



Hannotin Avocats

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation



ANEL

ASSOCIATION NATIONALE
DES ELUS DES LITTORAUX

40 ANS DE LA LOI LITTORAL : BILAN ET PERSPECTIVES

RAPPORT FINAL

23 septembre 2026

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
PARTIE 1. REFONDER LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES TERRITOIRES LITTORAUX	12
TITRE 1. CLARIFIER LE DROIT APPLICABLE AUX TERRITOIRES LITTORAUX	12
CHAPITRE 1. SIMPLIFIER ET SÉCURISER LE DROIT DES LITTORAUX	13
CHAPITRE 2. ADAPTER LE DROIT AUX NOUVEAUX ENJEUX LITTORAUX	27
TITRE 2. MODERNISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES LITTORAUX	39
CHAPITRE 1. RÉORGANISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES LITTORAUX	39
CHAPITRE 2. MODERNISER LA GOUVERNANCE DES ESPACES MARITIMES ET PORTUAIRES	46
PARTIE 2. ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES LITTORAUX	53
TITRE 1. RENFORCER LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX	54
CHAPITRE 1. RENFORCER LA PROTECTION DES TERRITOIRES LITTORAUX FACE AUX DOMMAGES NATURELS	54
CHAPITRE 2. REPENSER LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	63
TITRE 2. PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ ET LES USAGES DES TERRITOIRES LITTORAUX	75
CHAPITRE 1. RÉGULER LES USAGES POUR PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE ENTRE ATTRACTIVITÉ ET HABITABILITÉ	76
CHAPITRE 2. PRÉVENIR LES RISQUES LIÉS AUX USAGES DES LITTORAUX	80
CONCLUSION GÉNÉRALE	89
LISTE DES RECOMMANDATIONS DE L'ANEL	91

INTRODUCTION

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 », a quarante ans. Dans la perspective de cet anniversaire, l'Association nationale des élus des littoraux (ANEL) a souhaité qu'une réflexion soit menée, afin de dresser un bilan de quarante années d'application de cette loi et d'ouvrir des pistes de réforme au service de ses adhérents¹. Loin de se limiter à un exercice commémoratif ou à un inventaire, cette célébration doit être le point de départ d'une réflexion ambitieuse sur les réformes et améliorations nécessaires à l'adaptation du texte aux réalités contemporaines. À l'heure où de nombreux élus soulignent les difficultés d'interprétation et d'application du droit positif, il apparaît indispensable de dépasser le constat des écueils pour engager une réflexion prospective, dont le présent rapport propose de poser les jalons.

Cette réflexion doit d'abord porter sur les fondements juridiques et institutionnels de la loi Littoral, afin d'en interroger la cohérence, la lisibilité et l'efficacité. Conçue comme un instrument de protection et d'aménagement durable des espaces côtiers, applicable à plus de 1200 communes, cette loi s'inscrit au cœur des tensions entre impératifs environnementaux, dynamiques économiques et attentes des citoyens et administrés. L'enjeu central réside alors dans l'articulation entre l'échelle nationale et l'échelle locale : si des instruments de coordination existent, tels que la Stratégie nationale pour la mer et le littoral, destinée à associer l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs concernés par la planification des espaces maritimes et littoraux, la pratique révèle encore une forte centralisation.

Les récentes propositions de réforme, notamment celles issues du rapport publié le 24 janvier 2025 par la Cour des comptes², témoignent d'une approche parfois perçue comme excessivement jacobine, susceptible de minimiser la nécessité d'une territorialisation des modalités de mise en œuvre. Or, il n'existe pas *un* littoral, mais *des* littoraux : territoires insulaires ; espaces ultramarins ; rives des grands lacs confrontées à des enjeux spécifiques de ressource en eau et de barrages hydro-électriques ; façades maritimes métropolitaines aux

¹ *Juris tourisme*, 2026, n° 292, p. 18. V. également, J. Bétaille, L. Chabason, G. Kalflèche, L. Prieur et F. Sanz, « Les quarante ans de la loi Littoral », *Dr. et ville*, n° 101, 2026.

² Cour des comptes, *L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations*, rapport public thématique, 24 janvier 2025.

dynamiques contrastées. Cette diversité appelle donc une différenciation assumée des règles et des outils, voire l'élaboration d'une codification adaptée : un véritable code des territoires littoraux. Cette clarification du droit ne saurait toutefois suffire sans une réorganisation profonde de la gouvernance, préalable indispensable pour restaurer la confiance entre l'État et les collectivités. Comme l'a déjà souligné l'ANEL, « l'État a tout tenté, sauf la confiance »³. C'est précisément dans cette recherche d'un nouvel équilibre institutionnel, fondé sur la coopération, la différenciation et la responsabilité partagée, que doit s'inscrire l'évolution de la loi Littoral.

La diversité des acteurs intervenant dans la gestion du littoral, des ports et du domaine public maritime invite à s'interroger sur l'efficacité des mécanismes de gouvernance existants. Les réformes successives de l'organisation portuaire, le développement des coopérations inter-institutionnelles de même que la multiplication des enjeux économiques, environnementaux et sécuritaires conduisent ainsi à rechercher des modes de coordination plus lisibles et plus efficaces.

Au-delà de ce travail de refondation juridique et institutionnelle, la réflexion doit, dans un second temps, se tourner vers l'adaptation des politiques publiques aux enjeux propres aux territoires littoraux. Engager une telle analyse appelle d'abord un renforcement de la protection de ces territoires face aux dommages naturels, au premier rang desquels l'érosion côtière, c'est-à-dire « une perte de matériaux vers la mer touchant tous les types de littoraux, sableux, vaseux ou rocheux [résultant] des effets combinés de la marée, de la houle (érosion marine), des vents et de dynamiques continentales, comme la pluie, le ruissellement ou le gel (érosion aérienne) et [se traduisant] par un recul du trait de côte, temporaire ou permanent »⁴. Ce phénomène naturel pose aujourd'hui des difficultés urgentes, à la fois environnementales, économiques et juridiques. En France, près d'un quart du littoral est désormais concerné par ce phénomène de recul, directement lié aux dynamiques hydrosédimentaires mais aujourd'hui aggravé par les effets du dérèglement climatique, et en particulier par la multiplication des tempêtes et l'élévation du niveau de la mer. Ce processus, longtemps perçu comme anecdotique et localisé, revêt désormais un caractère structurel, affectant l'ensemble du territoire national : l'Hexagone, la Corse comme les Outre-mer. Les manifestations concrètes de cette érosion sont particulièrement visibles sur la façade atlantique. À Soulac-sur-Mer (Gironde), l'immeuble « Le Signal » a été démoli en 2023 après avoir été progressivement menacé par l'avancée du trait de côte ; il constitue aujourd'hui le symbole archétypique de l'érosion

³ ANEL, communiqué de presse, Paris, 20 octobre 2023.

⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2024*, p. 53.

côtière. De même, à Labenne (Landes), l'institut héliο-marin construit en 1930 à environ 65 mètres de l'océan a dû être détruit. Le phare de la Coubre, en Charente-Maritime, se trouve aujourd'hui directement exposé au risque de submersion et constitue un autre exemple de vulnérabilité des infrastructures côtières. Certaines communes, comme sur l'île d'Oléron, sont désormais confrontées à des choix difficiles, entre protection, adaptation et relocalisation des infrastructures littorales. Les communes situées au bord de la Méditerranée ou de la Manche ne sont par ailleurs pas en reste : la Communauté urbaine de Caen-la-Mer a ainsi renoncé à un projet urbain face à la montée du niveau marin, de même que le Pays de Fayence a décidé de suspendre la délivrance de permis de construire face au manque de ressource en eau. Les territoires ultramarins ne sont évidemment pas épargnés : en Guyane, par exemple, le recul du trait de côte s'accompagne d'une élévation significative du niveau de la mer, estimée entre 46 et 84 centimètres d'ici 2100 selon le rapport Guyaclimat⁵. Loin d'être isolées, ces situations traduisent un phénomène global et une tendance de fond : l'érosion n'est plus une menace abstraite, mais une réalité tangible, impliquant des décisions parfois irréversibles. Les conséquences sur les communes littorales sont d'ores et déjà perceptibles : destructions d'infrastructures, fragilisation des activités économiques, remise en cause des politiques d'aménagement du territoire.

À l'échelle internationale, le recul du trait de côte se révèle également préoccupant. Parmi nos pays voisins, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni font notamment face à des difficultés similaires. Depuis les années 1950, les côtes portugaises reculent sous l'effet combiné des vagues, des vents et des tempêtes récurrentes. En Espagne, le phénomène de disparition des plages est d'autant plus inquiétant que l'économie touristique, fortement dépendante de l'attractivité des plages, représente une part significative du PIB. Au Royaume-Uni, certaines collectivités, à l'instar du district de North Norfolk, expérimentent des politiques de « repli stratégique », comme le projet pilote Coastwise, financé à hauteur de plus de 15 millions de livres sterling par le Gouvernement – en rupture avec les approches traditionnelles fondées sur la construction d'ouvrages de défense, telles que digues ou gabions. Ces expérimentations étrangères mettent en évidence la nécessité de repenser les modèles d'aménagement à l'aune des transformations climatiques.

En France, la prise de conscience institutionnelle s'est traduite par l'adoption de dispositifs spécifiques, tels que la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte

⁵ Guyaclimat, *Rapport final : Impacts du changement climatique sur différents paramètres physiques en Guyane : caractérisation et projection*, 2022.

(SNGITC) et l'identification, par voie décrétales, des communes particulièrement exposées à l'érosion littorale – le décret n° 2026-95 du 13 février 2026 ayant récemment ajouté 55 communes supplémentaires à cette liste, portant désormais à 371 le nombre de communes concernées⁶. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et Résilience », oblige par ailleurs les communes visées par décret à élaborer des cartes de recul du trait de côte à deux échéances : de zéro à trente ans, et de trente à cent ans. Or, à l'évidence, ces instruments demeurent insuffisants, voire inadaptés, au regard de l'ampleur des enjeux, parmi lesquels la dimension financière apparaît primordiale.

Les coûts engagés par les collectivités territoriales pour faire face à la pression croissante sur les territoires littoraux se révèlent en effet considérables. En Nouvelle-Aquitaine, environ 10 millions d'euros sont consacrés chaque année à la lutte contre l'érosion, tandis qu'un plan d'action de 15 millions d'euros a été adopté en avril 2026 sur l'île de Ré. De manière prospective, une série d'études réalisées par le Cerema en 2024 estime qu'à l'horizon 2025, près de 5 200 logements et 1 400 locaux d'activités pourraient être affectés par le recul du trait de côte, pour une valeur totale évaluée à 1,2 milliard d'euros⁷. Cette charge financière interroge directement la capacité des instruments actuels de financement à répondre à un phénomène à la fois exponentiel, prévisible et irréversible. À cet égard, force est de constater que les dispositifs mis en œuvre se révèlent largement insuffisants. Ni le Fonds vert, récemment amputé de 1,4 milliard d'euros, ni le mécanisme GEMAPI, centré sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, ni le Fonds Barnier, qui exclut l'érosion côtière de son périmètre, ne permettent de couvrir efficacement les besoins liés à ces transformations.

Le recul du trait de côte n'est que l'un des enjeux environnementaux du littoral qui mettent en tension les fondements mêmes du droit des littoraux. De fait, la loi Littoral, originellement conçue dans l'objectif d'encadrer l'urbanisation et de préserver les équilibres écologiques des zones littorales, ne semble pas davantage en mesure de s'adapter aux enjeux contemporains de l'érosion côtière que d'accompagner, plus globalement, les stratégies environnementales rendues nécessaires par le dérèglement climatique. Comme le souligne un rapport sénatorial, « le juge fait presque systématiquement prévaloir la protection de l'environnement sur toute autre considération. Il s'affranchit de la volonté du législateur, alors que le

⁶ Décret n° 2026-95 du 13 février 2026 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral, *JORF* n° 0101 du 30 avril 2022, texte n° 6.

⁷ CEREMA, *Les enjeux du recul du trait de côte d'ici à 2100*, mai 2024.

titre même de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral suggère d'établir un équilibre »⁸. Aussi convient-il de proposer des mesures permettant de remédier au déséquilibre entre les impératifs de protection de l'environnement et les nécessités tenant au développement territorial.

Ce même souci de conciliation entre protection et transformation du territoire innervé la question, plus classique mais tout aussi vive, de l'aménagement des territoires littoraux face aux besoins de logements et d'équipements publics. Les territoires littoraux symbolisent, de manière archétypique, les tensions contemporaines du droit de l'urbanisme et de l'environnement. Outre leur exposition accrue aux effets du changement climatique, ils doivent faire face aux nécessités croissantes du logement, des équipements publics et du déploiement des réseaux.

Zones d'attractivité économique, touristique et résidentielle, ces espaces sont concomitamment soumis à des exigences renforcées de protection issues tant du droit de l'urbanisme que du droit de l'environnement. Aussi observe-t-on deux mouvements à la fois contradictoires et convergents : une attractivité croissante d'une part ; des contraintes juridiques accrues d'autre part. D'un côté, en effet, les besoins en logements, en réseaux et en équipements publics s'intensifient sous l'effet de la pression démographique, de la pénurie de logements accessibles, de la pression des résidences secondaires, du développement touristique, de la difficulté d'installation des actifs, du vieillissement de la population et de la fragilité des services publics locaux. De l'autre, le cadre juridique existant pose des limites à l'aménagement des territoires littoraux et, ce faisant, fait obstacle à la création de logements, de réseaux et d'équipements. Ainsi en est-il du droit commun de l'urbanisme et de l'objectif de zéro artificialisation nette (« ZAN »), qui limite l'artificialisation des sols ; du droit spécial de l'urbanisme, avec la loi Littoral elle-même, qui limite, voire interdit, l'urbanisation dans un objectif de sobriété foncière ; du code de l'environnement qui soumet certains projets à de lourdes et longues procédures ; et du droit du domaine public maritime, intégré au code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), qui interdit notamment certaines opérations d'endiguement.

Or, de manière contradictoire, nombre d'exigences de valeur constitutionnelle imposent le développement d'infrastructures et de logements accessibles. Ainsi en est-il du droit au logement, qui est un objectif de valeur constitutionnelle⁹, auquel s'ajoutent, au titre des

⁸ Sénat, *Rapport d'information sur la loi Littoral*, janvier 2014, p. 63.

⁹ Cons. const., n° 94-359 DC, 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, JORF du 21 janvier 1995, p. 1166.

obligations légales, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », ainsi que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. S'agissant des équipements – qui recouvrent l'ensemble des équipements publics affectés à un service public, voire à un intérêt général (sports, équipements scolaires, assainissement, etc.)¹⁰ –, ainsi que des réseaux de service public, ils sont soumis au principe de valeur constitutionnelle de continuité du service public¹¹. Enfin, la nécessité de construire et d'entretenir les infrastructures découle de la liberté d'aller et venir ainsi que des libertés économiques, telles que la liberté d'établissement, qui ont valeur constitutionnelle¹². De fait, de telles libertés exigent de pouvoir se déplacer. En ce sens, la plage est d'accès libre¹³, sauf à invoquer des motifs liés à la sécurité, à la défense nationale et à la protection de l'environnement¹⁴. Mais elles impliquent également l'existence d'infrastructures nécessaires, tels les routes, chemins, etc.

La logique de protection entre donc en contradiction avec la logique de satisfaction des besoins fondamentaux. Or, cette contradiction n'est pas d'ordre purement théorique, puisqu'elle produit des effets concrets pour les élus locaux des territoires littoraux : renoncement à des projets structurants, raréfaction du logement permanent, déséquilibres démographiques, fragilisation des services publics et tensions croissantes sur les infrastructures. En ce sens, selon un sondage réalisé auprès des adhérents de l'ANEL entre le 19 décembre 2025 et le 29 janvier 2026, 53 % des élus sondés déclarent avoir déjà renoncé à un projet jugé nécessaire pour leur territoire en raison des effets de la loi Littoral et, parmi ces projets, 22 % concernaient le logement, 33 % les équipements. Par ailleurs, pour 45 % des sondés, la loi Littoral ne permet pas aujourd'hui de répondre de manière satisfaisante au problème du logement ainsi qu'à l'évolution démographique.

Aussi apparaît-il nécessaire d'analyser les marges d'évolution du droit positif et de proposer un modèle plus équilibré, conciliant protection du littoral, effectivité des droits fondamentaux et efficacité des services publics. Ces changements peuvent être articulés autour de trois impératifs : permettre de construire, dans des conditions juridiquement sécurisées ; organiser et réguler les usages du foncier littoral ; garantir le développement des services publics et des infrastructures essentielles. L'ensemble de ces réformes se fonde sur

¹⁰ É. Fatôme, « À propos de l'apport en garantie des équipements publics », *AJDA*, 2003, p. 21.

¹¹ Cons. const., n° 79-105 DC, 25 juillet 1979, *Droit de grève à la radio et à la télévision*, *JORF* du 27 juillet 1979, Rec. p. 33.

¹² Cons. const., n° 79-107 DC, 12 juillet 1979, *Pont à péages*, *JORF* du 13 juillet 1979, Rec. p. 31 ; Cons. const., n° 2012-285 QPC, 30 novembre 2012, *M. Christian S.*, *JORF* du 1er décembre 2012, p. 18908, texte n° 93.

¹³ Article L. 121-7 du code de l'urbanisme.

¹⁴ Article L. 321-9 du code de l'environnement.

une idée directrice : le littoral ne peut être pensé exclusivement comme un espace à protéger, car il est aussi un espace à habiter, à équiper, à desservir et à développer.

La conciliation entre protection et développement des territoires littoraux s'étend ainsi à la préservation de leur attractivité économique et à la régulation de leurs usages. L'océan et la mer demeurent en effet largement absents des stratégies d'entreprise et des analyses qui les accompagnent, alors que leur importance dans les équilibres économiques contemporains ne cesse de croître. Cette situation contraste avec le poids réel des activités maritimes dans l'économie française : près de 40 % des emplois nationaux seraient liés, directement ou indirectement, aux milieux marins. Cette dépendance souligne la nécessité d'intégrer davantage les enjeux maritimes dans les politiques publiques comme dans les modèles économiques des acteurs privés.

De fait, les territoires littoraux occupent désormais une place prépondérante dans le développement économique national. Servant d'interface entre les activités terrestres et maritimes, ils concentrent une part croissante des investissements liés à l'économie bleue, parmi lesquels : les activités portuaires, logistiques, industrielles, touristiques, énergétiques, aquacoles, etc. Cette dynamique s'inscrit dans un contexte de profondes mutations économiques et environnementales, telles que les transitions énergétique et numérique, l'adaptation au changement climatique, le développement des énergies marines renouvelables, l'attention croissante portée aux enjeux de souveraineté économique – le développement de l'économie bleue participant non seulement à la création de richesse et d'emplois, mais également à la préservation des capacités économiques et stratégiques de la Nation.

Parmi les différentes composantes de l'économie bleue, le tourisme mérite une attention particulière. Secteur par nature non délocalisable, il constitue l'un des principaux vecteurs de création de richesse et d'emplois dans les espaces côtiers, tout en demeurant relativement peu valorisé dans les documents stratégiques consacrés à l'économie maritime. Comme l'a relevé l'ANEL, « le tourisme littoral en France génère environ 337 000 emplois équivalent temps plein, dont près des deux tiers dans l'hôtellerie et la restauration. Les séjours sur le littoral métropolitain représentent 4 départs en vacances sur 10. En 2024, la France métropolitaine a enregistré 104,6 millions de nuitées touristiques, dont 40,6 % sur le littoral, confirmant la centralité de ces territoires dans l'économie du tourisme »¹⁵. Au-delà de son poids économique direct, cette activité participe à l'attractivité générale des territoires côtiers et contribue au maintien d'un tissu économique local particulièrement diversifié.

¹⁵ *Stratégie de l'UE pour les communautés côtières*, avis de l'ANEL, p. 9.

Cette valorisation économique du littoral ne saurait toutefois s'affranchir d'un travail de sécurisation, tant juridique que publique, des usages qu'elle suscite. Quarante ans après son entrée en vigueur, la loi du 3 janvier 1986 se trouve en effet confrontée à des enjeux nouveaux qui invitent à réinterroger certains de ses équilibres. Conçue dans un contexte marqué par la nécessité de lutter contre l'urbanisation excessive des côtes, la loi Littoral poursuit un objectif de protection dont la légitimité ne saurait être remise en cause.

Toutefois, l'émergence de nouvelles activités économiques liées à l'économie bleue, la transformation des infrastructures portuaires, le développement du tourisme littoral ou encore les impératifs de transition écologique conduisent à s'interroger sur la capacité du cadre juridique actuel à accompagner ces évolutions sans compromettre les objectifs de préservation qui le fondent. C'est dans cette perspective que le législateur est intervenu à plusieurs reprises afin d'adapter le droit applicable aux activités maritimes, notamment par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui entendait renforcer la compétitivité des exploitations maritimes et des ports de commerce.

Deux principales difficultés freinent le développement d'activités économiques étroitement liées au littoral. En premier lieu, plusieurs notions fondamentales présentent un degré d'indétermination qui nourrit une insécurité juridique préjudiciable aux porteurs de projets. La notion d'« activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau », celle d'« extension d'une construction existante », ou encore le régime applicable à certains aménagements autorisés sur le littoral donnent lieu à des interprétations jurisprudentielles souvent restrictives, parfois imprévisibles. En second lieu, les dérogations prévues par le code de l'urbanisme apparaissent insuffisantes pour permettre l'adaptation, la modernisation ou le développement de certaines activités relevant de l'économie bleue.

Cette problématique de sécurité juridique ne saurait toutefois être dissociée d'un second impératif fondamental : celui de la sécurité publique. L'intensification des activités économiques et touristiques sur le littoral génère en effet des risques nouveaux liés à la fréquentation des espaces côtiers, au développement de la plaisance, à l'occupation du domaine public maritime, aux conflits d'usage ou encore à la protection des infrastructures portuaires et des équipements stratégiques. Le droit positif comporte déjà de nombreux instruments permettant d'assurer la prévention de ces risques, mais leur articulation et leur adaptation aux évolutions contemporaines méritent d'être repensées.

Ces différents enjeux – clarification du droit applicable au littoral, modernisation de sa gouvernance, adaptation aux dommages naturels que sont l'érosion et la submersion,

conciliation entre les besoins d'habitat et la protection environnementale, préservation de l'attractivité économique et sécurisation des usages du littoral – ne sont pas des problématiques juxtaposées, mais les facettes d'une seule et même question, au cœur des préoccupations de l'ANEL : quarante ans après son adoption, la loi Littoral peut-elle continuer d'avoir pour unique horizon la protection des littoraux, alors que les territoires auxquels elle s'applique sont aussi des espaces à habiter, à développer et à sécuriser ?

Le présent rapport s'attache à proposer aux collectivités, aux services de l'État et à tout acteur intéressé, les pistes de transformation de la loi Littoral en un outil moderne de développement des littoraux. Le rapport s'emploie, par conséquent, dans un premier temps, à refonder le cadre juridique et institutionnel des territoires littoraux avant d'envisager, dans un second temps, l'adaptation des politiques publiques aux enjeux qui gouvernent aujourd'hui la gestion de ces territoires.

*

PARTIE 1

REFONDER LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES TERRITOIRES LITTORAUX

Le droit applicable aux territoires littoraux est confronté à une double exigence. Il doit, d'une part, assurer la protection d'espaces particulièrement vulnérables. Il doit, d'autre part, permettre le développement des activités et des équipements indispensables à la vie de ces territoires. Or, les évolutions législatives successives et l'abondance contentieuse, combinées aux transformations climatiques et économiques, invitent à réinterroger l'équilibre du cadre juridique existant. La présente partie examine les adaptations nécessaires afin de rendre ce cadre plus lisible, plus cohérent et mieux adapté aux réalités contemporaines.

Cela suppose d'agir dans deux directions. En premier lieu, il convient de clarifier le droit applicable aux territoires littoraux, en remédiant à l'instabilité et à l'imprévisibilité qui résultent de l'empilement des textes et de la construction largement prétorienne de notions fondamentales de la loi Littoral. En second lieu, cela nécessite de moderniser la gouvernance de ces territoires, en redéfinissant les responsabilités respectives de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs économiques dans la conduite des politiques littorales, maritimes et portuaires.

TITRE 1

CLARIFIER LE DROIT APPLICABLE AUX TERRITOIRES LITTORAUX

La complexification progressive du droit des littoraux nuit à son intelligibilité comme à sa prévisibilité. Les nombreuses réformes en la matière, combinées à une jurisprudence particulièrement dense, rendent son application difficile pour les collectivités territoriales, mais également pour les services de l'État et les opérateurs économiques. Aussi convient-il d'identifier les principales causes de cette insécurité juridique avant d'identifier les évolutions susceptibles de clarifier les règles applicables.

CHAPITRE 1

SIMPLIFIER ET SÉCURISER LE DROIT DES LITTORAUX

Simplifier et sécuriser le droit des littoraux suppose, au préalable, d'en dresser un constat lucide. Aussi importe-t-il d'établir les raisons pour lesquelles ce droit, construit par sédimentation plus que par cohérence d'ensemble, est devenu une source d'insécurité juridique pour les collectivités territoriales, avant d'envisager les voies permettant d'en améliorer la lisibilité et d'en sécuriser l'application.

I. Un droit des littoraux devenu source d'insécurité juridique

L'insécurité juridique résulte moins des principes posés par la loi Littoral que des conditions dans lesquelles ceux-ci ont été progressivement précisés et complétés. La superposition des réformes législatives, l'abondance de la jurisprudence administrative et la diversité des pratiques locales conduisent à une application parfois difficilement prévisible des règles d'urbanisme sur le littoral.

A. Un empilement de textes et de jurisprudences

1. La loi Littoral et ses réécrites successives

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 », est aujourd'hui codifiée aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ces dispositions trouvent leur origine dans le rapport Piquard, étude publiée le 5 novembre 1973 pour le compte de la DATAR, qui fut la première à souligner les enjeux politiques liés non seulement au domaine public maritime, mais également à l'arrière-pays, et à proposer une protection intégrée de ces espaces. Dès l'origine, la loi Littoral fonde un triple régime de protection : 1° L'urbanisation en continuité des zones urbanisées sur l'ensemble des communes littorales ; 2° L'urbanisation limitée, justifiée et

motivée dans les espaces proches du rivage ; 3° L'urbanisation interdite dans la bande littorale.

Aujourd'hui encore, ce texte est approuvé dans les sondages par une majorité de citoyens français. Par ailleurs, les élus locaux en reconnaissent l'importance pour la protection de leurs territoires et soutiennent dans leur majorité les deux principes fondamentaux issus de la loi : l'équilibre entre protection et développement et la territorialisation des règles législatives dans les documents d'urbanisme locaux.

Toutefois, le texte ne laisse de poser, depuis son entrée en vigueur, de sérieuses difficultés. Celles-ci tiennent moins aux principes généraux qu'il énonce qu'à leur mise en œuvre concrète. Les élus formulent plusieurs critiques récurrentes, liées d'une part à une application du texte déséquilibrée, faisant la part belle à la protection de l'environnement et des paysages au détriment du développement économique, et, d'autre part, à l'imprécision des règles formulées par la loi. Ces difficultés ont conduit le législateur à réagir, dans de nombreuses lois successives, qui ont certes desserré les contraintes qui pèsent sur les territoires, mais complexifient d'autant la lecture du texte, quand bien même son architecture générale n'a jamais été remise en cause.

Parmi les réformes législatives qui, dans la période récente, ont assoupli le contenu des articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme, on peut citer des lois sectorielles, protectrices de l'activité agricole, telle que la loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale¹⁶, ou la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue¹⁷. Mais des lois plus généralistes et donc plus ambitieuses ont aussi remodelé les dispositions relatives au littoral, telle que la loi ELAN¹⁸ qui confère au SCOT son rôle de territorialisation des dispositions de la loi Littoral et qui substitue à la notion ambiguë de « hameau intégré à l'environnement » celle de « secteur déjà urbanisé autre qu'une agglomération ou un village existant », ou encore l'emblématique loi Climat et résilience¹⁹ qui crée le Zéro artificialisation nette (ZAN) à l'échelle nationale et fixe une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte en créant les outils d'adaptation nécessaires, *etc.*

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

¹⁶ JORF n° 0117 du 21 mai 2019, Texte n° 1.

¹⁷ JORF n°0143 du 21 juin 2016.

¹⁸ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, Texte n°1.

¹⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°0196 du 24 août 2021, Texte n°1.

Le SCOT est un document d'urbanisme servant à la planification stratégique au niveau intercommunal, notamment afin de définir les perspectives et les orientations d'aménagement à l'horizon des 20 ou 30 années à venir. C'est à ce document qu'il revient de mettre en cohérence les politiques publiques en matière d'habitat, d'activité économique et d'environnement, à travers la formulation d'orientation qui s'imposent ensuite aux documents d'urbanisme inférieurs (dont notamment les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ou communaux).

Cet empilement législatif souffre de plusieurs défauts. Tout d'abord, les dispositions nouvelles adoptées au gré des majorités politiques obéissent à des objectifs parfois contradictoires. Par exemple, on peut se réjouir des efforts successifs qui ont permis de rendre plus aisée l'activité agricole, la production d'énergies renouvelables ou encore l'exercice de services publics au bénéfice des populations littorales, mais ces réformes perdent de leur portée dans le cadre du Zéro artificialisation nette. Par ailleurs, il est aussi possible de déplorer qu'une multitude d'exceptions sectorielles, ponctuelles et souvent insuffisantes, aient pris place dans le texte au détriment d'une vision plus globale, libéralisant, par exemple, plus généralement les activités économiques liées à l'économie de la mer nécessitant la proximité du rivage. Ainsi, la situation actuelle se caractérise par un enchevêtrement de normes d'une qualité légistique variable et sujettes à de permanentes réformes peu propices à la sécurité juridique indispensable au développement économique mais aussi démographique et humain des territoires concernés. À cet égard, la doctrine universitaire regrette souvent que le droit de l'urbanisme cède depuis plusieurs années à un « exceptionnalisme » au détriment de réflexions plus fondamentales sur les normes applicables.

2. Une jurisp ruden ce admi nistra tive dense et parfoi s contr adicto ire

Si le législateur est intervenu à de nombreuses reprises, c'est souvent pour contrecarrer une jurisprudence particulièrement dense et parfois contradictoire. Or, ce dernier avait initialement chargé les documents d'urbanisme de territorialiser les règles de la loi Littoral, ce qui devait permettre d'accompagner le grand mouvement de décentralisation engagé dans les années 1980 et 1990 tout en autorisant une certaine adaptation des concepts et des principes aux spécificités territoriales. En pratique, cette ambition est demeurée largement inaboutie, en

l'état d'une jurisprudence extrêmement précise, parfois intrusive, qui a souvent neutralisé l'effort de territorialisation juridique réalisé par les auteurs de la loi Littoral.

Un exemple en est donné par la jurisprudence du Conseil d'État qui continue d'imposer qu'une autorisation d'urbanisme fasse l'objet d'une « double opposabilité »²⁰ à la fois à l'égard du document d'urbanisme pertinent et des dispositions de la loi Littoral. Ainsi, l'autorité administrative s'assure de la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec l'article L. 121-8 de ce code compte tenu des dispositions du SCOT applicable, déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, mais uniquement dans la mesure où elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral²¹. N'y a-t-il pas une contradiction patente entre cette jurisprudence et l'article L. 121-3, 2^e alinéa du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi ELAN, qui invite le SCOT à préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral ?

La jurisprudence relative aux espaces proches du rivage constitue une autre illustration de ces difficultés. En effet, le Conseil d'État a établi la notion d'espaces proches du rivage, qui emporte l'application du régime de l'urbanisation limitée et motivée. Sa délimitation dans un SCOT, un schéma d'aménagement régional (SAR) ou un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) déclenche l'application d'un régime juridique plus ou moins strict. Il est donc nécessaire de délester l'identification juridique de ces espaces de toute ambiguïté. La jurisprudence utilise généralement trois critères de définition : la distance séparant la zone à qualifier du rivage, son caractère plus ou moins urbanisé et la co-visibilité entre elle et le plan d'eau, envisagée par rapport à l'ensemble du site²². La difficulté provient de la tentation qu'ont certaines juridictions de mobiliser ces critères précis et objectifs de manière non pas cumulative mais alternative²³. De telles solutions suscitent une incertitude particulièrement regrettable dans ceux des DROM dont l'ensemble du territoire est co-visible avec la mer, satisfaisant alors systématiquement l'un des trois critères. La jurisprudence devrait assumer plus pleinement son rôle de garant de la sécurité juridique.

²⁰ CE, 29 juillet 1994, *Cne Frontignan*, n° 85532.

²¹ CE, 9 juillet 2021, *Cne de Landéda*, n° 445118.

²² CE, 3 juin 2009, *Cne de Rognac*, n° 310587.

²³ CAA Bordeaux, 12 mars 2013, n° 11BX02710, *Cne de Lacanau*, *Envir.* 8-9/13, comm. 64, note M. Sousse.

Une réflexion similaire doit porter sur les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et sur les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, sur lesquels ne sont admis que des aménagements légers et certaines canalisations²⁴. L'article L. 121-23 du code de l'urbanisme en livre une première définition tout en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de la préciser : « un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ». L'article R. 121-4 du code de l'urbanisme établit une liste de huit éléments susceptibles de constituer de tels espaces. Celle-ci n'est pas limitative, ce dont témoigne l'adverbe « notamment » dans l'article L. 121-23²⁵. Dès lors, le juge administratif a été conduit à élaborer des solutions disparates, revenant parfois sur des qualifications passées, peu propices à la sécurité juridique²⁶.

Proposition n° 1 (R). – Rénover la notion d'aménagements légers (modif. art. R. 121-4 du code de l'urbanisme.

B. Une application hétérogène selon les territoires

Le champ d'application des dispositions composant la loi Littoral doit être univoque et précis. Cet effort de définition n'est pas une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Au contraire, des notions claires facilitent la mise en œuvre des procédures et évitent le contentieux. Or les modalités d'application de la loi Littoral, qui s'appuie sur la commune littorale indépendamment de l'espace situé entre le secteur concerné et le rivage donne lieu à des situations irrationnelles. De manière générale, des disparités importantes dans l'application de la loi, à des niveaux divers, créent de véritables ruptures d'égalité entre les territoires.

²⁴ Article L. 121-23 à L. 121-26 du code de l'urbanisme.

²⁵ CAA Marseille, 20 octobre 2005, n° 03MA01568.

²⁶ CAA Marseille, 12 janvier 2012, n° 10MA00150, *Cne Lavandou*, DAUH 2013, n° 437 ; *Envir.* 4/12, comm. 34, note M. Sousse.

1. Un champ d'application sources d'incohérences, en particulier en Outre-mer

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme renvoie au code de l'environnement le soin de définir les communes littorales auxquelles s'appliquent les dispositions relatives au littoral. L'article L. 321-2 du code de l'environnement les définit comme les communes « riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares » ou riveraines « des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux ». Une première difficulté tient au fait que la loi Littoral s'applique à l'intégralité du territoire de chaque commune concernée – sauf pour les communes nouvelles issues d'un regroupement, dans lesquelles les règles spéciales peuvent ne s'appliquer qu'au territoire des anciennes communes littorales²⁷. Une telle application, dépourvue de toute considération géographique ou physique, conduit à des situations absurdes. La règle de l'urbanisation en continuité peut ainsi s'appliquer à des zones fort éloignées de la côte et/ou situées sur le rétro-littoral. Le problème se pose en particulier dans les territoires où les communes sont de grande dimension. Ainsi, des normes prévues pour limiter l'urbanisation des secteurs à proximité immédiate de la côte s'imposent à des zones parfois situées à 100 km du rivage²⁸. À Mayotte, la loi Littoral s'applique par conséquent à l'ensemble des communes de l'île en vertu de l'article L. 121-38 du code de l'urbanisme. En Bretagne, certaines communes préfèrent se délester d'une partie de leur territoire au profit de leurs voisines plutôt que de continuer à se voir appliquer une loi non adaptée à leur réalité.

Il apparaît dès lors souhaitable de limiter l'application des dispositions relatives au littoral aux seules zones côtières. La solution de facilité, qui consisterait à tracer parallèlement à la côte une bande à une distance fixée par la loi, n'est pas pertinente car elle ne prend pas en considération l'infinie variété des situations. À l'initiative des communes, l'État pourrait tracer la zone d'application du texte.

Dans le même ordre d'idée, le législateur pourrait neutraliser une incertitude regrettable ayant trait à l'application de la loi Littoral du côté de la mer et qui est née de jurisprudences contradictoires. Il est admis que le territoire d'une commune s'étend jusqu'à la limite de la mer territoriale (12 miles)²⁹. Mais, dans une décision – justifiée dans sa solution en dépit de sa

²⁷ Article L. 321-2, al. 4 du code de l'environnement.

²⁸ O. Herviaux et J. Bizet, *La loi Littoral*, Rapp. inf., n° 297, 21 janv. 2014, Sénat, p. 17 ; CGEDD, *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, rapp. n° 007707-01, septembre 2012.

²⁹ CE 20 février 1981, *Cne de Saint-Quay-Portieux*, Rec. p. 96 ; *AJDA* 1981, p. 476 ; *D.* 1982, p. 351, note F. Moderne.

motivation lapidaire –, le juge administratif a indiqué que l'article 24 de la loi Littoral (aujourd'hui codifiée à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme) qui fixe le principe de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants ne s'appliquait pas à une concession d'extraction de sables portant sur le fond marin située à 4,5 miles marins des côtes³⁰. Pour éviter toute ambiguïté à cet égard, et en prévision de la multiplication de certaines opérations réalisées en mer, le législateur pourrait opportunément expliciter la limite d'application des dispositions relatives au littoral côté mer.

2. Des disparités révélées par les collectivités locales

Si l'adaptation des règles de la loi Littoral est réclamée par les élus du littoral, certaines différences de traitement non liées à une différence de situation objective constituent de vraies ruptures d'égalité.

C'est le cas, en premier lieu, en ce qui concerne les communes confrontées au recul du trait de côte. Ainsi qu'il sera démontré dans la suite du rapport, certaines communes figurent dans une liste prévue par décret³¹, ce qui leur donne la faculté de bénéficier de toute une panoplie de dispositifs contribuant à pallier les effets du recul du trait de côte (droit de préemption, possibilité de conclure un bail réel d'adaptation à l'érosion côtière ou un projet partenarial d'aménagement, *etc.*) dont les autres communes littorales sont totalement exclues, alors même qu'elles seraient aussi concernées par ce phénomène.

Autre difficulté, les services de l'État, que ce soit au titre de la délivrance des autorisations d'urbanisme dans les communes littorales non couvertes par un PLU, ou au titre de leur mission d'appui aux communes de moins de 10 000 habitants³², n'interprètent pas les

³⁰ CE 5 juillet 1999, *Comité local pêches maritimes et élevages marins Noirmoutier et comité local pêches maritimes et élevages marins Loire-Atlantique Sud*, n° 197287.

³¹ Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

³² Article L. 422-8 du code de l'urbanisme.

textes de la même manière selon la façade maritime concernée, le département considéré et selon que la commune soit en métropole ou en Outre-mer. C'est le cas particulièrement de la notion d'espace proche du rivage, dont l'interprétation est particulièrement rigide dans les communes îliennes en raison de leur large co-visibilité³³ ou celle d'extension de constructions existantes, plus restrictive sur le littoral qu'ailleurs sur le territoire³⁴ ; par ailleurs, les conceptions retenues varient d'un département à l'autre et, surtout, les qualifications juridiques ne sont pas toujours apposées de la même manière sur le littoral et « dans les terres ».

Au-delà des règles d'urbanisme, ce sont les procédures environnementales (évaluation et autorisation environnementales), applicables aux projets ayant une incidence sur l'environnement³⁵, qui font l'objet d'exigences différentes selon le département concerné. Selon de nombreux porteurs de projets, cette différence d'approche, qui ne repose pas nécessairement sur des éléments objectifs, est particulièrement visible en ce qui concerne les compensations environnementales. En clair, les nécessités de la compensation (volume d'espaces à renaturer, d'éléments naturels à réinstaller, etc.) et l'ambition environnementale sont plus ou moins exigeants selon le département concerné, à défaut d'une doctrine claire et unifiée des services de l'État.

Par ailleurs, si les articles L. 121-1 à L. 121-37 de la loi Littoral dérogent au droit commun de l'urbanisme, des règles plus dérogatoires encore s'appliquent aux départements et régions d'outre-mer (DROM) : la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane et Mayotte. Pour être parfaitement exact, le droit commun s'applique par principe – ou par défaut – à ces collectivités en vertu de l'article 73 de la Constitution, sous réserve de dispositions dérogatoires explicites, qui figurent aux articles L. 121-38 à L. 121-51 du code de l'urbanisme. Ainsi, le caractère à la fois ultramarin et littoral des communes côtières des DROM justifie l'existence d'un régime juridique doublement dérogatoire, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité qui laisse le législateur traiter différemment des situations différentes³⁶. Concrètement, les enjeux s'y font plus prégnants en raison d'une forte urbanisation des communes littorales dans ces collectivités.

³³ Article L. 151-13 du code de l'urbanisme.

³⁴ CE, 9 novembre 2023, n° 469300.

³⁵ L'évaluation environnementale est requise lorsqu'un projet entre dans le tableau de l'article R. 122-2 alors qu'une autorisation environnementale dite « unique » est obligatoire lorsque celui-ci est soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau (article L. 214-1 et R. 214-1 du code de l'environnement) ou du régime ICPE (article L. 51161 et R. 511-9 du code de l'environnement).

³⁶ Cons. Const., n° 91-291 DC, 6 mai 1991, *JORF* du 11 mai 1991, p. 6236.

Les exceptions à l'extension de l'urbanisation en continuité sont plus importantes dans les DROM en raison de leurs caractéristiques propres. Ainsi, l'article 18 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a généralisé l'exception de l'article L. 121-39-1 à tous les DROM. Il s'agit de permettre, en dehors des espaces proches du rivage, plusieurs types de constructions :

1° D'abord, les constructions ou installations liées aux activités de stockage, de traitement ou de valorisation des déchets ;

2° Ensuite, celles nécessaires à la production d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ;

- Enfin, les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ou d'énergie solaire thermique et les installations de stockage d'énergie couplées à ces dernières.

Cette disposition, initialement prévue pour Mayotte, est déjà très encadrée. On l'a indiqué, les opérations ne sont autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage. Par ailleurs, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doit préalablement recueillir l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État qui intervient après l'avis de la CDNPS, et doit être refusé si les constructions ou installations concernées sont de nature à porter atteinte à l'environnement. De plus, le changement de destination de ces constructions ou installations n'est autorisé que vers les destinations et les sous-destinations incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Enfin, et c'est là que le bât blesse, le projet doit être situé au-delà d'une distance de trois kilomètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs, sauf à Mayotte qui ne connaît pas cette condition spatiale.

Cette dérogation à l'urbanisation en continuité était une revendication des élus qui faisaient valoir la configuration particulière des littoraux ultramarins, leur fort peuplement et leur besoin en équipements. Il apparaît que les différentes conditions auxquelles la délivrance des autorisations est subordonnée, et en particulier l'accord de l'autorité de l'État, sont suffisantes sans qu'il soit nécessaire d'ajouter, comme le fait le texte à propos des quatre DROM hors Mayotte, une condition géographique supplémentaire.

Proposition n° 1 (L). – Supprimer la condition de distance du rivage pour les constructions et installations liées à la production d'électricité renouvelable, au traitement des eaux et des déchets (modif. art. L. 121-39-1 du code de l'urbanisme).

L'ensemble de ces remarques appelle une réflexion d'ensemble, destinée à attirer l'attention sur la cohérence des nombreux dispositifs applicables aux littoraux, qui ne forment pas malheureusement pas un système unitaire. Il suffit pour s'en convaincre d'en examiner les sources, résultant de nombreuses lois et réformes dont l'articulation demande à être repensée. C'est le cas, de manière exemplaire, des deux grandes lois spéciales d'aménagement du territoire : la loi Littoral et la loi Montagne. Pourtant adoptée à seulement un an d'intervalle (1985 et 1986), ces lois « cathédrales » ont certes favorisé la protection des littoraux, qui contribue aujourd'hui à leur attractivité, mais elles n'ont cependant pas été pensées pour les besoins de leur articulation et de leur superposition à certains territoires (insulaire ou non). La récente mission d'information menée par le Sénat sur ce sujet, au rapport du Sénateur Jean-Michel Arnaud, dresse le même constat en concluant que ces textes sont insuffisamment adaptés aux spécificités des territoires, qu'ils génèrent des difficultés d'application en matière d'urbanisme notamment et une influence défavorable sur le développement des territoires.

Le présent rapport propose par conséquent de prolonger la réflexion relative à l'articulation de ces lois et à entreprendre leur modernisation, dans le prolongement des propositions nées de la mission d'information sénatoriale.

II. Clarifier et sécuriser le droit applicable

Le renforcement de la sécurité juridique suppose de rendre les règles applicables plus accessibles et plus prévisibles sans remettre en cause les objectifs de protection du littoral. Une clarification des notions essentielles de la loi Littoral – « agglomération », « village existant », « espace proche du rivage » – ainsi qu'une meilleure adaptation des règles d'urbanisation aux exigences propres à la loi Littoral comme aux contraintes résultant de l'objectif de « zéro artificialisation nette », apparaissent, à cet égard, de nature à réduire les incertitudes auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales.

L'un des principaux griefs formulés à l'encontre de la loi Littoral est son manque de lisibilité. Les élus locaux, notamment ceux réunis au sein de l'Association nationale des élus des littoraux (ANEL), dénoncent en effet depuis de nombreuses années l'enchevêtrement des acteurs publics intervenant dans la gestion des espaces côtiers, la diversité des documents

d'urbanisme et l'imprécision persistante de certaines notions structurantes du droit des littoraux.

En l'absence de décrets d'application précisant exhaustivement les notions fondamentales, la loi Littoral s'est en effet construite, pour une large part, par la jurisprudence. Si cette évolution prétorienne a permis d'adapter le texte aux situations locales et d'en affiner l'application au cas par cas, elle est aussi source d'incertitudes. Les collectivités se trouvent ainsi confrontées à des critères d'appréciation évolutifs, parfois difficiles à anticiper, qui fragilisent la sécurité juridique des décisions d'urbanisme. Si cette technique rédactionnelle visait initialement à préserver une souplesse d'application, le recours excessif à des termes particulièrement indéterminés a, en pratique, favorisé une dépendance quasi exclusive à l'égard du juge.

Parmi les notions les plus sensibles figurent celles d'« agglomérations » et « villages existants », qui conditionnent l'application du principe d'urbanisation en continuité. En l'absence de définition textuelle précise, le juge administratif a progressivement dégagé des critères à la fois qualitatifs et quantitatifs. Les zones déjà urbanisées se caractérisent ainsi par un nombre significatif de constructions et par une densité suffisante³⁷. Peu à peu, un critère chiffré émerge d'une étude laborieuse de la jurisprudence : en deçà de quarante constructions, il ne semble pas possible de parler de « village »³⁸. Toutefois, ce seuil implicite, fragile et potentiellement évolutif, n'a jamais été formellement consacré et résulte d'une analyse casuistique. Or cette notion est centrale, puisqu'elle détermine la possibilité même d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation. Confier à la seule jurisprudence la définition d'un concept aussi structurant entretient une incertitude peu compatible avec les exigences de planification territoriale à long terme.

La notion d'« espace proche du rivage », où l'urbanisation doit être limitée et justifiée, cristallise des difficultés comparables. La jurisprudence a retenu trois critères de définition de cette notion particulièrement sibylline : la distance par rapport au rivage, la co-visibilité avec celui-ci et la configuration des lieux – critère lui-même susceptible d'une infinité de modalités³⁹. Tout le problème tient au caractère non cumulatif de ces critères, par ailleurs rationnels et cohérents.

³⁷ CE, 9 novembre 2015, *Cne de Porto-Vecchio*, n° 372531.

³⁸ CE, 21 avril 2017, n° 403765 ; CAA Nantes, 29 novembre 2013, *Cne de Fermanville*, n° 12NT01794 ; CAA Nantes, 28 février 2014, *Cne de Crozon*, n° 12NT01411 ; CAA Bordeaux, 9 juillet 2020, n° 19BX01164 ; CE, 27 juin 2007, *Cne de Pluneret*, n° 297938.

³⁹ CE, sect., 12 février 1993, *C. Gassin*, n° 128251 et 129406.

Certaines règles demeurent, au surplus, particulièrement délicates à mettre en œuvre. Ainsi en est-il de la règle d'inconstructibilité dans la bande littorale des cent mètres, qui a suscité d'importantes difficultés d'application dès la fin des années 1990. La même dépendance vis-à-vis d'une jurisprudence fluctuante se retrouve dans l'obligation faite au SCOT de déterminer les capacités d'accueil du territoire concerné. Un juge administratif particulièrement sévère a ainsi récemment annulé un SCOT en raison du caractère insuffisamment prospectif et approfondi de l'analyse de cette notion, définie rigoureusement comme « le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités »⁴⁰.

Enfin, ces incertitudes affectent tout particulièrement les territoires insulaires et ultramarins, dont les contraintes géographiques spécifiques appellent, le cas échéant, des adaptations législatives explicites plutôt que des évolutions jurisprudentielles implicites ou plus ou moins explicites.

En définitive, la complexité et les contradictions du droit applicable ne résultent pas d'un excès de protection des littoraux, mais d'imprécisions législatives.

La conciliation de la sécurité juridique et de la protection effective des espaces littoraux passe donc par la clarification des notions clés et la stabilisation des critères d'appréciation. Afin d'y parvenir, plusieurs solutions sont envisageables.

1° La première consisterait à rédiger un « code des littoraux » qui viendrait rassembler, clarifier et stabiliser les notions applicables. Un tel instrument permettrait non seulement de combler les lacunes existantes, mais également de renforcer la cohérence normative d'un corpus aujourd'hui éclaté entre dispositions législatives, réglementaires et constructions jurisprudentielles. L'objectif ne serait pas d'affaiblir la protection du littoral, mais de la rendre plus intelligible et donc plus effective.

2° La deuxième solution consisterait à codifier la jurisprudence dans le cadre d'une loi et d'un « méga-décret » de simplification. Cette option aurait l'avantage de figer les solutions actuelles, tout en se réservant la possibilité d'adapter ou de corriger celles jugées insatisfaisantes, en prévoyant le cas échéant des modulations tenant aux spécificités locales. Le législateur interviendrait dans les domaines relevant de sa compétence, notamment au titre du principe de libre administration des collectivités territoriales.

⁴⁰ CAA Nantes, 18 mars 2025, *Association les amis des chemins de ronde du Morbihan*, n° 22NT04125 et dans le même sens CE, 15 décembre 2025, n° 503324 et 504675, inédit (non-admission).

Proposition n° 2 (R). – Codifier la jurisprudence en l’adaptant et en l’assouplissant, dans le cadre d’un « méga-décret » de simplification (adopt. décret en Conseil d’Etat).

3° Une troisième solution consisterait à instituer un document de planification chargé de territorialiser les notions de la loi Littoral. Les rédacteurs de la loi Littoral avaient d’ailleurs pour ambition de conférer aux acteurs locaux pleine compétence pour traduire le droit applicable dans les documents et les autorisations⁴¹. Elle pourrait s’inscrire dans la lignée des anciennes directives territoriales d’aménagement (DTA), aujourd’hui remplacées par les directives territoriales d’aménagement et de développement durables (DTADD), lesquelles ne sont plus opposables aux documents d’urbanisme inférieurs. Les sénateurs Herviaux et Bizet avaient proposé de créer, en ce sens, des chartes régionales d’aménagement du littoral⁴² qui auraient eu la même portée juridique que les anciennes DTA et seraient le fruit d’une concertation entre les régions et le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Plus décentralisateur encore, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua », avait également institué, sans grand succès, des schémas interrégionaux du littoral. Néanmoins, dans un contexte marqué par l’enchevêtrement des compétences et la superposition des documents de planification, la création d’un nouvel instrument normatif risquerait d’accroître la complexité du système sans garantir une meilleure sécurité juridique.

4° Une dernière solution consisterait à prolonger la logique engagée par la Loi ELAN, et antérieurement par l’instruction gouvernementale du 7 décembre 2015⁴³, en précisant les fonctions des documents d’urbanisme les plus adaptés au littoral. En effet, c’est dans le prolongement de la loi Littoral que l’article L. 121-3 du code de l’urbanisme attribue au SCOT la fonction de préciser, « en tenant compte des paysages, de l’environnement, des particularités locales et de la capacité d’accueil du territoire, les modalités d’application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d’identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés [...], et en définit la localisation »⁴⁴. En outre, l’article L. 121-13 de

⁴¹ J. Lacombe, « Une législation pour le littoral, Pourquoi ? Pour quels objectifs ? », in *La loi Littoral*, Économica, 1987, p. 17.

⁴² O. Herviaux et J. Bizet, *Plaidoyer pour la décentralisation de la loi Littoral*, Rapport d’information n° 297, Sénat, 21 janvier 2014, p. 65.

⁴³ BO 2015-23 du 25 déc. 2015.

⁴⁴ CE, 9 juillet 2021, *Cne de Landéda*, n° 445118 : l’autorité chargée de délivrer une autorisation d’urbanisme s’assure de la conformité d’une autorisation d’urbanisme avec l’article L. 121-8 de ce code compte tenu des dispositions du schéma de cohérence territoriale applicable, déterminant les critères d’identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors qu’elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral.

ce code renforce son rôle s'agissant de la justification de l'urbanisation limitée dans les zones proches du rivage, puisqu'en l'absence de SCOT, d'un schéma d'aménagement régional (SAR) ou d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), l'ouverture à l'urbanisation requiert l'accord de l'État et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Or, la jurisprudence administrative peine encore à reconnaître pleinement au SCOT son rôle d'intégrateur, tandis que les territoires couverts par le SCOT s'avèrent très différents. Tandis que le juge tend à considérer que le SCOT ne peut qu'appliquer les critères jurisprudentiels existants, sans territorialiser de manière autonome les notions de la loi, l'élaboration du SCOT peine à équilibrer les intérêts parfois nettement antagoniques en présence. Faisant preuve d'une rigidité excessive, le juge peut parfois refuser de faire prévaloir un SCOT, adoptant une définition plus restrictive des agglomérations et villages existants – même si, par ailleurs, certaines décisions isolées amorcent une reconnaissance bienvenue du SCOT dans la spatialisation du régime littoral⁴⁵.

Une évolution législative pourrait donc utilement, soit prévoir un document d'urbanisme propre aux littoraux, soit renforcer le rôle du SCOT autour d'une double obligation :

1° D'abord, une obligation incombant aux autorités compétentes de définir, dans le SCOT, les notions essentielles d'application de la loi Littoral (agglomération, village existant, espaces proches du rivage, etc.), à l'instar de l'obligation prévue par la loi de déterminer les « capacités d'accueil ».

2° Ensuite, une obligation, pour le juge, d'appliquer les notions telles que définies par le SCOT, appréciées à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert mais en fonction des spécificités de chaque zone d'application⁴⁶. Le juge ne pourrait alors substituer sa propre appréciation à celle du SCOT que si, dans le cadre du recours par voie d'exception, il relevait une erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de son contrôle restreint. Une telle réforme serait l'occasion de mettre un terme à la logique actuelle de la « double opposabilité »⁴⁷, source d'instabilité. La loi serait ainsi traduite spatialement par le SCOT, imposable aux PLU et aux autorisations individuelles d'urbanisme.

⁴⁵ CE, 28 septembre 2020, *Cne du Lavandou*, n° 423087 et 423087 : la compatibilité du PLU à la loi Littoral s'apprécie en tenant compte des dispositions du SCOT relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises ; CE 9 juillet 2021, n° 445118 ; CE, 20 mars 2025, *Min. Trans. Éco. c/ Cne de Soulac sur Mer*, n° 487711.

⁴⁶ CE, 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde Port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est*, n° 264336.

⁴⁷ CE, 29 juillet 1994, *Cne de Frontignan*, n° 85532.

Proposition n° 2 (L). – Réévaluer la forme et le caractère intégrateur du document d’urbanisme appliquant la loi Littoral (modif. art. L. 121-3 du code de l’urbanisme).

CHAPITRE 2

ADAPTER LE DROIT AUX NOUVEAUX ENJEUX LITTORAUX

Les évolutions climatiques, démographiques et économiques mettent en évidence les limites d'un cadre juridique conçu dans un contexte sensiblement différent de celui que connaissent aujourd'hui les territoires littoraux. Sans remettre en cause les principes fondateurs de leur protection, il apparaît nécessaire de faire évoluer certaines règles afin de mieux concilier adaptation au changement climatique, production de logements, développement des infrastructures et essor de l'économie bleue.

I. Confier aux territoires littoraux une capacité réelle d'urbanisation

La recherche d'un équilibre entre protection des espaces littoraux et développement territorial commande de repenser les conditions juridiques de l'urbanisation. À cet égard, deux dispositifs juridiques méritent d'être améliorés. En premier lieu, les exigences issues de la loi Littoral doivent être adaptées. En second lieu, les contraintes résultant de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), dont l'application soulève des difficultés spécifiques en zone littorale, doivent être aménagées.

A. Assouplir les exigences de la loi Littoral

La loi Littoral est réputée rechercher un équilibre entre la protection du littoral et les impératifs de développement qui s'y attachent. Or, le respect de cet équilibre incombe à l'ensemble des acteurs concernés – élus, opérateurs économiques, promoteurs, associations, usagers, juge administratif, *etc.* Avant de creuser plus avant, dans l'un des chapitres qui suivent, la dialectique entre activités économiques et protection de l'environnement, il convient ici d'examiner la manière dont les dispositions de la loi Littoral opèrent – ou pourraient opérer – un arbitrage entre protection du littoral et construction de logement, de réseaux et d'équipements publics.

Certaines dispositions du code de l'urbanisme ménagent déjà des possibilités de dérogation. Tel est notamment le cas de l'article L. 121-8, qui, tout en subordonnant l'urbanisation à une exigence de continuité avec les agglomérations et villages existants, autorise la densification sans modification significative des caractéristiques du bâti des autres « secteurs déjà urbanisés » situés en dehors de la zone des cent mètres et des espaces proches du rivage, « à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et

d'implantation de services publics ». Cette faculté traduit opportunément la prise en compte des besoins en logements et en équipements collectifs.

Il n'est toutefois pas certain qu'elle suffise à répondre aux exigences contemporaines. En effet, la densification des secteurs en question est subordonnée à la satisfaction de critères liés à la « densité de l'urbanisation, [à] sa continuité » mais aussi à « sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ». Une évolution pourrait alors consister à admettre la densification de ces secteurs, même en l'absence de tels réseaux, sous réserve que le dossier d'autorisation établisse la faisabilité juridique et technique de leur implantation. Une telle mesure ne porterait pas atteinte à l'économie générale du dispositif. En premier lieu, parce que les constructions hors agglomérations et villages existants demeureraient liées à des objectifs d'intérêt général, à savoir la construction de logements et d'ouvrages affectés au service public. En second lieu, parce que l'autorisation d'urbanisme fait, en tout état de cause, l'objet d'un avis conforme de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), qui garantit la préservation de l'environnement et des paysages.

De même, l'article L. 121-10 contient une dérogation introduite de longue date permettant aux constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières et aux cultures marines d'être autorisées après avis conforme des autorités compétentes de l'État et avis simple du CDNPS et du CDPENAF. Là encore, la disposition n'est pas suffisante dans la mesure où elle devrait logiquement permettre, dans les mêmes conditions restrictives, la mise en place d'installations de transformation, de conditionnement et de commercialisation des produits agricoles, à tout le moins lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, sur le modèle de ce qui existe, fort logiquement, dans le droit commun de l'urbanisme⁴⁸.

Proposition n° 3 (L). – Étendre l'autorisation des constructions et installations nécessaires aux activités agricoles, forestières ou maritimes aux activités de transformation, conditionnement et commercialisation des produits agricoles (modif. art. L. 121-10 du code de l'urbanisme).

⁴⁸ Article L. 151-11 du code de l'urbanisme.

Dans le même esprit, l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, relatif à l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs, pourrait faire l'objet d'un ajustement. En l'état, cette disposition subordonne l'extension de l'urbanisation dans les zones proches du rivage à son caractère limité ainsi qu'à sa justification et à sa motivation dans le PLU – sauf à être conforme à un SCOT ou à un schéma d'aménagement régional (SAR), suffisamment précis sur ce point⁴⁹, ou à être compatible avec un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Cette justification imposée par le texte tient à « la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Or, l'accueil de ces activités liées à « l'économie bleue » nécessite des réseaux d'énergie et de transports et des équipements de service public qu'il est nécessaire de pouvoir construire aussi.

Une clarification du texte intégrant explicitement ces nécessités d'intérêt général permettrait d'en renforcer la cohérence, notamment au regard de l'article L. 121-17 du même code, qui établit une exception à l'inconstructibilité de la zone des cent mètres pour les « constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Une telle harmonisation constituerait, au surplus, un signal fort quant à l'interdépendance entre économie bleue, initiative privée et intérêt général.

Enfin, la lisibilité d'ensemble de la loi Littoral demeure perfectible, ce que l'ANEL, se faisant sur ce point l'écho des professionnels du secteur, déplore depuis de nombreuses années. Aussi pourrait-il être envisagé de regrouper, au sein d'une seule disposition générale – par exemple à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme – l'ensemble des exceptions relatives aux constructions nécessaires aux services publics, aux logements qui y sont associés et aux activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, sous réserve de garanties procédurales renforcées et d'une inscription adéquate dans les documents d'urbanisme idoines. Une telle rationalisation favoriserait la sécurité juridique et faciliterait la création des services publics nécessaires à la vie du littoral.

Proposition n° 4 (L). – Inscrire dans la loi les exceptions à la règle d'inconstructibilité relatives aux constructions nécessaires aux services publics et aux activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (modif. art. L. 121-3 du code de l'urbanisme).

⁴⁹ Le caractère limité de l'urbanisation s'apprécie alors en tenant compte des dispositions du schéma : CE 11 mars 2020, *Conf. Environnement Méditerranée*, n° 419861.

B. Assouplir les exigences du « zéro artificialisation nette »

Parallèlement à l'adaptation des règles propres à la loi Littoral, la question de l'articulation avec l'objectif de zéro artificialisation nette (« ZAN ») appelle une attention particulière.

Le « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN)

Le « ZAN » est un objectif d'aménagement du territoire, créé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience », afin de réduire (à l'horizon 2030) et stopper (à l'horizon 2050) la perte d'espaces naturels. Il repose sur un suivi et une limitation de l'« artificialisation des sols » entraînée par les projets de construction et d'équipements. La rigueur des effets produits par la loi de 2021 a entraîné de nombreuses demandes d'assouplissement, qui ont déjà conduit à la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, dite « ZAN II ».

Les revendications des agriculteurs, des petites communes, des producteurs d'énergie photovoltaïque et autres infrastructures de production d'électricité, ont conduit à la création de dérogations et d'assouplissements par la loi « ZAN II », qui a notamment facilité la mise en place des projets d'envergure nationale et européenne (PENE) mais demeure inadaptée aux contraintes spécifiques des territoires littoraux.

Certes, les actions ou opérations d'aménagement réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'État ou pour son compte peuvent être considérées comme des PENE. Certes encore, la loi a inséré un article L. 321-15-1 au code de l'environnement, permettant de limiter l'application de l'objectif « ZAN » pour les communes figurant dans la liste du décret n° 2022-750 du 29 avril 2022⁵⁰. Mais ces dérogations, réservées à de très gros investissements (PENE) ou cantonnées aux seules communes volontaires, ne paraissent pas prendre la mesure des difficultés auxquelles les élus des littoraux sont globalement soumis. Il conviendrait d'étendre l'assouplissement aux communes littorales ne figurant pas dans le décret-liste, voire de supprimer ce décret-liste.

⁵⁰ Ainsi, dans les communes figurant dans le décret prévu par l'article L. 321-15 du code de l'environnement, les surfaces artificialisées peuvent être considérées comme désartificialisées si elles font l'objet d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral au titre duquel elles ont vocation à être renaturées. Par ailleurs, « pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale et d'urbanisme, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 321-15 » (article L. 321-15-1 du code de l'environnement.).

La décret-liste aux Ateliers de l'ANEL : l'avis des partenaires et collectivités

À l'égard du décret-liste, le Conservatoire national du Littoral a en premier lieu souligné que l'inscription des collectivités, qui repose sur leur volontariat, peut être délicate pour certaines d'entre elles. L'inscription sur cette liste suppose, en amont, de penser un projet territorial et de recomposition spatiale, et d'y sensibiliser la population ainsi que les acteurs économiques afin d'en faciliter l'acceptation sociale. L'inscription sur le décret-liste implique par exemple de soulever la question de la disparition de certaines habitations situées en bordure littorale, ce qui peut être source de mécontentement des propriétaires de la commune concernée.

Pour de nombreuses communes adhérentes, le décret-liste en est venu à constituer un outil plutôt « mineur », qui ne permet pas, en soi, de dresser une politique en matière d'érosion ou de trait de côte. Les collectivités sont d'ores-et-déjà en capacité d'initier des stratégies foncières et des politiques de gestion locale intégrée, indépendamment de leur inscription ou de leur non-inscription sur la liste décrétable. Et l'inscription sur la liste décrétable peut être mal reçue par la population lorsque celle-ci n'est pas acculturée aux enjeux de la protection du littoral. Il appartient donc aux collectivités de faire œuvre de pédagogie auprès des citoyens.

Cette nécessité d'adaptation se manifeste avec une acuité particulière en matière de logement social. Les élus des collectivités concernées se trouvent en effet tenaillés entre l'obligation qui leur est faite de réaliser un certain nombre de logements sociaux⁵¹, le respect de la trajectoire « ZAN » et, le cas échéant, la réduction des espaces constructibles liée au recul du trait de côte.

En ce sens, le Cerema relève, selon plusieurs scénarios, que le nombre de logements (maisons et appartements) potentiellement atteints par le recul du littoral en 2100 serait compris entre environ 5 000 et 50 000 en métropole et dans les DROM, pour une valeur immobilière estimée entre 0,8 et 8 milliards d'euros. Or, comme le souligne l'ANEL : « ces chiffres ne tiennent pas compte des infrastructures stratégiques – ports, réseaux, stations d'épuration, ouvrages de défense – ni des pertes économiques indirectes liées aux secteurs touristiques, immobiliers ou halieutiques. Ils ne concernent, en outre, qu'un seul aléa : le recul du trait de côte »⁵².

Le législateur reconnaît lui-même les difficultés que peut faire porter le « ZAN » sur la construction de logements sociaux et sur la protection de l'environnement. Ainsi, le nouvel article 207 de la loi « Climat et résilience » issu de la loi du 20 juillet 2023 impose-t-il que le rapport gouvernemental « examine les incidences du régime de limitation de l'artificialisation sur la production de logements, notamment de logements sociaux, et sur la réalisation de projets concourant à la transition écologique ou au développement économique des territoires ».

⁵¹ Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« SRU »), *JORF* n°289 du 14 décembre 2000, Texte n°2.

⁵² *Stratégie de l'UE pour les communautés côtières*, Avis de l'ANEL.

Dans son rapport relatif au littoral méditerranéen, la Cour des comptes relevait que ce taux de logement social était difficile à atteindre pour les communes du littoral méditerranéen⁵³. Comme l'indiquent les magistrats financiers, il est probablement important de mobiliser aussi « l'arrière-pays » dans cet objectif louable de réalisation de logements sociaux.

Dans ce contexte, on pourrait certes imaginer que, par dérogation, la commune littorale ne soit plus le périmètre pertinent pour comptabiliser la proportion de logements sociaux, au profit de l'EPCI par exemple. Une telle solution ne serait toutefois pas exempte de défauts, dans la mesure où elle aurait certainement pour effet de refouler les administrés les plus précaires dans l'arrière-pays et, ce faisant, d'accentuer les dynamiques de relégation territoriale des populations les plus modestes.

Pour les mêmes raisons, il n'est pas forcément pertinent d'imaginer réduire la proportion de logements sociaux dans les communes littorales. Contrairement à certaines idées reçues, les communes littorales sont également confrontées à la pauvreté. En ce sens, l'Atlas de la pauvreté et des inégalités élaboré en 2025 par le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) souligne « la gravité des situations de pauvreté outre-mer », en particulier à Mayotte et en Guyane, mais également dans le littoral méditerranéen, « très marqué par la pauvreté », ainsi que la Corse, le Nord et le Pas-de-Calais⁵⁴.

Dès lors, une voie plus équilibrée consisterait à agir directement sur les modalités d'application de l'objectif « ZAN ». À cet égard, des évolutions récentes ouvrent des perspectives intéressantes avec des succès variables⁵⁵. Les communes disposent par exemple d'une garantie minimale d'un hectare⁵⁶, mais qu'il conviendrait évidemment de proportionner à la dimension de la collectivité ainsi qu'à son nombre d'habitants.

Proposition n° 5 (L). – Proportionner la garantie communale dérogeant à l'objectif ZAN à la superficie du territoire et à la population communales (modif. art. 194 de la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience »).

⁵³ Cour des comptes, *L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations, Rapport public thématique*, 24 janvier 2025.

⁵⁴ CNLE, *Atlas de la pauvreté et des inégalités*, 2025, p. 4.

⁵⁵ On regrette à cet égard l'annulation par le Conseil constitutionnel de l'article 35 de la loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique qui prévoyait de nouvelles exceptions au « ZAN ».

⁵⁶ Article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience ».

II. Sécuriser le cadre juridique de l'économie bleue

Le développement économique des territoires littoraux suppose, en premier lieu, l'existence d'un cadre juridique stable, prévisible et intelligible. Sans visibilité normative ni maîtrise des risques, l'attractivité économique du littoral demeure fragilisée. Or, en l'état actuel du droit positif, de nombreuses notions fondamentales de la loi Littoral demeurent insuffisamment définies, tandis que les dérogations aux règles restrictives du code de l'urbanisme apparaissent encore inadaptées aux besoins de certaines filières de l'économie bleue.

A. Clarifier les règles applicables aux activités économiques

La loi Littoral, progressivement amendée, a peu à peu consacré certains régimes dérogatoires permettant l'implantation ou l'extension de certaines activités plus ou moins directement liées à l'économie bleue dans les communes côtières. Tel est singulièrement le cas de l'aquaculture ou des activités agricoles et forestières⁵⁷, qui échappent à la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité. Tel est encore le cas des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Pour mémoire, cette notion permet de justifier l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (art. L. 121-13 du code de l'urbanisme), de déroger à l'inconstructibilité dans la zone des cent mètres (art. L. 121-17 du code de l'urbanisme), ou encore d'autoriser des constructions dans la zone la plus exposée au recul du trait de côte dans les communes concernées (art. L. 121-22-4 du code de l'urbanisme).

Ces dérogations constituent des instruments essentiels au développement de l'économie maritime. Leur portée demeure toutefois limitée par l'incertitude juridique qui les entoure. Cette imprécision favorise une interprétation jurisprudentielle restrictive, source d'insécurité pour les collectivités territoriales comme pour les opérateurs économiques. À l'inverse, une clarification juridique contribuerait à l'émergence d'une jurisprudence plus stable et plus prévisible, propice à l'implantation d'activités économiques sur le littoral dans le respect de l'environnement et des paysages.

La notion d'« activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau » constitue à cet égard l'exemple le plus significatif.

Faute d'une définition législative ou réglementaire suffisamment précise, la jurisprudence administrative a opté pour une conception étroite de la notion, en excluant un

⁵⁷ Article L. 121-10 du code de l'urbanisme ; article L. 121-12-2 du code de l'urbanisme.

centre de thalassothérapie⁵⁸, un camping⁵⁹, un abri à bateaux⁶⁰ ou une installation de stockage de bateaux⁶¹. Il faut dire que le juge assimile cette catégorie juridique, sans raison valable, à la définition que l'article L. 321-1 du code de l'environnement donne des « activités économiques liées à la proximité de l'eau », disposition déclarative qui non seulement n'a pas pour objet de réglementer l'occupation des sols, mais constitue une liste explicitement non exhaustive – les éléments listés sont précédés des mots « *tels que* ». Parmi les activités économiques évincées du bénéfice de cette notion, les activités touristiques et de loisir pâtissent de cette interprétation qualifiée unanimement de « *stricte* »⁶².

Deux évolutions pourraient dès lors être envisagées :

1° À droit législatif constant, un décret précisant le contenu de la notion d'activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau pourrait adopter une conception plus généreuse de la notion.

2° De manière plus ambitieuse, la substitution, dans la loi, de cette terminologie ambiguë par celle, plus large, « d'activité liée à l'économie de la mer ». Une concertation préalable pourrait être menée avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux afin d'identifier les éléments qu'un décret en Conseil d'État serait chargé d'y intégrer.

Ces pistes d'évolutions permettraient de mieux prendre en compte les réalités contemporaines de l'économie bleue tout en conservant un encadrement juridique rigoureux.

Proposition n° 6 (L). – Élargir la qualification d'« activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau » permettant de justifier l'urbanisation des espaces proches du rivage (modif. art. L. 121-3, 121-17 et 121-22-4 du code de l'urbanisme).

Une seconde source d'insécurité juridique concerne les reconstructions et extensions de constructions existantes. En principe, ce type de projets échappe à la règle de l'urbanisation en continuité⁶³. Mais ni le code de l'urbanisme ni la jurisprudence n'en donnent une définition satisfaisante⁶⁴.

⁵⁸ CE, 4 mai 1994, *Cne de Cabourg*, n° 140274.

⁵⁹ CE, 25 septembre 1996, *Cne de Sangatte*, n° 138197.

⁶⁰ TA Nice, 20 novembre 1997, *Lang c/ Cne de Rayol-Canadel*, n° 93619.

⁶¹ TA Nice, 19 décembre 2002, *Branche*, n° 005650 et n° 021531.

⁶² O. Herviaux, « Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire », Rapport final, 2014 ; M. Sousse, « Principes d'aménagement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3410

⁶³ CE, 3 avril 2020, n° 419139.

⁶⁴ T. Janicot, concl. sur CE 9 nov. 2023, n° 469300, Rec. ; AJDA 2023. 2080 ; P. Soler-Couteaux, « Sur la notion d'extension d'une construction existante », *RDI*, 2024, p. 102.

Le juge administratif livre de l'extension une définition dont on déplorera le caractère à la fois évasif et subjectif : « agrandissement de la construction existante présentant, outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci »⁶⁵. Trois critères sont donc pris en compte : la taille de l'extension ; le lien fonctionnel ; la proximité entretenue avec l'existant.

Cette définition demeure particulièrement casuistique et laisse subsister une marge d'appréciation importante. Sur le littoral, cette difficulté est accentuée par deux facteurs. D'une part, le juge y retient une conception plus étroite⁶⁶. D'autre part, les secteurs de l'économie bleue sont confrontés à des besoins permanents d'adaptation aux enjeux nouveaux pour continuer à fonctionner dans de bonnes conditions. Ainsi en est-il en matière industrielle, mais aussi, et particulièrement, en matière touristique, singulièrement s'agissant des campings⁶⁷. Les professionnels ne sollicitent pas nécessairement la faculté de réaliser des constructions nouvelles sur le littoral ou d'étendre l'urbanisation (création de nouveaux ouvrages en discontinuité, par exemple). Ils réclament principalement de pouvoir moderniser, rénover ou agrandir les ouvrages existants afin de s'adapter aux nouvelles normes, mais aussi aux besoins des nouvelles clientèles.

Le législateur a déjà reconnu cette problématique dans certains secteurs. En particulier, il a répondu favorablement aux réclamations des chefs d'exploitations agricoles en octroyant aux constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières et aux cultures marines un régime de faveur, et en facilitant leur mise aux normes, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus⁶⁸. Plus récemment, l'article 9 de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement⁶⁹ insère un article L. 121-12-2 du code de l'urbanisme qui facilite le changement de destination de ces ouvrages. On a, plus haut, stigmatisé l'insuffisance de cette disposition qui devrait logiquement permettre aussi, dans certaines conditions, la mise en place d'installations de transformation, de conditionnement et de commercialisation des produits agricoles, au moins lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production⁷⁰.

⁶⁵ CE, 9 novembre 2023, n° 469300.

⁶⁶ CE, avis, 30 avril 2024, n° 490405 ; CAA de Marseille, 2 juillet 2024, n° 23MA01424 ; 4 juin 2024, n° 23MA00710.

⁶⁷ CAA Nantes, 28 février 2014, *EURL Campimer*, n° 12NT03093.

⁶⁸ Article L. 121-11 du code de l'urbanisme.

⁶⁹ *JORF* n°0278 du 27 novembre 2025.

⁷⁰ Article L. 151-11 du code de l'urbanisme.

De même, le pouvoir réglementaire s'est engagé dans une voie raisonnable en assimilant à un « aménagement léger » – notion permettant d'échapper à la règle de l'inconstructibilité des espaces remarquables – « la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques »⁷¹.

Il faut aller plus loin. À l'instar de ce qui a été concédé aux agriculteurs, il convient d'écarter l'application de la loi Littoral à l'agrandissement et à l'extension des activités liées à l'économie de la mer, au-delà de ce que permet une jurisprudence administrative caractérisée par sa rigidité et son étroitesse. En ce sens, l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme, qui interdit jusqu'au seul aménagement d'un terrain de camping existant, doit être abrogé. Une disposition générale pourrait définir précisément la notion d'extension d'une construction existante en retenant le critère fonctionnel et en élargissant le critère de la taille.

Proposition n° 7 (L). – Supprimer l'interdiction spécifique des campings et aires de stationnement de caravane dans la bande littorale de 100 mètres (abrog. art. L. 121-8 du code de l'urbanisme).

B. Étendre les dérogations à l'application de la loi Littoral

De légitimes dérogations existent déjà en faveur de la production d'énergies renouvelables (éoliennes, installations photovoltaïques) ainsi que pour les activités agricoles, forestières ou de cultures marines⁷².

Ces aménagements reposent sur une double justification. D'une part, elles concernent des activités vertueuses du point de vue de l'environnement. Il n'est pas besoin d'insister sur la nécessité de décarboner la production d'énergie électrique. Quant à l'agriculture, elle est notoirement « un rempart contre l'artificialisation des sols et contribue à la protection de la biodiversité sur des espaces fragiles »⁷³. D'autre part, ces dérogations sont strictement encadrées, tant sur le fond que sur le plan procédural, afin de garantir leur compatibilité avec les caractéristiques des territoires concernés.

Il ne serait pas illogique d'élaborer de nouvelles dérogations en faveur de secteurs économiques vertueux sur le plan de l'environnement, à condition qu'elles soient minutieusement encadrées au plan juridique. En effet, certains secteurs de l'économie bleue

⁷¹ Article L. 121-5 du code de l'urbanisme.

⁷² Articles L. 121-10 à L. 121-12-2 du code de l'urbanisme.

⁷³ O. Herviaux et J. Bizet, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*, Rapport, 2014, p. 33.

sont en souffrance alors qu'ils ne portent pas une atteinte disproportionnée ni à l'environnement ni aux paysages.

Création d'une centrale photovoltaïque : l'avis des collectivités aux Ateliers de l'ANEL

Les services communaux et intercommunaux peuvent rencontrer d'importantes difficultés pour certains projets, dont notamment l'installation de centrale photovoltaïques. En témoigne l'exemple d'une collectivité qui a souhaité développer de nouvelles sources de production d'énergie, en raison notamment de l'exclusion de l'éolien sur son territoire pour des raisons de protection des paysages et du patrimoine. À ce titre, les services intercommunaux avaient identifié le secteur d'une ancienne décharge intercommunale comme un potentiel terrain d'installation d'une centrale photovoltaïque. Le site en question se situe à environ sept kilomètres du rivage, et représente environ quarante hectares. Souhaitant exploiter ce terrain, les élus ont demandé aux services de l'État de l'inscrire sur le décret-liste prévu par la loi APER du 10 mars 2023 permettant de déroger au principe d'extension de l'urbanisation en continuité. Toutefois, le terrain n'a pas été retenu, au motif notamment qu'il était identifié dans le SCOT comme un espace remarquable du littoral, alors même qu'il s'agit en réalité d'une ancienne décharge qui ne répond pas aux critères des espaces remarquables. Les élus n'ont pas eu d'autre choix que de se tourner vers des procédures différentes, telles que la révision dudit SCOT, avant de devoir renouveler la demande aux services de l'État d'inscription sur le décret-liste.

1. Adapter le régime des secteurs déjà urbanisés

L'emblématique article L. 121-8 du code de l'urbanisme autorise déjà certaines constructions au sein de secteurs déjà urbanisés situés en dehors des agglomérations et villages existants lorsqu'il s'agit d'améliorer l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics. Une extension de ce dispositif aux activités économiques liées à l'économie bleue – ou à l'« économie de la mer » notion qui serait juridiquement définie par décret en Conseil d'État après concertation. Limitée à certains secteurs déterminés fonctionnellement liés au littoral (il n'est pas question d'autoriser la création d'un commerce ou d'un hôtel n'entretenant aucun lien avec le littoral), une telle extension serait d'autant plus raisonnable que, conformément à l'article précité, elle ne pourrait avoir pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni d'en modifier de manière significative les caractéristiques.

Proposition n° 8 (L). – Élargir l'application du régime de la densification des secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages existants (modif. art. L. 121-8 du code de l'urbanisme).

2. *Ratio nalise r le régim e des amén agem ents légers*

Dans la même perspective, une réflexion concernant l'extension des aménagements légers pourrait s'ouvrir. Rappelons que si, en principe, les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques doivent être préservés⁷⁴, des aménagements légers, définis par décret, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site⁷⁵. Des décrets successifs sont venus progressivement ajouter des éléments à cette liste d'équipements légers, en particulier⁷⁶ : la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques, les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières de faible surface, certaines constructions rendues techniquement indispensables dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, *etc.*

Une réflexion plus globale sur ces éléments doit être dirigée dans deux sens. Premièrement, il doit être possible d'étendre ces exceptions aux règles de la loi Littoral. Deuxièmement, et dans un souci de simplification, il doit être possible de réunir l'ensemble de ces exceptions sectorielles sous la bannière de quelques critères liés aux nécessités techniques et fonctionnelles exigeant la proximité de l'eau, à l'insertion environnementale et paysagère du projet et à sa faible ampleur. Un simple décret pourrait mener à bien ce travail.

⁷⁴ Article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

⁷⁵ Article L. 121-24 du code de l'urbanisme.

⁷⁶ L'article 2 du décret n° 2004-310 du 29 mars 2004, en particulier, a significativement étendu cette liste dans le but d'assurer une meilleure conciliation entre la préservation du littoral et le développement d'activités économiques.

3. Intégrer les activités émergentes de l'économie bleue

Par ailleurs, une réflexion approfondie doit être menée sur les secteurs innovants de l'économie bleue. Les centres de données constituent à cet égard un exemple particulièrement révélateur. Leur implantation nécessite en effet la proximité du littoral et constitue un enjeu géopolitique majeur. La France – en particulier Marseille – bénéficie déjà d'atouts importants dans ce domaine. Le législateur a récemment manifesté son soutien à cette filière en permettant au Gouvernement, par la loi n°2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique, de déclarer le caractère d'intérêt national majeur d'un tel projet afin d'opérer une mise en compatibilité dérogatoire⁷⁷.

TITRE 2

MODERNISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES LITTORAUX

Par-delà la simplification normative, le bilan prospectif de la loi Littoral suppose une réflexion approfondie sur les modalités de gouvernance des espaces côtiers. En matière littorale, la pluralité des acteurs compétents, la superposition des niveaux d'intervention et la transversalité des politiques publiques rendent indispensable une gouvernance mieux coordonnée. Sans remettre en cause les équilibres institutionnels existants, il apparaît nécessaire de clarifier les responsabilités respectives de l'État et des collectivités territoriales, de renforcer leurs capacités d'action et de promouvoir des formes de coopération plus adaptées aux spécificités des espaces côtiers.

Cette réorganisation de la gouvernance littorale suppose d'agir à deux échelles. En premier lieu, par une réorganisation de la gouvernance des territoires littoraux proprement

⁷⁷ Article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme, issu de l'article 35 de la loi n°2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique, *JORF* n° 0122 du 27 mai 2026.

aits, en clarifiant la responsabilité de l'État et en consacrant la fonction de pilotage territorial des collectivités. En second lieu, par une modernisation de la gouvernance des espaces maritimes et portuaires, laquelle passe par une consolidation du rôle stratégique de l'État et une amplification de celui des collectivités territoriales dans une relation de confiance renouvelée avec l'ensemble des acteurs des littoraux.

CHAPITRE 1

RÉORGANISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES LITTORAUX

La mise en œuvre des politiques publiques littorales repose sur une articulation complexe entre les compétences de l'État, celles des collectivités territoriales et l'intervention de nombreux établissements publics. Si cette organisation répond à la diversité des enjeux en présence, elle peut également être source de difficultés de coordination, d'incohérences d'interprétation et de dilution des responsabilités. Une évolution de la gouvernance apparaît dès lors nécessaire afin de mieux concilier l'exercice des missions régaliennes de l'État avec le renforcement du rôle des collectivités territoriales dans la conduite des politiques littorales.

I. Renforcer la responsabilité de l'État et consolider son appui technique aux territoires

L'enjeu principal porte sur la nécessaire redéfinition des relations entre l'État et les collectivités territoriales. L'État déconcentré demeure en effet un acteur incontournable de la gestion du littoral. Or, les critiques formulées par les élus locaux, les habitants et les divers acteurs des territoires portent moins sur la présence de l'État que sur les modalités de son intervention, souvent perçue comme coercitive et fondée sur le contrôle plutôt que sur le partenariat. Il est ainsi fait grief aux services déconcentrés (DDT, DREAL, DEAL) d'adopter une approche excessivement restrictive, générant des injonctions contradictoires et un climat de défiance. L'État doit dès lors privilégier une logique de responsabilité et d'accompagnement plutôt qu'une approche fondée sur la coercition.

Le soutien juridique de l'État ne doit pas être l'occasion d'imposer une vision limitée de la loi. Une clarification par voie de circulaire des principes régissant notamment le « porter à connaissance » pourrait contribuer à restaurer un cadre de confiance. L'harmonisation de l'interprétation des notions de la loi Littoral par les services de l'État est indispensable, ce que

la création d'un réseau « Littoral et Urbanisme » regroupant l'ensemble des directions départementales des territoires (DDT) et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL, DEAL) avait vocation à promouvoir⁷⁸. Du reste, l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme permet aux communes et EPCI de moins de 10 000 habitants de bénéficier gratuitement de l'assistance des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme. Ce seuil démographique pourrait être supprimé.

Proposition n° 9 (L). – Supprimer le seuil démographique conditionnant l'appui des services de l'État aux communes littorales (modif. art. L. 422-8 du code de l'urbanisme).

La nécessité du partenariat et de la concertation ne saurait occulter la responsabilité régalienne de l'État en matière de prévention des risques d'envergure nationale. La question des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) illustre cette exigence. L'article L. 321-15 du code de l'environnement prévoit l'établissement d'une liste de communes exposées au recul du trait de côte⁷⁹. Les communes inscrites doivent, en l'absence de PPRL comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte, établir une carte locale d'exposition ; carte facultative s'il existe un PPRL ayant ce contenu. En imposant une obligation supplémentaire aux communes non couverte par le document de l'État, un tel dispositif crée une rupture d'égalité entre communes et peut dissuader certaines collectivités d'intégrer cette liste qui demeure volontaire. La Cour des comptes avait à cet égard regretté que, sur ce point, « les dispositions de la loi climat et résilience tardent à s'appliquer »⁸⁰. Aussi la pleine efficacité du dispositif suppose-t-elle que l'État assume pleinement sa responsabilité dans l'élaboration et la révision des PPRL, ainsi que dans l'accompagnement technique et financier des communes⁸¹. Le présent rapport préconise la suppression pure et simple du décret-liste. Il défend également le plein exercice par l'État de sa compétence en matière de PPRL puisque c'est la collectivité nationale qui, en dernier ressort, doit garantir ses citoyens contre les risques majeurs.

Proposition n° 10 (L). – Supprimer le décret « trait-de-côte » et généraliser aux communes littorales tous les dispositifs pour l'instant réservés aux communes volontaires, et obliger l'État

⁷⁸ Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, *préc.*

⁷⁹ Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, *JORF* n° 0176 du 1 août 2023, Texte n° 19.

⁸⁰ Cour des comptes, *L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations*, Rapport public thématique, 24 janvier 2025, p. 50.

⁸¹ IGEDD, *Financement des conséquences du recul du trait de côte. Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?*, Rapport public, 8 mars 2024, p. 24.

à mettre en place des Plan de prévention des risques littoraux (PPRL) sur tout le littoral concerné (modif. art. L. 321-15 du code de l'urbanisme ; abrog. décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023).

II. Aménager une gouvernance multi-niveaux reconnaissant aux collectivités une fonction de pilotage territorial

La notion même de gouvernance implique l'existence d'une coopération entre acteurs publics – voire privés – dans la réalisation de projets intéressant les territoires. Il désigne les transformations qui affectent le pouvoir, lequel ne peut plus aujourd'hui s'exercer de manière hiérarchique et verticale. Dès ses débuts, la loi Littoral a été conçue comme une « loi de gouvernance » dont l'application devait se traduire par des partenariats concertés entre acteurs locaux. En la matière, beaucoup reste encore à faire. Les institutions établies au fil du temps et les outils contractuels de création plus récente traduisent un effort collectif qui pourrait être amplifié.

En premier lieu, un certain nombre d'institutions incarnent le nécessaire partenariat entre l'État et les collectivités territoriales dans une logique de gouvernance partagée. Le Conservatoire du littoral, créé en 1975, exerce aujourd'hui ses missions « en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées ». Si l'acquisition foncière demeure son instrument privilégié, une réflexion pourrait être engagée sur le recours accru à des droits réels (obligations réelles environnementales, baux réels, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, dit « BRAEC »⁸²) afin de maîtriser davantage d'espaces sans recourir systématiquement à l'acquisition ou à l'expropriation. Cette réflexion collective, qui ne peut s'engager qu'avec les collectivités partenaires du Conservatoire, permettrait une meilleure maîtrise des espaces sans recours systématique à l'acquisition, à la préemption ou à l'expropriation⁸³. De même, se pose la question de la domanialité publique du conservatoire qui empêche la mise en place de baux ruraux⁸⁴.

D'autres outils plus récents méritent d'être redynamisés : le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) et la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML).

Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)

Créé par la loi Pasqua du 23 février 2005 sous la forme du Conseil national pour l'aménagement, puis refondé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières, le CNML constitue une instance consultative nationale associant élus, représentants de l'État, établissements publics, acteurs économiques, organisations de la société civile et personnalités qualifiées. Présidé par le Premier ministre ou par le ministre chargé de la Mer, il incarne le cadre institutionnel du partenariat entre l'État et l'ensemble des acteurs maritimes et littoraux. Le Conseil exerce une mission consultative sur les textes législatifs et réglementaires relatifs à la mer et aux littoraux, sur les priorités d'intervention et sur les conditions générales d'attribution des aides de l'État. Il peut également être saisi pour avis de toute question relative aux politiques maritimes et littorales et formule des propositions au Gouvernement. Il assure en outre un suivi de l'exécution de la loi Littoral, aux plans national et européen.

Le comité national du trait de côte, qui est son émanation, est principalement chargé d'émettre un avis sur le décret fixant la liste des communes exposées au risque de recul du trait de côte⁸⁵ et, plus généralement, sur la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Le CNML est indissociable de la SNML, à l'élaboration de laquelle il est associé et dont il organise la concertation nationale⁸⁶. L'importance de la SNML est liée à son caractère prospectif, impératif catégorique dans la situation actuelle où le recul du trait de côte, la fragilité des milieux et des équilibres biologiques, les nécessités du développement et

⁸² Article L. 321-18 à L. 321-33 du code de l'environnement.

⁸³ Dans les conditions de l'article L. 322-4 du code de l'environnement.

⁸⁴ CE 7 juin 2023, *Cons. nat. Litt. Riv. Lac.*, n° 447797.

⁸⁵ Article L. 321-15 du code de l'environnement.

⁸⁶ Article R. 219-1-2 et R. 219-1-4 du code de l'environnement.

l'engagement de notre pays dans des stratégies européennes requièrent des politiques à long terme⁸⁷. Des commissions administratives de façade en assurent au nom de l'État l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre en lien avec les préfets coordonnateurs. L'aspect partenarial est incarné par les conseils maritimes de façade, composés de représentants de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des ports décentralisés, des professionnels du littoral et de la mer, de la société civile et des associations de protection de l'environnement. Se réunissant au moins une fois par an, ils émettent des recommandations et identifient les secteurs naturels à protéger, les secteurs propices au développement des activités économiques, y compris l'aquaculture, et les secteurs pouvant faire l'objet d'une affectation future. Le CNML contribue à leur animation⁸⁸.

Leur avis est pris en compte dans le cadre de l'élaboration du document stratégique de façade et du plan d'action pour le milieu marin. Les documents stratégiques de façade sont d'une importance doublement capitale. D'abord en raison de leur ambitieux contenu : diagnostic, objectifs, évaluation, plan d'action, dans le respect des textes européens⁸⁹. Ensuite, en raison du fait qu'ils mobilisent des acteurs locaux et de terrain dans leur élaboration, même si cette gouvernance partagée pourrait être encore plus assumée. C'est enfin en raison de leur force juridique, puisqu'ils s'imposent dans un rapport de compatibilité aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales⁹⁰. En Outre-mer, la même logique s'impose : la SNML est déclinée par des documents stratégiques de bassin maritime élaboré par un conseil maritime ultramarin⁹¹.

Parce que leur rôle stratégique, leur importance juridique et leur gouvernance partenariale en font des acteurs incontournables, ces diverses instances, à commencer par le CNML qui les coordonne et en assure l'animation⁹², doivent être renforcées. À cet égard, le CNML pourrait être doté d'une plus grande autonomie par rapport au Gouvernement. Un secrétariat indépendant pourrait lui être attribué ainsi que des moyens financiers propres. Un président élu parmi les collectivités territoriales pourrait se voir confier l'initiative et l'ordre du jour des réunions⁹³. Une telle réforme pourrait aboutir à la création d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public doté d'un véritable patrimoine. Le CNML pourrait

⁸⁷ Article R. 219-1-1 du code de l'environnement.

⁸⁸ Article 2 du décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux, *JORF* n°0134 du 10 juin 2011.

⁸⁹ Article R. 219-1-7 du code de l'environnement.

⁹⁰ Article L. 219-4 du code de l'environnement.

⁹¹ Article R. 219-1-15 du code de l'environnement.

⁹² Article 2, Décret n° 2011-637 du 9 juin 2011, préc.

⁹³ Modification de l'article 6 du décret n° 2011-637 du 9 juin 2011, préc.

soutenir plus efficacement, au plan administratif, juridique voire financier, l'ensemble des initiatives partenariales réunissant des collectivités territoriales, des acteurs locaux et certaines autorités déconcentrées de l'État.

L'échelon régional apparaît en outre particulièrement pertinent pour mettre en œuvre une approche intégrée des problématiques littorales et maritimes. Dans le cadre du SRADDET et des contrats de plan État-Région (CPER), des stratégies ambitieuses peuvent être déployées et des financements nationaux et européens efficacement mobilisés⁹⁴. De nombreuses initiatives régionales – parlements de la Mer, à l'initiative des régions, Conférence régionale mer et littoral, Assemblée régionale mer et littoral⁹⁵ – témoignent d'une capacité d'innovation institutionnelle et d'un dialogue fécond entre collectivités, acteurs socio-économiques et services déconcentrés de l'État. Ces dispositifs favorisent la mutualisation des expériences, la remontée des difficultés communes (énergies renouvelables en mer, gestion du recul du trait de côte) et la cohérence des politiques publiques, en dépit de leur absence de consécration juridique. Il arrive que des contrats soient signés entre l'État, une région et un financeur public (la Caisse des dépôts et consignations), comme c'est le cas pour le plan Littoral 21 en Occitanie. De telles pratiques pourraient être institutionnalisées et étendues sous l'égide du CNML qui jouerait en matière maritime et littorale un rôle plus important qu'aujourd'hui en coordonnant et renforçant les initiatives locales.

Proposition n° 11 (L). – Renforcer le rôle et les moyens du Conseil national de la mer et des littoraux (modif. art. L. 219-1-A du code de l'environnement et décret n° 2011-637 du 9 juin 2011).

S'agissant, en deuxième lieu, des outils contractuels, la coopération entre l'État et les différents niveaux compétents en matière d'urbanisme prend progressivement la forme de partenariats conventionnels. Au-delà des procédés utilisables sur l'ensemble du territoire tels les contrats de relance et de transition écologiques (CRTE), il faut, en particulier, saluer la consécration dans le code de l'urbanisme du « Projet Partenarial d'Aménagement-trait-de-côte » (PPA).

⁹⁴ Article L. 321-14 du code de l'environnement.

⁹⁵ Journées nationales d'étude de l'ANEL, Le Grau du Roi Port Camargue, 29-30 septembre 2022, Dossier de Presse, *Retour sur le congrès 2022*, p. 4.

Les Projets Partenariaux d'Aménagement-trait-de-côte (PPA)

Issu de la loi ELAN⁹⁶, la signature d'un tel contrat par l'État et un ou plusieurs établissements publics et collectivités territoriales, voire des acteurs privés, permet de faciliter la mise en place d'opérations d'aménagement complexes (logement, activités économiques, équipements publics, *etc.*). Concrètement, le président de l'EPCI dispose de la faculté d'attribuer à un Projet Partenarial d'Aménagement la qualité de « Grande opération d'urbanisme » (GOU). Cette qualification permet : l'application d'une méthode spéciale d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans, pour les besoins des procédures de préemption voire d'expropriation ; l'utilisation d'un bail réel d'adaptation à l'érosion du littoral, consistant dans la perception par le bailleur d'une redevance foncière en échange de l'attribution de droits réels au preneur à fins d'exploitation ou de réaménagement d'installations, ouvrages et bâtiments ; la dérogation aux règles d'urbanismes empêchant la relocation des biens ou des activités menacés par le trait de côte dans des espaces éloignés du rivage.

Les vertus de ce procédé en matière de recomposition spatiale liée au trait de côte ont été reconnues dès l'été 2020 dans certains territoires littoraux : soutien financier et foncier de l'État ; articulation plus aisée des procédures et des compétences ; mobilisation des énergies publiques et privées. Fort de cette réflexion, le législateur délégué a expressément consacré l'utilisation de cet instrument pour accompagner la recomposition spatiale des communes exposées au recul du trait de côte via une ordonnance du 6 avril 2022⁹⁷. À ce titre, des dérogations limitées, justifiées, concertées et *in fine* autorisées par l'État, peuvent notamment écarter l'application à certaines zones de la règle d'urbanisation en continuité⁹⁸. Pour l'instant, seulement huit PPA-trait-de-côte ont été signés, notamment à Soulac-sur-Mer, Sète, Bidart ou encore Guéthary, mais cet exemple partenarial demande à être évalué et, le cas échéant, étendu et promu.

*

⁹⁶ Loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, préc.

⁹⁷ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, *JORF* n°0082 du 7 avril 2022, Texte n° 7. Cette ordonnance, adoptée en urgence après un avis défavorable du CNEN, avait fait l'objet d'une alerte de l'ANEL concernant l'insécurité juridique entourant les outils d'évaluation et de maîtrise foncière proposés, et l'absence d'évaluation financière précise des indemnités liées aux relocalisations.

⁹⁸ Article L. 312-9 du code de l'urbanisme.

CHAPITRE 2

MODERNISER LA GOUVERNANCE DES ESPACES MARITIMES ET PORTUAIRES

Les entrepreneurs le savent : une gouvernance stable et lisible est leur meilleure alliée. L'enchevêtrement des compétences, des missions et des rôles des différentes collectivités publiques sur le littoral ne laisse d'interroger citoyens, professionnels et élus. Une idée émerge des réflexions menées en la matière : l'État doit assumer pleinement son rôle stratégique dans ses champs de compétences « naturels ». Corrélativement, dans les matières qui ne relèvent pas directement de ce cœur de compétences, c'est au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales de s'exprimer, soit au moyen de mécanismes de gouvernance partagée, soit par le transfert ou la délégation de nouvelles compétences. Enfin, les opérateurs privés doivent être reconnus comme des partenaires à part entière des personnes publiques, dans le respect des principes gouvernant la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que la liberté d'entreprendre.

I. Consolider le rôle stratégique de l'État

Les enjeux nationaux de la politique économique et de l'emploi confèrent à l'État une place incontestée dans la gestion des grands ports de commerce. Cette responsabilité stratégique ne saurait toutefois conduire à une intervention excessive dans la sphère économique. L'État doit conserver les missions qui relèvent de sa vocation régaliennne tout en laissant aux entités spécialisées et aux acteurs économiques les responsabilités opérationnelles qui leur reviennent.

A. La réforme portuaire : l'affirmation d'un équilibre institutionnel efficace

À cet égard, le droit littoral a été complété par la grande réforme portuaire de 2008⁹⁹ qui constitue une évolution majeure dont les résultats apparaissent globalement positifs. Celle-ci a conduit à la création des Grands Ports Maritimes (GPM), modèle institutionnel auquel s'est ultérieurement ajoutée la catégorie des grands ports fluvio-maritimes¹⁰⁰.

Contrairement au mode de gestion antérieur et centralisé, issu de la loi de 1965 sur les ports autonomes¹⁰¹, la gouvernance des Grands Ports Maritimes est resserrée autour d'un

⁹⁹ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, *JORF* n°0156 du 5 juill. 2008.

¹⁰⁰ Ord. n° 2021-614 du 19 mai 2021 relative à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique, *JORF* n°0116 du 20 mai 2021, Texte n° 19.

¹⁰¹ Les « ports autonomes », établissements publics sous tutelle du ministère, se voyaient confier la gestion des infrastructures de base (les quais) mais aussi de l'outillage public (les grues, les portiques), dont les difficultés de coordination entraînaient des lenteurs, un manque de compétitivité et un déficit de modernisation.

directoire et d'un conseil de surveillance, instance multipartite auquel participent les collectivités territoriales. Surtout, les Grands Ports Maritimes, dont les missions sont limitées aux compétences régaliennes, à la gestion du domaine public et à l'aménagement des structures, ne peuvent plus exploiter qu'à titre exceptionnel les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires¹⁰². En principe, les opérateurs de terminaux font donc l'objet de « conventions de terminal » qui constituent de simples conventions d'occupation temporaire du domaine public portuaire, domaine dont la pleine propriété est attribuée aux Grands Ports Maritimes¹⁰³.

En dépit de certaines lenteurs liées à sa mise en œuvre – attermolements pour les uns, soupapes sociales pour les autres, concernant l'acceptation du transfert de certaines activités portuaires au secteur privé –, la réforme a globalement porté ses fruits, démontrant qu'une gouvernance simplifiée est gage d'efficacité. La part des grands ports maritimes métropolitains dans la circulation des conteneurs est passée de 47 % au moment de la loi à 60 % en 2018, avant la crise sanitaire.

Néanmoins, la desserte non-routière des ports (fret ferroviaire et fluvial) doit être davantage soutenue. Impossible, en effet, de gagner en compétitivité sans améliorer l'interconnexion avec l'arrière-pays.

La loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹⁰⁴ affichait l'ambition de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports¹⁰⁵. Tel est d'ailleurs l'objectif poursuivi par la création du Conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée Rhône Saône par décret du 10 mai 2017¹⁰⁶. Composé de 24 membres, il doit permettre une meilleure gestion logistique de l'axe Rhône-Saône et avec les ports méditerranéens de Sète, Marseille et Toulon.

Force est toutefois de constater que cet objectif n'a pas été atteint, notamment en raison de l'insuffisance des sillons ferroviaires disponibles, et de l'absence de construction de nouvelles voies. Les entraves ne sont pas exclusivement financières : elles sont aussi administratives, car les procédures environnementales sont particulièrement lourdes¹⁰⁷, alors

¹⁰² Article L. 5312-4 du code des transports.

¹⁰³ Article 15 de la loi de 2008 n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, préc.

¹⁰⁴ *JORF* n° 0179 du 5 août 2009.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2017, p. 254.

¹⁰⁶ Décret n° 2017-953 du 10 mai 2017 créant le conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée Rhône Saône, *JORF* n° 0110 du 11 mai 2017, Texte n°28.

¹⁰⁷ En particulier en ce qui concerne l'évaluation environnementale, v. le 5. du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

même que de tels projets de développement sont d'intérêt national et vertueux au plan environnemental.

B. Simplifier les procédures administratives relevant de l'État

La réalisation des grands projets économiques du littoral demeure fréquemment entravée par la complexité des procédures administratives qui leur sont applicables. Cette situation apparaît d'autant plus problématique lorsque les projets concernés présentent une dimension écologique positive, notamment lorsqu'ils participent au développement de modes de transport décarbonés.

En tant que grand ordonnateur des procédures environnementales, et propriétaire du domaine public maritime naturel au nom de la souveraineté nationale et de la protection des sites, l'État délivre les multiples autorisations que requièrent les projets qui comportent des incidences sur le rivage et le littoral. Favoriser l'économie bleue requiert une simplification drastique de l'autorisation environnementale, c'est-à-dire de l'ensemble des évaluations et autorisations, déclarations et suivis requis pour maîtriser les impacts environnementaux d'un projet. Beaucoup a déjà été fait pour simplifier la procédure d'autorisation environnementale unique, notamment par l'instauration de l'enquête publique parallélisée¹⁰⁸, mais beaucoup reste encore à faire.

D'une part, cette simplification ne bénéficie qu'aux projets les plus importants et, d'autre part, elle ne concerne pas les procédures non-environnementales (urbanisme, droit domanial). Or, pour la plupart des dossiers portant sur le domaine public maritime, les procédures environnementale et domaniale « s'empilent » les unes sur les autres, alors même que l'État est compétent pour chacune d'entre elles. En matière de câbles sous-marins par exemple, une déclaration ou une autorisation *loi sur l'eau* est indispensable, le cas échéant assortie d'autres autorisations et déclarations du code de l'environnement, ainsi qu'une autorisation d'occupation domaniale voire une d'autorisation de prospection des fonds (ZEE et mer territoriale).

L'entrée en vigueur de la circulaire du 13 novembre 2020 relative à l'attractivité du territoire français en matière de câbles sous-marins de communication a permis de mettre en place un guichet unique dont l'objectif est de « favoriser une mise en œuvre uniforme et rapide des règles et procédures applicables aux câbles sous-marins de communication sur l'ensemble du territoire ainsi que le dialogue entre l'administration et le secteur privé, dans le

¹⁰⁸ Article 14 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, *JORF* n°0247 du 24 oct. 2023, Texte n°1.

but d'améliorer la capacité de ce dernier à anticiper les démarches administratives nécessaires pour la pose de ces câbles ». Cette politique de bon sens doit être étendue, via une disposition réglementaire générale, à l'ensemble des projets ayant en commun de nécessiter à la fois une procédure environnementale et un titre d'occupation du domaine public maritime naturel, notamment dans l'exploitation de granulats, de l'aquaculture ou des énergies renouvelables.

En définitive, si l'État n'est pas ou n'est plus aux commandes sur tous les sujets liés à l'économie de la mer, il demeure, sur l'ensemble du littoral, le garant de l'intérêt national, c'est-à-dire de l'équilibre subtil entre le développement de l'économie bleue, dont l'essentiel des activités se déroule sur son domaine public, et la protection des espaces naturels, des paysages, de la biodiversité et des milieux. Et cet équilibre doit évoluer afin de répondre aux besoins économiques, environnementaux et stratégiques contemporains.

C'est au titre de son rôle de garant de l'intérêt national que l'État attribue à telle catégorie d'infrastructure, d'ouvrage ou de procédé le statut de « projet d'intérêt national majeur » qui permet d'opérer une mise en compatibilité dérogatoire des documents d'urbanisme.

Projet d'intérêt national majeur (PINM)

Le statut de projet d'intérêt national majeur a été créé par la loi « industrie verte » d'octobre 2023 afin d'accélérer l'implantation de grands sites industriels stratégiques, destinés à la production de biens qualifiés d'essentiels. Ce statut spécial permet de mettre en œuvre une procédure simplifiée de modification des documents locaux d'urbanisme en cas de contrariété avec le projet, l'élargissement des pouvoirs préfectoraux permettant la coordination des autorisations et l'attribution de dérogations environnementales pour « raison impérieuse d'intérêt public majeur ».

La loi de simplification économique du 26 mai 2026¹⁰⁹ facilite à ce titre la mise en œuvre de projets de centres de données¹¹⁰. Il peut être regretté que le législateur n'ait pas profité de cette réforme pour étendre explicitement cette qualification juridique à un plus grand nombre de projets relevant de l'économie bleue et présentant une importance significative pour la transition écologique ou la souveraineté nationale, puisque tels sont les critères de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁹ Article 35 de la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique, *JORF* n°0122 du 27 mai 2026.

¹¹⁰ Nouvel article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme issu de l'art 35 de la loi de simplification du 26 mai 2026 précitée

II. Amplifier le rôle des collectivités territoriales et instaurer une relation de confiance entre les acteurs du littoral

Le développement des activités portuaires et maritimes repose désormais sur une implication croissante des collectivités territoriales et sur une coopération étroite avec les opérateurs économiques. Une gouvernance plus décentralisée, fondée sur la confiance, la contractualisation et la territorialisation des politiques publiques, apparaît de nature à renforcer l'efficacité de l'action publique tout en favorisant le développement durable des territoires littoraux.

A. Rationnaliser et décentraliser la gouvernance des ports locaux

Si certains ports maritimes de commerce relèvent de la compétence directe ou indirecte de l'État (gestion via un établissement public national), les autres ports de commerce¹¹¹ ont progressivement été décentralisés. Le législateur a choisi de raisonner par blocs de compétences : au bloc communal les ports de plaisance, aux départements les ports de pêche et aux régions les ports de commerce, sauf ports expressément transférés.

La rationalisation de la gouvernance des ports communaux aurait pu se faire en transférant leur gestion au niveau intercommunal – niveau déjà valorisé par le législateur afin de regrouper autant que possible la gestion des ports municipaux¹¹². Mais le transfert de la compétence portuaire aux EPCI n'est pas automatique car l'article L. 5314-4 du code des transports permet aux communes, à titre spécial, de conserver l'exercice du service public portuaire¹¹³.

C'est ce qui explique la grande diversité des modes de gestion des ports, qui permet la meilleure adaptation aux réalités locales : certains ports s'inscrivent naturellement dans une politique communale, d'autres dans une stratégie intercommunale, départementale ou régionale, et d'autres encore dans un bassin portuaire réunissant plusieurs niveaux de collectivités. Un exemple intéressant et emblématique est fourni par La Rochelle, qui accueille l'un des plus grands ports de plaisance du monde. D'une part, le port de plaisance appartient à la commune et est géré par un EPIC. Le port de pêche départemental est

¹¹¹ Les ports de commerce décentralisés relèvent de la compétence des régions (article L. 5314-1 du code des transports) mais aussi des départements (article L. 5314-2 du code des transports) ou des communes auxquels ils ont été transférés.

¹¹² La création, l'aménagement et la gestion des zones portuaires constituent des compétences obligatoires pour les quatre catégories d'EPCI à fiscalité propre (article L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du CGCT).

¹¹³ TA Nice, 25 juin 2020, n°2000025 ; TA Montpellier, 17 décembre 2024, n° 2204585 ; CAA de Toulouse, 4 février 2025, 22TL21379.

lui-même géré par un syndicat mixte regroupant l'EPIC et la CCI. Enfin, un grand port maritime est géré par un établissement public national¹¹⁴.

Il faut donc recommander de sécuriser la gouvernance des ports de plaisance, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, en leur permettant de déterminer l'échelle territoriale et le mode de gestion les plus adaptés aux caractéristiques de chaque port et de chaque bassin portuaire, et en facilitant les mutualisations lorsqu'elles sont pertinentes.

Au-delà de la difficulté créée par la répartition des compétences entre communes et EPCI, dans les ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses, l'autorité compétente pour exercer la police portuaire est le représentant de l'État.

Cette compétence fondamentale des autorités déconcentrées de l'État dans les grands ports décentralisés, dont la liste est fixée par l'État lui-même au moyen d'un arrêté ministériel¹¹⁵, fait-elle encore sens aujourd'hui ? Elle a, par exemple, empêché la métropole de Nice Côte d'Azur d'interdire l'amarrage, l'embarquement et le débarquement des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 450 passagers, via les infrastructures du port et de la gare maritime de Nice. La décision municipale en ce sens, qui exprimait pourtant une volonté de gérer les conflits d'usages d'une manière proportionnée aux enjeux de la navigation portuaire, a en effet été annulée par le tribunal administratif de Nice sur le fondement du code des transports¹¹⁶.

Il apparaît dès lors souhaitable de rompre avec cette vision centralisatrice de la police portuaire en faisant émerger, pour les ports de commerce décentralisés ou accueillants des marchandises dangereuses, un système à double détente : l'autorité portuaire disposerait en tout état de cause du pouvoir de police portuaire, sans empêcher l'intervention préfectorale fut-ce au moyen d'un avis « conforme », c'est-à-dire à la fois incontournable et obligatoire. L'efficacité et la décentralisation en seraient conjointement renforcées.

¹¹⁴ À rebours de cette politique de spécialisation qui semble permettre la répartition cohérente des compétences, certaines fusions ont eu lieu, mais ne concerne que les infrastructures de l'État. C'est par exemple le cas de la fusion des ports de Nantes et de Saint-Nazaire au sein d'un seul grand port maritime ou la création d'un grand port fluvio-maritime regroupant les ports du Havre, de Rouen et de Paris (Ord. n° 2021-614 du 19 mai 2021, préc. ; Décret. n° 2021-618 du 19 mai 2021).

¹¹⁵ Arrêté du 27 octobre 2006 fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'État, mod. par l'arrêté du 25 avr. 2024 *JORF* n° 0123 du 29 mai 2024.

¹¹⁶ TA Nice, 13 juillet 2025, n° 250385.

Proposition n° 3 (R). – Sécuriser la gouvernance des ports et décentraliser la gestion de la police pour assurer leur adaptation aux circonstances locales (abrog. arrêté du 27 octobre 2006).

B. Renforcer la territorialisation des règles d’urbanisme au service de l’économie littorale

Les collectivités territoriales doivent également jouer un rôle central dans l’adaptation locale des règles d’aménagement et de développement du littoral. À cet égard, l’intégration insuffisante des documents spécifiquement maritimes dans les outils de planification territoriale générale apparaît regrettable. Plusieurs évolutions pourraient être envisagées.

D’abord, la suppression des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) mérite d’être réinterrogée. Une solution cohérente consisterait à intégrer obligatoirement leurs dispositions au sein du document d’orientations et d’objectifs (DOO) du SCOT.

Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)

Les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents de planification et d’aménagement du territoire créés par l’article 57 de la loi du 7 janvier 1983 afin de fixer « les orientations fondamentales de la protection, de l’exploitation et de l’aménagement du littoral ». La loi Littoral (art. 18) a étendu leur portée jusqu’aux espaces terrestres attenants « nécessaires à la préservation du milieu littoral et du milieu marin » (notamment les zones humides et les ports). Ces schémas demeurent cependant assez peu utilisés en métropole alors qu’ils peuvent fixer les objectifs, et donc les conditions, de conciliation des nombreuses activités littorales et de la protection des milieux.

Ensuite, la planification au niveau régional – accomplie au moyen du Schéma Régional d’Aménagement, de Développement Durable et d’Égalité des Territoires (SRADDET) – devrait comporter de manière obligatoire des dispositions permettant de territorialiser les orientations issues des documents stratégiques de façade (DSF), eux-mêmes chargés de décliner la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML). Il est en effet impératif, au regard du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, que les élus et les populations locales puissent prendre parti sur l’adaptation régionale des éléments élaborés par l’État (préfets coordinateurs, voy. art. R. 219-1-8 du code de l’environnement).

Enfin, la planification urbanistique pourrait être approfondie afin d’établir une véritable hiérarchie des priorités économiques. À cet égard, le SCOT doit constituer, dans le creuset des réformes récentes¹¹⁷, le grand document de la planification économique à l’échelle

¹¹⁷ Article L. 121-3 et L. 141-13 du code de l’urbanisme.

supra-intercommunale. Dans les zones littorales, des dispositions spéciales pourraient encore renforcer le caractère prescriptif du document d'orientations et d'objectifs (DOO), déjà chargé de fixer les objectifs en matière de développement économique, de préservation des activités agricoles et la localisation préférentielle des commerces (art. L. 141-5 du code de l'urbanisme). L'échelle du SCOT paraît satisfaisante, car les enjeux liés à l'économie bleue, s'ils impliquent directement la façade maritime, concernent aussi l'hinterland ou arrière-pays. Or, le SCOT est le document des bassins de vie. Faute d'obliger les auteurs de SCOT à insérer de véritables règles, les dispositions spécifiques qui existent déjà¹¹⁸ sont clairement insuffisantes. Dans le chapitre 1 du présent rapport, il a déjà été proposé de renforcer le caractère intégrateur du SCOT afin d'en faire le document de territorialisation de la loi Littoral. Des discussions doivent s'engager pour, le cas échéant, aller encore plus loin.

PARTIE 2

ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES LITTORAUX

L'évolution du cadre juridique des territoires littoraux ne saurait produire tous ses effets sans une adaptation corrélative des politiques publiques qui y sont conduites. Les transformations induites par le changement climatique, l'intensification des phénomènes naturels, les tensions foncières, la diversification des usages et le développement de l'économie maritime conduisent à réinterroger les modalités d'intervention des personnes publiques. À cet égard, les politiques de protection des espaces littoraux ne peuvent plus être pensées indépendamment des politiques d'aménagement, de logement, de mobilité, de développement économique ou de prévention des risques. Elles doivent désormais s'inscrire dans une approche globale, conciliant la préservation des équilibres écologiques, la sécurité des populations, la continuité des services publics et l'attractivité durable des territoires.

Cette seconde partie examine les principales évolutions susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'action publique, en renforçant les instruments de protection et d'aménagement

¹¹⁸ En particulier l'article L. 141-12 du code de l'urbanisme qui dispose que : « Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les SCOT peuvent fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et du littoral ». Il en est de même de l'article L. 141-13 du même code qui impose aux DOO des zones littorales de définir de simples « orientations » en matière d'équilibre entre les enjeux environnementaux et climatiques, d'une part, et les activités notamment économiques, résidentielles et touristiques, d'autre part ».

des littoraux, puis en développant des mécanismes de régulation des usages permettant de préserver les conditions d'une occupation équilibrée et durable des espaces côtiers.

TITRE 1

RENFORCER LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX

L'adaptation des territoires littoraux aux évolutions environnementales constitue désormais l'une des principales conditions de leur développement. Les politiques de prévention des risques naturels, de protection des espaces littoraux et d'aménagement du territoire ne peuvent plus être envisagées isolément. Elles doivent être conçues de manière cohérente afin d'assurer tout à la fois la sécurité des populations, la préservation des milieux naturels et la poursuite des activités indispensables à la vie des territoires. Aussi s'agit-il d'analyser les évolutions susceptibles de renforcer cette articulation entre protection et aménagement.

CHAPITRE 1

RENFORCER LA PROTECTION DES TERRITOIRES LITTORAUX FACE AUX DOMMAGES NATURELS

Renforcer la protection des territoires littoraux face aux dommages naturels suppose d'agir à la fois sur les instruments juridiques de prévention et sur les conséquences du recul du trait de côte. Si des dispositifs spécifiques ont progressivement été instaurés afin d'accompagner l'adaptation des territoires exposés, leur caractère partiellement volontaire, leur mise en œuvre inégale et les difficultés de financement qu'ils soulèvent en limitent la portée. Par ailleurs, les préjudices supportés par les propriétaires et les collectivités interrogent les mécanismes actuels d'indemnisation et les modalités de financement de l'adaptation. Deux solutions sont alors ici proposées : construire un cadre juridique mieux adapté à la protection des littoraux d'une part ; garantir une meilleure répartition des préjudices liés au recul du trait de côte d'autre part.

I. Construire un cadre juridique mieux adapté à la protection des littoraux

Les territoires exposés au recul du trait de côte disposent aujourd'hui d'un ensemble d'outils juridiques et financiers destinés à organiser leur adaptation. Si le droit commun de l'urbanisme¹¹⁹ et le droit commun de l'environnement¹²⁰ offrent certains leviers d'action, ils apparaissent inadaptés à l'ampleur et à la spécificité des phénomènes d'érosion du littoral. C'est pourquoi des dispositifs spéciaux ont progressivement été mis en place, même s'ils paraissent insuffisants.

Tout d'abord, il est un fait acquis que l'objectif ZAN ne prend pas assez en considération les difficultés ressenties par les communes les plus touchées par le recul du trait de côte et qui voient la surface de leur territoire diminuer. Raison pour laquelle la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'adaptation au recul du trait de côte ou directement liés à ce phénomène, devrait être prise en compte au niveau national et non pas au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme.

Par ailleurs, l'accès des collectivités publiques à certaines opérations de lutte contre l'érosion côtière repose pour l'essentiel sur l'inscription des communes concernées sur une liste de 371 collectivités volontaires fixées par décret¹²¹. Or, un tel mécanisme appelle une sérieuse réserve tenant au caractère volontaire de cette inscription, ce qui en limite considérablement la portée. Il en résulte une intervention étatique fragmentée, insuffisante et inéquitable. Dès lors, la politique de gestion du recul du trait de côte semble partiellement déléguée aux collectivités territoriales, au risque d'une protection inégale des territoires.

¹¹⁹ V. par ex. l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qui peut être mobilisé en cas de risque de submersion marine. En ce sens, CAA Nantes, 3 avril 2015, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 13NT03430, *Énergie-Env.-Infrastr.* 2019, chron. 3, L. Fonbaustier ; CAA Bordeaux, 8 mars 2016, B., n° 14BX01018 ; CE, 23 mars 2016, *Min. Logement*, n° 390853 ; CAA Bordeaux, 8 avril 2016, *Préfet Charente-Maritime*, n° 16BX00646 ; CAA Marseille, 10 oct. 2016, *Préfet Haute-Corse*, n° 15MA03551.

¹²⁰ V. les dispositifs d'évaluation et de gestion des risques d'inondation, article L. 566-1 du code de l'environnement, ss. issus de la directive n°2007/60/CE du 23 octobre 2007, sur le fondement desquelles sont adoptés les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), qui concernent notamment la subversion marine.

¹²¹ V. le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 préc. et, en dernier lieu par le décret précité n° 2026-95 du 13 février 2026 (*JORF* n°0040 du 17 février 2026, texte n° 3).

A. Consolider et rationaliser le recours aux dispositifs spéciaux

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 Climat et résilience a institué une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, sans préjudice des compétences exercées au titre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)¹²².

Cette stratégie nationale fait la part belle à la concertation, en associant les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernées¹²³. Elle se traduit par l'élaboration d'une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale¹²⁴. Sa mise en œuvre s'opère à différents niveaux. À l'échelon régional, elle est déclinée via les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou les schémas d'aménagement régionaux (SAR)¹²⁵. À l'échelon inférieur local, l'élaboration de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peut être élaborée par les collectivités territoriales compétentes en matière de GEMAPI¹²⁶. Cette déclinaison donne lieu à un conventionnement avec l'État, traduisant une logique de co-construction des politiques publiques¹²⁷.

Les communes volontaires figurant dans la liste publiée par décret disposent d'un certain nombre d'outils spécifiques, notamment issus de l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte¹²⁸. Néanmoins, ces dispositifs apparaissent à la fois limités et source d'inégalité entre les territoires.

Ainsi en est-il du projet partenarial d'aménagement (PPA). Il s'agit d'un contrat conclu entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales ou établissements publics, notamment les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il vise à mobiliser des moyens cordonnés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement de grande envergure. Ainsi, le PPA peut porter une grande opération d'urbanisme (GOU), permettant une simplification de la gouvernance par la concentration, au profit de la collectivité ou de l'EPCI, de compétences telles que la délivrance d'autorisations d'urbanisme, l'exercice du droit de préemption, la conclusion de projets urbains partenariaux permettant d'associer des

¹²² Rép. min. n° 25383 : *JO Sénat* 19 mai 2022, p. 2719

¹²³ Article L. 321-13 A du code de l'environnement.

¹²⁴ Article L. 321-13 du code de l'environnement.

¹²⁵ Article L. 321-14 du code de l'environnement.

¹²⁶ Article L. 321-16 du code de l'environnement.

¹²⁷ Rép. min. n° 25383 : *JO Sénat* 19 mai 2022, p. 2719.

¹²⁸ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, *JORF* n°0082 du 7 avril 2022, Texte n° 7.

partenaires privés au financement des équipements publics, ou encore la réalisation des équipements publics.

L'ordonnance de 2022 a explicitement étendu l'usage du PPA à la recomposition spatiale liée au recul du trait de côte. Dans ce cadre, des secteurs de relocalisation des constructions, ouvrages ou installations menacés peuvent être délimités.

En outre, sous certaines conditions prévues à l'article L. 312-9 du code de l'urbanisme, et sous réserve de l'accord de l'État et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), le PPA peut déroger à certaines règles de la loi Littoral, parmi lesquelles : l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, la densification dans les secteurs déjà urbanisés, l'obligation de réaliser des coupures d'urbanisation. Ces dérogations demeurent en principe exclues dans les espaces proches du rivage et les espaces remarquables. Toutefois, une exception est prévue, sous réserve de l'accord ministériel et de l'avis conforme de la CDNPS, permettant une urbanisation dans les espaces proches du rivage, à condition de préserver les espaces remarquables et la bande littorale de cent mètres.

Ce mécanisme fort intéressant et déjà mis en place dans certaines communes est hélas réservé aux communes figurant dans la liste décrétable. Par ailleurs, la question du financement demeure centrale : plusieurs instances, dont le Comité national du trait de côte, soulignent l'insuffisance des moyens alloués et préconisent un renforcement des financements, notamment via les établissements publics fonciers (EPF), le fonds vert, les contributions des départements et régions, ainsi que le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Dans les communes inscrites sur la liste décrétable, un droit de préemption spécial est par ailleurs institué afin de faciliter l'adaptation des territoires au recul du trait de côte¹²⁹. Cet outil permet aux personnes publiques d'acquérir prioritairement des biens exposés, en vue d'anticiper leur évolution ou leur relocalisation.

Enfin, des réserves foncières peuvent être constituées par l'État, les collectivités locales et leurs groupements ou les établissements publics compétents. Ces réserves ont pour finalité de prévenir les conséquences du recul du trait de côte, en facilitant notamment les opérations de relocalisation¹³⁰.

¹²⁹ Article L. 219-1 du code de l'urbanisme. D. n° 2024-638, 27 juin 2024 : JO 29 juin 2024.

¹³⁰ Article L. 221-1, al. 2, du code de l'urbanisme créé par l'Ord. n° 2022-489 du 6 avril 2022.

B. Surmonter l'inégalité de l'intervention étatique afin d'assurer une mise en œuvre uniforme de la protection des littoraux

On le voit, le dispositif de protection repose en grande partie sur l'affiliation volontaire des communes littorales. Pour la Cour des comptes, le caractère volontaire de l'appartenance des communes à la liste évoquée conduit à considérer que les dispositions de la loi Climat et résilience tardent à s'appliquer¹³¹. Les coûts induits par la réalisation de la carte locale expliquent principalement ce « retard à l'allumage ».

À l'intérieur même du groupe des communes concernées, l'article L. 121-22-1 du code de l'urbanisme produit une distinction entre collectivités : il impose aux communes inscrites dans la liste décréte et non couvertes par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte d'élaborer une carte locale d'exposition de leur territoire à ce risque, intégrée à leur plan local d'urbanisme (PLU) ; en revanche, les communes figurant dans cette liste, mais couvertes par un tel PPRL, ont le choix d'établir ou non cette carte.

Ce mécanisme révèle en définitive plusieurs difficultés :

- Une rupture d'égalité entre territoires : les communes inscrites sur la liste décréte, souvent mieux dotées en moyens financiers et en ingénierie, ou déjà couvertes par un PPRL étatique, bénéficient d'outils spécifiques dont sont privées les autres collectivités exposées.

- Un coût financier significatif : l'élaboration des cartes locales d'exposition représente une charge importante expliquant en partie le retard dans la mise en œuvre du dispositif.

- Un désengagement de l'État : l'État ne doit pas se défaire sur ce qui relève de l'une de ses missions régaliennes : protéger les territoires. En effet, jusqu'à nouvel ordre, les plans de prévention des risques naturels prévisibles sont élaborés sous la responsabilité de l'État¹³². Or, le recours aux cartes locales d'exposition peut être interprété comme un transfert implicite de cette responsabilité vers les collectivités territoriales. Partant, ne conviendrait-il pas que l'État élabore directement des plans de préventions des risques naturels couvrant l'ensemble du littoral exposé au recul du trait de côte, plutôt que de privilégier une approche fragmentée et décentralisée ?

¹³¹ Cour des comptes, L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations, janvier 2025, p. 50.

¹³² Article L. 562-1 du code de l'environnement.

En définitive, le cadre juridique actuel de gestion du recul du trait de côte repose sur une combinaison d'outils inégalement accessibles et insuffisamment financés. Le caractère volontaire du dispositif, conjugué à une implication limitée de l'État, engendre des disparités territoriales et interroge la capacité de la puissance publique à assurer une protection homogène des territoires littoraux.

C. Consacrer la spécificité insulaire à l'aide de dispositions législatives spéciales

La spécificité des territoires insulaires résulte à l'évidence de leur situation géographique : à la fois source de discontinuité territoriale et d'éloignement ; les surcoûts générés par la circulation des personnes et des matériaux ; l'inégalité de l'accès aux services publics pour leurs usagers.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration (dite « loi 3 DS ») a déjà amorcé la consécration de cette spécificité (art. 3) à travers la reconnaissance de la différence de situation dans laquelle se trouvent les communes insulaires. Aussi, cette situation différente appelle-t-elle un traitement différent par le législateur, dans des conditions analogues à celles dans lesquelles il a déjà reconnu les « efforts », « équilibres », « maintien » nécessaires aux territoires littoraux (art. 1^{er} de la loi Littoral) et les « handicaps » des territoires de montagne (art. 3 et 4 de la loi Montagne).

Cet effort de différenciation territoriale nécessite aujourd'hui une loi spéciale d'aménagement du territoire, dont la création a déjà été appelée de ses vœux par l'Association des élus des îles du Ponant le 10 février 2026.

Ce véhicule législatif permettra de prendre en considération les spécificités territoriales, géographiques, topographiques, économiques des territoires insulaires afin de mettre en œuvre des mécanismes spécifiques de compensation des surcoûts, de maintien des services publics, de soutien des activités économiques et d'adaptation des politiques publiques.

Proposition n° 12 (L). – Créer une troisième loi spéciale d'aménagement du territoire consacrée aux territoires insulaires (création d'une « loi Îles »).

II. Garantir une meilleure répartition des préjudices

Le phénomène de recul du trait de côte affecte en premier lieu les propriétaires riverains du domaine public maritime naturel de l'État. En effet, à mesure que la mer progresse, la limite du domaine public maritime, définie par des critères physiques, se déplace, entraînant l'incorporation progressive de parcelles privées dans ce domaine. Pourtant, aucun texte ni aucun principe n'impose à l'État ou aux collectivités publiques de protéger les riverains contre l'action naturelle des eaux, selon la loi du 16 septembre 1807 relative à l'assèchement des marais toujours en vigueur, encore appliquée récemment¹³³.

Il en résulte une situation singulière, puisque les propriétaires concernés voient leur bien diminuer, voire disparaître, sans intervention directe de la puissance publique. Cette situation crée une rupture d'égalité fondamentale entre ces riverains et les autres propriétaires fonciers, dont les droits ne sont pas exposés à une telle variabilité naturelle des limites de propriété.

A. Améliorer les mécanismes d'indemnisation

Le législateur ne prévoit, en principe, aucune indemnisation lorsque, pour des raisons tenant principalement à l'érosion côtière, le domaine public maritime délimité par le trait de côte recule et « exproprie » les propriétés riveraines. Le Conseil constitutionnel estime que ce dispositif ne constitue pas une privation de propriété contraire à l'article 17 de la DDHC¹³⁴.

Mais le juge constitutionnel a toutefois admis que certaines situations exceptionnelles puissent ouvrir droit à indemnisation. Tel est le cas lorsque le propriétaire démontre que l'incorporation de son bien au domaine public maritime résulte, soit de l'absence d'entretien d'ouvrages de protection par la puissance publique, soit de la destruction ou de la construction d'ouvrages publics ayant contribué à l'érosion. En outre, une protection particulière est reconnue au propriétaire ayant édifié un ouvrage de défense contre la mer, tel qu'une digue. Si cet ouvrage est incorporé au domaine public maritime en raison de la progression du rivage et que son propriétaire est contraint de la détruire à ses frais, une indemnisation peut être exigée

¹³³ CAA Toulouse, 21 février 2023, 21TL00405.

¹³⁴ « Considérant [...] qu'en prévoyant que cette limite est fixée en fonction de tout ce que la mer "couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles", le législateur a confirmé un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique ; qu[...] il a considéré que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 », Cons. const., n° 2013-316 QPC, 24 mai 2013, JORF du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autres*, p. 8853, texte n° 119.

afin de garantir ses droits¹³⁵. Ces facultés d'indemnisation, rarement admises par la jurisprudence, pourraient être amplifiées.

En outre, l'ordonnance du 6 avril 2022 a introduit des dispositifs particuliers visant à améliorer les conditions d'indemnisation, mais uniquement dans certaines hypothèses et pour des territoires limitativement définis.

En premier lieu, lorsqu'une propriété fait l'objet d'une préemption spéciale « trait-de-côte », l'article L. 219-7 du code de l'urbanisme issu de l'ordonnance de 2022 impose à la puissance publique ou au juge judiciaire chargé d'estimer le bien de prendre en considération « le jour de l'acte le plus récent ayant pour objet de modifier, réviser ou approuver le PLU dans le but de délimiter la zone exposée au recul du trait de côte ». Encore une fois, et sans surprise, ce dispositif est réservé aux communes inscrites sur la liste fixée par décret, ce qui en limite considérablement la portée.

En second lieu, une règle similaire s'applique en matière d'expropriation, lorsque l'État met en œuvre une déclaration d'utilité publique fondée sur l'existence d'un risque naturel prévisible, notamment la submersion marine, dont la légalité est subordonnée à la démonstration que les mesures de protection s'avèrent plus coûteuses que l'expropriation¹³⁶. Dans ce cadre, l'indemnisation est calculée sans tenir compte de l'existence du risque, afin de permettre le remplacement effectif du bien exproprié. Ce mécanisme constitue une garantie importante pour les propriétaires concernés, mais demeure, là encore, conditionné à la mise en œuvre de procédures spécifiques.

En complément des dispositifs précédents, les associations syndicales autorisées (ASA) apparaissent comme un outil pertinent de protection des propriétaires face au recul du trait de côte. En tant qu'établissements publics de l'État, ces ASA permettent de mutualiser les coûts liés aux ouvrages de protection (digues, systèmes de défense contre la mer), de répartir les charges entre les propriétaires concernés, mais également de permettre l'accès à des financements publics, notamment sous forme de subventions.

Proposition n° 13 (L). – Inciter l'État à constituer des associations syndicales autorisées (ASA), afin de mutualiser les couts liés aux ouvrages publics de protection et de permettre leur subventionnement par l'État (modif. art. L. 219-7 du code de l'urbanisme).

¹³⁵ Cons. const., n° 2013-316 QPC, 24 mai 2013, *JORF* du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autres*, p. 8853, texte n° 119.

¹³⁶ Article L. 561-1 du code de l'expropriation ; article L. 219-7 du code de l'urbanisme.

B. Pérenniser le financement de l'adaptation

Lors d'un déplacement à Saint-Nazaire, un ancien Premier ministre avait déclaré : « il faut que le littoral finance le littoral ». Si cette formule peut exprimer l'idée, juste, selon laquelle une partie des revenus liés à l'économie de la mer, et en particulier du tourisme, doit être affectée au financement de l'adaptation au changement climatique, elle peut aussi être lue comme un regrettable abandon de la communauté nationale des territoires littoraux en difficulté. L'adaptation au recul du trait de côte et au changement climatique est une question nécessairement nationale pour au moins deux raisons. La première est symbolique : le littoral forme une frontière naturelle appartenant au domaine public de l'État et attire ainsi la responsabilité de la collectivité nationale. La seconde est politique et morale : l'État a par excellence la charge de protéger tous les citoyens résidant sur son territoire contre les risques majeurs.

1. L'insuffisance des dispositifs existants

Les fonds existants paraissent insuffisants par rapport à l'ampleur des enjeux. Depuis 2023, le Fonds vert (Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires) apporte son appui aux collectivités territoriales et à leurs partenaires, en les accompagnant dans des projets de transformation écologique de leur territoire. Celui-ci n'a vocation à financer que des actions de gestion souple et des études de préfiguration de la recomposition spatiale. Les insuffisances du Fonds vert sont manifestes. D'abord les montants engagés au titre de la recomposition spatiale (3,4 millions d'euros en 2025) ne sont absolument pas à la hauteur des enjeux. Ensuite, le financement bénéficie aux projets permettant de connaître l'évolution du recul du trait de côte, de décliner les outils juridiques nécessaires pour gérer les biens existants particulièrement vulnérables, d'encadrer le régime des nouvelles constructions par la conclusion de PPA par exemple et de permettre la recomposition spatiale. Tous ces projets sont évidemment fort utiles, mais le financement exclut de fait les opérations les plus ambitieuses de lutte contre le recul du trait de côte. Au moins un tiers d'entre eux consistent en des projets de cartographie des risques. Enfin, le Fonds vert est réservé aux communes qui figurent sur le décret-liste, lequel présente les graves défauts déjà évoqués.

Le Fonds Barnier quant à lui souffre de défauts tout aussi significatifs. Il n'a pas vocation à financer le recul du trait de côte dont la dynamique ou la cinétique est lente. Malgré des propositions récurrentes en ce sens, il serait difficile d'intégrer ce risque dans le

fonds évoqué faute pour lui d’être couvert par le régime d’indemnisation des catastrophes naturelles¹³⁷. C’est donc vers un mécanisme nouveau qu’il faudrait se tourner.

2. La néces sité de créer un fonds dédié à l’éros ion côtièr e

En ce sens, le CNTC continue de proposer la création d’un fonds dédié à l’érosion côtière. Cette mesure serait la seule à pouvoir répondre aux enjeux. Elle permettrait à l’État de financer la réalisation d’opérations de lutte contre ce risque, prenant ainsi ses responsabilités. Il faut éviter que cette cause nationale soit financée exclusivement par les collectivités territoriales.

C’est d’autant plus le cas compte tenu du rôle joué par les ouvrages portuaires dans la lutte contre l’érosion côtière. En effet, de nombreuses digues, môles, quais ou jetées ne protègent pas seulement les bassins et les navires, mais participent également à la protection des populations, des activités économiques, des équipements publics et des espaces urbanisés situés en arrière-port. Or, le financement de cette fonction ne peut pas reposer exclusivement sur les usagers du port ou sur le budget de l’autorité portuaire.

C’est pourquoi le présent rapport recommande à cet égard de clarifier les conditions dans lesquelles un ouvrage portuaire assurant objectivement une fonction de défense contre la mer peut, pour cette fonction, être intégré aux dispositifs GEMAPI et bénéficier des financements correspondants.

Proposition n° 14 (L). – Créer un fonds d’érosion côtière destiné à contribuer au financement de l’adaptation des territoires littoraux (création renvoyant à la loi de finances initiale pour 2027).

¹³⁷ Proposition de loi visant à assurer l’équilibre du régime d’indemnisation des catastrophes naturelles, Rapports législatifs, Rapport n° 61 (2024-2025), déposé le 23 octobre 2024.

CHAPITRE 2

REPENSER LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

L'intensification des phénomènes naturels affectant les territoires littoraux conduit à repenser les politiques d'aménagement. Si la protection de l'environnement demeure un objectif essentiel, elle doit être conciliée avec la sécurité des populations, les impératifs d'aménagement et les besoins de développement des territoires. Cette adaptation implique à la fois une évolution des politiques publiques mises en œuvre face au recul du trait de côte et une réflexion sur les règles juridiques applicables afin de tenir compte des spécificités des littoraux. Cela passe, d'abord, par une adaptation des politiques publiques à l'intensification des phénomènes naturels. Cela passe, ensuite, par un assouplissement du cadre juridique existant afin de développer les capacités d'aménagement des territoires littoraux.

I. Renouveler l'action publique face à l'intensification des phénomènes naturels

Les politiques publiques relatives à la gestion du recul du trait de côte ont pour dénominateur commun la recherche d'une protection renforcée de l'environnement littoral. Cette exigence s'inscrit dans une logique contemporaine où la protection de l'environnement semble se présenter comme un horizon indépassable. Toutefois, la protection de l'environnement ne saurait être envisagée de manière univoque : elle implique une conciliation entre la préservation des milieux naturels, la sécurité des populations et le maintien du développement local.

A. Réévaluer la pertinence des ouvrages de protection contre la mer

Les ouvrages de protection contre la mer et en particulier les digues – la lutte active « dure » – ont longtemps constitué l'instrument privilégié de lutte contre l'érosion et la submersion marine. Néanmoins, l'élévation du niveau de la mer et l'intensification des phénomènes climatiques extrêmes remettent en cause leur efficacité à long terme¹³⁸ et traduisent implicitement l'idée selon laquelle ces ouvrages ne garantissent pas une protection absolue.

Les autorités publiques adoptent aujourd'hui une position mesurée à l'égard des digues, refusant à la fois une approche systématique et un abandon total de ces infrastructures. Il est

¹³⁸ CGEDD, Gestion de l'érosion côtière : réflexions et propositions à partir de l'exemple de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer (33), septembre 2016, n° 010377-01.

ainsi admis que les zones protégées par des digues demeurent exposées à un risque de rupture potentiellement dramatique. Selon le Gouvernement, cette reconnaissance implique à la fois une « adaptation accrue de l'aménagement des territoires littoraux, le développement d'une véritable culture du risque et le renforcement des dispositifs de vigilance et de gestion de crise ». Dans le même temps, l'entretien et la gestion cohérente des ouvrages existants demeurent indispensables, traduisant une logique de gestion raisonnée plutôt que de renoncement¹³⁹.

Par ailleurs, le « décret digues » du 12 mai 2015¹⁴⁰ a profondément renouvelé l'approche de ces ouvrages, en imposant leur réorganisation en « système d'endiguement »¹⁴¹. Dans le cadre de leur compétence GEMAPI, les EPCI-FP compétents sont libres de choisir le territoire protégé et même le niveau de protection, dans la mesure où ils justifient de l'adaptation des ouvrages par rapport aux objectifs fixés¹⁴². Dans ce contexte, plusieurs instances, dont le Comité national du trait de côte, soulignent que les ressources issues de la taxe GEMAPI demeurent insuffisantes à assurer la pérennité des ouvrages, et encouragent le recours à des solutions complémentaires.

Face aux limites de ces ouvrages de protection contre la mer, les politiques publiques tendent à promouvoir le développement de solutions fondées sur la nature (SFN), telles que la restauration des dunes, des zones humides ou des cordons littoraux. Des institutions telles que le Conservatoire du littoral et l'ONF se sont engagés il y a quelques années dans le cadre du projet Adapto (2017-2022 puis 2024-2029) dans un programme ambitieux visant à s'adapter au recul du trait de côte plutôt que de lutter – vainement – contre lui. La jurisprudence récente leur emboîte le pas en adoubant les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte visant à préserver le travail sédimentaire et à éviter une artificialisation supplémentaire du littoral¹⁴³.

Dès lors, une approche équilibrée semble devoir s'imposer : les digues doivent être maintenues lorsqu'elles apparaissent nécessaires à la protection des populations et des infrastructures, et en particulier lorsqu'elles constituent les seules solutions viables et envisageables à court terme, mais leur construction ou leur maintien doivent être écartés lorsqu'ils génèrent des risques supérieurs aux bénéfices attendus. C'est donc un véritable contrôle de proportionnalité auquel il convient de se livrer au cas par cas.

¹³⁹ Rép. min. n° 25383 : *JO Sénat* 19 mai 2022, p. 2719

¹⁴⁰ Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015.

¹⁴¹ Article R. 562-13 code de l'environnement.

¹⁴² Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des conséquences de la prise de compétence Gemapi par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, févr. 2019, p. 6.

¹⁴³ CAA Toulouse, 21 février 2023, 21TL00405.

B. Promouvoir une politique de renaturation des espaces exposés

Au-delà de la gestion des ouvrages de protection, les politiques publiques s'orientent vers une logique de recomposition spatiale reposant sur la renaturation progressive des zones exposées au recul du trait de côte.

Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC) constitue à cet égard un instrument juridique innovant. Il s'agit d'un bail de longue durée conférant des droits réels au preneur, conclu entre l'État, une commune ou un groupement de communes, un établissement public ou un concessionnaire d'aménagement. Sa spécificité réside dans l'obligation, à son terme, de procéder à la renaturation du terrain d'assiette. Celle-ci peut impliquer soit la démolition des constructions existantes, y compris celles édifiées par le preneur, soit la réalisation d'opérations de dépollution ou de restauration écologique. Ce mécanisme permet ainsi d'organiser une occupation temporaire des espaces exposés, compatible avec leur évolution à long terme¹⁴⁴.

La préemption « trait-de-côte » poursuit également un objectif de renaturation. Les biens acquis doivent être gérés en tenant compte de l'évolution prévisible du trait de côte, et leur propriétaire public est tenu de procéder, à terme, à leur renaturation. Cette gestion peut être confiée à des opérateurs spécialisés, tels que les établissements publics ou les organismes compétents en matière de protection des espaces naturels – le Conservatoire du littoral joue à cet égard un rôle essentiel. Toutefois, une utilisation transitoire des biens est possible, sous forme de conventions ou de baux, à condition qu'elle soit compatible avec l'évolution du trait de côte¹⁴⁵.

La constitution de réserves foncières dans les zones exposées répond encore à une logique similaire. Ces acquisitions, réalisées par l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, visent à anticiper les effets du recul du trait de côte¹⁴⁶. L'objectif final demeure la renaturation des terrains concernés. Néanmoins, dans l'intervalle, ces biens peuvent être valorisés, notamment par le recours à des baux réels d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC), permettant une occupation temporaire encadrée¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Article L. 321-18 du code de l'environnement, ss. créé par l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022 préc.

¹⁴⁵ Article L. 219-11 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁶ Article L. 221-1, al. 2 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance de 2022 préc.

¹⁴⁷ Article L. 221-2-1 du code de l'urbanisme.

II. Assouplir le cadre juridique existant et développer les capacités d'aménagement

Les singulières fragilités socio-économiques du littoral impliquent que le droit de l'environnement s'y applique parfois avec nuance. C'est principalement le cas en ce qui concerne la lutte – légitime par ailleurs – contre l'artificialisation des sols, ainsi que certaines procédures environnementales. Mais l'adaptation des territoires littoraux suppose également de garantir le développement des réseaux et équipements publics indispensables à leur fonctionnement, en conciliant les exigences de protection de l'environnement avec les impératifs d'aménagement et la continuité des services publics.

A. Généraliser la possibilité de déroger à certaines exigences du ZAN

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, la France est engagée dans une réduction progressive, mais ambitieuse, de l'artificialisation des sols. Pour rappel, il s'agit d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation en 2050. Une première étape est prévue à l'horizon 2030, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale devant alors être inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Cet objectif est décliné dans les documents d'urbanisme¹⁴⁸.

Mais la réalisation de cet objectif se heurte à la réalité des territoires littoraux : en reculant, le trait de côte réduit d'autant les espaces disponibles, et l'érosion littorale implique parfois de reloger les particuliers, entreprises et activités dont les immeubles ont subi l'avancée du domaine public maritime naturel.

Dans ces conditions, le législateur a entrepris d'assouplir l'objectif du zéro artificialisation nette (article 5 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023)¹⁴⁹ afin qu'il ne pèse trop injustement sur les élus des collectivités littorales. Ainsi, dans les communes figurant dans le décret prévu par l'article L. 321-15 du code de l'environnement, les surfaces artificialisées peuvent être considérées comme désartificialisées si elles font l'objet d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral au titre duquel elles ont vocation à être renaturées¹⁵⁰. Le présent rapport propose d'aller encore plus loin pour les communes concernées par l'érosion côtière, en prévoyant que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'adaptation au recul du trait de côte ou

¹⁴⁸ Article 191 de la loi Climat et résilience préc.

¹⁴⁹ *JORF* n°0167 du 21 juillet 2023.

¹⁵⁰ Article L. 321-15-1 du code de l'environnement.

directement liés à ce phénomène, soit prise en compte au niveau régional plutôt qu’au titre des objectifs fixés par les documents de planification locale.

Même si « l’objectif ZAN » a déjà fait l’objet d’un grand nombre de dérogations et d’exceptions depuis sa mise en place, la généralisation à l’ensemble des communes littorales de la dérogation prévue par l’article L. 321-15-1 du code de l’environnement – y compris aux communes qui ne figurent pas dans le décret précité –, mérite d’être envisagée. Il n’est pas question de priver le principe de sa substance, mais d’adapter ses modalités d’application à des territoires dont l’occupation des sols est déjà très contrainte.

Proposition n° 15 (L). – Adapter l’objectif « ZAN » au recul du trait de côte, notamment en considérant comme renaturées les zones soumises à un projet de recomposition spatiale ou d’adaptation au recul du trait de côte (modif. art. L. 321-15 du code de l’environnement).

B. Simplifier les procédures environnementales

Depuis le 1^{er} mars 2017, les systèmes d’endiguement destinés à assurer la protection d’une zone exposée au risque d’inondation ou de submersion marine sont soumis à autorisation au titre de la « loi sur l’eau » (nomenclature 3.2.6.0), ce qui les place sous le régime de la fastidieuse procédure de l’autorisation environnementale unique. Les autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu sont également soumis à autorisation lorsque leur montant est supérieur ou égal à 1 900 000 euros (nomenclature 4.1.2.0).

La pertinence de ce régime environnemental peut être discutée au regard des enjeux propres aux territoires littoraux. En effet, si les approches dites de « gestion souple » du trait de côte apparaissent de plus en plus privilégiées, au détriment de la « lutte active dure », des interventions ponctuelles et urgentes peuvent néanmoins s’avérer nécessaires afin de prévenir ou de limiter des atteintes graves et immédiates aux territoires liées aux phénomènes de submersion marine.

Dans ce contexte, il pourrait être opportun de privilégier, autant que possible, des approches fondées sur l’accompagnement et l’adaptation des phénomènes naturels, sous le contrôle d’organismes spécialisés tels que le Conservatoire du littoral ou l’ONF. Toutefois, lorsque les circonstances l’exigent, la mise en œuvre de mesures impératives dans des délais contraints demeure indispensable.

Or, la durée et la complexité de la procédure d'autorisation environnementale sont susceptibles de constituer un obstacle à l'adoption de telles mesures dans un contexte d'urgence. Des évolutions récentes témoignent d'une prise en compte progressive de ces contraintes, à l'instar du décret n° 2026-117 du 20 février 2026, qui prévoit un assouplissement de la procédure d'autorisation environnementale applicable à certaines activités en milieu marin, notamment dans la zone économique exclusive (ZEE) et sur le plateau continental¹⁵¹.

En outre, la simplification des procédures environnementales pourrait s'étendre aux opérations de dragage portuaire. Le maintien des profondeurs nécessaires à la sécurité et au fonctionnement des ports constitue, en effet, une obligation lourde et récurrente pour les collectivités. Il serait utile de proposer, à cet égard, une doctrine nationale plus simple et harmonisée, de favoriser la mutualisation des études et de faciliter la valorisation des sédiments lorsque leur qualité le permet, plutôt que de les assimiler systématiquement à des déchets.

C. Développer les réseaux et équipements publics

Le service public, activité d'intérêt général mise en œuvre ou contrôlée par une personne publique, est au cœur du droit du littoral. Pour en assurer un développement harmonieux et lui permettre de gagner en continuité et en adaptabilité, il convient d'assurer l'existence d'infrastructures de qualité.

L'analyse conduit d'abord à s'interroger sur les conditions du développement des territoires littoraux, en soulignant le rôle essentiel des réseaux et équipements publics ainsi que la nécessité d'en préciser le cadre juridique afin de concilier exigences environnementales et impératifs d'aménagement. Elle invite ensuite à mettre en lumière la finalité de ces évolutions, orientée vers la garantie de la continuité territoriale des services publics littoraux.

1. Les conditions du développement : des réseaux et équipements publics maillant efficacement les littoraux

Le premier des réseaux, garant de la liberté constitutionnelle d'aller et venir, est le réseau terrestre et routier. L'article L. 121-4 du code de l'urbanisme prévoit une dérogation

¹⁵¹ Décret n° 2026-117 du 20 février 2026 portant mesures de simplification de l'action publique locale et des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, *JORF* n°0044 du 21 février 2026, Texte n° 23.

générale pour les routes et ouvrages nécessaires à la sécurité et à la défense ainsi que celles nécessaires aux aéroports et aux services publics portuaires autres que les ports de plaisance, à condition que leur localisation réponde à une nécessité technique impérative.

Dans les ports, la jurisprudence interprète souplement ce texte en indiquant que, lorsqu'un port comporte à la fois une activité de plaisance et d'autres activités, les installations, constructions ou aménagements, ouvrages susceptibles d'entrer dans le champ du 1^{er} alinéa de l'article L. 146-8 du code de l'urbanisme, sont ceux qui sont nécessaires soit à la sécurité maritime, soit au fonctionnement du service public portuaire au regard des seules activités autres que l'activité de plaisance¹⁵². Il en résulte qu'un ouvrage servant principalement au service public portuaire, et accessoirement à la plaisance, bénéficie de cette disposition.

Une telle interprétation mériterait d'être codifiée ou insérée dans le code de l'urbanisme par voie réglementaire. Les difficultés propres à la gestion des ports de plaisance (abandons de navire, redevances non-perçues, exercice difficile des pouvoirs de police) appellent, pour leur part, des réponses spécifiques dans le cadre d'une réforme d'envergure durcissant les mesures contre les plaisanciers négligents. La notion de nécessité technique impérative pourrait donc être explicitée dans un règlement.

En outre, l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme interdit, en principe, la création de toute nouvelle route sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche. Cette interdiction est nette même si, on va le voir, elle est sujette à exceptions.

Il est ainsi interdit, d'une part, de réaliser des routes de transit à moins de 2000 mètres du rivage et, d'autre part, d'établir une nouvelle route de desserte locale sur le rivage ou le longeant. La définition des notions de route de transit et de route de desserte locale, ou encore de création d'une voie nouvelle, donne lieu à une jurisprudence difficilement lisible¹⁵³. Il conviendrait, à tout le moins, de préciser ces notions peu précises par la voie réglementaire.

La même remarque s'applique aux exceptions que le texte concède à l'application de ces règles. D'abord, des contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité peuvent justifier d'implanter ces nouvelles routes, après avis de la CDNPS. Ensuite, l'aménagement des routes dans la bande littorale est possible soit dans les espaces

¹⁵² CE, 17 juin 2015, *Synd. mixte Ports Toulon Provence*, n° 372537.

¹⁵³ Par ex., CE, 15 juin 1992, *Sté du canal de Provence*, n° 132416, Rec., p. 235 ; CAA Nantes, 4 mai 2006, *Assoc. défense des riverains et usagers du littoral de Fromentine*, n° 00NT0231 ; CAA Nantes, 4 mai 2010, *Cne de Betz*, n° 09NT01343.

urbanisés, soit lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Or, la plupart des voies de circulation sont utiles aux services publics, à commencer par les services d'urgence et de sécurité dont l'activité est particulièrement importante sur le littoral. Une disposition plus précise ou un texte réglementaire pourrait permettre à la jurisprudence d'établir une distinction plus claire entre les routes de service public et les autres¹⁵⁴.

Proposition n° 16 (L). – Préciser les conditions d'application des dispositions autorisant, par exception, l'établissement d'ouvrages et de voies sur le littoral (modif. art. L. 121-4 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, les dispositions de la loi Littoral ont, ces dernières années, connu un certain nombre d'exceptions qui permettent de promouvoir le développement des énergies renouvelables et, plus généralement, des réseaux. Ainsi, la loi du 17 août 2015 relative à la transition écologique pour la croissance verte a-t-elle permis d'implanter des éoliennes en « non-continuité », à condition que la zone concernée ne se situe pas dans les espaces proches du rivage et qu'elle soit distante d'un kilomètre du rivage.

Au surplus, depuis l'entrée en vigueur de l'article 37 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, codifié à l'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme, les ouvrages de création d'énergie électrique photovoltaïque peuvent être autorisés sur des friches ou des bassins industriels de saumure saturée après autorisation du préfet et avis du CDNPS ; autorisation qui sera délivrée à la suite d'un bilan coût-avantage du projet.

Des dérogations de même nature concernent les installations de stockage d'énergie ou de production d'hydrogène renouvelable¹⁵⁵. La réalisation d'ouvrages de transport d'électricité est également favorisée par l'article L. 121-5-2 du même code, qui encourage l'enfouissement, lorsque cela est souhaitable d'un point de vue environnemental. Toutes ces dispositions permettent d'engager le littoral dans l'indispensable transition énergétique¹⁵⁶. De nouvelles stratégies de production d'électricité renouvelable doivent aussi être mises en place et bénéficier d'exceptions de même nature, comme celles qui permettent de créer de l'énergie grâce aux sargasses récoltées en mer. Le droit doit s'adapter à ce phénomène qui constitue aussi bien un risque pour la santé et l'environnement qu'une opportunité.

¹⁵⁴ CAA Nantes, 30 avril 2014, *Cne de Damgan*, n° 12NT02792.

¹⁵⁵ Article L. 121-12 et L. 121-12-1 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁶ C. Devès, « Les quarante ans de la loi Littoral, esquisse d'un bilan, » *JT* 2026, n°292, p. 19.

Proposition n° 17 (L). – Étendre les exceptions à l'application de la loi Littoral à la production d'électricité biomasse (modif. art. L. 121-12 du code de l'urbanisme).

La loi Littoral favorise également les réseaux d'assainissement, ce qui découle du fait que les communes ou les EPCI compétents sont tenus de respecter les normes de santé publique et de protection de l'environnement et que, par ailleurs, les stations d'épuration sont difficilement compatibles avec le voisinage des zones habitées. Assez classiquement, la construction d'un service public d'assainissement peut bénéficier de l'exception de l'article L. 121-4 déjà évoquée, qui permet de déroger aux règles générales, dans la mesure, notamment, où l'ouvrage est utile au fonctionnement d'un service public portuaire autre qu'un port de plaisance. C'est ainsi que le schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon a pu prévoir l'implantation d'un bassin de décantation dans un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il n'y avait pas d'autre alternative et que les travaux ne présentaient pas un caractère irréversible : en l'espèce, la légalité du document reposait sur le fait que le bassin répondait à la nécessité d'assurer le fonctionnement d'un port à vocation ostréicole¹⁵⁷.

Or, la différence de traitement des ports de plaisance au regard des ouvrages nécessaires aux services publics portuaires mériterait d'être reconsidérée. En effet, un ouvrage nécessaire au fonctionnement d'un service public portuaire de plaisance ne devrait pas être juridiquement moins bien traité qu'un ouvrage comparable relevant d'un port de commerce, de pêche ou d'un port mixte.

L'entretien, la sécurisation, la modernisation et l'adaptation d'équipements portuaires répondant à un besoin de service public ne doivent pas être négligés pour la seule raison, indifférente, que ce besoin s'exprime dans un port de plaisance.

Le présent rapport recommande, par conséquent, de réexaminer les différences de traitement applicables aux ports de plaisance dans la loi Littoral et d'autoriser, sous conditions, la réalisation des travaux nécessaires au bon fonctionnement, à la sécurité, à la transition écologique et à l'adaptation climatique des services publics portuaires existants.

Proposition n° 18 (L). – Simplifier la procédure d'autorisation des centrales d'épuration notamment pour en étendre l'application aux ports de plaisance (modif. art. L. 121-4 du code de l'urbanisme).

¹⁵⁷ CE, 3 mars 2008, *Laporte et autres*, n° 278168, *Lebon* 73.

Plus spécifiquement, la loi « Bosson » du 9 février 1994 a pris en compte les difficultés liées aux réseaux d'eaux usées en permettant à un arrêté conjoint des ministres en charge de l'urbanisme et de l'environnement, d'autoriser, par dérogation aux dispositions de la loi Littoral, l'installation d'une station d'épuration d'eaux usées non liée à une opération d'urbanisation nouvelle¹⁵⁸. Cette disposition a été critiquée par ceux qui craignaient que la loi Bosson ne se mue en loi « béton »¹⁵⁹. En réalité, l'État et les collectivités territoriales semblent avoir d'autant mieux « joué le jeu » de l'équilibre entre développement, salubrité, lutte contre les nuisances olfactives et protection du littoral, que les stations d'épuration réalisées sur le littoral sont spécifiquement sujettes à évaluation environnementale¹⁶⁰ et soumises, selon des seuils assez bas, à déclaration loi sur l'eau, voire à autorisation environnementale unique¹⁶¹.

Aussi n'y a-t-il pas de raison de regretter que cette disposition exceptionnelle soit conditionnée au fait que la construction (ou, dans les faits, la restructuration) de la station d'épuration soit déconnectée d'une opération d'urbanisation nouvelle.

Sur le plan de la procédure, en revanche, il faut envisager de n'exiger la signature que du ministre chargé de l'urbanisme – d'autant que, dans les faits, l'autorité titulaire de la délégation de signature des deux ministres est la même, conduisant le même haut fonctionnaire à signer deux fois le même document¹⁶². Par ailleurs, aucune raison rationnelle sérieuse ne doit imposer, comme le fait la jurisprudence actuelle¹⁶³, que l'autorisation ministérielle soit donnée avant la révision du PLU. L'autorisation ministérielle doit pouvoir régulariser une telle extension de l'urbanisation, à condition évidemment que l'accord des autorités de l'État précède la délivrance des autorisations (urbanisme et droit de l'environnement).

Enfin, les élus du littoral attendent encore une dérogation concernant les installations de téléphonie mobile. La jurisprudence du Conseil d'État¹⁶⁴, conjuguée à l'interprétation gouvernementale de la loi Littoral, entrave significativement l'installation de nouveaux pylônes, ce qui appelle une réflexion sur l'instauration d'un régime dérogatoire adapté¹⁶⁵.

¹⁵⁸ Article L. 121-5 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁹ N. Belloubet-Frier et autres., *Revue française d'administration publique*, 1994, p. 147.

¹⁶⁰ V. la ligne n° 24 de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

¹⁶¹ V. la nomenclature 2.1.1.0 de l'article R. 214-1 du code de l'environnement.

¹⁶² Une seule signature suffirait à satisfaire les exigences constitutionnelles (Cons. const., n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *JORF* du 26 janv. 199, p. page 1382).

¹⁶³ CAA Marseille, 12 avr. 2012, 10MA02277 ; TA Montpellier, 27 mai 2010, *Calla*, n° 0805949, *Envir. 2010*, n° 133, *obs. Sousse*.

¹⁶⁴ CE, 11 juin 2021, n° 449840.

¹⁶⁵ CE, 11 juin 2021, n° 449840, Lebon ; Rép. min. à M. Espagnac, JO Sénat du 28 avril 2022, p. 2429 ; v. égal. « Pétition pour la réforme urgente des lois Élan et Littoral, non aux pylônes 5G près des habitations », Ass. nat.

2. L'objectif poursuivi : la continuité territoriale des services publics littoraux

La loi Littoral prévoit déjà que la conservation des services publics locaux justifie de pouvoir densifier des secteurs déjà urbanisés, non assimilables à des villages et agglomérations et, plus encore, de déroger à l'interdiction de toute urbanisation dans la bande des cent mètres, à condition que ces activités exigent la proximité immédiate de l'eau. C'est ce que permet aussi l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques, malgré son objectif principal tourné vers la conservation du domaine public maritime naturel de l'État. C'est également ce qu'illustre la jurisprudence administrative, qui invite le juge à établir un bilan coût-avantage avant d'ordonner la destruction d'un ouvrage public (en particulier affecté au service public) implanté illégalement sur le littoral¹⁶⁶.

En dépit de l'absence de reconnaissance formelle d'un « service public littoral », plusieurs éléments témoignent de la spécificité de la question « des » services publics dans « les » littoraux.

En premier lieu, de manière générale, le juge administratif n'applique aucun principe ou « loi de proximité » qui empêcherait la fermeture ou imposerait la mise en place de services publics dans tous les territoires, et en particulier dans les secteurs où les besoins de la population l'exigent (ruralité, littoral)¹⁶⁷. Pourtant, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹⁶⁸ indique que « l'État assure l'égal accès de chaque citoyen aux services publics », ce qui a un sens, même si la disposition est dépourvue d'une réelle force normative. De plus, la notion de service public constitutionnel, qui interdit la suppression de certaines activités étatiques, pourrait s'enrichir d'un aspect territorial et géographique. Enfin, il existe des mécanismes de droit souple pour maintenir les services publics sur tout le territoire, y compris dans la ruralité et sur le littoral : les schémas de services collectifs, les SDAASP, les SRADDET, *etc.* Aujourd'hui, la question de la répartition des services publics « du premier au dernier kilomètre » du territoire entre en force dans le débat public¹⁶⁹. Autrement dit, le service public pourrait devenir, particulièrement sur les littoraux, un devoir politique et moral, pour ne pas dire une obligation juridique dont la puissance publique serait débitrice, et non uniquement un régime dérogatoire de droit public.

¹⁶⁶ TA Montpellier 22 janvier 2026 *Préfet de l'Hérault*, n° 2405458, *DV* mars-avril 2026, p. 51 note Otero.

¹⁶⁷ J.-D. Dreyfus, « Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une "loi" de proximité », *AJDA*, 2005, p. 1274.

¹⁶⁸ *JORF* n°31 du 5 février 1995.

¹⁶⁹ Conseil d'Etat, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Rapp. pub. annuel, 2023.

Par ailleurs, si les services publics peuvent accompagner et soutenir le développement économique des zones littorales, le potentiel touristique exceptionnel des littoraux nécessite une articulation fine et précise entre missions d'intérêt général et prospérité privée. Cette analyse est valable pour les services publics dits régaliens, liés à l'ordre public, aux exigences de salubrité, de propreté et d'hygiène¹⁷⁰, ainsi que de sécurité, de secours¹⁷¹ ou de défense contre la mer ; mais aussi pour les services publics culturels et touristiques, qui sont bien souvent le levier du déploiement des activités économiques privées. Ainsi, un pont doit être jeté entre intérêt général et prospérité économique.

TITRE 2

PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ ET LES USAGES DES TERRITOIRES LITTORAUX

L'attractivité des territoires littoraux constitue un atout majeur pour leur développement économique, touristique et résidentiel. Toutefois, cette attractivité engendre des tensions croissantes sur les usages de ces espaces, qu'il s'agisse de l'accès au logement, de l'exercice de certaines activités économiques ou de la prévention des risques liés à leur fréquentation et à leur exploitation. Préserver les littoraux suppose ainsi de rechercher un équilibre entre le développement des activités, les besoins des populations permanentes et la protection des espaces concernés. Deux enjeux complémentaires se dégagent alors de cette recherche d'équilibre. Le premier consiste à mieux encadrer certaines activités afin de concilier attractivité économique, touristique et résidentielle avec les besoins des populations permanentes. Le second tient à la prévention des risques qui résultent du développement de ces activités.

¹⁷⁰ Eu égard à la forte fréquentation estivale des plages de l'île d'Aix entraînant des problèmes de salubrité publique et à la configuration des lieux, l'implantation de sanitaires publics et d'objets mobiliers destinés à l'accueil du public dans la bande littorale de 100 m, qui sont nécessaires au service public d'entretien et d'exploitation des plages, doit être regardée comme exigeant la proximité immédiate de l'eau : CAA Bordeaux, 9 mars 2006, *Assoc. Aix-Ponant, M. et Mme Louis Babeuf*, n° 02BX01974.

¹⁷¹ Le Conseil d'État confirme la décision de la Cour d'appel et juge que les impératifs de sécurité et de santé publique liés à une fréquentation estivale importante des plages peuvent requérir l'implantation d'installations nécessaires au public et que, dans le cas d'aménagement de constructions existantes, de telles installations peuvent être regardées comme nécessaires à des services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau : CE, 8 octobre 2008, *Babeuf*, n° 293469.

CHAPITRE 1

RÉGULER LES USAGES POUR PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE ENTRE ATTRACTIVITÉ ET HABITABILITÉ

Les territoires littoraux doivent concilier attractivité – notamment touristique et économique – et conditions d'habitation durables. Longtemps utilisée pour désigner les règles applicables à certains secteurs économiques, la régulation ne doit pas être entendue comme une réglementation. Dans l'une de ses principales acceptions, réguler consiste, pour la puissance publique, à intervenir de manière proportionnée dans certains secteurs sensibles afin que ceux-ci trouvent par eux-mêmes leur équilibre. La régulation est ainsi « une fonction de la puissance publique qui tend à établir un compromis entre des objectifs et des valeurs économiques et non économiques, pouvant être antinomiques, dans le cadre d'un marché concurrentiel »¹⁷². Sera principalement traité, dans ce chapitre, la régulation du logement, qui est une activité économique particulière. Deux problématiques apparaissent dès lors prioritaires : la régulation du marché du logement, soumis à une forte pression touristique, et l'adaptation du régime applicable à certaines activités économiques, telles que les campings.

I. Réguler le marché du logement face à la pression touristique

Les littoraux français se caractérisent par une proportion élevée de résidences secondaires et de locations saisonnières au détriment de l'installation pérenne des ménages. L'enjeu, pour les élus locaux, consiste dès lors à limiter les locations saisonnières et les résidences secondaires au profit de l'installation de résidents permanents, sans pour autant mettre en péril l'activité touristique et « l'économie bleue ».

Une première série de mesures peut consister à faire prévaloir les résidences permanentes sur les locations saisonnières. Longtemps, le règlement du PLU était impuissant à fixer l'usage des sols d'une manière suffisamment précise pour assurer une forte proportion de logements pérennes ; tout au plus permettait-il de « préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées [...] [et] définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées »¹⁷³.

¹⁷² G. Marcou, « La notion juridique de régulation », *AJDA*, 2006, p. 347.

¹⁷³ Article L. 151-9 du code de l'urbanisme.

Règlementation des locations saisonnières

Les locations saisonnières sont encadrées par les dispositions résultant de la loi dite « Le Meur » (n° 2024-1039 du 19 novembre 2024), ayant pour objectif de réguler les locations de meublés de tourisme. Il en résulte notamment, outre des obligations d'enregistrement et de déclaration des bailleurs, la possibilité pour la commune de fixer un quota d'autorisations de meublés de tourisme, la limitation de leur durée à 90 jours par ans dans certains cas et leur exclusion de certaines zones identifiées dans le plan local d'urbanisme et destinées aux résidences principales seulement.

Aujourd'hui, des outils plus efficaces existent. L'outil fiscal peut, certes, être utilisé par des communes qui peuvent ainsi majorer la taxe d'habitation pour les résidences secondaires en vertu de l'article 1407 du code général des impôts.

La Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires (THRS)

Depuis la réforme fiscale intervenue en 2023, la suppression de la taxe d'habitation n'a affecté que les résidences principales et s'est concentrée sur les résidences secondaires. Cette taxe est due au 1^{er} janvier de chaque année sans considération de la durée de résidence ou de propriété effective de l'habitation. La fixation du taux de cette taxe, basée sur la valeur locative cadastrale, relève des organes délibérants municipaux et peut faire l'objet d'une surtaxe allant de 5 à 60% pour les communes situées en « zone tendue ». L'utilisation de ce levier fiscal afin de produire des effets incitatifs et de recomposer la population municipale s'avère cependant hasardeuse voire déceptive.

Il est également possible, lorsque les conditions le permettent, d'insérer dans le PLU des objectifs pertinents de mixité sociale en usant de toutes les opportunités qu'offre aujourd'hui le code de l'urbanisme¹⁷⁴.

Les résidences secondaires aux Ateliers de l'ANEL : l'avis des collectivités

Les consultations menées par l'ANEL à l'occasion des Ateliers organisés en 2026 ont conduit à constater que certaines communes sont couvertes par des résidences secondaires à hauteur de 80%, ce qui engendre un problème d'accès au logement en raison d'une forte hausse des prix. La volonté de donner la priorité à des résidents permanents pour l'accès au logement les conduit généralement à réviser le plan local d'urbanisme afin d'y redéfinir les proportions d'affectation des logements. Le marché du logement pourra ensuite se modifier afin que des résidences secondaires basculent vers des résidences principales. Cependant, ces deux ensembles ne sont pas fongibles : le parc de résidences secondaires est constitué de logements de moindre superficie que ceux du parc de résidences principales, de sorte qu'il existe une véritable différence de biens dans de nombreux marchés immobiliers. Par ailleurs, les collectivités constatent fréquemment que les propriétaires de résidences secondaires peuvent en réalité avoir leur résidence principale dans la même région, en zone rétro-littorale, ce qui tend à figer les situations.

Plus précisément encore, et fort opportunément, l'article 5 de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale¹⁷⁵ – dite loi « Echaniz-Le Meur » – permet au PLU de favoriser, dans certaines zones U ou AU, la construction de résidences principales. Cette disposition, codifiée à l'article L. 151-14-1 du code de l'urbanisme, a été enrichie par l'article 1^{er} de la loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments

¹⁷⁴ Article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁵ JORF n°0274 du 20 novembre 2024, Texte n°1.

en logements¹⁷⁶, qui applique le même dispositif à la transformation de logements. Sur ce fondement, la commune de Bonifacio, pionnière, a inséré, dans le règlement de son PLU, une disposition limitant toute nouvelle construction de résidence secondaire sur son territoire.

Le défaut de ce dispositif tient néanmoins à ses conditions d'emploi, qui paraissent inutilement restrictives. Tout d'abord, le juge administratif pourrait être tenté d'annuler un PLU qui imposerait cette mesure à l'ensemble de son périmètre et non uniquement à l'un des secteurs d'une zone U ou AU, tel que cela est prévu dans le texte. Cette interprétation sévère semble encouragée par l'alinéa 3 de l'article L. 151-14-1 du code de l'urbanisme, qui s'ouvre par les termes : « cette délimitation ». Aussi serait-il plus cohérent de permettre à une commune ou à un EPCI d'assumer clairement sa volonté de ne plus accepter de constructions nouvelles ou de transformations affectées à des résidences secondaires sur l'ensemble de son territoire.

Par ailleurs, ce dispositif ne peut être mis en place que dans deux situations :

- D'une part, dans les communes où la taxe sur la vacance des locaux d'habitation est due, taxe dont les conditions d'application dépendent pour partie d'un décret ;

- D'autre part, dans les communes dans lesquelles les résidences secondaires représentent plus de 20 % du nombre total d'immeubles à usage d'habitation – un seuil qui peine néanmoins à être pertinent dans la mesure où, d'une part, la proportion moyenne de résidences secondaires dans les communes littorales avoisine les 18 % mais que, d'autre part, certaines communes voient cette proportion atteindre près de la moitié des résidences existantes.

Enfin, il convient, dès lors que les conditions le permettent, d'insérer dans le PLU des objectifs proportionnés de mixité sociale en usant de toutes les opportunités qu'offre aujourd'hui le code de l'urbanisme¹⁷⁷.

Il paraît essentiel de préciser les dispositions concernées en permettant à une équipe municipale d'élargir l'application de la règle à l'ensemble de son territoire, ainsi que d'abaisser le seuil de 20 %.

Proposition n° 19 (L). – Permettre la limitation par la commune des résidences secondaires au-delà des 20 % actuels applicables aux seules nouvelles constructions (modif. art. L. 151-14-1 du code de l'urbanisme).

¹⁷⁶ JORF n°0139 du 17 juin 2025, Texte n°1.

¹⁷⁷ Article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

II. Promouvoir des outils de régulation des activités de camping

La régulation de certaines activités économiques pourrait également utilement être repensée. Tel est le cas des campings, soumis à de strictes contraintes urbanistiques.

La loi Littoral s'y applique en effet résolument, à travers l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, qui vise expressément « l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes ». Par ailleurs, l'article L. 121-9 du même code implique de déterminer les secteurs dans lesquels ils sont installés. Dans les zones proches du rivage, l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes respectent la règle de l'extension de l'urbanisation limitée, justifiée et motivée dans le PLU. Enfin, l'installation d'un camping est absolument interdite dans la zone des cent mètres, en vertu de l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme, ainsi que dans les secteurs classés ou inscrits au titre du code de l'environnement.

La philosophie générale de ces dispositions protectrices du littoral se justifie aisément. Pour autant, les exploitants de campings et certains élus réclament depuis longtemps un assouplissement de la loi Littoral, au moins sur certains points¹⁷⁸. En effet, l'ouverture des campings permet de dynamiser l'activité économique tout en évitant la multiplication de résidences secondaires. Ils peuvent plus facilement s'intégrer dans le paysage dans la mesure néanmoins où des règles précises sont respectées.

Or, l'ensemble des campings est soumis au même régime restrictif, sans que ne soit pris en compte ce que des parlementaires nommaient voilà plus de dix ans le phénomène de « durcissement » des campings, c'est-à-dire le remplacement des tentes par des caravanes et mobile-homes « en dur »¹⁷⁹.

Si un régime restrictif peut se justifier pour certains aménagements lourds accueillants des habitations légères de loisir (HLL), tel n'est pas le cas du simple accueil de tentes dont l'impact environnemental et paysager est léger, même s'il ne faut pas négliger les équipements et réseaux indispensables à une telle activité.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme applicables à l'hôtellerie de plein air ne font pas suffisamment la distinction selon que l'exploitation de l'activité repose sur des équipements

¹⁷⁸ La question de M. Philippe Paul (Finistère) publiée le 11 décembre 2025 se fait le relais des préoccupations d'élus sur ce point.

¹⁷⁹ O. Herviaux et J. Bizet, *Rapp. sur la loi Littoral, Comm. dév. durable*, 21 janv. 2014, p. 37.

importants (piscines, centres ludiques, *etc.*) ou non (simples sanitaires). Le classement établi sur le fondement du code du tourisme pourrait pourtant servir à distinguer les règles applicables en promouvant, par exemple, l'installation d'aires naturelles au détriment d'autres formes de campings¹⁸⁰.

Enfin, le régime juridique de l'activité n'est pas davantage pris en considération. Certains campings, bien que soumis à certaines règles générales, constituent des activités librement exercées par des particuliers ou des entreprises. D'autres, au contraire, sont « assumées ou assurées » par des personnes morales de droit public et contrôlées par elles et revêtent la qualité de service public¹⁸¹. Lorsque l'activité est externalisée, le concessionnaire de service public, choisi après une procédure de publicité et de mise en concurrence, est étroitement contrôlé par la personne publique concédante qui permet de s'assurer de l'application des normes environnementales, urbanistiques ainsi que des principes du service public, de même que de ses exigences propres.

Il faut donc ouvrir une réflexion sur la possibilité de permettre plus aisément l'installation de campings dont le classement permet de s'assurer qu'il n'accueille pas de HLL, qu'il ne dispose pas d'infrastructures importantes et qu'il revêt la qualité de service public. L'activité serait doublement régulée : par la loi Littoral qui fixerait un certain nombre de critères et par le cahier des charges de la concession (gestion externalisée) – quand l'activité ne serait pas purement et simplement exercée en régie.

CHAPITRE 2

PRÉVENIR LES RISQUES LIÉS AUX USAGES DES LITTORAUX

Le succès économique des territoires littoraux s'accompagne de l'émergence de vulnérabilités nouvelles dont l'intensité est souvent proportionnelle au dynamisme des activités qui s'y déploient. L'augmentation de la fréquentation touristique, la saturation de certaines infrastructures, la multiplication des conflits d'usage sur les espaces maritimes et littoraux ainsi que l'exposition croissante des infrastructures stratégiques aux risques cybernétiques constituent autant de manifestations des tensions susceptibles d'accompagner le développement de l'économie bleue. Si ces phénomènes ne sont pas, pour la plupart, propres aux territoires littoraux, ils y revêtent néanmoins une acuité particulière en raison de la concentration des activités économiques et de la forte attractivité de ces espaces.

¹⁸⁰ V. les articles L. 332-1 et D. 332-1 du code du tourisme.

¹⁸¹ CE 22 février 2007, *APREI*, n° 264541.

L'analyse impose de distinguer deux catégories de risques :

- D'une part, les risques généraux de sécurité publique, qui relèvent des missions traditionnelles de police administrative, mais dont les manifestations sont amplifiées dans les territoires littoraux ;
- D'autre part, les risques spécifiquement attachés aux caractéristiques du littoral, qui concernent notamment la sécurité industrielle et la préservation des espaces naturels ou remarquables.

Cette distinction permet, du reste, de mettre en évidence la diversité des instruments juridiques mobilisables et la pluralité des autorités compétentes appelées à intervenir dans la prévention des risques.

I. Prévenir les risques de sécurité publique

La prévention des atteintes à la sécurité publique, composante essentielle de l'ordre public, constitue l'une des missions fondamentales confiées aux autorités publiques. Si ces enjeux présentent une importance particulière dans les territoires littoraux, c'est en raison de la relation étroite qu'entretiennent les activités relevant de l'économie bleue avec les problématiques de sécurité. Or, cette relation présente un caractère ambivalent.

D'un côté, le développement et la pérennité des activités économiques supposent l'existence d'un environnement suffisamment sûr pour prospérer. De l'autre, ces mêmes activités sont susceptibles de générer des risques spécifiques en raison de la concentration de population qu'elles entraînent, de la nature des procédés industriels qu'elles mobilisent ou encore des ressources potentiellement dangereuses qu'elles utilisent. Ainsi, nombre d'activités relevant de l'économie bleue produisent elles-mêmes des risques qu'il appartient au droit public et aux autorités compétentes de prévenir, d'encadrer et, le cas échéant, de faire cesser.

A. Les risques de sécurité publique liés au tourisme

Parmi les activités de l'économie bleue génératrices de risques pour l'ordre public, le tourisme occupe une place prépondérante. En 2025, 257 millions de nuitées dans des hébergements collectifs de tourisme ont été consommées en France, soit une hausse de 3,7% par rapport à la saison 2024. Il y a là un véritable motif de réjouissance non seulement parce que l'activité touristique n'est pas délocalisable et que la fréquentation en provenance des pays voisins fait l'objet d'une véritable embellie, mais aussi parce que la part de

l'hébergement collectif grandit au détriment des locations meublées de tourisme qui, à grande échelle, peuvent déséquilibrer le marché du logement au détriment des ménages et des travailleurs (réguliers ou saisonniers). L'accueil dans de bonnes conditions de ces millions de visiteurs chaque saison implique des efforts particulièrement intenses en matière de maintien de l'ordre public.

Plus encore, une nouvelle forme de tourisme, dit « événementiel », attire un très grand nombre de personnes sur un point du littoral déterminé pour une courte période et suscite des enjeux sécuritaires encore plus importants : c'est le tourisme des « grands événements ». Ces rassemblements accroissent mécaniquement les risques de troubles à l'ordre public, d'accidents collectifs ou de saturation des infrastructures de transport et de secours.

De même, le développement du nautisme et de la plaisance constitue une source significative de recettes domaniales et fiscales pour les territoires concernés. Néanmoins, cette manne fiscale et financière s'accompagne d'une progression corrélative des opérations de secours en mer et des accidents maritimes : en 2025, une hausse des opérations de secours de 13 % est à déplorer, principalement liée à la plaisance à moteur.

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et l'État sont, chacun dans le cadre de leurs compétences respectives, investis d'une obligation particulière de prévention des atteintes à l'ordre public. Cette responsabilité ne constitue pas une simple compétence, mais une obligation dont la méconnaissance est susceptible d'engager leur responsabilité administrative¹⁸².

Dans une perspective préventive, une orientation de politique publique pourrait consister à favoriser un étalement plus équilibré de l'activité touristique sur l'ensemble de l'année afin de limiter les phénomènes d'hyper-concentration observés sur certaines périodes. Une telle orientation intéresse l'ensemble des acteurs publics concernés. Les régions peuvent notamment inscrire cet objectif dans les documents de planification stratégique dont elles ont la charge, en particulier dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Au-delà de cette approche générale, la prévention des risques liés à la fréquentation touristique suppose également que les règles domaniales et urbanistiques facilitent l'implantation et le fonctionnement des services chargés de la sécurité et du secours.

¹⁸² CE 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922.

S'agissant du régime domanial, les autorités gestionnaires des ports peuvent attribuer gratuitement une AOT aux services de l'État chargés de l'ordre et de la sécurité¹⁸³. Cette disposition est interprétée largement par la jurisprudence qui transforme cette faculté de gratuité en une obligation, sur le fondement des dispositions pertinentes du code des transports. Par ailleurs, le juge administratif retient une large conception de la notion de « services chargés de la police et de la sécurité »¹⁸⁴. Dans cette logique, une évolution législative pourrait consister à étendre le bénéfice de ce régime de gratuité à l'ensemble des services participant aux missions de sécurité publique, notamment aux services de police municipale.

Proposition n° 20 (L). – Étendre l'exemption de paiement d'une redevance domaniale à tous les services de sécurité, y compris municipaux (modif. art. L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Sur le plan de l'urbanisme, l'implantation d'équipements destinés à assurer des missions de sécurité ou de secours est susceptible d'être rattachée à la catégorie des services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau. Une telle qualification permet, dans certaines hypothèses, de bénéficier des dérogations prévues au régime applicable à la bande littorale¹⁸⁵.

B. Les risques de sécurité publique liés aux conflits d'usages

Au-delà des activités de tourisme, de nautisme et de plaisance, se pose la question, fort ancienne¹⁸⁶, des conflits d'usages, c'est-à-dire des désordres nés de la concurrence entre les affectations d'un même lieu, que celui-ci ait la qualité de domaine public maritime ou portuaire, de domaine privé, ou constitue un bien privé.

Dès l'installation des premières raffineries de pétrole sur les rives de l'étang de Berre dans les années 1930, les pêcheurs se mobilisèrent contre la présence d'hydrocarbures qui

¹⁸³ Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁸⁴ CAA Douai, 19 février 2026, *SEPD*, n° 24DA01256, citant en particulier l'article L. 5314-9 du code des transports.

¹⁸⁵ TA Caen, 27 déc. 1990, *Sahuguede et autres*, n° 88506 ; TA Nice, 25 novembre 1997, *Assoc. de défense du site sur le littoral de la Garde et du Pradet c/ Cne Pradet*, n° 943022 ; CAA Lyon, 27 février 2001, *Bianco, Finet et a., Assoc. des propriétaires riverains du Lac d'Annecy*, n°s 95LY01212, 95LY01227, 95LY01244.

¹⁸⁶ X. Daumalin, « Entreprises capitalistes et environnement en zone littorale méditerranéenne : retour d'expérience sur le territoire de Fos/étang de Berre (XIX^e-XX^e siècle) », *Entreprises et histoire*, 2025/4 n° 121, p. 17.

rendaient le poisson impropre à la consommation et fragilisaient les stocks¹⁸⁷. Des conflits de même nature se posent encore aujourd'hui. À Marseille et en Outre-mer, de fortes oppositions mettent aux prises les partisans et les opposants des câbles sous-marins qui relient ces espaces à tous les pays du monde. Dans de telles hypothèses, la poursuite du développement économique ne peut raisonnablement faire l'économie de procédures de concertation approfondies. Ces démarches permettent fréquemment de mieux identifier les intérêts en présence, d'éclairer la décision publique, de réduire les incompréhensions et, dans de nombreux cas, d'apaiser les tensions qui accompagnent l'émergence de projets nouveaux.

Ainsi, la prévention des risques associés au développement de l'économie bleue ne saurait se limiter à la seule mise en œuvre d'instruments de police administrative. Elle implique également une action plus large visant à réduire les facteurs de déséquilibre territorial, parmi lesquels figure notamment la prolifération des meublés de tourisme, ainsi qu'un renforcement des mécanismes de concertation, de médiation et de résolution des conflits d'usage.

II. Prévenir les risques spécifiques aux espaces littoraux

Au-delà des risques généraux de sécurité publique qui connaissent sur le littoral une intensité particulière, les territoires côtiers sont confrontés à des risques dont la spécificité résulte directement de leurs caractéristiques géographiques, économiques et environnementales. Le droit positif comporte à cet égard un ensemble de dispositifs destinés à assurer la protection des populations, des infrastructures et des espaces naturels exposés à ces risques particuliers. Ces mécanismes concernent notamment la sécurité portuaire, l'encadrement des mouillages ainsi que la prévention des atteintes environnementales susceptibles de résulter des activités industrielles implantées sur le littoral.

A. Les risques spécifiques liés à la sécurité portuaire

Au sein des espaces portuaires, la répartition des compétences de police administrative spéciale repose principalement sur l'organisation domaniale des infrastructures concernées. Selon la nature du port et son régime juridique, ces compétences sont exercées soit par le président ou le directeur du grand port maritime (GPM) ou du port maritime autonome

¹⁸⁷ F. Bartolotti, « Les compagnies pétrolières et l'essor du marché de la dépollution maritime en France (années 1950-1980) », *Entreprises et histoire*, 2025/4 n° 121, p. 33.

(PMA), soit par l'autorité compétente de l'État, soit encore par l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent agissant en qualité d'autorité portuaire¹⁸⁸.

Ces autorités sont notamment chargées d'exercer la police de l'exploitation du port, laquelle comprend en particulier l'attribution des postes à quai ainsi que la réglementation de l'occupation des terre-pleins. Elles assurent également la police de la conservation du domaine public du port¹⁸⁹, destinée à garantir l'intégrité et la préservation des dépendances concernées.

À ces compétences s'ajoute l'exercice de la police portuaire proprement dite, qui concerne notamment la police du plan d'eau, l'organisation des entrées, des sorties et des mouvements des navires, bateaux ou autres engins flottants, la police des marchandises dangereuses, ainsi que le recueil, la transmission et la diffusion de l'information nautique¹⁹⁰. Cette répartition connaît toutefois une exception notable : dans les ports maritimes relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses, l'exercice de la police portuaire relève du représentant de l'État. Cette solution traduit l'importance particulière des enjeux de sécurité attachés à ces installations.

La question de la gouvernance des ports, déjà abordée, nécessite le rappel de leur rôle, qui en fait des infrastructures publiques au service du développement territorial et participant, à ce titre, à l'économie maritime, au tourisme, aux activités nautiques et sportives, à la formation, à l'accès à la mer, à l'attractivité des centralités littorales et, de plus en plus, aux mobilités maritimes et à l'adaptation des territoires au changement climatique. Ils constituent également l'une des principales interfaces entre les politiques terrestres et maritimes. À ce titre, ils doivent être pleinement intégrés aux documents de planification et aux stratégies territoriales, et non considérés uniquement comme des espaces occupés par des activités de loisirs, ce qui justifie directement leur association lors de la définition des orientations, afin que les enjeux de foncier, d'accès, de développement économique, de transition écologique et d'adaptation climatique soient effectivement pris en compte.

Se pose à cet égard la question récurrente des navires abandonnés dans les ports de plaisance, souvent désignés sous l'expression de « bateaux-ventouses ». Ce phénomène concerne plusieurs dizaines de milliers de navires dont l'état d'entretien est extrêmement

¹⁸⁸ Article L. 5331-5 du code des transports.

¹⁸⁹ Article L. 5331-7 du code des transports.

¹⁹⁰ Article L. 5331-8 du code des transports.

variable et qui occupent durablement des emplacements portuaires sans être utilisés. Une procédure existe pour les navires en état de flottabilité abandonnés dans les ports¹⁹¹. L'autorité compétente peut, après une mise en demeure restée sans résultat, s'approprier le navire. Or, le prix de revente de ces biens ne couvre pas les frais liés à cette procédure et échoit aux contribuables locaux et nationaux dont la majorité n'est pas concernée par l'activité de plaisance (environ 1 million de navires de plaisance sont immatriculés en France). Cette situation conduit à s'interroger sur l'opportunité de créer un mécanisme de financement spécifique sur ce sujet¹⁹².

À cet égard, il apparaît utile expertiser les dispositifs existants, les responsabilités respectives des propriétaires, des filières de déconstruction, des assureurs et des autorités publiques, ainsi que les modalités de financement déjà mobilisables afin d'envisager les leviers financiers pouvant être actionnés pour décharger les collectivités de ce poids.

B. Les risques spécifiques liés au mouillage

En dehors des ports¹⁹³, l'État redevient maître en son domaine (public maritime naturel). Dans ce domaine, il convient de distinguer les compétences de gestion des prérogatives.

Le régime de la gestion des mouillages est fixé par les articles R. 2124-39 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, modifiés en dernier lieu par le décret n° 2020-677 du 4 juin 2020, ainsi que par les articles D. 341-2 et R. 341-4 et R. 341-5 du code du tourisme. En principe, la gestion des zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL) est concédée par l'État en priorité à la commune ou à l'EPCI compétent. À défaut, elle est attribuée à une autre personne publique ou privée à la suite d'une procédure de sélection préalable impartiale et transparente.

La police du mouillage poursuit, quant à elle, un objectif distinct. Elle vise à prévenir les difficultés susceptibles de survenir en matière de sécurité maritime, lesquelles présentent une importance particulière sur certains secteurs du littoral méditerranéen où la densité de la flotte de plaisance accroît les risques d'accident, exacerbe les conflits d'usage et peut porter atteinte aux espaces naturels sous-marins.

Dans ce domaine, l'État demeure compétent pour fixer, dans un règlement, les règles de police administrative spéciale¹⁹⁴. Les infractions à la police du mouillage sont constatées par

¹⁹¹ Article L. 5141-1 à L. 5141-7 ; article R. 5141-1 à R. 5141-14 du code des transports.

¹⁹² Ph. Yolka, « Bateaux-ventouses », *Dr. voirie*, juillet - août 2025.

¹⁹³ CE, 14 mars 1986, *Sté Domaine des Barbaresques*, n° 40105.

¹⁹⁴ Article R. 341-4 et R. 341-5 du code du tourisme.

les agents de police judiciaire et par les fonctionnaires de l'État habilités, mais peuvent également, lorsque le bénéficiaire de l'autorisation est une collectivité territoriale, être constatées par des fonctionnaires et agents de ces collectivités, assermentés et commissionnés à cet effet par l'exécutif local¹⁹⁵.

Les zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL) sont également soumises à des exigences de protection de l'environnement. Leur création est ainsi, selon les cas, soumise à un régime de déclaration ou à un régime d'autorisation déterminé, notamment en fonction du coût de l'opération projetée¹⁹⁶. Toutefois, le recours à un critère essentiellement financier apparaît susceptible de susciter certaines interrogations. Une ZMEL peut en effet représenter un investissement limité tout en produisant des incidences significatives sur les milieux marins. À l'inverse, une opération d'un coût élevé peut présenter des effets environnementaux relativement réduits. Une évolution du dispositif permettant une prise en compte plus qualitative des incidences sur les écosystèmes marins pourrait ainsi être envisagée.

C. Les risques environnementaux et de sécurité liés aux industries implantées sur le littoral

La prévention des atteintes à l'environnement constitue une dimension essentielle de la maîtrise des risques associés au développement des activités économiques littorales. À cet égard, l'ordre public environnemental trouve dans les différents régimes de déclaration et d'autorisation environnementales des instruments particulièrement structurés et efficaces.

Au-delà du régime de la « loi sur l'eau », qu'il s'agisse de la déclaration ou de l'autorisation environnementale unique¹⁹⁷, plusieurs dispositifs contribuent à cette protection, parmi lesquels figurent notamment le régime des dérogations relatives aux espèces protégées ainsi que celui des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Ce dernier régime présente une importance particulière pour de nombreuses activités relevant de l'économie bleue. Il s'applique à une grande diversité d'ouvrages, d'installations, d'activités ou d'effluents présents sur le littoral. Certaines de ces activités entretiennent un lien direct avec les espaces maritimes, tels les déchets issus de pollutions accidentelles marines ou les chantiers de construction et de déconstruction navales. D'autres ne sont pas

¹⁹⁵ Article L. 341-10 du code du tourisme.

¹⁹⁶ Article R. 214-1 du code de l'environnement, nomenclature 4.1.2.0.

¹⁹⁷ V. article R. 214-1 du code de l'environnement, nomenclature, IV : création d'un chenal d'accès au port, aménagements portuaires, dragage et rejets, *etc.*

propres au littoral, mais y sont particulièrement présentes, à l'image des industries liées aux hydrocarbures, des fermes piscicoles ou encore de l'exploitation des granulats marins.

Si le régime des ICPE n'a pas été conçu spécifiquement pour les territoires littoraux, il présente néanmoins deux caractéristiques qui justifient une attention particulière.

En premier lieu, il poursuit des objectifs particulièrement étendus de protection de l'ordre public. Son champ de protection couvre non seulement la santé, la sécurité et la salubrité publiques, mais également la commodité du voisinage, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que la conservation des sites, monuments et éléments du patrimoine archéologique. Cette conception particulièrement large de l'intérêt général protégé apparaît spécialement adaptée aux problématiques rencontrées sur le littoral où se concentrent des enjeux humains, économiques, patrimoniaux et environnementaux souvent étroitement imbriqués.

En second lieu, le régime de surveillance et de contrôle, s'il est particulièrement étoffé dans les textes, est parfois mis en œuvre de manière parfois assez laxiste par les agents de l'État, dont les contrôles se font de plus en plus rares à mesure que les moyens y affectés s'épuisent, budget après budget. Il y a là un véritable sujet de préoccupation d'envergure nationale. Ainsi, les difficultés liées à la maîtrise des risques liés à l'économie bleue ne sont pas exclusivement liées à la substance même de la réglementation : elles peuvent également provenir de problèmes de gouvernance.

*

CONCLUSION GÉNÉRALE

Loin de clore le débat sur l'avenir du droit des littoraux, ce bilan dressé quarante ans après l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1986 ouvre des perspectives nouvelles de réflexion. Il invite, surtout, à dépasser l'opposition regrettable entre protection de l'environnement et développement des territoires littoraux. Cette conciliation, loin d'être un renoncement aux exigences environnementales qui ont présidé à l'adoption de la loi Littoral, en constitue au contraire la condition *sine qua non*. De fait, un droit des littoraux peu intelligible, appliqué de manière hétérogène et déconnecté des réalités locales protège en définitive moins efficacement les territoires littoraux qu'un droit clarifié, territorialisé et porté par une gouvernance partagée.

Aussi la première partie de ce rapport s'est-elle proposé de refondre le cadre juridique et institutionnel des territoires littoraux. La clarification du droit applicable devrait ainsi permettre de substituer à une sécurité juridique aujourd'hui tributaire des différentes solutions jurisprudentielles un cadre stable et prévisible, tant pour les collectivités territoriales que pour les porteurs de projets. Cette clarification normative ne saurait toutefois suffire sans une modernisation corrélative de la gouvernance, laquelle suppose de redéfinir les responsabilités respectives de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs économiques, dans une logique de confiance et de partenariat plutôt que de tutelle.

La seconde partie du rapport a, quant à elle, montré que cette refondation juridique et institutionnelle devait s'accompagner d'une adaptation résolue des politiques publiques aux enjeux contemporains des littoraux. Face à l'intensification des dommages naturels – érosion, recul du trait de côte, submersion marine –, il est apparu nécessaire de consolider les dispositifs existants tout en corrigeant les inégalités territoriales et de garantir une répartition plus équitable des préjudices subis par les propriétaires et les collectivités exposés. Parallèlement, la préservation de l'attractivité des territoires littoraux, tant à l'égard du logement que des activités économiques, appelle une régulation mesurée des usages, tandis que le développement de l'économie bleue impose une vigilance renouvelée face aux risques, généraux ou spécifiques, qui l'accompagnent.

Les propositions formulées dans le présent rapport entendent ainsi tracer une voie équilibrée, susceptible de nourrir utilement la réflexion des élus réunis au sein de l'ANEL. En définitive, elles s'attachent à démontrer que l'avenir des territoires littoraux appelle des

réformes guidées par une ambition claire : protéger, habiter, développer et sécuriser ces territoires. Cette ambition suppose de faire confiance aux élus locaux pour construire, au plus près du terrain, les équilibres qu'exige l'intérêt général.

*

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE L'ANEL

PROPOSITIONS D'ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES

Proposition n° 1 (L). – Supprimer la condition de distance du rivage pour les constructions et installations liées à la production d'électricité renouvelable, au traitement des eaux et des déchets (modif. art. L. 121-39-1 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 2 (L). – Réévaluer la forme et le caractère intégrateur du document d'urbanisme appliquant la loi Littoral (modif. art. L. 121-3 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 3 (L). – Étendre l'autorisation des constructions et installations nécessaires aux activités agricoles, forestières ou maritimes aux activités de transformation, conditionnement et commercialisation des produits agricoles (modif. art. L. 121-10 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 4 (L). – Inscrire dans la loi les exceptions à la règle d'inconstructibilité relatives aux constructions nécessaires aux services publics et aux activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (modif. art. L. 121-3 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 5 (L). – Proportionner la garantie communale, permettant de déroger à l'objectif ZAN, à la superficie du territoire et à la population communales (modif. art. 194 de la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience »).

Proposition n° 6 (L). – Élargir la qualification d'« activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau » permettant de justifier l'urbanisation des espaces proches du rivage (modif. art. L. 121-3, 121-17 et 121-22-4 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 7 (L). – Supprimer l'interdiction spécifique des campings et aires de stationnement de caravane dans la bande littorale de 100 mètres (abrog. art. L. 121-8 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 8 (L). – Élargir l'application du régime de la densification des secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages existants (modif. art. L. 121-8 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 9 (L). – Supprimer le seuil démographique conditionnant l'appui des services de l'État aux communes littorales (modif. art. L. 422-8 du code de l'urbanisme).

Proposition n° 10 (L). – Supprimer le décret « trait-de-côte » et généraliser aux communes littorales tous les dispositifs pour l'instant réservés aux communes volontaires, et obliger l'État à mettre en place des Plan de prévention des risques littoraux (PPRL) sur tout le littoral concerné (modif. art. L. 321-15 du code de l'urbanisme ; abrog. décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023).

Proposition n° 11 (L). – Renforcer le rôle et les moyens du Conseil national de la mer et des littoraux (modif. art. L. 219-1-A du code de l’environnement et décret n° 2011-637 du 9 juin 2011).

Proposition n° 12 (L). – Créer une troisième loi spéciale d’aménagement du territoire consacrée aux territoires insulaires (création d’une « loi Îles »).

Proposition n° 13 (L). – Inciter l’État à constituer des associations syndicales autorisées (ASA), afin de mutualiser les coûts liés aux ouvrages publics de protection et de permettre leur subventionnement par l’État (modif. art. L. 219-7 du code de l’urbanisme).

Proposition n° 14 (L). – Créer un fonds d’érosion côtière destiné à contribuer au financement de l’adaptation des territoires littoraux (création renvoyant à la loi de finances initiale pour 2027).

Proposition n° 15 (L). – Adapter l’objectif « ZAN » au recul du trait de côte, notamment en considérant comme renaturées les zones soumises à un projet de recomposition spatiale ou d’adaptation au recul du trait de côte (modif. art. L. 321-15 du code de l’environnement).

Proposition n° 16 (L). – Préciser les conditions d’application des dispositions autorisant, par exception, l’établissement d’ouvrages et de voies sur le littoral (modif. art. L. 121-4 du code de l’urbanisme).

Proposition n° 17 (L). – Étendre les exceptions à l’application de la loi Littoral à la production d’électricité biomasse (modif. art. L. 121-12 du code de l’urbanisme).

Proposition n° 18 (L). – Simplifier la procédure d’autorisation des centrales d’épuration notamment pour en étendre l’application aux ports de plaisance (modif. art. L. 121-4 du code de l’urbanisme).

Proposition n° 19 (L). – Permettre la limitation par la commune des résidences secondaires au-delà des 20 % actuels applicables aux seules nouvelles constructions (modif. art. L. 151-14-1 du code de l’urbanisme).

Proposition n° 20 (L). – Étendre l’exemption de paiement d’une redevance domaniale à tous les services de sécurité, y compris municipaux (modif. art. L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

PROPOSITIONS D’EVOLUTIONS REGLEMENTAIRES

Proposition n° 1 (R). – Rénover la notion d’aménagements légers (modif. art. R. 121-4 du code de l’urbanisme).

Proposition n° 2 (R). – Codifier la jurisprudence en l’adaptant et en l’assouplissant, dans le cadre d’un « méga-décret » de simplification (adopt. décret en Conseil d’Etat).

Proposition n° 3 (R). – Sécuriser la gouvernance des ports et décentraliser la gestion de la police pour assurer leur adaptation aux circonstances locales (abrog. arrêté du 27 octobre 2006).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
PARTIE 1. REFONDER LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES TERRITOIRES LITTORAUX	12
TITRE 1. CLARIFIER LE DROIT APPLICABLE AUX TERRITOIRES LITTORAUX	12
CHAPITRE 1. SIMPLIFIER ET SÉCURISER LE DROIT DES LITTORAUX	13
I. Un droit des littoraux devenu source d'insécurité juridique	13
A. Un empilement de textes et de jurisprudences	13
1. La loi Littoral et ses réécritures successives	13
2. Une jurisprudence administrative dense et parfois contradictoire	15
B. Une application hétérogène selon les territoires	17
1. Un champ d'application sources d'incohérences, en particulier en Outre-mer	17
2. Des disparités révélées par les collectivités locales	19
II. Clarifier et sécuriser le droit applicable	22
CHAPITRE 2. ADAPTER LE DROIT AUX NOUVEAUX ENJEUX LITTORAUX	27
I. Confier aux territoires littoraux une capacité réelle d'urbanisation	27
A. Assouplir les exigences de la loi Littoral	27
B. Assouplir les exigences du « zéro artificialisation nette »	30
II. Sécuriser le cadre juridique de l'économie bleue	33
A. Clarifier les règles applicables aux activités économiques	33
B. Étendre les dérogations à l'application de la loi Littoral	36
1. Adapter le régime des secteurs déjà urbanisés	37
2. Rationaliser le régime des aménagements légers	37
3. Intégrer les activités émergentes de l'économie bleue	38
TITRE 2. MODERNISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES LITTORAUX	39
CHAPITRE 1. RÉORGANISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES LITTORAUX	39
I. Renforcer la responsabilité de l'État et consolider son appui technique aux territoires	40
II. Aménager une gouvernance multi-niveaux reconnaissant aux collectivités une fonction de pilotage territorial	41
CHAPITRE 2. MODERNISER LA GOUVERNANCE DES ESPACES MARITIMES ET PORTUAIRES	46
I. Consolider le rôle stratégique de l'État	46
A. La réforme portuaire : l'affirmation d'un équilibre institutionnel efficace	46
B. Simplifier les procédures administratives relevant de l'État	48
II. Amplifier le rôle des collectivités territoriales et instaurer une relation de confiance entre les acteurs du littoral	50
A. Rationnaliser et décentraliser la gouvernance des ports locaux	50
B. Renforcer la territorialisation des règles d'urbanisme au service de l'économie littorale	52

PARTIE 2. ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES LITTORAUX	53
TITRE 1. RENFORCER LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX	54
CHAPITRE 1. RENFORCER LA PROTECTION DES TERRITOIRES LITTORAUX FACE AUX DOMMAGES NATURELS	54
I. Construire un cadre juridique mieux adapté à la protection des littoraux	55
A. Consolider et rationaliser le recours aux dispositifs spéciaux	56
B. Surmonter l'inégalité de l'intervention étatique afin d'assurer une mise en œuvre uniforme de la protection des littoraux	58
C. Consacrer la spécificité insulaire à l'aide de dispositions législatives spéciales	59
II. Garantir une meilleure répartition des préjudices	60
A. Améliorer les mécanismes d'indemnisation	60
B. Pérenniser le financement de l'adaptation	62
1. L'insuffisance des dispositifs existants	62
2. La nécessité de créer un fonds dédié à l'érosion côtière	63
CHAPITRE 2. REPENSER LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	63
I. Renouveler l'action publique face à l'intensification des phénomènes naturels	64
A. Réévaluer la pertinence des ouvrages de protection contre la mer	64
B. Promouvoir une politique de renaturation des espaces exposés	65
II. Assouplir le cadre juridique existant et développer les capacités d'aménagement	66
A. Généraliser la possibilité de déroger à certaines exigences du ZAN	67
B. Simplifier les procédures environnementales	68
C. Développer les réseaux et équipements publics	69
1. Les conditions : des réseaux et équipements publics maillant les littoraux	69
2. L'objectif : la continuité territoriale des services publics littoraux	74
TITRE 2. PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ ET LES USAGES DES TERRITOIRES LITTORAUX	75
CHAPITRE 1. RÉGULER LES USAGES POUR PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE ENTRE ATTRACTIVITÉ ET HABITABILITÉ	76
I. Réguler le marché du logement face à la pression touristique	76
II. Promouvoir des outils de régulation des activités de camping	79
CHAPITRE 2. PRÉVENIR LES RISQUES LIÉS AUX USAGES DES LITTORAUX	80
I. Prévenir les risques de sécurité publique	81
A. Les risques de sécurité publique liés au tourisme	81
B. Les risques de sécurité publique liés aux conflits d'usages	83
II. Prévenir les risques spécifiques aux espaces littoraux	84
A. Les risques spécifiques liés à la sécurité portuaire	84
B. Les risques spécifiques liés au mouillage	86
C. Les risques environnementaux et sécuritaires liés aux industries littorales	87
CONCLUSION GÉNÉRALE	89
LISTE DES RECOMMANDATIONS DE L'ANEL	91
TABLE DES MATIÈRES	93

