/12

Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
HONG HOC CHEONG	Denise	DJSCS	Directrice	21/06/12

Direction régionale des finances publiques

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CHEVALIER	Jean-Luc	DRFIP	Directeur	20/06/12

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LATREILLE	Catherine	CELRL	Responsable locale du CELRL	20/06/12

Parc National de La Réunion

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
HOAREAU	Marylène	Parc national	Directrice	19/06/12

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BEUTIN	Philippe	ADEME	Directeur	19/06/12

Déplacement à Mayotte (Christian LEVY)

Préfecture

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
CHAUVIN	François	Préfecture	Secrétaire général	25/06/12
LEYCURAS	Philippe	Préfecture	Secrétaire général aux affaires économiques et régionales	25/06/12

Conseil général/ Association des maires/ Société immobilière

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ABOUBACAR	Ibrahim	Conseil Général	1 ^{er} Vice-Président	28/06/12
BOINAHERY	Ibrahim	Association des maires de Mayotte	Président	26/06/12
AZIHARY	Mahamoud	Société immobilière de Mayotte (SIM)	Directeur Général	26/06/12

DEAL

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VALLEE	Dominique	DEAL	Directeur	25/06/12
MASTERNAK	Philippe	DEAL	Directeur adjoint	25/06/12
PIRIOU	Michel	DEAL/SDDT	Chef du service par intérim	25/06/12
GREBIC	Eric	DEAL/SDDT	Chef de l'unité prospective et développement du territoire	25/06/12
GISSELBRECHT	Marie-Noëlle	DEAL/ SDDT	Responsable de l'unité application du droit des sols	25/06/12
BAILLY	Claude	DEAL/SDDT	Responsable de l'unité financement du logement social	25/06/12
SORBIER	Jean-Jacques	DEAL/SDDT	Responsable de l'unité politique de l'habitat et des constructions durables	25/06/12
LASLANDES	Samuel	DEAL/SDDT	Responsable de l'unité action foncière	25/06/12
ESPERANCE	Benjamin	DEAL/SEPR	Chef de service	28/06/12
CROSNIER	Capucine	DEAL/SEPR	Responsable de l'unité biodiversité	28/06/12
MITAULT	Florent	DEAL/SEPR	Responsable de l'unité missions transversales	28/06/12
KHEROUFI	Smail	DEAL/SEPR	Responsable de l'Unité police de l'eau et de l'environnement	28/06/12
AMIEL	Michel	DEAL/SEPR	Responsable de l'unité	28/06/12
LOMBARD	David	DEAL/SEPR	Responsable de l'unité gouvernance et suivi de la ressource en eau	28/06/12
LEFEBVRE	Grégory	DEAL/SEPR	Responsable de l'unité risques naturels	28/06/12
VIGNEAU	Yolande	DEAL/ Missions auprès de la Direction	Chargée de mission, développement durable et communication externe	28/06/12

Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DUPORT	Didier	DJSCS	Directeur	27/06/12

Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
CHENUT	Guillaume	DAAF	Directeur	25/06/12

Trésorerie générale

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ALFONSI	Dominique	TG	Trésorier Payeur Général	26/06/12
HAXAIRE	Fabien	TG/Pôle gestion publique	Directeur du pôle	26/06/12

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LIZOT	Pierrick	CELRL	Responsable d'antenne Mayotte	27/06/12

Tribunal de grande instance

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
FAISANDIER	Philippe	TGI	Procureur	28/06/12

Rectorat

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
COUX	Didier	Rectorat	Vice Recteur	28/06/12

Direction de l'industrie, des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
AYGALENT	Jean-Paul	DIECCTE	Directeur	26/06/12

Institut national de la statistique et des études économiques

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DAUDIN	Véronique	Insee	Cheffe de service	26/06/12

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LEFFET	Nicolas	ADEME	Chargé de mission	28/06/12

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
ADUAM	Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique
AE	Autorité environnementale
AG50P	Agence des 50 pas géométriques
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
APPB	Arrêté préfectoral de protection de biotope
ATESAT	Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BRGM	Bureau de recherches géologique et minière
CACEM	Communauté d'agglomération du centre Martinique
CAESM	Communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique
CCNM	Communauté de communes du nord de la Martinique
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CG3P	Code général des propriétés des personnes publiques
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CMBU	Comité maritime de bassins ultra-marins
COFIL	Comité de pilotage
COST	Comité d'orientation stratégique du tourisme
CPU	Contentieux pénal de l'urbanisme
DAAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDALL	Document départemental de l'application de la loi littoral
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Acronyme	Signification
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DM	Direction de la mer
DMSOI	Direction de la mer sud océan indien
DOG	Document d'orientations générale
DP	Déclaration préalable
DPM	Domaine public maritime
DREAL	Direction régionale, de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DROM	Départements et régions d'outre-mer
DSBU	Document stratégique de bassin ultra-marin
DSR	Document de stratégie régionale
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ENE (loi)	Loi portant engagement national pour l'environnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FDL	Forêt domaniale du littoral
FEDER	Fonds européen de développement régional
GIML	Gestion intégrée de la mer et du littoral
GIP	Groupement d'intérêt public
Ha	Hectare
ICPE	Installations classées au titre de la protection de l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MEPAJ (service)	Mission d'enquêtes publiques et des affaires juridiques (Deal Martinique)
MIPE	Mission interservices de la police de l'environnement
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
OS	Orientations stratégiques
PA	Permis d'aménager
PAC	Porter à connaissance

Acronyme	Signification
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PADDuC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PC	Permis de construire
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PN	Parc naturel
PNA	Plan national d'action
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPA	Personnes publiques associées
PPR	Plan de prévention des risques
PRU	Projet de renouvellement urbain
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RN	Route nationale
RN	Risques naturels
RST	Réseau scientifique et technique
RT	Risques technologiques
SADEC (Service)	Service de l'aménagement durable, de l'énergie et du climat (Deal La Réunion)
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCEDD (Service)	Service de la connaissance, de l'évaluation et du développement durable (Deal La Réunion)
SATOL (service)	Service de l'aménagement du territoire et de l'organisatio du littoral (DEAL Guadeloupe)
SAUCL (Service)	Service de l'aménagement, de l'urbanisme, de la construction et du logement (Deal Guyane)
SCPDT (Service)	Service de la connaissance, de la prospective et du développement territorial (Deal Martinique)
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEB (Service)	Service eau et biodiversité (Deal de La Réunion)
SFLAG	Service des fleuves, du littoral, de l'aménagement et de la gestion (Deal Guyane)
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIG	Système d'information géographique

Acronyme	Signification
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SOCA (Service)	Service opérationnel de conseil et d'appui (Deal Guadeloupe)
SOeS	Service de l'observation et de la statistique
SPCE (Service)	Service de la planification, des connaissances et de l'évaluation (Deal Guyane)
SPEB (Service)	Service des paysages, de l'eau et de la biodiversité (Deal Martinique)
SRCAE	Schéma régional climat, air et énergie
SRCE (Service)	Service des risques, du climat et de l'énergie
SREC (Service)	Service énergie, risques, climat (Deal de la Martinique)
TCO	Communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (La Réunion)
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
ZPG	Zone des 50 pas géométriques
ZAC	Zone d'aménagement concerté

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

