

La Loi Littoral va-t-elle encore frapper ... notre caillou ?

On se souvient sans doute de ce sinistre diktat, relayé sur ce site : *"Un juge montpelliérain a refusé d'accorder le droit de garde à une maman si elle s'installe sur l'île de Sein. Il met en cause un environnement "relativement hostile pour les enfants". (Nouvel Observateur Septembre 2013)*

Il est d'autres façons de tuer les îles, de les transformer en sanctuaires pour les oiseaux et/ou en réserves naturelles pour les touristes citadins, qui pourront s'émerveiller à loisir de l'aspect "sauvage" des éléments ... et des friches couvrant le territoire.

Il suffit par exemple de limiter la liaison maritime hors saison ... Ou d'interpréter la Loi Littoral au maximum de ses contraintes ... Groix est aujourd'hui confrontée à ces deux menaces.

On a beaucoup parlé de la Loi Littoral lors de l'élaboration du PLU (Plan Local d'Urbanisme) adopté en 2006, avec l'accord des services de l'Etat, chargés de contrôler sa conformité avec l'ensemble des prescriptions de la loi.

Cet accord avait nécessité de longues et âpres négociations. Il est remis en cause aujourd'hui, à l'occasion de la révision générale du PLU, actuellement en cours.

Or, le cadre législatif qui s'impose n'a connu aucun aménagement entre-temps. La Loi Littoral n'a pas évolué d'un iota depuis 2006.

Il y a déjà 40 ans l'historien Henri GUERRAND affirmait : "La France est un désert de lois, faute de décrets d'application". Désert de lois, pléthore de jurisprudence.

Si la Loi Littoral a bien été publiée en 1986, il n'en va pas de même de ses décrets d'application¹.

1 A quelques exceptions près, qui ne précisent le texte qu'à la marge et ne nous concernent pas.

Il est néanmoins intéressant de rappeler dans quelles conditions, ces rares décrets ont été publiés.

Devant l'abstention du gouvernement à prendre les décrets prévus, l'association France-Nature-Environnement a saisi le Premier ministre d'une demande pour que ces décrets soient édictés. Le silence gardé pendant quatre mois sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet dont l'association a saisi le Conseil d'Etat pour en demander l'annulation. Dans son arrêt, le 5 juillet 2000, le Conseil d'Etat :

- mentionne "qu'en dépit des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce texte, son abstention à le prendre s'est prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable ; que, dans ces conditions, la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'édicter le décret prévu par l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 ne peut qu'être annulée" ;
- ordonne l'édiction de ces décrets dans un délai de 6 mois, et prononce contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de l'édiction desdites mesures dans le délai prescrit, une astreinte de 1 000 F par jour jusqu'à la date à laquelle la présente décision aura reçu exécution.

Les décrets en cause ont finalement été publiés en 2004

De sorte que sa mise en œuvre est laissée à l'arbitraire et à la géométrie variable des interprétations qu'en font les services décentralisés de l'Etat.

En 2006, ceux-ci ont édicté une circulaire d'application – non publiée au Journal Officiel –, qui était censée aplanir les difficultés, et surtout mettre fin aux risques de contentieux, en apportant des réponses claires et nettes à toutes les questions laissées en suspens par le texte de loi.

Cette circulaire, qui a fondé l'accord de l'Etat sur le PLU de 2006, "justifie" aujourd'hui sa remise en cause.

En dépit des voix de plus en plus nombreuses qui s'élèvent pour contester une interprétation de la Loi, de plus en plus restrictive et normative, c'est-à-dire mortifère, les services de l'Etat continuent d'ignorer la réalité des territoires.

- Odette HERVIAUX, Sénatrice du Morbihan (PS) : *"Ce n'est plus le législateur qui fait la loi mais le juge, par des jurisprudences. On peut avoir autant de décisions différentes que de recours devant la justice. On constate qu'elle est appliquée différemment selon les desiderata des services de l'État dans tel ou tel endroit."*
 - Jacques LE GUEN, Député du Finistère (UMP) : *" l'application de la loi littoral connaît certaines dérives, préjudiciables principalement aux habitants de ces espaces mais aussi à leurs élus. Alors que cette loi devait être une loi de protection et de mise en valeur permettant aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements et aux régions de prendre en main la gestion de leur territoire littoral ", elle est principalement devenue " un instrument de gestion de l'urbanisme aux mains de l'administration et des juges. "*
 - Selon l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, *"l'agriculture en zone littorale souffre énormément de l'application rigide des dispositions de la loi littoral."* En effet, pour l'APCA, *"des activités comme les cultures ou l'élevage nécessitent souvent des locaux techniques, tels que de nouveaux bâtiments d'exploitation, qui sont interdits par la loi littoral!"* Les agriculteurs n'ont donc, par conséquent, *"bien souvent pas d'autre choix que d'abandonner leurs exploitations en zone littorale."*
 - On peut lire sur le site du Sénat : *"Outre l'incertitude qu'elle laisse planer, la jurisprudence*
-

a retenu pendant longtemps une interprétation extensive de la notion d'espace proche du rivage. Ainsi, à titre d'exemple, "la circonstance que des espaces, situés à 1.200 mètres du rivage, en soient séparés par une route et une voie ferrée n'exclut pas la qualification d'espace proche du rivage"

L'interprétation extensive des espaces proches du rivage peut entraîner de sérieux obstacles au développement des activités agricoles, particulièrement dans certains départements. A titre d'exemple, dans la Manche, qui compte plus de 330 km de côtes, la mise en place de productions animales spécifiques, telles que l'agneau de pré-salé peut rendre nécessaire la construction de bergeries en bordure du littoral. En effet, la mise en place d'une AOC d'agneau de pré-salé suppose un pâturage effectif des prés-salés, espace du domaine public maritime recouvert lors des grandes marées de manière continue, il est alors nécessaire que les bergeries soient maintenues, renouvelées ou placées à proximité de ces pré-salés, c'est-à-dire des rivages."

Au terme de moult études et avis d'experts en sciences naturelles, laissant l'espèce humaine hors de leur champ d'investigation², les services de l'Etat dans le Département ont décrété que tout le territoire de Groix devait être considéré comme un "espace proche du rivage".

Or, par cette notion et sa délimitation sur le terrain, l'objectif du législateur était simplement de protéger le front de mer, en incitant les élus locaux à urbaniser l'arrière-pays plutôt que le bord de côte. Dans le cas présent, les services de l'Etat ont donc considéré que notre arrière-pays était le continent !

Ce qui est en contradiction flagrante avec la circulaire de 2006, selon laquelle :

"L'importance de ces règles implique qu'un soin tout particulier soit apporté à la délimitation des espaces proches du rivage en veillant à éviter le double écueil d'une délimitation trop restrictive, qui ne permettrait pas de protéger les espaces les plus proches des côtes ou d'une délimitation trop large, qui aboutirait à interdire l'urbanisation « rétro Littorale », ce qui serait contraire à l'esprit de la loi". Il appartient aux collectivités locales, dans le cadre de l'élaboration de leur schéma de cohérence territoriale ou de leur plan local d'urbanisme, de procéder à cette délimitation.

Pour ce faire, elles doivent prendre en compte l'ensemble des circonstances qui permettent de caractériser les espaces concernés telles que la distance par rapport au rivage de la mer, le caractère urbanisé ou non des espaces séparant les terrains de la mer, l'existence d'une covisibilité entre les secteurs concernés et la mer, l'existence d'une coupure physique (voie de chemin de fer, autoroute, route)... Cette analyse doit reposer sur une approche géographique concrète. En aucun cas, elle ne peut être fondée sur la prise en compte d'un critère unique. En particulier, la distance

2 A leurs yeux, les hommes sont uniquement des prédateurs et des pollueurs de l'environnement

du rivage ne peut être le seul élément à prendre en compte. Dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode conduira en général à considérer que seule la partie la plus proche du rivage est concernée par ces dispositions."

L'assimilation pure et simple de l'île à un "espace proche du rivage", - entérinée, par la suite, dans le SCOT du Pays de Lorient³ - est à l'origine des longues et âpres négociations mentionnées ci-dessus. Où situer les zones d'extension future, où localiser les bâtiments artisanaux et agricoles, si - par définition - il faut éviter d'urbaniser un "espace proche du rivage" et que tout le territoire de l'île en est un ?

Le législateur, qui a quand même tenu compte du fait que de nombreux espaces littoraux étaient déjà urbanisés, a entr'ouvert une porte, en autorisant "une extension limitée de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants."

Il n'y a donc pas de problème, me direz-vous, puisque l'île compte une trentaine de villages. Que nenni !

En 2006, les services de l'Etat avaient finalement accepté d'en reconnaître une vingtaine, qui ont été pourvus d'une zone Nh correspondant à une extension limitée. Aujourd'hui, ils n'en accordent plus qu'un seul : Locmaria.

L'ensemble formé par Port-Tudy et le bourg est considéré comme "une agglomération", le reste est rétrogradé au rang de "hameaux". Et un "hameau" ne peut faire l'objet d'une "extension limitée d'urbanisation". Il lui est interdit de s'étendre à l'extérieur de ses limites actuelles.

RIEN ne vient justifier ce retournement de situation, face auquel se trouvera placée la future équipe municipale.

Peut-on accepter que toute l'urbanisation future - (bâtiments agricoles compris ?) - soit concentrée autour de deux pôles seulement, le bourg et Locmaria ? Peut-on faire fi de l'armature urbaine qui s'est créée sur l'île au fil des siècles, fait partie intégrante de son histoire (Piwisy et Primiture), et constitue le cadre de vie que nous connaissons et apprécions ? Peut-on admettre la dévitalisation et la désertification annoncées des anciens villages redevenus "hameaux" ?

3 Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) du Pays de Lorient, qui s'impose aux PLU communaux, a été approuvé en décembre 2006, peu après l'approbation du PLU de Groix. On y cherche vainement la prise en compte de la spécificité insulaire de Groix.

En l'état actuel de la législation, de la réglementation, et de la jurisprudence, il n'existe aucune définition stricte, univoque, et opposable des notions de "village" et de "hameau". Ce que reconnaît par ailleurs la circulaire de 2006 : *"La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée. Le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale ou celui du plan local d'urbanisme ou de la carte communale pourront utilement se référer à ces traditions locales pour définir les hameaux."*

Si l'on interroge les services de l'Etat sur la raison du déclassement opéré à Groix, ils ne peuvent que brandir l'épouvantail éculé du "risque de contentieux". Auto-censurons nous pour éviter les tribunaux.

Mais, comme le dit à juste titre le dicton, "la peur n'évite pas le danger", et la Bible des services – la circulaire de 2006 – est loin de faire force de loi auprès des tribunaux. Comme l'a écrit le Maire de Crac'h : *"On nous allègue aujourd'hui que cette circulaire qui devait venir nous préciser la loi au vu de la jurisprudence est en contradiction avec l'interprétation et la lecture de la loi qu'en fait le juge."*

En 2006, la reconnaissance par l'Etat d'une vingtaine de villages était fondée sur les quelques vagues indications fournies par la-dite circulaire :

"Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste et le regroupement des constructions. Un hameau est un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum), pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du bourg ou du village.

Les villages sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris dans le passé des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie."

Ne me demandez surtout pas pourquoi Quelhuit, qui compte une chapelle et un lavoir – haut lieu de la vie collective de nos meumées –, et qui a vu se construire quelques maisons depuis 2006, doit être dorénavant considéré comme un "hameau" !

Le SCOT du Pays de Lorient – qui encadre le PLU de Groix – s'est efforcé de préciser un peu plus les choses. Selon lui, *"les hameaux sont des groupements d'habitations sur parcelles limitrophes, d'origine ancienne ou nouvelle, composés de 3 à 15/20 maisons. Les hameaux sont en général dépourvus d'espaces publics et de vie sociale organisée.*

Un groupement d'habitations composé de moins de trois habitations est considéré comme étant de

l'habitat isolé.

Les villages sont des groupements d'habitations d'origine ancienne ou récente, autre que le bourg :

- composés de plus de 15/20 maisons,*
- les villages sont construits au centre d'une voirie rayonnante et hiérarchisée (routes, ruelles, chemins partant vers la campagne),*
- ils sont dotés d'un minimum d'espaces publics aménagés (actuels ou historiques) ou élément(s) patrimonial(aux), fédérateurs de sa vie sociale (ex : chapelle, commun de village, lavoir, place, café, petit commerce, espace de jeu)."*

Quelhuit, Kerlard, Quéhello, Créhal, Le Méné ne répondent-ils pas à ces critères ?

Poursuivons la lecture du SCOT :

"Le caractère de village, ou de hameau, et leur capacité d'extension définies par les PLU doivent être justifiés à partir des critères indiqués dans la définition ci-dessus et des prescriptions décrites ci-dessous.

Prescriptions – Les villages et les hameaux à ne pas renforcer

Cinq cas ont été identifiés :

Ⓞ Les villages et hameaux à fort intérêt patrimonial (ensembles homogènes d'habitat de caractère) qu'il est souhaitable de conserver en l'état, sans adjonction de constructions neuves susceptibles de perturber le bel ordonnancement d'origine. Toutefois, des extensions et constructions nouvelles peuvent être admises sous réserve d'un règlement reprenant strictement les caractéristiques du bâti existant (volume, hauteur, implantation...) et pour autant que les dispositions de la Loi Littoral l'autorisent.

On ne peut s'empêcher de penser à Locmaria, et aux risques que feraient encourir à son "bel ordonnancement d'origine" la focalisation de l'urbanisation sur ce site.

Ⓞ Les villages et hameaux déjà hypertrophiés par l'adjonction de constructions récentes et qui ne peuvent plus supporter de constructions supplémentaires, parce que les réseaux sont à la limite de leur capacité, que les équipements et services publics ou privés sont trop éloignés, que la forme d'urbanisation close sur elle-même ne permet pas de pratiquer des extensions d'urbanisation, etc.

Ⓞ Les risques d'atteinte à une protection préexistante (existence d'un site classé ou d'un périmètre de protection de captage) ou d'incompatibilité avec une orientation d'aménagement du SCoT (empiètement sur une liaison verte d'intérêt intercommunal, un site naturel protégé, une zone humide...).

Ⓞ Les risques d'atteinte à la pérennité d'une exploitation agricole par consommation de terres, morcellement du parcellaire, de difficultés prévisibles de cohabitation avec les riverains, ou de risque de frein à la modernisation, à la mise aux normes ou à l'extension des installations d'une exploitation.

Ⓞ La proximité de zones à risques ou à nuisances (route à grande circulation, installation classée, risque d'inondation, etc.).

Même si le SCOT du Pays de Lorient se dédouane à l'égard de la Loi Littoral et de ses dispositions qui, comme nous l'avons vu, ne sont pas directement applicables, il constitue le document de référence pour le PLU de Groix, en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il est donc tout à fait légitime et possible de s'appuyer sur ses définitions et prescriptions pour refuser les diktats de l'Etat et leur variations injustifiées.