

L'ENCADREMENT DE LA MISE EN VALEUR DE LA MER PAR LA LOI LITTORAL

[Olivier Lozachmeur](#)

Lavoisier | « [Revue juridique de l'environnement](#) »

2012/5 n° spécial | pages 57 à 74

ISSN 0397-0299

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2012-5-page-57.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'ENCADREMENT DE LA MISE EN VALEUR DE LA MER PAR LA LOI LITTORAL

Olivier LOZACHMEUR

Consultant en droit et en gestion intégrée du littoral
Maître de Conférences associé à l'Université d'Artois

Bien qu'elle soit essentiellement connue pour ses dispositions relatives à l'encadrement de l'urbanisation (codifiées aux articles L. 146-1 à 9 du Code de l'urbanisme), la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral¹, concerne également le milieu marin.

Ainsi, en plus de ses dispositions relatives à la qualité des eaux (dont les eaux de baignade) de ses articles 9 à 17, et au domaine public maritime (art. 25 à 29), la loi Littoral comprend trois dispositions qui intéressent directement l'encadrement de la mise en valeur de la mer.

Les deux premières figurent aux articles L. 146-6 et L. 146-4-III du Code de l'urbanisme et concernent respectivement les espaces marins dits « remarquables » et les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables (I).

La troisième est issue de l'article 18 de la loi Littoral et concerne les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). L'article 18 a complété l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983² qui a institué ces schémas, en renforçant leur caractère « maritime »³. Le régime juridique de ces schémas a depuis été profondément modifié par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005⁴, qui permet désormais aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) littoraux d'intégrer un volet valant SMVM (II).

1. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JO* du 4 janvier 1986, p. 200.

2. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JO* du 9 janvier 1983, p. 215 et décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, *JO* du 9 décembre 1986, p. 14791.

3. Voir J.-M. Bécet, « Les schémas de mise en valeur de la mer », *RJE*, 4-1990, p. 507.

4. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, *JO* n° 46 du 24 février 2005 p. 3073.

I. – L'ENCADREMENT DE LA MISE EN VALEUR DE LA MER PAR LES ARTICLES L. 146-6 ET L. 146-4-III DU CODE DE L'URBANISME

A) L'ARTICLE L. 146-6 ET LES ESPACES MARINS

L'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme est avec l'article L. 146-4-III relatif à la bande des cent mètres, l'article le plus protecteur de la loi Littoral. Les espaces protégés au titre de l'article L. 146-6, communément appelés espaces « remarquables », sont en effet soumis à une inconstructibilité de principe⁵ et ne peuvent accueillir que les aménagements légers⁶ exhaustivement listés à l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme⁷.

L'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme énonce que les « documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».

Cet article ajoute qu'un « décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver », parmi lesquels figurent un certain nombre d'espaces pouvant être considérés comme marins : « les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers, 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 européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ».

Cette liste comprend également, pour les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves. Le décret prévu par l'article L. 146-6 a été publié le 20 septembre 1989⁸ et ses dispositions sont codifiées à l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme.

Cet article reprend la liste de l'article L. 146-6 en y ajoutant plusieurs espaces et milieux marins ou pouvant être marins : les estrans, les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants, les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, parties naturelles des sites inscrits ou classés et des parcs nationaux, les réserves naturelles, les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables.

5. CE, 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadel, n°127025.

6. Circulaire UHC/PS1 n° 2005-57 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le Code de l'urbanisme, *Bulletin officiel du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*, n° 18-2005, p. 1502.

7. Voir notamment J.-C. Car et J. Trémeau, « Les aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2004, p. 246-260 ; et R. Hostiou, « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », *AJDA*, 21 février 2005, p. 370-372.

8. Décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux devant être précédés d'une enquête publique, *JO* du 26 septembre 1989, p. 12130.

Il est important de rappeler que tous ces espaces ne doivent pas être protégés par les dispositions de l'article L. 146-6. En effet seuls sont préservés les milieux qui figurent dans la liste de l'article R. 146-1 et qui « constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique ».

Malgré la volonté du législateur et des auteurs du décret du 20 septembre 1989, le bilan de la loi Littoral réalisé par le ministère de l'Équipement en 1999⁹ a reconnu que « les espaces marins ont très peu été pris en compte » dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 146-6, qui avait déjà permis de protéger à l'époque plus de 14 % du territoire des communes littorales.

Un autre rapport précise que la possibilité de protéger les espaces marins au titre de l'article L.146-6 est même « par principe exclue dans certains départements, en raison de l'absence d'enjeux, soit de l'existence de règles particulières au domaine public maritime qui permettent à l'Etat de contrôler étroitement les occupations de ce domaine ».

Cette étude ajoute que « d'autres départements ont par contre procédé à des délimitations intégrant de très importantes surfaces marines et d'estran et que d'autres départements ont inclus ces espaces et milieux de façon ponctuelle dans la catégorie des espaces remarquables »¹⁰. Dans certaines régions, de nombreux plans locaux d'urbanisme (PLU) identifient et protègent ainsi d'importantes parties d'estran mais pas d'espaces non découverts par la mer.

Ce constat est confirmé par une lettre adressée au préfet des Côtes-d'Armor par le ministre de l'Équipement en 1994 dans laquelle ce dernier précise qu'il n'est « ni opportun, ni justifié de préserver systématiquement tous les espaces marins au titre de l'article L.146-6 ».

Le ministre ajoute que « ce n'est que lorsqu'un intérêt particulier a été clairement identifié qu'il peut être envisagé de couvrir une partie de l'espace marin par un zonage entraînant une préservation de cet espace ».

Il conclut en insistant sur le fait que de son point de vue « un zonage de la mer ne présente dans la quasi-totalité des cas aucun intérêt et risque même d'introduire des contraintes qui, si elles ne sont pas suffisamment étudiées, peuvent aller jusqu'à s'opposer à une gestion conforme à la vocation de ce domaine »¹¹.

Cette mise en œuvre des dispositions de l'article L. 146-6 en mer n'a pas non plus été facilitée par le juge administratif, qui a notamment considéré qu'un article de la loi Littoral ne pouvait être invoqué pour contester la légalité d'un décret accordant à six entreprises d'extraction de granulats une concession de sables siliceux marins d'une superficie de 8,2 km² portant sur les fonds du domaine public maritime situés à 4,5 milles marins des côtes du département de Loire-Atlantique et de celui de la

9. DGUHC et DTMLP, « Rapport au Parlement sur l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », *Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, 1999, Paris, p. 14.

10. SCE, « Etudes sur les modalités d'application de la loi Littoral », *Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement*, Paris, 2003, p. 17.

11. Lettre citée par P. Fraisseix, « Le juge administratif et l'article L. 146 du Code de l'urbanisme : onze années d'interprétation prétorienne », *Revue française de droit administratif*, 1998, p. 840.

Vendée. En effet, pour le Conseil d'Etat, « cette concession ne se situant pas sur le littoral, le moyen tiré de ce qu'elle aurait été accordée en violation des dispositions précitées de l'article 24 de la loi du 3 janvier 1986 ne peut être accueilli »¹².

Toutefois, depuis quelques années, plusieurs éléments ont contribué à une plus grande protection des espaces marins par les dispositions de l'article L. 146-6.

Ainsi, à l'occasion des vingt ans de la loi Littoral, les ministres de l'Environnement et de l'Équipement ont demandé aux préfets dans une circulaire du 20 juillet 2006, que « par analogie aux dispositions législatives relatives aux ZPS¹³, 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 »¹⁴.

Suite à la mise en place de Natura 2000 en mer, de très nombreux sites devraient donc être protégés au titre de l'article L. 146-6, qui n'autorise, rappelons-le, que l'installation des aménagements légers listés à l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, en application de cette circulaire, certains schémas de cohérence territoriale littoraux classent en espaces « remarquables » les sites Natura 2000 marins ou terrestres et marins (ZPS, SIC et ZSC) situés sur leur territoire. Le document d'orientation et d'objectifs du SCoT de l'Odet¹⁵ identifie ainsi d'importants espaces « remarquables » en mer en s'appuyant sur le fait qu'ils appartiennent à un site Natura 2000.

Ces éléments nous renvoient à la question plus globale, que nous ne traiterons pas ici, du zonage de la mer par les documents locaux d'urbanisme : les SCoT et les PLU doivent-ils s'étendre en mer ? Leur zonage doit-il couvrir toute la mer territoriale ? L'Etat doit-il délimiter le territoire des communes en mer ?...

Un décret de janvier 2012¹⁶ vient d'apporter une réponse à une de ces nombreuses questions en dispensant de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable situées sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer.

Ces dispositions sont venues compléter celles de l'article 167 de la loi dite Grenelle 2, qui a modifié l'article L. 146-4-III du Code de l'urbanisme afin d'autoriser dans la bande des cent mètres les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

12. CE 5 juillet 1999, Comité local des pêches maritimes et des élevages marins de Noirmoutier, n°197287.

13. Zones de Protection Spéciale définies en application de la directive Oiseaux de 1979. Avec les Sites d'Intérêt Communautaire (SIC) et les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) définies en application de la directive Habitat de 1992, les ZPS forment le réseau Natura 2000.

14. Circulaire du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral, *Bulletin officiel du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable*, n° 06-14, 2006.

15. Disponible sur www.scot-odet.fr

16. Décret n° 2012-41 du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, *JO* du 14 janvier 2012, p. 708.

B) LA LOI LITTORAL ET LES ÉNERGIES MARINES RENOUVELABLES

La seule modification de la loi Littoral effectuée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, concerne l'article L. 146-4-III relatif à bande des cent mètres.

Cet article prévoit depuis 1986 qu'en « dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 ». De fait, seules des constructions dites en « dent creuse » au sein de ces espaces urbanisés peuvent être réalisés dans la bande des cent mètres. L'article L. 146-4-III précise cependant que « cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

Un poste de surveillance de la plage (TA Caen, 27 décembre 1990, Sahuguede, n° 88506), un poste de secours (TA Nice, 25 novembre 1997, Association de défense du site sur le littoral de La Garde et du Pradet, n° 943022), un atelier de mareyage (CE, 23 juillet 1993, Commune de Plouguerneau, n° 127513), une ferme aquacole (CE 11 février 2004, SA France Travaux, n° 212855), un établissement conchylicole (CAA Bordeaux, 24 avril 2003, Commune d'Angoulins-Sur-Mer, n° 99BX00960), un local secours-sanitaire qui ne constitue qu'un aménagement d'une construction existante, diverses installations destinées aux loisirs nautiques, des vestiaires d'une base de planches à voile (CAA Lyon, 21 février 2001, Mme et Mlle Bianco, n° 95LY01244) figurent ainsi notamment parmi les constructions et installations qui peuvent bénéficier de cette dérogation.

A l'inverse, le juge a considéré que la construction ou l'extension d'une maison (CAA Nantes, 31 décembre 2001, Préfet du Finistère, n° 99NT01477), la construction de commerces d'accastillage, d'espaces de restauration, de boutiques (TA Nantes, 21 avril 1987, Epoux Angibeaud), d'un bar-restaurant (CE 9 octobre 1996, UDVN 83, n° 161555), d'un centre d'isothérapie (TA Lille, 24 oct. 1988, Société Nord-Nature), une thalassothérapie (TA Nice, 17 déc. 1987, Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine, n° 157287), une installation destinée au stockage de bateaux (TA Nice, 19 décembre 2002, M. Branche, n° 05650), un abri à bateaux (TA Nice, 20 novembre 1997, M. François Lang, n° 93619), un hôtel (TA Marseille, 5 juillet 1990, Association « Les Verts 13 », n° 894339), l'aménagement et l'extension d'un bâtiment industriel afin d'y réaliser 120 logements (TA Lille, 8 juillet 1997, SA Bellevue les Dunes, n° 97437), un camping (CE, 25 septembre 1996, Commune de Sangatte, n° 138197), un abri de jardin (CAA Lyon, 21 février 1995, n° 931979) ou une aire de jeux (TA Rennes, juin 2009, Commune de Sarzeau) ne peuvent être réalisées dans la bande des cent mètres en dehors des espaces urbanisés.

En outre, comme l'a clairement énoncé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 8 octobre 2008, il n'y a pas lieu de distinguer pour l'application des dispositions de l'article L. 146-4-III « entre les constructions ou installations nouvelles et celles portant extension d'une construction ou d'une installation existante », ce qui implique notamment que « des changements de destination ne sont possibles que dans le cadre de l'exception » relative aux constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat a considéré 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 au sens du III de l'article L. 146-4 ». Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé la position de la CAA de Nantes qui avait estimé que « l'implantation de sanitaires publics et d'objets mobiliers destinés à l'accueil du public dans les casemates existantes entraine dans le champ des exceptions à l'interdiction de toute construction ou installation dans la bande littorale des cent mètres » (CE 8 octobre 2008, M. et Mme Louis A., n° 293469).

Sur la base de l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 octobre 2008, les extensions des constructions ou installations existantes et les changements de destination sont donc interdits dans les espaces non urbanisés de la bande des cent mètres. Toutefois, un changement de destination peut être autorisé pour des raisons de santé ou de salubrité publiques, ainsi que dans le cadre de la dérogation liée aux services publics ou activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Au regard de ces dispositions et de la jurisprudence, il apparaissait difficile d'autoriser l'installation, en dehors des espaces urbanisés de la bande des cent mètres, des ouvrages nécessaires au raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité.

Afin de ne pas compromettre le développement des éoliennes, hydroliennes, installations houlomotrices et marémotrices, ainsi que des dispositifs utilisant l'énergie thermique des mers, le législateur a donc modifié l'article L. 146-4-III afin de préciser que les « ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables » peuvent être installés en dehors des espaces urbanisés de la bande des cent mètres.

Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement et un décret en Conseil d'Etat doit fixer « les conditions de réalisation » de ces ouvrages. Le législateur a cependant tenu à préciser que « les techniques utilisées pour la réalisation de ces raccordements sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental », ce qui exclut les bâtiments accueillant les transformateurs et les interconnexions.

Avec cette modification de l'article L. 146-4-III, la loi Littoral a été adaptée au futur développement des énergies marines renouvelables et à la nécessité les raccorder au réseau de transport et de distribution, mais plusieurs problèmes subsistent cependant :

– La modification introduite par l'article 167 de la loi Grenelle 2 ne concerne pas les articles L. 156-1 et suivants du Code de l'urbanisme, qui se substituent notamment aux dispositions de l'article L. 146-4-III dans les départements d'outre-mer. Bien que l'article L. 156-2 énonce qu'en « dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale définie à l'alinéa précédent sont réservés aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer », il aurait été plus simple d'étendre la dérogation aux DOM. Il est vrai que la notion « d'usage de la mer » (L. 156-2) semble moins contraignante que celle de « proximité immédiate de l'eau »

(L. 146-4-III), mais tout dépendra de l'interprétation des communes, des services de l'Etat et du juge administratif... ;

– Le régime juridique des espaces « remarquables » protégés au titre de l'article L. 146-6 ne permet pas d'y installer des ouvrages de raccordement aux réseaux d'électricité.

Un projet de décret d'octobre 2011 avait prévu de modifier l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme afin d'autoriser dans les espaces « remarquables », « les ouvrages souterrains de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, situées sur le domaine public maritime immergé, citées à l'article R. 421-8-1 »¹⁷.

Ce projet de décret n'a pas été publié car le Conseil d'Etat a considéré qu'il manquait de base légale et qu'il convenait de modifier l'article L. 146-6 pour autoriser ces ouvrages dans les espaces « remarquables » terrestres et marins.

En octobre 2012, un amendement gouvernemental a ainsi prévu d'ajouter un alinéa à l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme qui prévoit que « peuvent être également autorisées les canalisations électriques souterraines de raccordement au réseau public de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables ».

Cet alinéa ajoute que « l'autorisation est refusée si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables » et que « leur réalisation est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1^{er} du Code de l'environnement ». Il énonce enfin que « la réalisation des travaux doit utiliser des techniques exclusivement souterraines ».

Cet amendement a été adopté par l'Assemblée nationale le 4 octobre lors du vote de la proposition de loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et doit désormais être étudié par la Sénat¹⁸.

II. – L'ÉVOLUTION DU RÉGIME JURIDIQUE DES SCHÉMAS DE MISE EN VALEUR DE LA MER

A) LES APPORTS DE LA LOI LITTORAL

Bien qu'elle fût qualifiée de « redondante » par rapport à la rédaction initiale de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer¹⁹

¹⁷. Projet de décret relatif aux installations marines de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et aux aménagements légers mentionnés à l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. L'article R. 421-8-1, issu du décret du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, précise que ces sources comprennent « notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices ainsi que celles utilisant l'énergie thermique des mers ».

¹⁸. www.senat.fr/dossier-legislatif/pp112-019.html

¹⁹. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO du 9 janvier 1983, p. 215.

par le rapporteur du projet de loi au Sénat²⁰, la modification du régime juridique des SMVM par l'article 18 de la loi Littoral, présente plusieurs intérêts.

Le premier est d'introduire dans la loi Littoral, grâce à un amendement adopté en commission, « ceux qui en sont un peu les grands absents, à savoir les schémas de mise en valeur de la mer ». Le rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale a ainsi tenu à rappeler « l'importance qu'il attachait à la mise en place des schémas de mise en valeur de la mer, qui doivent être des instruments privilégiés de l'aménagement du littoral »²¹.

Les dispositions de l'article 18 témoignent « également de la volonté de la commission de voir accélérer l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer que le nouveau texte législatif (la loi Littoral) rend encore plus nécessaires »²².

De fait, le décret prévu par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, qui était attendu depuis plus de trois ans, sera publié quelques mois après le vote de la loi Littoral²³.

Le second intérêt réside dans le texte lui-même, puisque l'article 18 complète et précise l'article 57 dans sa version de 1983. Entre 1983 et 1986, l'article 57 énonçait que les SMVM fixent « les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral ». A cet effet, ils déterminent « la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs » et « précisent les mesures de protection du milieu marin ».

L'article 18 de la loi Littoral ajoute un alinéa à cet article, qui précise que les SMVM « déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime ».

Ce nouvel alinéa ajoute que les SMVM « peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral ».

La loi Littoral a ainsi renforcé le caractère « marin » des SMVM, en conditionnant l'utilisation des secteurs terrestres attenants à la détermination de la vocation des différents secteurs de l'espace maritime. En outre, les SMVM peuvent édicter des sujétions applicables aux milieux fluviaux et terrestres s'ils sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral.

Depuis 1986, les SMVM reposent donc sur une véritable approche mer-terre, alors qu'ils reposaient auparavant sur une approche plus terrestre, les dispositions spécifiques au milieu marin étant citées en dernier dans la version initiale de l'article 57. De fait, « en ce qui concerne la définition des vocations, l'interface mer-terre se conçoit

20. J. De Rohan, « Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », *Sénat*, n° 191, 12 décembre 1985, p. 50.

21. J. Lacombe, « Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », *Assemblée nationale*, n° 3084, 19 novembre 1985, p. 14 et 15.

22. J. Lacombe, p. 65.

23. Décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, *JO* du 9 décembre 1986, p. 14791.

comme une interaction hiérarchisée tenant compte en premier lieu « de ce que dicte la mer » et ensuite « de ce que renvoie la terre » »²⁴.

C'est essentiellement en raison du fait qu'ils s'étendent à la fois en mer et sur terre et qu'ils ont pour objectif de définir des principes de compatibilité entre les différents usages du littoral, que les SMVM sont considérés²⁵ comme des instruments susceptibles de favoriser une « gestion intégrée des zones côtières ».

Le concept de GIZC a en effet d'abord été créé pour répondre aux problèmes posés par la séparation des approches, de la gestion et des régimes juridiques applicables aux zones terrestres et marines situées de part et d'autre du rivage. La nécessité de mettre en œuvre une intégration terre-mer a ainsi été la première à être mise en avant dans les études relatives à la GIZC réalisées dans les années soixante-dix et quatre-vingt²⁶.

Malgré le souhait exprimé par les députés d'accélérer l'élaboration des SMVM, il faudra attendre 1995 pour que le premier schéma de ce type soit approuvé²⁷, puis le milieu des années 2000 pour que les trois seuls autres schémas voient le jour (bassin d'Arcachon en décembre 2004, golfe du Morbihan en février 2006 et Trégor-Goëlo en décembre 2007)...

De fait, en 2004, le sénateur P. Gélard peut aisément souligner à propos de ces schémas que « force est de constater que leur bilan est très insatisfaisant en métropole, puisque depuis plus de vingt ans, un seul schéma, celui de l'étang de Thau, a été approuvé le 20 avril 1995 ». Il ajoute que « l'échec des SMVM et l'extrême lenteur d'élaboration des DTA, dont la procédure relève de l'Etat, doivent conduire à une refonte des documents de planification ».

Dans son rapport, le sénateur Gélard va ainsi proposer de confier « aux SCoT la possibilité, actuellement réservée aux SMVM, de déterminer les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et d'édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral ».

Ainsi, « l'initiative et l'élaboration des dispositions relèveront de la compétence des collectivités, l'accord de l'Etat restant nécessaire pour les dispositions concernant le volet maritime »²⁸ du SCoT.

Profitant de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (dite loi DTR) par le Sénat en avril 2004, P. Gélard va faire adopter cette réforme²⁹,

24. Bureau du domaine public maritime et du littoral, *La méthodologie des schémas de mise en valeur de la mer*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1994, Paris, p. 6.

25. Voir J.-M. Bécet, « SMVM et aquaculture », *Revue de Droit Rural*, n° 211, 1993, p. 103 ; A.-H. Mesnard, « Le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime », *DMF*, n° 560, 1996, p. 536 ; D. Voinet, « Discours lors des XIX^{es} journées nationales d'études de l'Association nationale des élus du littoral », *ANEL*, 1998, p. 3.

26. B. Cicin-Sain, « Sustainable development and integrated coastal management », *Ocean and Coastal Management*, Vol. 21, n° 1-3, 1993, p. 27.

27. Décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, *JO* n° 94 du 21 avril 1995, p. 6215. Voir A.-H. Mesnard, « Le premier SMVM : le bassin de Thau et sa façade maritime », *Droit Maritime Français*, n° 560, 1996, p. 529 à 536.

28. P. Gélard, *L'application de la « loi Littoral » : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Groupe de travail sur l'application de la loi Littoral de la Commission des affaires économiques et de la Commission des lois, *Sénat*, n° 421, 2004, p. 34 et 42.

29. Article 235-III de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, *JO* n° 46 du 24 février 2005 p. 3073.

en modifiant la partie de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 que nous n'avons pas encore évoquée, et qui concerne les modalités d'élaboration et d'approbation des SMVM.

B) LA POSSIBILITÉ POUR LES SCOT DE DISPOSER D'UN VOLET VALANT SMVM

1. La nouvelle procédure d'élaboration des SMVM

La réforme « Gélard » est une petite révolution au niveau juridique car non seulement elle transforme profondément le régime juridique des schémas de mise en valeur de la mer, mais elle le fait en modifiant largement le régime des SCoT, en permettant aux élus locaux de prendre d'importantes initiatives en matière de gestion du domaine public maritime et en introduisant une procédure de codécision pour l'adoption d'un document d'aménagement et d'urbanisme...

En effet, l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 énonce depuis 2005 que les SMVM sont « élaborés selon les modalités prévues soit aux articles L.122-1 et suivants du Code de l'urbanisme, soit au présent article ». Il existe ainsi deux procédures d'élaboration et d'approbation des SMVM : une initiée et menée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de SCoT et une autre initiée et menée par l'Etat...

Contrairement à ce que souhaitait le sénateur Gélard, le Gouvernement a tenu à ce que l'Etat conserve la possibilité d'élaborer et d'approuver seul des SMVM, mais selon une procédure plus déconcentrée que par le passé. Le décret en Conseil d'Etat nécessaire entre 1983 et 2005 pour approuver un SMVM est ainsi remplacé par un arrêté du préfet depuis le vote de la loi DTR.

Toutefois, un décret en Conseil d'Etat demeure nécessaire en cas d'avis défavorable des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci.

Il apparaît cependant peu probable que l'Etat se lance à nouveau dans l'élaboration de SMVM mais le fait que cette procédure existe et qu'il « menace » de la mettre en œuvre lui permettrait d'inciter fortement un EPCI à élaborer un SMVM dans le cadre de son SCoT. Cette procédure a également été prévue pour mener à bien les deux projets de SMVM qui existaient au moment du vote de la loi DTR et qui ont été approuvés en 2006 (golfe du Morbihan) et 2007 (Trégor-Goëlo).

Comme le premier n'avait pas encore fait l'objet d'une mise à disposition du public à la date de publication de la loi DTR du 23 février 2005, il a pu se voir appliquer la nouvelle procédure et été approuvé par arrêté du préfet du Morbihan³⁰. Le second, bien qu'approuvé en 2007, avait fait l'objet d'une mise à disposition du public avant cette date et a été approuvé par décret en Conseil d'Etat³¹.

30. Arrêté du préfet du département du Morbihan du 10 février 2006 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan.

31. Décret du 3 décembre 2007 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin Trégor-Goëlo, JO n° 282 du 5 décembre 2007, p. 19641.

La seconde procédure est plus intéressante car plus innovante et quasiment unique, du moins pour la métropole³², puisque dans les départements d'outre-mer, les schémas d'aménagement régionaux (SAR) élaborés par les conseils régionaux sont approuvés par décret en Conseil d'Etat et comportent eux aussi un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (art. L. 4433-9 du CGCT).

Cette procédure est prévue par les articles L. 122-1-11 et suivants du Code de l'urbanisme, ce dernier énonçant que « lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer tel que défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre ».

Ce chapitre individualisé est communément appelé volet SMVM du SCoT, ou comme dans le rapport Gélard, volet « maritime » du SCoT. Dans certaines régions, il est appelé volet « littoral »³³, ce qui peut laisser croire à certaines personnes qu'il permet d'adapter la loi Littoral, ou d'y déroger, ce qui n'est évidemment pas le cas³⁴.

Il est important d'ajouter que l'article L. 122-1-11 renvoie explicitement à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, qui demeure donc la référence pour les SMVM élaborés par l'Etat, ainsi que pour les volets SMVM des SCoT.

L'article le plus important est l'article L. 122-8-1 qui prévoit que « les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer et relatives aux orientations fondamentales de protection du milieu marin, à la gestion du domaine public maritime et aux dispositions qui ne ressortent pas du contenu des schémas de cohérence territoriale tel qu'il est défini par l'article L. 122-1-1 sont soumises pour accord au préfet avant l'arrêt du projet ».

En cas d'élaboration d'un volet SMVM de SCoT, une différence doit donc être faite entre les dispositions qui ressortent du contenu des SCoT tel qu'il est défini par l'article L. 122-1-1 et les autres dispositions, qui comprennent notamment celles relatives aux orientations fondamentales de protection du milieu marin et à la gestion du domaine public maritime. Dans le premier cas, l'EPCI est compétent pour élaborer et approuver les dispositions (comme pour n'importe quel SCoT non littoral ou qui ne comprend pas un volet SMVM), dans le second il doit obtenir l'accord du préfet.

Le volet SMVM du SCoT relève donc d'une procédure de codécision qui oblige les élus représentés au sein de l'EPCI compétent en matière de SCoT et le préfet à se mettre d'accord sur un projet avant qu'il ne soit arrêté par l'EPCI. L'article L. 122-11 prévoit évidemment qu'à l'issue de l'enquête publique, le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer ne peut être modifié qu'avec l'accord du préfet, ce qui empêche toute modification par le seul EPCI après l'arrêt du projet.

32. Si le Schéma Directeur d'Ile-de-France (SDRIF) est élaboré par le Conseil Régional d'Ile-de-France et approuvé par décret en Conseil d'Etat (art. L. 141-1 et suivants du Code de l'urbanisme), il ne concerne qu'une région bien particulière et non l'ensemble du pays.

33. Voir H. Coulombié, « Littoral : le retour vers l'équilibre », *BJDU*, 1/2006, p. 4.

34. CE 14 novembre 2003, Commune de Bonifacio, n° 228098 : « si le schéma d'aménagement de la Corse approuvé par décret en Conseil d'Etat du 7 février 1992 a valeur de schéma de mise en valeur de la mer en vertu de l'article L. 144-2 du Code de l'urbanisme, ce schéma n'a pas entendu déroger aux dispositions du II de l'article L. 146-4 avec lesquelles il doit, en tout état de cause, être compatible en vertu de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme ».

Ces dispositions législatives ont été précisées par un décret du 8 novembre 2007³⁵, qui a modifié le décret du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des SMVM. Ce décret du 5 décembre 1986 modifié concerne les SMVM qui peuvent encore être élaborés par l'Etat, mais celui-ci n'a initié aucun projet depuis celui du golfe du Morbihan en mars 2000... Il s'agit d'une procédure conduite par le préfet, avec l'appui du préfet maritime, en concertation avec les collectivités et les acteurs locaux concernés³⁶.

2. Le contenu du volet SMVM et sa « place » au sein du SCoT

Ce décret a également modifié l'article R. 122-2 du Code de l'urbanisme relatif au contenu des SCoT. Cet article prévoit désormais que lorsque le SCoT comprend un chapitre individualisé valant SMVM, le « rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale décrit les conditions de l'utilisation de l'espace marin et terrestre du littoral, indique les perspectives d'évolution de ce milieu et explique les orientations retenues, en matière de développement, de protection et d'équipement ».

Le décret du 8 novembre 2007 a également ajouté trois alinéas à la fin de l'article R. 122-3 du Code de l'urbanisme qui est relatif au contenu du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT. Un de ces alinéas reprend en grande partie les dispositions de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983. Le volet SMVM du SCoT doit ainsi mentionner « les orientations relatives aux cultures marines et aux activités de loisirs », préciser « les mesures de protection du milieu marin » et définir les « orientations et principes de localisation des équipements industriels et portuaires, s'il en est prévu ».

Le seul apport du décret du 8 novembre 2007 dans ce domaine vient du fait qu'il ajoute que le volet SMVM doit préciser « dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace ». Comme nous l'avons indiqué, c'est notamment pour cette prise en compte des interactions mer-terre que les SMVM sont considérés comme des instruments susceptibles de favoriser la mise en œuvre d'une GIZC par plusieurs auteurs³⁷.

Un des objectifs de la GIZC se retrouve dans le premier alinéa ajouté par le décret du 8 novembre 2007 à l'article R. 122-3 puisque celui-ci énonce que, comme les SMVM existants, le volet SMVM du SCoT doit porter « sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral ».

35. Décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement, *JO* du 10 novembre 2007, p. 18507.

36. Voir notamment H. Coulombié, « Schémas de mise en valeur de la mer », *Construction-Urbanisme*, LexisNexis, décembre 2007, p. 27 ; J.M. Février, « Précisions réglementaires sur les SMVM », *Environnement*, LexisNexis, janvier 2008.

37. Voir *supra* note n° 25 et O. Lozachmeur, « La nouvelle politique française du littoral », in Laure Despres et Jacques Fialaire (coord.), *Le concept et les stratégies du développement durable : de l'international au local*, L'Harmattan, Collection Logiques Juridiques, Paris, 2008, p. 197-237.

Dans le *Guide méthodologique d'aide à la GIZC* publié en 1997 par l'UNESCO, la définition d'unités géographiques fonctionnelles est ainsi une des principales étapes du processus d'élaboration d'un plan ou d'un programme de gestion intégrée des zones côtières³⁸.

La délimitation de ces unités géographiques est toutefois très difficile notamment dans le cadre des SCoT car les périmètres de ces schémas ont été définis d'abord et avant à partir de données urbaines, administratives, économiques, parfois politiques, qui sont presque exclusivement terrestres... La baie du Mont-Saint-Michel, unité géographique, maritime et fonctionnelle par excellence est ainsi concernée par plusieurs SCoT, de même que le golfe du Morbihan. Ce dernier est d'ailleurs entièrement couvert par un SMVM approuvé par l'Etat en 2006, ce qui démontre que les SCoT tels qu'ils existent actuellement correspondent sans doute rarement à une unité géographique et maritime au sens où les textes relatifs aux SMVM l'entendent...

Ainsi, alors que l'Etat avait élaboré dans les années quatre-vingt-dix un projet de SMVM à l'échelle de l'ensemble du littoral du département de la Charente-Maritime, ce littoral est désormais « couvert » par sept SCoT, dont certains, comme le SCoT de l'île de Ré, ont engagé l'élaboration d'un volet SMVM...

Cet exemple montre que la procédure prévue par l'article L.122-3 du Code de l'urbanisme, qui impose que le préfet soit « consulté sur la compatibilité du périmètre du SMVM avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral », ne sert pas à grand-chose car dans un courrier en date du 1^{er} février 2010³⁹, le préfet de la Charente-Maritime n'a rien trouvé à redire au périmètre du projet de l'île de Ré...

Dans l'absolu, pour qu'un volet SMVM porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime, il conviendrait dans de nombreux cas qu'il soit commun à plusieurs SCoT, ce qui apparaît très difficile à envisager sans une incitation très forte – de l'Etat et/ou des conseils régionaux et généraux concernés...

Lorsqu'un SCoT comprend un volet SMVM, le DOO doit également comprendre « les dispositions prévues par le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer lorsqu'elles ne sont pas prévues par ailleurs dans le document ». De notre point de vue, cette obligation renvoie aux articles 4 et 5 du décret de 1986 qui concernent les documents graphiques et les annexes du volet SMVM. En effet, les dispositions des articles 1 à 3 du décret sont reprises dans les articles L. et R. 122 du Code de l'urbanisme qui concernent les volets SMVM, et les articles 6 à 15 concernent la procédure d'élaboration des SMVM par l'Etat.

Lorsqu'il comprend un volet SMVM, le SCoT doit ainsi décrire « dans le périmètre intéressé, les caractéristiques du milieu marin, l'utilisation des espaces maritimes et terrestres, la vocation des différents secteurs, les espaces bénéficiant d'une protection particulière » et « l'emplacement des équipements existants et prévus » (art. 4 du décret du 5 décembre 1986 modifié).

38. Commission océanographique intergouvernementale, *Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières*, Série des Manuels et Guides, n° 36, UNESCO, Paris, 1997, p. 16 et 17. Voir également FAO, *Integrated coastal area management*, FAO Guidelines, Rome, 1998, p. 25 ; J.-P. Corlay, « L'analyse intégrée des zones côtières », Séminaire de l'UMR 6554, « Analyse et gestion intégrée des zones côtières », CNRS, Nantes, 1998, p. 15.

39. Voir la « Lettre du SCoT de l'île de Ré », n° 2, août 2010, disponible sur www.cc-iledere.fr/download/scot/lettre2.pdf.

Il doit également comprendre en annexe la liste et la description sommaire des principales études exécutées en vue de l'élaboration du schéma (volet SMVM), une note rappelant le résultat des études consacrées à la qualité des eaux, les conséquences qui en découlent et les objectifs retenus, une note sur l'érosion marine (art. 5 du décret du 5 décembre 1986 modifié).

Par contre, le décret du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement, n'a pas modifié l'article R. 122-2-1 qui définit le contenu du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT. Ce qui est quelque peu problématique car c'est dans le respect des orientations définies par le PADD que le DOO doit déterminer les orientations générales de l'organisation de l'espace et notamment de l'espace maritime (art. R. 122-3)... Il apparaît cependant difficile d'imaginer qu'un SCoT, qui comprend un chapitre individualisé valant SMVM, ignore totalement dans son PADD une partie du territoire qu'il couvre, en l'occurrence la partie maritime.

Pour conclure sur ce point, il est intéressant de noter que bien qu'il s'agisse d'un chapitre « individualisé », le Code de l'urbanisme prévoit qu'une partie de ce volet SMVM se situe dans le rapport de présentation du SCoT et une autre dans le DOO. Si cela peut paraître paradoxal, cette intégration dans le SCoT peut permettre d'assurer une plus grande cohérence du document.

3. La place des SMVM dans la hiérarchie des normes

La question de la valeur juridique des SMVM depuis la réforme de 2005 est importante car avant cette date, ces documents avaient « les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement définies en application de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme » (ancienne version de l'art. 57 de la loi du 7 janvier 1983) et s'imposaient de ce fait aux SCoT et aux PLU.

Le Conseil d'Etat a ainsi considéré à propos du SMVM du bassin d'Arcachon, qui a été adopté avant la réforme de 2005 et qui a de ce fait les mêmes effets que les DTA, que « dans l'hypothèse où le schéma de mise en valeur de la mer ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, il appartient aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales de respecter les dispositions dudit schéma »⁴⁰.

En 2005, l'amendement déposé par le sénateur Gélard et adopté par la loi DTR a fait disparaître cet alinéa de l'article 57. Le sénateur a par ailleurs précisé que si son amendement était adopté, « les SMVM en tant qu'outil de planification autonome et intermédiaire entre les directives territoriales d'aménagement (DTA) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT), seront supprimés » (exposé des motifs de l'amendement n° 847 du 28 avril 2004).

En outre, le rapporteur de la loi DTR devant le Sénat, M. Jean-Paul Emorine, a précisé en séance le 27 janvier 2005 que « s'agissant de la référence aux directives territoriales d'aménagement, documents qui sont élaborés par l'Etat, l'article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme prévoit explicitement que les SCoT doivent être compatibles avec les

40. CE 3 mars 2008, Mme Laporte, n° 278168 ; *BJDU*, 3/2008, p.162 ; *AJDA*, 21 avril 2008, p. 805 et J.M. Février, « Contentieux du SMVM du bassin d'Arcachon », *Environnement*, LexisNexis, avril 2008, p. 47.

directives territoriales d'aménagement. Cette règle s'appliquera donc naturellement au chapitre valant SMVM à l'intérieur des SCoT »⁴¹. L'intention du législateur semble donc claire.

Il convient d'ajouter que les SMVM ne figurent pas dans la liste des documents avec lesquels les SCoT doivent être compatibles (art. L. 122-1-12), mais apparaissent bien dans celle de l'article L. 123-1-9 qui liste les documents avec lesquels les PLU doivent être compatibles : « le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer... ».

Il est donc clair de notre point de vue, et contrairement à ce qu'affirment certaines publications⁴², que les SMVM approuvés par l'Etat suite à la réforme de la loi DTR et les volets SMVM des SCoT, n'ont plus les mêmes effets que les DTA et ne s'imposent qu'aux PLU.

En effet, lors de la discussion du projet de loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques en mai 2006, le député Pierre Morel-A-L'Huissier a déposé un amendement n°1012 visant à « imposer que le SCoT soit compatible avec le SMVM ». S'il n'avait pas été repoussé, cet amendement aurait complété la deuxième phrase du huitième alinéa de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme (aujourd'hui art. L. 122-1-12) par « et des schémas de mise en valeur de la mer mentionnés au dernier alinéa de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ». Les SCoT auraient ainsi dû être compatibles avec les SMVM, ce qui démontre *a contrario* que cela n'est pas le cas depuis la réforme de la DTR.

Lors des débats, le rapporteur du projet de loi, M. André Flajolet, a émis un avis défavorable en précisant que « ce n'est pas la hiérarchie souhaitable entre le SCoT et le SMVM » et que « l'adoption de cet amendement aurait pour effet d'annuler une disposition que nous avons votée il y a un an dans la loi relative au développement des territoires ruraux » (DTR).

La ministre de l'Ecologie et du Développement durable a, elle aussi, émis un avis défavorable à cet amendement au nom du Gouvernement en ajoutant que « la loi relative au développement des territoires ruraux a modernisé la procédure de SMVM lancée par l'Etat » et que « de surcroît, le législateur a introduit la possibilité d'articuler un SMVM et un SCoT »⁴³.

Enfin, il est important de rappeler que la référence aux directives territoriales d'aménagement dans la hiérarchie des normes posée par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme a été supprimée par la loi dite Grenelle 2, ce qui « empêche » naturellement de futurs documents de planification (aucun volet SMVM n'ayant encore été arrêté) de se voir reconnaître les mêmes effets que ces directives...

41. Voir www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-192.html ; séance du 27 janvier 2005.

42. Voir notamment S. Traoré, « Une relance des SMVM : nouveaux modes d'élaboration et nouvelles catégories », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 26 ; INEA et Cabinet Gil-Cros, « Réaliser un volet littoral et maritime de SCoT », *DDTM de l'Hérault*, Montpellier, 2009, p. 12 et 25.

43. *JO* n°46 [2] A.N. (C.R.) du 19 mai 2006, p. 3680.

Toutefois, les trois SMVM approuvés par décret en Conseil d'Etat avant la réforme introduite par la loi DTR, celui de l'étang de Thau⁴⁴, du Bassin d'Arcachon⁴⁵ et du Trégor-Goëlo⁴⁶, conservent les mêmes effets que les DTA.

Par contre, le SMVM du golfe du Morbihan, qui a été approuvé par l'Etat selon la procédure déconcentrée fixée par la loi DTR, n'a pas les mêmes effets que les DTA et ne s'impose donc pas aux SCoT mais uniquement aux PLU. Comme le précise le dossier publié par la préfecture du Morbihan lors de l'adoption de ce schéma par l'Etat le 10 février 2006, les « PLU doivent être à la fois compatibles avec le SMVM et les SCoT »⁴⁷, mais aucune disposition du Code de l'urbanisme n'organise les relations entre ces deux documents...

L'article 15 du décret du 5 décembre 1986 modifié en 2007 précise par ailleurs que « lorsque la charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional est approuvée après l'approbation d'un schéma de mise en valeur de la mer, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les objectifs de protection définis par la charte du parc national pour le cœur de parc et avec les orientations et les mesures de la charte du parc naturel régional concerné ».

Comme les SCoT, les SMVM approuvés par l'Etat suite à la réforme de la loi DTR, doivent donc être compatibles avec les chartes des parcs nationaux et naturels régionaux, ce qui n'était pas le cas des DTA et des trois SMVM qui ont les mêmes effets que ces directives.

Il existe donc aujourd'hui trois types de schémas de mise en valeur de la mer :

- ceux de Thau, d'Arcachon et du Trégor-Goëlo, qui ont été élaborés et adoptés par décret en Conseil d'Etat, et avec lesquels les SCoT et les PLU doivent être compatibles⁴⁸. Il en va de même pour les SMVM intégrés aux schémas d'aménagement régionaux des collectivités d'outre-mer (art. L. 4433-8 et 9 du CGCT) et au plan d'aménagement et de développement durable de Corse (art. L. 4424-9 et 10 du CGCT) ;
- celui du golfe du Morbihan, adopté par le préfet du Morbihan le 10 février 2006, et qui ne s'impose qu'aux PLU (d'autres schémas de ce type peuvent être adoptés à l'avenir) ;
- les futurs volets SMVM des SCoT, élaborés et adoptés par des EPCI – avec l'accord du préfet –, et qui, en tant que chapitre d'un SCoT, ne s'imposeront eux aussi qu'aux PLU.

Si aucun volet SMVM de SCoT n'est encore approuvé, plusieurs procédures ont été ou sont initiées (SCoT de l'île de Ré, de la Narbonnaise, du bassin de Thau, des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez). Il est important de noter que comme le prévoit l'article L. 122-11 du Code de l'urbanisme, le volet SMVM du SCoT du bassin de Thau se substituera à la partie du schéma de mise en valeur de la mer de 1995 qui concerne son territoire. Le SMVM approuvé par décret en Conseil d'Etat sera ainsi

44. Décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, JO n° 94 du 21 avril 1995, p. 6215.

45. Décret n° 2004-1409 du 23 décembre 2004 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO n° 301 du 28 décembre 2004, p. 22115.

46. Décret du 3 décembre 2007 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin Trégor-Goëlo, JO n° 282 du 5 décembre 2007, p. 19641.

47. Préfecture du Morbihan, « Adoption du SMVM du Golfe du Morbihan », 10 février 2006, p. 7.

48. Voir AJDA, 21 avril 2008, p. 805 à propos des conclusions de J. C. Bonichot sous CE 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'étang des mouettes et de l'environnement, n° 170406.

remplacé par un chapitre individualisé du SCoT valant SMVM approuvé par les élus du Syndicat mixte du bassin de Thau et le préfet de l'Hérault.

D'autres EPCI compétents en matière de SCoT ont pris des délibérations, demandé au préfet de se prononcer sur le périmètre en mer, mené des études ou déclaré leur intention de se doter d'un volet SMVM, mais ils n'ont pas encore engagé officiellement son élaboration : SCoT du Trégor (région de Lannion), du Goëlo-Trégor (région de Paimpol), de la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique, de la plaine du Roussillon (région de Perpignan), de l'ouest-étang de Berre, de Marseille-Provence-Métropole, de Provence-Méditerranée (région de Toulon).

CONCLUSION

Plusieurs points méritent d'être évoqués pour conclure car les problématiques liées à la planification et à l'encadrement de la mer posent de très nombreuses questions, dont voici deux rapides exemples.

Se pose tout d'abord la question des limites en mer des volets SMVM des SCoT. Alors que la loi les autorise à s'étendre jusqu'aux limites de la mer territoriale, soit 12 milles, la majorité des projets se limitent à 3 milles (Thau, Narbonnaise, et Grimaud-Saint-Tropez) voire à un seul mille (soit 1,852 km) comme pour le SCoT de l'île de Ré ou le volet SMVM du nouveau SAR de La Réunion (qui reprend la limite des masses d'eaux côtières de la directive cadre sur l'eau)⁴⁹.

Sur cette question, comme sur celles de la composition des groupes de travail participant à l'élaboration du document, du rôle des services de l'Etat dans la procédure, des thèmes à aborder, il serait intéressant qu'à travers un guide national ou une circulaire ministérielle, l'Etat pose un certain nombre de principes et recommande certaines bonnes pratiques⁵⁰.

Il convient enfin de replacer le débat relatif aux volets SMVM des SCoT dans le nouveau cadre issu de la loi Grenelle 2 qui prévoit l'élaboration par l'Etat de Documents Stratégiques de Façade (DSF). En effet, l'article L. 219-4 du Code de l'environnement énonce que « les plans, programmes et schémas applicables dans le périmètre d'une façade maritime, les projets situés et les autorisations délivrées dans ce périmètre ainsi que les actes administratifs pris pour la gestion de l'espace marin sont compatibles avec les objectifs et mesures du document stratégique de façade ».

Cet article ajoute que « lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives dans le périmètre d'une façade maritime, les plans, programmes, schémas applicables aux espaces terrestres, les projets situés et les autorisations délivrées sur ces espaces prennent en compte les objectifs et mesures du document stratégique de façade ».

Lorsqu'ils seront approuvés, selon la procédure fixée par les articles R. 219-1 et suivants du Code de l'environnement⁵¹, ces DSF encadreront donc tous les plans,

49. Décret n° 2011-1609 du 22 novembre 2011 portant approbation du schéma d'aménagement régional de La Réunion, JO n° 0272 du 24 novembre 2011, p. 19695.

50. Cf. Bureau du domaine public maritime et du littoral, *La méthodologie des schémas de mise en valeur de la mer*, n° DPNM/AJ2/94/206, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Paris, 1994, 18 pages.

51. Décret n° 2012-219 du 16 février 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade.

programmes, schémas (dont les volets SMVM des SCoT), projets et autorisations qui concerneront l'espace marin et devront être pris en compte par ceux qui concerneront l'espace terrestre.

Ces DSF vont donc devenir dans les années qui viennent les documents de référence en matière de gestion de la partie maritime du littoral. Le problème est que dans la grande tradition française, c'est l'Etat seul qui sera responsable de leur élaboration et de leur approbation (sous la houlette des directions interrégionales de la mer issues des Affaires Maritimes...), reléguant ainsi les acteurs locaux à un simple rôle de consultation⁵²... ce qui est aux antipodes d'une véritable gestion intégrée des zones côtières.

52. Notamment au sein des quatre conseils maritimes de façade mis en place fin 2011 dont les avis sont « pris en compte par l'Etat dans le cadre de l'élaboration du document stratégique de façade »... (art. L. 219-6-1 du Code de l'environnement).