

INTERPRETATION ET APPLICATION DE LA LOI LITTORAL

Réflexion

OBJET : loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi littoral ».

.....Il s'agit d'un nouveau type de normes législatives, énonçant certains principes, devant trouver localement une application par l'élaboration de documents d'urbanisme associant élus locaux et population

C'était du moins l'intention initiale du législateur.

Alors que cette loi Littoral devait être une loi de protection et de mise en valeur des communes, elle est devenue un instrument de gestion de l'urbanisme aux seules mains de l'administration et des juges. La loi Montagne a connu les mêmes mésaventures mais fut heureusement rapidement corrigée afin d'éviter les contentieux que nous connaissons aujourd'hui.

D'aucuns peuvent constater que la loi Littoral entraîne des blocages et des impasses juridiques. Il est temps de prendre en compte la diversité des situations et des littoraux français. Il est anormal que cette loi s'applique uniformément sur la Côte d'azur ou à Belle-Ile-en-Mer, au caractère insulaire distinctif. Il n'est par ailleurs tenu aucun compte du fait que notre territoire a fait l'objet d'une meilleure préservation que d'autres.

Malgré la décentralisation, les élus et la population sont indignés par un tel amalgame conduisant à des situations iniques, ruinant le travail entre départements et communes où les citoyens se retrouvent en situation de détresse et d'insécurité juridique.

Bien que garantie par la constitution, la propriété privée se trouve atteinte à cause de textes qui se contredisent ou ne peuvent s'appliquer faute de décret, quand leur lecture ne change pas de sens sous l'effet de lobbying.

La loi de 1986 constitue une synthèse équilibrée des problèmes et des enjeux littoraux avant que son esprit ne soit complètement dévoyé. Il est impératif de revenir à l'esprit de la loi dont les principes de protection et de mise en valeur doivent être précisés en fonction des spécificités locales. L'intention du législateur était de permettre une application de la loi adaptée à celles-ci. On ne peut pas réglementer de manière identique des littoraux aussi différents.

Du fait de décrets d'application tardifs et excessivement restrictifs, la loi Littoral laisse une large part au pouvoir réglementaire pour définir son application. Non seulement il a tardé à intervenir (premier décret 18 ans après) mais quand il s'est décidé, il a interprété de façon trop extensive certaines des obligations créées par la loi.

Faute de décrets et de manque de précisions posant de réels problèmes juridiques, l'application de la loi s'est trouvée bloquée ou inachevée. En 2004, un seul décret sur les neuf prévus était publié, démontrant les carences du pouvoir réglementaire. La jurisprudence s'est ainsi substituée au pouvoir réglementaire en imposant une lecture très stricte de la loi. C'était la porte ouverte à une période de flottement pour une question aussi essentielle que l'application de la loi Littoral.

L'attitude dirigiste de l'administration a nui à la mise en œuvre sereine de la loi. Plutôt que d'entreprendre d'édicter des décrets prévus par la loi dans un délai raisonnable, l'administration a fait en sorte de contrôler l'application de loi par d'autres moyens réservés au pouvoir réglementaire pour lesquels l'administration n'était pas en situation de compétence liée à la loi Littoral.

L'Etat s'est invité par voie de circulaires ou d'instructions ministérielles à devenir le meneur de jeu. Les Préfets ont demandé aux communes de respecter les instructions et qu'en cas de carence ils reprendraient l'initiative des procédures (circulaire 89-56 du 23 décembre 1989 attribuant à l'Etat le triple rôle de pilote, partenaire et contrôleur. L'instruction ministérielle du 24 octobre 1991 rappelle le ton de cette circulaire destinée aux services déconcentrés : Que devient le rôle des élus locaux dans l'esprit des auteurs de ces documents qui ne sont guère favorables à la décentralisation ?

Comment juger du degré de latitude que les administrations entendent laisser aux élus locaux dans la gestion de l'urbanisme sur leur territoire ?

Conformément aux directives de l'administration centrale, les services instructeurs DDTM ont imposé de manière dirigiste une certaine lecture de la loi alors que la concertation avec les élus locaux a été des plus réduites. On peut aussi citer le porté à connaissance des documents graphiques (verte, orange, rouge) tendant à réduire l'autonomie des communes en matière d'urbanisation, sachant que le juge administratif se fonde sur ces cartes pour prendre position. Ces cartes ne sont ni officielles ni légales, et le POS (plan d'occupation des sols) en vigueur reste le seul document d'urbanisme officiel, en l'absence de PLU, puisqu'il est signé par les élus locaux et le Préfet (représentant de l'Etat) et est utilisé par les notaires dans le cadre des successions et des ventes de terrain.

La loi Littoral a fait l'objet d'une application juridictionnelle biaisée et le juge administratif se retrouve en situation d'excès de pouvoir.

Le pouvoir réglementaire a largement failli à la mission qui lui était assignée par le législateur, consistant à préciser avec les élus, les conditions locales d'application de la loi Littoral.

Ce vide réglementaire a laissé au juge administratif le soin d'interpréter les principes de la loi Littoral que le législateur a voulu généraux pour que chaque élu puisse l'adapter à son territoire. Le résultat est que le juge administratif n'a pas donné de consistance à l'objectif de mise en valeur du littoral pourtant énoncé à l'article 1^{er} de la loi, et interprété la quasi-totalité de ses notions dans un sens exceptionnellement restrictif, faisant ainsi prévaloir sur toute autre considération l'objectif de protection, voire de sanctuarisation du littoral.

Constat extrêmement grave : la jurisprudence a inversé le rapport développement-environnement. Le juge administratif a imposé aux élus et aux citoyens sa propre lecture de la loi, allant pour certains jusqu'à revendiquer un devoir moral vis-à-vis de populations « inconscientes ». Le spectre du gouvernement des juges est-il réel ?

La lecture systématiquement restrictive de la loi Littoral a entraîné des dérives jurisprudentielles ainsi que des contentieux pléthoriques. En a résulté une jurisprudence administrative rendant cette loi autant inapplicable par les élus locaux ...

.....
3.....

qu' inacceptable pour les citoyens. Son interprétation partielle et partiale a mis les élus et les citoyens en situation d'être broyés par une machine administrativo-judiciaire dont les décisions sont incompréhensibles.

Quelles solutions adopter face à une telle situation : constituer un collectif ou une association ? En démocratie, il est normal que les défenseurs de l'environnement fassent des remarques mais pas que le juge les suive aveuglément au détriment des habitants de la commune qui sont le plus souvent résidents principaux alors que ce sont les résidents secondaires qui déclenchent « les hostilités » pour leur propre confort « estival ».

La dérive jurisprudentielle constatée était-elle compatible avec les libertés et les droits fondamentaux des citoyens français ? Le grand nombre de textes relatifs au littoral est préoccupant, se caractérisant par leur imprécision alors même que le conseil constitutionnel a déclaré que l'accessibilité, l'intelligibilité et la clarté de la loi constituent des objectifs de valeur constitutionnelle.

À défaut d'une intervention de l'administration pour faire en sorte que l'application de cette loi prenne en compte les spécificités locales, et d'une volonté du juge administratif d'appliquer cette loi de manière équilibrée, le législateur n'a d'autre solution que d'user de son droit d'amendement pour améliorer les rouages juridiques afin que les citoyens ne se retrouvent dans une situation inextricable. Car le juge administratif, bien que légitime sur le plan théorique, est trop éloigné des préoccupations sur le terrain.

Les propositions pour la loi Littoral pourraient consister à clarifier les compétences et redonner aux élus le pouvoir d'élaborer une politique d'aménagement des territoires littoraux en collaboration avec les services instructeurs du département.

Il faudrait également demander à ce que l'urbanisation puisse être réalisée en continuité avec les zones déjà urbanisées et non pas avec des hameaux ou des villages, notion qui pose un problème juridique. Le juge sanctionne systématiquement avec la même rigueur le rapport entre la loi et un document d'urbanisme et le rapport entre la loi et un permis de construire. Certains arrêts ont même tendance à confondre les deux notions.

Pour mettre fin à ces graves dysfonctionnements, il serait souhaitable que l'application et l'interprétation soient plus équilibrées et plus efficaces pour faire cesser les situations de blocage sans que le Parlement ne fasse des injonctions au gouvernement et sans porter atteinte à l'indépendance de la justice.

La solution serait donc que le Parlement agisse par voie d'amendements pour revenir à l'esprit de la loi et corriger enfin une application incomplète et biaisée, comme cela fut le cas pour la loi Montagne dont l'issue a été plus heureuse. Il n'y a aucune raison pour que ces deux lois ne soient pas traitées sur un pied d'égalité.