

*Direction générale
de la mer et des transports*

**Circulaire du 20 juillet 2006 relative à la protection
de l'environnement et du littoral**

NOR : DEVD0650371C

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, la ministre de l'écologie et du développement durable, à Mesdames et Messieurs les préfets de région, pour information, à Mesdames et Messieurs les préfets des départements pour attribution.

Depuis le 1^{er} mars 2005, la charte de l'environnement porte au niveau constitutionnel les notions de « milieu naturel » et de « diversité biologique ». Elle affirme que « la diversité biologique est affectée par l'exploitation excessive des ressources naturelles ». Elle proclame le principe de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques (art. 6) et les obligations de prévenir et limiter les atteintes portées à l'environnement (art 4).

Dans sa Résolution du Conseil du 6 mai 1994, puis sa Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, l'Union européenne insiste sur une protection du milieu côtier préservant l'intégrité des écosystèmes littoraux et sur la nécessité d'un contrôle de l'urbanisation.

Ces nouveaux cadres et les menaces qui pèsent sur le littoral impliquent une exigence accrue en matière de protection de celui-ci.

A l'occasion du 20^e anniversaire de la loi littoral, nous souhaitons attirer votre attention sur la nécessité d'appliquer cette loi avec rigueur et volontarisme, afin de concilier, conformément au souhait du législateur, le nécessaire développement des communes littorales avec le respect des objectifs de préservation de l'environnement, qui participe très largement à l'attrait et à la richesse de notre pays.

Dans cet esprit, une première circulaire du 15 septembre 2005, relative à l'application du décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 sur les espaces remarquables, vous a été transmise. Cette circulaire rappelle les conditions qui s'appliquent, de façon générale, à tout aménagement autorisé dans les espaces remarquables. Elle précise les types d'aménagement autorisés, en qualifiant notamment les aménagements légers énoncés à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme et définit les règles de procédure applicables à ces aménagements. Par ailleurs, une circulaire, datée du 14 mars 2006, porte sur l'application de la loi Littoral en matière d'urbanisme. Elle sera complétée par une plaquette pédagogique à destination des élus.

La présente circulaire a pour objet de remettre les objectifs de la loi en perspective, au regard des politiques nationales et européennes en matière de protection et de préservation de l'environnement en général, et de l'environnement littoral en particulier.

**1. Des exigences fortes en matière de protection
de l'environnement littoral**

Dans les faits, plusieurs évaluations récentes confirment l'insuffisante protection de notre littoral.

Ainsi, l'évaluation des performances environnementales de la France, publiée par l'OCDE en 2005, souligne, à nouveau, les pressions majeures qui menacent cet espace sensible, ainsi que la nécessité de renforcer et de mieux appliquer la loi littoral. Par ailleurs, des études de cas ponctuelles montrent que dans certains cas, les articles L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme n'ont pas été appliqués avec la rigueur nécessaire.

En outre, il convient de noter qu'une partie importante du réseau Natura 2000, zones de protection spéciale pour les oiseaux (ZPS) et sites d'importance communautaire (SIC) retenus ou proposés au titre de la directive « habitats faune flore », se situe sur le littoral. Ce réseau doit dès maintenant faire l'objet de mesures de conservation efficaces. Or la loi littoral peut être un outil de protection des sites Natura 2000.

Les articles L. 146-6 et R. 146-1 du code de l'urbanisme, prévoient, la préservation des ZPS, des parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des réserves naturelles. Il importe que ces espaces soient désignés comme espaces remarquables au sens de l'article L. 146-6. Conformément à cet article, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs des communes littorales doivent être classés en espaces boisés au sens de l'article L. 130-1 de ce même code.

Par analogie aux dispositions législatives relatives aux ZPS rappelées ci-dessus, il convient de veiller à ce que les sites Ramsar, et les SIC retenus ou proposés à la Commission européenne au titre de la directive « habitats faune flore » de 1992, qui sont de nature à s'inscrire dans les catégories fixées par l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, soient classés en espaces remarquables au sens de la loi littoral, dès lors qu'ils sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique, classement susceptible d'assurer un régime de protection à ces sites, conformément aux

engagements internationaux pris par la France.

A ce titre, vous voudrez bien nous faire connaître, pour votre département, les surfaces des terrains classés en espaces naturels remarquables au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme et celles des terrains classés en espaces naturels sensibles au sens de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, en précisant la proportion d'espaces naturels remarquables classés en espaces naturels sensibles et acquis ou gérés grâce à la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

Il appartient en premier lieu aux communes d'identifier et de délimiter les espaces remarquables lors de l'élaboration ou de la révision de leur plan local d'urbanisme (PLU). Pour autant l'Etat doit avoir sa propre vision des espaces à qualifier de remarquables afin de pouvoir exercer pleinement son rôle, dans les réunions d'associations notamment. Les études réalisées au sujet des espaces protégés susceptibles de relever d'une qualification d'espaces remarquables pourront utilement être communiquées aux communes dans le cadre du « porter à connaissance » (art. L. 121-2 3^e alinéa du code de l'urbanisme). Vous veillerez avec fermeté à la prise en compte effective des principes visant à la préservation de ces espaces lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme et exercerez, si nécessaire, le contrôle de légalité.

D'une façon générale, les communes littorales devant mettre leur document d'urbanisme en conformité avec la loi littoral, nous vous demandons d'inciter celles qui ne l'auraient pas encore fait à engager cette démarche sans plus tarder. Nous souhaitons, en outre, connaître le nombre de communes concernées (en incluant les communes estuariennes visées par le décret n° 2004-311 du 29 mars 2004) et les superficies ne prenant toujours pas en compte l'application de la loi et, le cas échéant, les raisons expliquant la non mise en conformité. Vous nous transmettez ces éléments pour le 30 septembre 2006.

2. La nécessaire préservation des paysages

La dimension paysagère de la loi littoral, soulignée notamment aux articles L. 321-1 du code de l'environnement et L. 146-2 et L. 146-4 du code de l'urbanisme, doit être rappelée. D'une manière générale, il convient d'apprécier cette dimension paysagère non seulement depuis la terre, mais également depuis la mer.

Vous veillerez, notamment, au respect du principe d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Vous veillerez également à ce que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les PLU prévoient des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation, conformément à l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme et à ce que, en l'absence de SCOT, de schéma d'aménagement régional (SAR) et de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs soit justifiée et motivée dans le PLU par les critères définis à l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme. L'extension de l'urbanisation devra mêler une bonne intégration paysagère des aménagements au respect de la qualité architecturale.

A l'échelle des baies, golfes, bassins et grands lacs, nous vous engageons également à étudier le recours possible à une directive paysagère. Les directives paysagères prévues à l'article L. 350-1 du code de l'environnement, déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères, et sont élaborées à l'initiative de l'Etat ou des collectivités territoriales. Elles peuvent apporter une vision cohérente des enjeux paysagers dans les espaces littoraux, et compléter utilement le travail de planification locale.

3. La conservation des terres agricoles et le maintien de l'agriculture

L'avis du Conseil économique et social du 13 avril 2005 prévoit, qu'au rythme actuel, l'agriculture aura disparu des communes littorales avant un demi-siècle. La surface agricole utile des communes littorales a chuté de 17 % entre 1979 et 1988 (contre 1,4 % pour l'ensemble du territoire) et celle des cantons littoraux de 15 % entre 1970 et 1999. Or la loi littoral peut être un outil de conservation des terres agricoles et donc aider au maintien de l'activité agricole.

D'une manière générale, il importe de veiller à ce que les documents d'urbanisme tiennent compte de la protection des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, conformément à l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme.

4. La prévention des risques

Une approche renforcée des risques sur le littoral est tout à fait indispensable. Les études et projections en matière de réchauffement climatique, élévation du niveau des mers, inondations, érosion côtière, étalement urbain, suggèrent une vulnérabilité accrue du littoral dans les années à venir. La Recommandation du 30 mai 2002 susmentionnée insiste particulièrement sur ce sujet. Ce sont aujourd'hui 1 800 km de côte qui régressent, dont plus de 50 % de plage, qui justifient d'autant plus le principe d'inconstructibilité dans la bande de 100 mètres.

De façon générale, les dispositions d'urbanisme de la loi littoral, si elles sont correctement appliquées, peuvent faciliter la prévention et la diminution du coût des inondations et l'adaptation aux conséquences du changement climatique ; elles permettent de renforcer la maîtrise de l'urbanisation en zone côtière soumise à un risque naturel. L'article L. 146-4 III du code de l'urbanisme permet aux collectivités d'étendre la zone inconstructible en dehors des zones urbanisées au-delà de 100 mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient. Il vous appartient d'inciter

les communes à mieux exploiter cette possibilité. Elle devra être systématiquement envisagée dans les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), les directives territoriales d'aménagement (DTA) et, le cas échéant, les chapitres individualisés des schémas de cohérence territoriale valant SMVM.

Il vous revient également d'engager prioritairement l'élaboration des plans de prévention des risques en fonction des enjeux recensés sur le littoral : érosion, submersion, inondation... A cet égard, les plans de prévention multirisques devront être développés permettant de traiter à la fois des thématiques inondation (dont : submersion marine) et mouvement de terrains (dont : érosion côtière).

Face à l'importance de ces enjeux, la loi littoral est un instrument de réponse fort. Elle s'inscrit parfaitement dans la logique de l'ensemble des textes intervenus, tant au niveau national qu'international, dont l'objet est de promouvoir un développement à la fois équilibré et respectueux de l'environnement. Elle contribue au respect de la charte de l'environnement ; elle constitue un instrument de mise en œuvre de la stratégie nationale de la biodiversité ; elle favorise l'application des conventions internationales sur l'environnement et la biodiversité (Convention de Ramsar ; Convention de Berne ; Convention européenne du paysage ; directive cadre sur l'eau ; directives Habitats et Oiseaux ; recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières européennes). Elle accroît la protection juridique vis-à-vis de ces textes. Elle fait enfin écho à une demande sociale d'un développement et d'un tourisme durables plus soucieux de la préservation des milieux naturels.

Il est donc fondamental de veiller à une stricte application des dispositions de la loi littoral, garante de la richesse et de l'attractivité du littoral métropolitain et d'outre-mer.

Vous voudrez bien nous tenir informés sous le double timbre du ministère de l'écologie et du développement durable, et du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer des difficultés que vous rencontrerez dans l'application de la loi littoral, particulièrement dans celle des points rappelés ci-dessus.

Pour le ministre et par délégation :
*Le sous-directeur des ports, des voies
navigables,
et du littoral,*
J.-B. Maillard