

# LE COURRIER DES MAIRES

## et des élus locaux



# Le littoral

### DE 1 À 12

#### Les grandes notions de la loi « littoral »

Extensions, dérogations, secteurs déjà urbanisés, espaces proches du rivage, bande des 100 mètres... p. 3

### DE 13 À 17

#### Documents de planification du littoral

Schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, documents graphiques... p. 6

### DE 18 À 28

#### Les autres modalités de protection du littoral

Lutte contre les algues vertes, responsabilité de l'Etat, pouvoirs de police des déchets du maire... p. 7

### DE 29 À 42

#### Les outils de maîtrise foncière face à l'érosion

Droit de préemption pour adaptation au recul du trait de côte; bail réel d'adaptation... p. 10

### DE 43 À 50

#### L'utilisation du littoral

Energies renouvelables, responsabilité des eaux de baignade, implantation des antennes de téléphonie mobile, des campings... p. 14



**Principal actionnaire:** Info Services Holding.  
**Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros.  
**Siège social:** 20 rue des Aqueducs, 94250 Gentilly.  
**RCS:** Nanterre 403 080 823.  
**Numéro de commission paritaire:** 0425 T 86402.  
**ISSN:** 1252-1574.  
**Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh.

## RÉFÉRENCES

- Directive nitrates: directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.
- Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte: mise en place d'outils juridiques d'adaptation à l'érosion côtière, (art. 1), DPRTC codifié aux articles L. 219-1 à L. 219-13 CU et R. 219-1 à R. 219-7 CU.
- Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte: mise en place d'outils juridiques d'adaptation à l'érosion côtière (art. 5), Braec codifié aux articles L. 321-18 à L. 321-33 C. envir.
- Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
- Directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

## RESSOURCES

- Les enjeux de la loi « climat et résilience » en matière de recul du trait de côte, Nelly Sudres, 14/02/2024, CREAM-EA 2038 Université de Montpellier.
- Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, J.-F. Struillou, revue de droit immobilier. Urbanisme-construction, 2022.
- Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière: le Braec - Norbert Foulquier, revue de droit immobilier 2022, p. 396.
- Gouvernement - Naissance du « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière », Christophe Roux, Droit administratif n° 5, mai 2022, alerte 74.
- Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022: étude par Valérie Farrugia, avocate à la Cour - La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 41, 17 octobre 2022, 2286.
- Recul du trait de côte - Le législateur sonne la charge sur le recul du trait de côte, Maxime Cornille - Actes pratiques et Ingénierie Immobilière n° 2, avril-mai-juin 2022.
- Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte, Gweltaz Eveillard, Revue française de droit administratif 2022, p. 466.
- Ecriture du PLU - L'écriture des plan locaux d'urbanisme littoraux / Fiche 3 GRIDAUH.
- La loi « climat et résilience » renforce l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte - Cerema 31 août 2021.
- Les fascicules de l'application de la loi « littoral » - DREAL Bretagne.
- FAQ Gemapi, ministères de la Transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, 1<sup>er</sup> mars 2024.

## LEXIQUE

- Braec:** bail réel d'adaptation à l'érosion côtière.
- CJUE/CJCE:** cour de justice de l'Union européenne / des communautés européennes.
- CSP:** code de la santé publique.
- CU:** code de l'urbanisme.
- DIA:** déclaration d'intention d'aliéner.
- DP:** droit de préemption.
- DPRTC:** droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte.
- ENS:** espace naturel sensible.
- Fipol:** Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.
- Preb:** personne responsable d'une eau de baignade.
- SAR:** schéma d'aménagement régional.
- Safer:** société d'aménagement foncier et d'établissement rural.
- SDU:** site déjà urbanisé.
- Zones A, AU, NA, N et U:** zones agricoles, zones à urbaniser, naturelles et urbaines.
- ZERTC:** zones exposées au recul du trait de côte.

# Le littoral

**L**e littoral représente un linéaire de plus de 5 500 km en France métropolitaine et 14 500 km en Outre-mer, le tout réparti sur le territoire de 947 communes. La zone littorale s'avère très densément peuplée, ces communes accueillant environ 8 millions de résidents permanents en 2021 pour 5,5 millions de logements comptabilisés en 2020, selon les « chiffres clés de la mer et du littoral » (édition 2024) du ministère de la Transition écologique. Il s'agit d'espaces uniques, tant pour la richesse de la biodiversité qu'ils accueillent que pour les paysages emblématiques qu'ils offrent.

Attractif et concentrant de nombreuses activités, le littoral fait face, au regard de sa vulnérabilité, à de nombreux défis liés aux activités humaines et aux changements climatiques : urbanisation galopante (le rythme d'urbanisation sur le littoral est supérieur à la moyenne nationale), recrudescence du risque d'inondation (un résident sur huit est exposé aux risques de submersion marine), érosion du trait de côte (20% des côtes connaissent un recul).

S'y ajoutent les pollutions : plus de 50 % des eaux littorales sont en mauvais, médiocre ou moyen état écologique, 63% des pollutions confirmées provenant des hydrocarbures.

Il a également été estimé sur la période 2013-2018 que seuls 5 % des espèces et 6 % des habitats marins et côtiers sont dans un état de conservation favorable.

Afin d'assurer la protection de ces espaces et de la concilier avec les enjeux socio-économiques liés, le cadre juridique établi présente un caractère complet mais aussi parfois complexe. 50 questions-réponses pour mieux l'appréhender.

Par **Clémence Du Rostu, Julie Cazou, Emmanuelle Baron et Tadjine Bakari-Baroini**, avocats du cabinet Seban et associés, et **Lisa Ragouilliaux**, élève-avocate

## 1

### Qu'est ce que la notion d'extension en continuité avec les agglomérations et villages existants ?

Outre des protections spécifiques, il existe trois niveaux de protection sur les communes littorales, à savoir la protection applicable sur l'ensemble de la commune, celle des espaces proches du rivage, et celle relative à la bande des 100 mètres depuis le rivage.

S'agissant des règles applicables sur l'ensemble du territoire des communes littorales, l'article L.121-8 du code de l'urbanisme précise qu'une extension de l'urbanisation ne peut intervenir qu'en continuité avec les agglomérations et les villages existants. Est donc interdite toute nouvelle construction en zone d'urbanisation diffuse (CE, 27 sept. 2006, n°275924).

S'agissant de l'appréciation de l'existence d'une extension, toute construction constitue une extension de l'urbanisation, même deux cabanons de 5 et 10 m<sup>2</sup> (CAA Nantes, 30 mars 2020, n°19NT02322), ou encore un garage (CAA Nantes, 12 oct. 2015, n°14NT01880).

## 2

### Comment sont distingués les simples agrandissements des extensions interdites ?

Le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme (CE, 3 avril 2020, n°419139). Toutefois, dès lors que l'extension de la construction est trop importante, alors le Conseil d'Etat juge qu'elle ne peut plus être assimilée à un simple agrandissement mais bien à une extension (CE, 29 nov. 2023, n°470858).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a récemment précisé qu'en cas d'agrandissements limités mais successifs, cette extension doit être appréciée par rapport à la construction initiale (CE, 30 avril 2024, n°409405). Il n'est donc pas envisageable d'opérer de légers agrandissements successifs.

Il est toutefois précisé que pour les constructions antérieures à la loi « littoral », l'agrandissement est comparé à l'état de la construction à la date d'entrée en vigueur de la loi.

3

### Quelles constructions bénéficient d'une dérogation à ce principe ?

Le code de l'urbanisme précise que certaines constructions et installations, bien qu'analysées comme des extensions de l'urbanisation, peuvent s'établir en discontinuité des agglomérations et villages existants. Il s'agit des routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile, au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance, et ce lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative. Il s'agit par ailleurs, sous certaines conditions, des stations d'épuration, mais également des activités agricoles ou forestières. Celles-ci doivent cependant, sauf pour les cultures marines, se situer en dehors des espaces proches du rivage.

Disposent également d'une telle dérogation les travaux de mise aux normes des exploitations agricoles et sous certaines conditions les éoliennes et les ouvrages photovoltaïques ou d'hydrogène, ainsi que les ouvrages de réseau public de transport d'électricité et les installations menacées par le phénomène d'érosion

4

### Quelle est la définition de village et d'agglomération ?

C'est la jurisprudence, notamment une décision du Conseil d'Etat (CE, commune de Porto-Vecchio, 9 novembre 2015, n° 372531, qui a établi la définition des villages et agglomérations. Ceux-ci répondent à deux critères cumulatifs : un nombre significatif et une densité significative des constructions.

S'agissant du critère du nombre, il n'existe pas de seuil légal en dessous duquel la qualification de village ou agglomération serait exclue, mais la jurisprudence nous permet de déterminer que ce seuil se trouve aux alentours d'une quarantaine de constructions. Cela étant, le nombre de constructions ne saurait suffire et une densité trop faible conduira le juge à exclure ladite qualification (pour exemples, CAA Nantes, 27 avril 2021, n° 19NT03625 ; CAA Bordeaux, 2 avril 2024, n° 22BX00709).

5

### A quoi renvoie la notion de secteur déjà urbanisé ?

Depuis la loi « Elan » du 23 novembre 2018, les secteurs déjà urbanisés (SDU) peuvent être densifiés en dehors de la bande des 100 mètres et des espaces proches du rivage. Cette densification n'est possible que pour améliorer l'offre de logement ou d'hébergement ou en vue de l'implantation de services publics.

Le Conseil d'Etat a donné une grille de lecture pour l'identification de ces SDU (CE, 22 avril 2022, n° 450229). La décision précise qu'il convient de ne pas retenir les mêmes critères que pour les villages et agglomérations. Les SDU identifiés par le Scot et délimités par le PLU se situent entre ce qui est significativement urbanisé et ce qui ressort de l'urbanisation diffuse. Pour distinguer cette dernière des SDU, le Conseil d'Etat précise qu'il faut prendre en compte « la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

6

### A quoi renvoie la notion d'espace proche du rivage ?

La délimitation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs et des rives des estuaires les plus importants, n'est pas toujours aisée car la loi ne définit pas ce qu'est un espace proche du rivage. C'est la jurisprudence qui permet de déduire plusieurs critères : la distance par rapport au rivage, les caractéristiques des espaces qui l'en sépare (urbanisé ou non), la covisibilité (CE, 3 mai 2004, n° 251534). Ainsi, par cette décision précitée, le Conseil d'Etat abandonne une approche qui n'était fondée que sur le seul critère de la distance par rapport au rivage. Ce critère est désormais pondéré par les critères de l'urbanisation entre le terrain et le rivage, et de la covisibilité. Cela permet d'avoir une approche bien plus fine des réalités propres à chaque cas d'espèce, ce qui peut conduire à considérer des espaces situés à seulement quelques centaines de mètres du rivage comme ne constituant pas un espace proche du rivage, alors que des espaces situés parfois à plus d'un kilomètre le sont.

7

## Que recouvre la notion d'extension limitée de l'urbanisation ?

Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation ne peut être que limitée (art. L.121-13, code de l'urbanisme). Tout comme la notion d'espace proche du rivage, celle d'extension limitée n'est pas davantage définie par les textes. Le sens de la jurisprudence actuel ressort de la décision « société Soleil d'Or » du Conseil d'Etat (7 février 2005, n° 264315). La question qui se posait était celle de savoir si la notion d'extension de l'urbanisation devait être exclue par principe dans les espaces urbains. Le Conseil d'Etat répond en jugeant que dans les espaces proches du rivage, une opération n'entraîne une extension de l'urbanisation que si elle a pour effet d'étendre un périmètre bâti ou d'en modifier les caractéristiques de manière significative. Il existe donc deux formes d'extension de l'urbanisation : d'une part, celle qui consiste en l'ouverture à la construction de zones non urbanisées et, d'autre part, la densification significative de zones déjà urbanisées (CE, 11 avril 2018, n° 399094).

8

## Comment la distinguer d'une simple construction dans une zone urbaine ?

Dans la mesure où une « extension de l'urbanisation » peut intervenir même dans le tissu déjà urbanisé, il peut être complexe de distinguer la notion d'extension et celle de simple opération de construction. Par exemple, dans l'affaire « société Soleil d'Or », le Conseil d'Etat a jugé que la réalisation, sur quatre parcelles d'une surface totale d'environ 4 000 m<sup>2</sup>, d'un immeuble collectif construit à l'arrière d'une villa réhabilitée et entouré de deux immeubles de sept étages ne constitue pas une extension de l'urbanisation mais une construction nouvelle. Ne constitue pas davantage une extension de l'urbanisation un lotissement d'environ 40 lots pour une surface de 9 700 m<sup>2</sup> sur un terrain d'environ deux hectares (CE, 1<sup>er</sup> juin 2022, n° 440917) ou encore un Ehpad de 58 chambres et une résidence de 15 appartements sur un terrain d'environ un hectare (CE, 13 décembre 2021, n° 443815). Il faut préciser que l'appréciation de l'extension de l'urbanisation se fait à l'échelle du quartier et non à l'échelle des seules parcelles adjacentes au terrain d'assiette (CE, 12 mars 2007, n° 280326).

9

## Quelle est la différence entre la bande des 100 mètres et celle d'espace proche du rivage ?

La bande des 100 mètres est un espace compté à partir de la limite haute du rivage. Mais, en réalité, il ressort de la jurisprudence que la bande littorale de 100 mètres et les espaces proches du rivage se superposent, en ce que cette bande est incluse dans les espaces proches du rivage (CE, 10 mai 1996, n° 140799 et 141830; CAA Nantes, 5 janvier 2022, n° 20NT02468). Partant, s'applique dans la bande des 100 mètres le principe de densification significative d'un espace urbanisé (CE, 22 fév. 2008, n° 280189). Ainsi, à l'exception des constructions et installations nécessaires à des services publics, ou à des activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau, seules les parcelles situées au sein d'une agglomération ou d'un village existant peuvent être ouvertes à l'urbanisation. Contrairement aux espaces proches du rivage hors de la bande des 100 mètres, ceux inclus dans cette bande ne peuvent accueillir aucune construction en dehors des villages et agglomérations.

10

## Comment identifier les espaces remarquables ?

L'article L. 121-23 du code de l'urbanisme prévoit que doivent être préservés les espaces terrestres et marins, sites et paysages ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral et nécessaires aux équilibres biologiques des littoraux. La liste des espaces et milieux à préserver est énumérée à l'article R. 121-4 qui renvoie notamment aux dunes, aux falaises, etc. Pour identifier les espaces remarquables, il convient donc, d'une part, qu'ils appartiennent à la liste de l'art. R. 121-4 et, d'autre part, qu'ils soient des sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, ou nécessaires au maintien des équilibres biologiques, ou bien encore présenter un intérêt écologique. Mais en réalité, la première condition n'empêche pas l'identification d'autres types d'espaces remarquables ou caractéristiques du littoral que ceux énumérés par l'article R. 121-4. Cela peut être le cas pour les forêts et zones boisées, à condition toutefois qu'elles soient proches du rivage (CE, 30 décembre 2009, n° 307893) et présentent les caractéristiques d'un espace remarquable (CE, 26 novembre 2024, n° 465732).

11

### Existe-t-il une présomption d'espace remarquable ?

L'analyse de la jurisprudence permet d'observer que certains espaces disposent en effet d'une présomption de « paysage remarquable ou caractéristique ». Il s'agit des parties naturelles des sites classés et inscrits (CE, 29 juin 1998, n° 160256), mais ce n'est qu'une présomption simple (CE, 19 juin 2013, n° 342061) qui peut nécessiter de démontrer des caractéristiques propres telles qu'une richesse particulière de la faune et de la flore ou leur rôle dans l'équilibre biologique du site où elles se trouvent (CE, 16 juillet 2013, n° 387657 ; CAA Bordeaux, 8 janvier 2025, n° 22BX03164).

En revanche, les espaces énumérés à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme ne sont pas présumés constituer des sites ou paysages remarquables.

12

### Quelles sont les règles de constructibilité dans ces espaces ?

Le code de l'urbanisme prévoit une interdiction de principe de construire dans les espaces remarquables (art. L. 121-23). Mais des « aménagements légers [...] peuvent être implantés dans ces espaces et ces milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site » (art. L. 121-24). En outre, seuls les aménagements énumérés à l'article R.121-5 peuvent être autorisés – cheminements piétonniers et cyclables ni cimentés, ni bitumés ; aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile ; aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles dont la surface de plancher et l'emprise au sol n'excèdent pas 50 m<sup>2</sup>... Précisons que ces espaces peuvent accueillir l'atterrage des canalisations nécessaires à l'exercice des missions de service public (L.121-25) et les travaux ayant pour objet leur conservation ou leur protection (L.121-26).

13

### Quel est le rôle du Scot dans la gestion du littoral ?

La loi « Elan » a donné un rôle plus complet au Scot dans le cadre de la traduction des enjeux de la loi « littoral ». Ce document doit désormais déterminer les critères d'identification des secteurs pouvant être urbanisés, donc des villages, des agglomérations et des secteurs déjà urbanisés (art. L.121-3, c. urb.). La jurisprudence administrative confirme ce rôle en rappelant que « l'autorité administrative s'assure de la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec l'article L.121-8 – 5 [du code de l'urbanisme] compte tenu des dispositions du schéma de cohérence territoriale applicable, déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral ». (CE, 9 juillet 2021, n° 445118 ; CE 21 avril 2023, n° 456788 ; CAA Nantes, 23 avril 2023, n° 22NT01455).

14

### Quelles conséquences en matière de Scot imprécis ou illégaux ?

La loi est d'application directe aux décisions liées à l'usage du sol sur les communes littorales (CE, 31 mars 2017, n° 366938). Les dispositions du Scot ne remettent pas en cause cette opposabilité directe. Ainsi, le juge administratif vérifie que le Scot a correctement identifié les villages, agglomérations et secteurs déjà urbanisés. Si tel n'est pas le cas, il écarte l'application du Scot pour opposer à la légalité de la décision d'occupation des sols la loi « littoral » (CAA Nantes, 7 juillet 2024, n° 23NT01002).

Est également annulé un Scot qui ne présente, ni lors de l'enquête, ni ensuite dans ses documents, d'analyse justifiant les grandes orientations de développement du territoire au regard de sa capacité d'accueil. Dans ces conditions, le public n'a pas été suffisamment informé et le Scot, en l'espèce celui de Vannes agglomération, a été pris en méconnaissance de la loi « littoral » (CAA Nantes, 18 mars 2025, n° 22NT04125). Ainsi, le rôle de Scot est plus important, il est corrélativement plus exigeant.

15

## Comment s'articulent les rapports de compatibilité entre la loi « littoral », le Scot et le PLU ?

En application du code de l'urbanisme, les PLU doivent être compatibles avec les Scot et, en l'absence de Scot, avec les dispositions des directives territoriales d'aménagement (DTA) et, à défaut de DTA, avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, à savoir les articles L.121-1 et suivants. Il est précisé par le juge administratif que le Scot constitue une sorte d'écran de fumée entre le PLU et la loi « littoral », puisque dès lors qu'un Scot comporte des dispositions relatives à la mise en œuvre de la loi « littoral », elles doivent être prises en compte pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec les dispositions législatives, même si les dispositions du Scot sont insuffisamment précises, dès lors qu'elles sont compatibles avec la loi « littoral » (CE, 28 sept. 2020, n° 423087 ; CAA Bordeaux, 27 juin 2024, n° 23BX00840).

16

## Comment appréhender la protection des coupures d'urbanisation dans les Scot et PLU ?

Les PLU et les Scot doivent identifier des espaces naturels présentant le caractère de coupures d'urbanisation, qui ont pour objet d'éviter la jonction de deux espaces bâtis (art. L.122-22). Mais le code de l'urbanisme ne fait aucune obligation de repérer toutes les coupures d'urbanisation pouvant exister sur le territoire du document d'urbanisme (CAA Nantes, 6 décembre 2022, n° 21NT01065). Toutefois, les coupures d'urbanisation concernent des espaces naturels qui ne sont pas protégés au titre d'une autre législation (ZNIEFF, sites du conservatoire, etc.) (CAA Douai, 30 juin 2020, n° 18DA01078). Si le juge n'impose pas d'identifier toutes les coupures d'urbanisation, il vérifie tout de même que suffisamment le sont. Relevons par ailleurs que le classement d'une emprise dans une coupure d'urbanisation n'empêche pas la reconnaissance de l'existence d'un village ou d'une agglomération dès lors que le nombre et la densité des constructions le justifie (CAA Nantes, op. cit.).

17

## Les documents graphiques du PLU doivent-ils représenter les différentes zones de protection de la loi « littoral » ?

Non, les documents graphiques du PLU n'ont pas à représenter les différents secteurs de protection de la loi « littoral » que sont la bande de 100 mètres et les espaces proches du rivage. S'agissant de la bande des 100 mètres, il a été jugé que son absence de matérialisation sur le document graphique du POS ne suffit pas à révéler la méconnaissance de la réglementation relative à l'urbanisation dans ces parties du littoral (CAA Marseille, 18 juin 2010, n° 07MA00958). S'agissant des espaces proches du rivage, l'analyse est la même (CAA Marseille, 1<sup>er</sup> février 2024, n° 23MA00292). Mais il n'est naturellement pas interdit de le faire. Et il peut même être recommandé de le faire car une telle délimitation des espaces influe de manière significative sur l'instruction des autorisations d'urbanisme.

18

## Quels outils pour lutter contre la prolifération des algues vertes ?

La prolifération des algues vertes est due à un apport excessif d'azote provenant des nitrates, essentiellement d'origine agricole, transportés par les rivières jusqu'au milieu marin. La directive « nitrates » vise à répondre à cette problématique et a été transposée notamment aux articles R. 211-75 et suivants du code de l'environnement. L'Etat doit identifier des zones vulnérables qui alimentent les eaux atteintes par la pollution aux nitrates et qui y contribuent. Des programmes d'action y sont mis en œuvre et définissent les mesures nécessaires à une bonne maîtrise des apports d'azote et à une gestion adaptée des terres agricoles : un programme d'action national définit les mesures communes à l'ensemble des zones vulnérables ; il est renforcé au niveau local par des programmes d'actions régionaux. En Bretagne, des plans de lutte contre les algues vertes, dispositifs contractuels volontaires incitant à l'adoption de mesures non contraignantes, ont également été élaborés avec les acteurs locaux (collectivités, agence de l'eau, chambre d'agriculture, etc.).

**19**

### Quels outils pour lutter contre la prolifération des sargasses ?

Le littoral des Antilles, notamment la Martinique et la Guadeloupe, subit depuis plusieurs années des échouages massifs de sargasses, ces macro-algues brunes qui dégagent des gaz toxiques. Le plan national de prévention et de lutte contre les sargasses 2 a été élaboré pour la période 2022-2025 avec plusieurs axes d'action :

- La prévention, avec la prévision des échouements, la préparation opérationnelle, la prévention et la surveillance sanitaire et environnementale. Le préfet doit élaborer des plans territoriaux de gestion du phénomène.
- La gestion pour la collecte et le traitement des apports de sargasses et les actions pour les situations induites par des apports massifs ; deux groupements d'intérêt public (GIP) ont été créés en Guadeloupe et Martinique à cet effet.
- La gouvernance avec l'instauration des comités de pilotage national et territoriaux ; et enfin la recherche.

En Guadeloupe, un plan départemental de lutte contre les échouages de sargasses a également été élaboré et a pour vocation d'être intégrés dans les plans communaux de sauvegarde.

**20**

### L'Etat peut-il être déclaré responsable en cas de pollution aux algues vertes ?

Oui, et l'Etat français a déjà plusieurs fois été condamné. Au niveau européen, la France a été condamnée trois fois, en 2002, 2013 et 2014, par la CJUE pour manquements à la directive «nitrates». Au niveau national, entre 2009 et 2014, le juge administratif a retenu plusieurs fois la responsabilité de l'Etat pour insuffisance des mesures prises pour endiguer le phénomène des algues vertes. Récemment encore, le TA de Rennes et la Cour des comptes ont considéré que les actions menées par l'Etat en Bretagne en la matière étaient insuffisantes. Ainsi, le juge a enjoint au préfet de la région Bretagne de renforcer le 6<sup>e</sup> programme d'actions régional (4 juin 2021, n° 1806391) et, saisi sur l'exécution de ce jugement, il a estimé encore insuffisantes les mesures prises (18 juillet 2023, n° 2206278). Deux décisions du 13 mars 2025 (n° 2204984 et n° 210210) ont encore annulé le refus du préfet de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les pollutions causées par les nitrates et ont condamné l'Etat à réparer le préjudice écologique en résultant.

**21**

### L'Etat peut-il être déclaré responsable en cas de pollution aux sargasses ?

Oui. L'Etat pourrait être responsable en cas de carence dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police administrative générale, l'échouage des sargasses excédant le territoire d'une commune.

Cependant, la cour administrative d'appel de Bordeaux (11 octobre 2022, n° 20BX02762) a refusé d'engager la responsabilité de l'Etat sur ce fondement aux motifs qu'il avait mis en place des mesures suffisantes à travers un dispositif de suivi de la trajectoire des sargasses et l'autorisation de l'installation de barrages en mer destinés à empêcher l'arrivée des sargasses sur le littoral. En première instance, le TA de la Martinique avait également indiqué que le préfet avait apporté une assistance significative aux maires pour le ramassage des sargasses (18 juin 2020, n° 20BX02762).

Par ailleurs, le rapport parlementaire n° 2699 du 30 mai 2024 préconisait de clarifier le statut juridique des algues sargasses pour mieux définir les responsabilités entre les communes, les intercommunalités et l'Etat dans leur gestion.

**22**

### Quelle responsabilité et indemnisation en cas de marée noire ?

Conformément à l'article L.5122-26 du code des transports, le propriétaire d'un navire qui transporte des hydrocarbures en vrac est responsable de tout dommage par pollution causé par son navire, dans les conditions fixées par la convention du Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Fipol).

Le propriétaire du navire peut ainsi bénéficier d'une limitation de responsabilité s'il constitue un fonds de limitation auprès d'un tribunal de commerce. Mais la responsabilité du propriétaire du navire n'est pas exclusive, celui-ci pouvant se retourner contre tout tiers ayant commis une faute.

De plus, la convention de 1992 portant création de ce fonds permet d'indemniser les dommages causés par une marée noire qui dépassent la limite de responsabilité du propriétaire du navire, ou lorsque celui-ci a été dégagé de sa responsabilité ou ne dispose pas des capacités financières suffisantes. Le Fipol, financé par des personnes détenant du pétrole brut ou du fuel lourd, est néanmoins également plafonné.

23

## Le maire peut-il intervenir au titre de la police des déchets en cas de marée noire ?

Oui, le maire, ou le président de l'intercommunalité, peut sanctionner le producteur ou détenteur de déchets et leur ordonner de procéder à leur gestion (art. L.541-3, C. env.). La CJUE a jugé que des hydrocarbures déversés en mer à la suite d'un naufrage et s'échouant sur des côtes constituent des déchets. Leur responsable est alors le propriétaire du navire. Mais le vendeur de ces hydrocarbures et l'affrètement du navire peuvent être producteurs des déchets s'ils ont contribué au risque de survenance de la pollution, en particulier s'ils se sont abstenus de prendre les mesures pour la prévenir (CJUE, 24 juin 2008, C-188/07). Le Conseil d'Etat a précisé, en application de cet arrêt, que le maire ne pouvait ordonner à la société qui n'était ni possesseur, ni vendeur de la cargaison, ni propriétaire ou affrètement du navire, mais seulement producteur du produit générateur de déchets, de procéder à la gestion des déchets, même s'il peut être tenu d'une obligation subsidiaire de prise en charge financière (CE, 10 avril 2009, n° 304803).

24

## Quel rôle du maire dans la gestion des différentes pollutions du littoral ?

Au titre de ses pouvoirs de police générale, le maire doit assurer la sécurité et la salubrité publique dans les limites des attributions confiées aux autres autorités administratives. Il doit, sur ce fondement, prévenir et faire cesser les « pollutions de toute nature » (L.2212-2, 5° du CGCT). Or, tant les sargasses que les algues vertes ou la marée noire présentent des enjeux de salubrité publique, justifiant son intervention ou la rendant nécessaire en cas de péril grave ou imminent. En cas de carence, la responsabilité de la commune peut être engagée, imposant donc le ramassage de la pollution. Mais la commune peut, le cas échéant, solliciter l'indemnisation de son préjudice lié à la collecte et à la gestion des pollutions au responsable ; des communes ont ainsi obtenu une provision de l'Etat pour le coût du ramassage et transport des algues vertes (CAA Nantes, 22 mars 2013, n° 12NT00342). Si le maire fait procéder au ramassage des pollutions, il lui reviendra de veiller au respect de la réglementation sur les déchets.

25

## La prévention des submersions marines et le recul du trait de côte relèvent-ils de la Gemapi ?

L'inondation par submersion marine est celle qui « s'étend au-delà des limites du rivage de la mer », c'est-à-dire de « tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles » (art. L. 566-1 du C. env. et L.2111-4 du CGPPP). La compétence Gemapi inclut la défense contre les inondations et contre la mer (article L.211-7, point I, 5° du C. env.). Cette mission s'exerce en particulier par la gestion d'ouvrages de protection constitués en systèmes d'endiguement. La compétence intègre également la gestion du recul du trait de côte pour les actions rattachables à la protection contre les inondations (opérations contribuant à la prévention de l'érosion côtière, gestion d'ouvrages tels que les brise-lames ou les enrochements...). Un lien est encore établi entre cette mission et l'item 8° de la compétence relatif à la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

26

## Quels ouvrages participent à la prévention des inondations ?

L'autorité compétente pour la protection contre les inondations (item 5° de la compétence Gemapi) doit assurer la protection des populations par la gestion d'ouvrages érigés en systèmes d'endiguement. Il s'agit des digues ainsi que de tout ouvrage nécessaire à l'efficacité et au bon fonctionnement du système d'endiguement (art. R.562-13 du C. env.). Les digues et ouvrages participant à la prévention des inondations sont mis à la disposition de l'autorité compétente, soit dans le cadre du droit commun (art. L.1321-1 et suivants du CGCT) soit par le biais de conventions spécifiques (art. L.566-12-1 du C. env.). Il peut s'agir d'ouvrages créés pour la protection contre les inondations (digues) mais également d'ouvrages qui participent à cette protection mais dont la fonction principale est différente (routes, voies ferrées...). Le système d'endiguement ainsi créé doit proposer un niveau de protection donné pour une zone de protection bien définie (art. R.214-119-1 du C. env.).

**27**

### Quel est le degré de responsabilité du gémapien en cas de submersion marine ?

La responsabilité du gémapien en matière de gestion d'ouvrages est régie par l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement. La responsabilité du gestionnaire ne peut être engagée si les ouvrages ont été gérés dans le respect de ses obligations légales et réglementaires. Dès lors, le gémapien s'exposerait à une responsabilité pour faute, laquelle reposerait sur le non-respect d'une de ces obligations légales et réglementaires, qui sont des obligations de résultat (mauvais entretien d'une digue, absence de visite technique approfondie qui aurait permis de repérer une défaillance de la digue...). Cette disposition ne semble toutefois pas encadrer les cas où des dommages surviendraient en dehors de systèmes d'endiguement, or de telles situations ne paraissent pas rares. Il est par ailleurs également utile de se référer à l'arrêt récent du Conseil d'Etat qui examine la pertinence du choix de gestion du risque opéré par le gémapien pour apprécier l'existence ou non de sa responsabilité (CE, 18 décembre 2024, n° 491092).

**28**

### Comment la loi « climat et résilience » incite-t-elle à adapter les territoires au recul du trait de côte ?

L'article 239 de la loi « climat et résilience » met en place une liste de communes dont l'action en matière d'urbanisme doit être adaptée aux phénomènes d'érosion du littoral. Cette liste de communes est fixée par décret et actualisée tous les neuf ans. Les communes de cette liste se voient appliquer les dispositions prévues par le code de l'urbanisme spécifiques au recul du trait de côte. Le schéma d'aménagement régional (SAR) peut identifier des secteurs destinés à accueillir des installations et constructions pour les projets de relocalisation (art. 141). L'article 242 impose la délimitation dans les PLU en cause de la zone exposée au recul du trait de côté (ZERTC) à l'horizon de 30 ans et à un horizon compris entre 30 et 100 ans. Ces zones doivent faire l'objet de dispositions spécifiques pour limiter l'impact sur les personnes et les biens et anticiper certains besoins et les coûts de relocalisation. Dans ces communes, lorsque cela est justifié, le PLU porte la largeur de la bande littorale à plus de 100 mètres.

**29**

### Qu'est-ce que le droit de préemption pour recul du trait de côte ?

C'est un droit permettant l'acquisition, au coup par coup, de terrains mis à la vente et affectés par les conséquences de l'avancée de la mer. L'acquisition joue un rôle de gestion préventive, visant à terme, à la renaturation des terrains. Les biens sont gérés sous la responsabilité de la personne publique qui en devient propriétaire au regard de l'évolution prévisible du trait de côte (art L. 219-11, CU).

Elle peut en confier la gestion à une autre personne publique ou privée dès lors que celle-ci est compatible avec le niveau d'exposition du bien.

Ainsi, de façon transitoire, le bien peut faire l'objet d'une convention ou d'un bail en vue d'occuper, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages ou bâtiments, en tenant compte de l'évolution prévisible du trait de côte.

**30**

### Quelles communes peuvent mettre en œuvre ce droit de préemption ?

Ce droit est applicable uniquement dans les communes les plus exposées à l'érosion côtière, dont la liste est établie par décret (actuellement 317 communes) et révisée au moins tous les 9 ans.

Ces communes réalisent une carte locale délimitant les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans et celles exposées à un horizon compris entre 30 et 100 ans. Ce document est obligatoire pour les communes qui ne sont pas dotées d'un plan de prévention des risques littoraux et facultatif pour les autres.

Le droit de préemption est mis en œuvre, de plein droit, sur les zones à l'horizon de 30 ans. Pour les zones à plus de 30 ans, la soumission au droit de préemption est facultative. Ce droit est institué au bénéfice des communes ou de l'EPCI s'il est compétent en matière de plan local d'urbanisme.

31

## Comment s'exerce le droit de préemption pour recul du trait de côte ?

Il s'exerce soit à la suite de la réception d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), soit à la suite de l'exercice du droit de délaissement par le propriétaire. La demande doit alors préciser le prix demandé pour l'acquisition du bien (art. L.219-10, CU).

Le titulaire du droit de préemption doit se prononcer dans un délai de deux mois. La décision de préemption doit, quant à elle, mentionner l'estimation du bien par les services fiscaux et faire l'objet d'une publication, en sus des obligations de notification.

Et, à défaut d'accord amiable sur le prix de vente, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte.

32

## Quelles sont les spécificités procédurales du droit de préemption pour recul du trait de côte ?

La DIA doit être adressée à la commune où est située le bien et, spécificité de ce droit de préemption, le propriétaire en transmet une copie au directeur départemental ou régional des finances publiques. Le titulaire du droit de préemption peut formuler une demande de visite qui devra être notifiée au vendeur et à son notaire (art L.219-6, CU). Il peut aussi adresser une demande unique de communication de documents afin d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble ainsi que, le cas échéant, la situation financière de la société civile immobilière propriétaire. En sus de la liste des documents communicables au titre de l'article R.213-7 du code de l'urbanisme, peuvent être transmis les documents d'expertise, devis ou diagnostics établis à l'occasion ou en prévention d'un sinistre lié au recul du trait de côte, qui peuvent influencer le montant de l'indemnisation proposée (art R.219-3, CU). Seule la demande de communication de documents suspend le délai d'instruction de la DIA.

33

## Comment est fixé le prix d'acquisition d'un bien ainsi acquis ?

Le prix d'acquisition est fixé «en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte» (art. L. 219-7, CU). La méthode utilisée par le juge de l'expropriation est la suivante : le prix est fixé en priorité par référence aux mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette zone. Si ces références sont insuffisantes, il est pris en compte les mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification situés hors de la zone exposée au recul du trait de côte.

Pour tenir compte de la vulnérabilité du bien préempté et de sa disparition programmée, un abattement est appliqué, calculé en fonction du temps écoulé depuis la première délimitation de la zone exposée au recul du trait de côte rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien.

34

## Quelles sont les règles de concurrence de ce droit spécifique avec les autres droits de préemption ?

En application de l'article L.219-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption dû au recul du trait de côte prime sur le droit de préemption urbain, sur le droit de préemption en ZAD et sur le droit de préemption commercial.

En outre, le droit de préemption en raison du recul du trait de côte prime sur le droit de préemption de la Safer. Pour autant, le code de l'urbanisme indique qu'une coopération peut être menée avec la Safer pour les biens immobiliers non bâtis à usage ou vocation agricole.

Enfin, le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles (ENS) prévaut sur le droit de préemption en raison du recul du trait de côte.

**35**

### Existe-t-il un droit de rétrocession ou de priorité sur les biens acquis dans le cadre de ce droit de préemption ?

La loi n'a pas prévu de droit de rétrocession au profit des propriétaires préemptés permettant de faire constater que le bien n'a pas été ou n'est plus affecté à la destination prévue par la loi.

Il n'est pas plus prévu de droit de priorité au profit du propriétaire ou de l'acquéreur évincé en cas d'aliénation du bien pour tout autre objet que ceux prévus par la loi.

Ces spécificités s'expliquent sûrement par le fait que le bien objet de la préemption dû au recul du trait de côte doit être sanctuarisé car il est voué – à un moment ou à un autre – à être submergé par les eaux, même si aucune mesure de suivi de l'utilisation ou de la situation du bien n'est prévue par les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme.

**36**

### Quelle est la définition du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière ?

Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (Braec), défini à l'article L.321-18 du code de l'environnement, confère un droit réel, ce qui donne le pouvoir juridique à une personne de retirer directement tout ou partie des utilités économiques d'une chose.

C'est le contrat par lequel l'Etat, une commune ou un groupement de communes, un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement, consent à un preneur des droits réels immobiliers en vue d'occuper lui-même ou de louer, exploiter, réaliser des installations, des constructions ou des aménagements, dans les zones exposées dans les conditions prévues par l'article L.121-22-2 du code de l'urbanisme.

L'intention visant à proposer la conclusion d'un tel bail fait l'objet d'une publicité préalable.

**37**

### Quelle est la durée du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière ?

Le terme du bail est fixé par le contrat en fonction de l'état des connaissances à la date de sa conclusion quant à l'évolution prévisible du recul du trait de côte, pour une durée comprise entre 12 ans et 99 ans.

Il ne peut faire l'objet d'une reconduction tacite. Il n'est prorogeable que si la situation du bien, notamment au regard de l'évolution prévisible du recul du trait de côte, permet de maintenir la destination, l'occupation et l'usage des installations, des constructions et des aménagements donnés à bail, sans pouvoir excéder la durée globale de 99 ans.

Il est résilié de plein droit à la date de l'arrêté municipal ou préfectoral prescrivant les mesures nécessaires lorsque l'état du recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne peut plus être assurée. Le bailleur en informe, sans délai, le preneur.

Enfin, est réputée non écrite, toute clause ayant pour effet de prévoir que la résiliation anticipée du bail pour le motif précité ne peut donner lieu à aucune indemnisation.

**38**

### Quel est le sort du terrain d'assiette du bien à l'expiration du bail ?

A l'échéance du bail, le terrain d'assiette du bien fait l'objet d'une renaturation comprenant, le cas échéant, la démolition de l'ensemble des installations, des constructions ou des aménagements, y compris ceux réalisés par le preneur, ainsi que les actions ou opérations de dépollution nécessaires.

En effet, le recul du trait de côte étant qualifié de phénomène progressif et anticipable, le sort du terrain d'assiette est, à terme, connu. Ce dernier sera nécessairement rendu à la nature pour être confondu avec elle.

Finalement, le Braec répond à la nécessité de prévoir un outil de maîtrise foncière s'adaptant à la menace inéluctable du recul du trait de côte, en permettant, de façon temporaire, la réalisation d'activités compatibles avec une exposition au risque littoral, aussi longtemps que possible.

L'outil rend lisible le fait que l'occupation est temporaire et qu'elle est liée intrinsèquement à la survenance du recul du trait de côte.

39

## Quelles sont les obligations financières du preneur ?

Le preneur doit s'acquitter (L.321-21, C. envir.) d'un prix à la signature du bail pour les droits réels consentis ; et, le cas échéant, du paiement pendant la durée du bail d'une redevance. Les montants tiennent compte notamment des conditions d'acquisition du bien par le bailleur et des coûts prévisionnels pour assurer la réalisation de l'ensemble des actions ou opérations permettant la renaturation du terrain d'assiette du bien à l'expiration du bail.

En cas de redevance, celle-ci peut être révisée à la demande de l'une ou l'autre des parties, notamment si elle est nécessaire en raison d'un changement de destination ou de nouveaux travaux postérieurs à la signature de ce bail et entraînant une modification significative du bien, de nature à accroître le coût des actions et opérations de renaturation pris en compte lors de la fixation du montant du prix et de la redevance.

Un complément de prix peut être rendu nécessaire dans les mêmes conditions que celles mentionnées ci-dessus.

40

## Que peut et doit faire le preneur sur le bien objet du bail ?

La destination des lieux autorisés et, le cas échéant, les activités accessoires pouvant être exercées doivent être respectées. Le preneur doit réaliser les travaux d'entretien et de réparation nécessaires à la conservation du bien en bon état. Le bail indique la nature, la consistance et l'étendue des travaux que le preneur peut réaliser. Il peut limiter ou interdire l'extension des installations, des constructions ou des aménagements mis à bail au regard de l'évolution du recul du trait de côte. Les constructions et améliorations réalisées par le preneur doivent être conformes à la destination des lieux autorisée par le bail. Elles restent la propriété du preneur en cours de bail et deviennent celle du bailleur au terme du bail. Le preneur peut en jouir librement. Il peut acquérir des servitudes actives et consentir des servitudes passives indispensables à l'occupation, l'exploitation ou la réalisation des installations, des constructions ou des aménagements.

41

## Des droits personnels peuvent-ils être consentis par le preneur du bail réel ?

Le preneur peut librement consentir des baux et titres d'occupation de toute nature ne conférant pas de droits réels sur les installations, les constructions ou les aménagements qui font l'objet du bail. Le bail peut prévoir l'obligation pour le preneur d'en informer le bailleur.

Ledit contrat doit, à peine de dispositions réputées non écrites, reproduire les dispositions de l'article L.321-24 et des articles L.321-18 à L.321-22 du code de l'environnement et mentionner la date du terme contractuel du bail réel, son effet sur le contrat de location et le risque de résiliation par anticipation. Le preneur transmet à l'occupant la copie du bail en cours. L'occupant ne peut ni céder le contrat d'occupation, ni sous-louer le bien.

Le contrat d'occupation s'éteint de plein droit au terme du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière. Le preneur en informe sans délai l'occupant. Celui-ci ne peut se prévaloir d'aucun droit à l'encontre du bailleur ni d'aucun titre d'occupation. Le bail réel peut prévoir l'impossibilité de le louer.

42

## Qu'est-ce qu'implique la détention de droits réels au titre de ce bail ?

Les droits réels issus du bail, ainsi que les installations, constructions ou aménagements édifiés, rénovés ou réhabilités sur le terrain ou l'immeuble bâti donné à bail peuvent être saisis dans les formes prescrites pour la saisie immobilière (L.321-26, code de l'environnement).

Des sûretés peuvent être consenties et les parties peuvent convenir librement de la date d'échéance de celles-ci, étant entendu qu'à défaut, elles prennent fin au terme du bail.

Le preneur peut céder les droits réels à la condition d'en faire une publicité préalable. Le prix de cession des droits réels issus du bail ne doit pas excéder notablement le prix résultant de la prise en compte d'une valeur du bien estimée en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans la même zone ou, lorsque ces références ne sont pas suffisantes, après application d'un abattement tenant compte de l'exposition au trait de côte.

**43**

## Est-il possible de développer les énergies renouvelables sur le littoral ?

La loi « ENR » du 10 mars 2023 permet de déroger au principe de continuité pour certaines opérations de développement des énergies renouvelables. Est ainsi rendue possible l'implantation :

- des ouvrages du réseau public de transport d'électricité qui contribuent à atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables, de l'éolien en mer ou de l'hydrogène bas-carbone et renouvelable ;
- des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur certaines friches ou sur des bassins industriels de saumure saturée.

Ces installations, qui doivent demeurer exceptionnelles, sont néanmoins encadrées et soumises à autorisation. Le décret n° 2023-517 du 28 juin 2023 a précisé les modalités de délivrance de ces autorisations ministérielles, étant précisé que le silence de l'administration quatre mois après le dépôt de la demande vaut décision implicite de rejet.

**44**

## Comment sont identifiées les friches sur lesquelles il est possible d'implanter des ouvrages de production d'énergie solaire ?

Le décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023 a, en l'application de l'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme, identifié les friches sur lesquelles il est possible de déroger au principe de continuité de la loi « littoral » pour implanter les ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique. Le pétitionnaire doit pouvoir justifier que le projet d'installation photovoltaïque ou thermique est préférable à un projet de renaturation, lorsque celui-ci est techniquement réalisable, pour des motifs d'intérêt général liés par exemple au coût d'un tel projet de renaturation, aux obstacles pratiques auxquels est susceptible de se heurter sa mise en œuvre, à sa durée de réalisation ainsi que des avantages que comporte le projet d'installation photovoltaïque ou thermique. Ces ouvrages peuvent également être implantés sur les bassins industriels de saumure saturée, également identifiés par le décret du 27 décembre 2023.

**45**

## Qui est responsable des eaux de baignade et quelles sont ses obligations ?

L'article L. 1332-3 du code de la santé publique (CSP) retient qu'est considéré comme personne responsable d'une eau de baignade (Preb) le déclarant de la baignade selon les dispositions de l'art. L. 1332-1 du même code ou, à défaut de déclarant (sites non aménagés mais fréquentés par les baigneurs et où la baignade n'est pas interdite), la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent sur le territoire duquel se situe l'eau de baignade. Outre l'obligation de déclarer la baignade et de fournir un dossier justificatif (art. L. 1331-1 du CSP), la Preb doit répondre à un certain nombre d'obligations sanitaires : la définition de la saison balnéaire, l'élaboration d'un profil de baignade évaluant notamment les sources possibles de pollution, l'établissement d'un programme de surveillance de la qualité de l'eau, l'adoption de mesures en vue d'améliorer la qualité de l'eau, la prévention et la gestion des pollutions, l'analyse de la qualité de l'eau, l'information du public, le respect des contrôles sanitaires.

**46**

## Quelles actions doivent entreprendre les communes en matière d'eau de baignade ?

Au-delà de la qualité de Preb que peuvent avoir les communes, celles-ci doivent prendre un certain nombre de mesures vis-à-vis des eaux de baignade. Elles doivent ainsi d'abord recenser, avant le début de la saison balnéaire, toutes les eaux de baignade, aménagées ou non (L. 1332-1, CSP) et en établir la liste. Pour chaque eau de baignade, elles doivent par ailleurs fournir les informations détaillées à l'article D. 1332-17 du CSP, tels que le nom du site, le nom de la personne physique ou morale responsable de l'eau de baignade ou encore les dates prévisibles de la saison balnéaire, puis communiquer cette liste et les informations sur chaque eau de baignade au préfet (art. D. 1332-18, CSP).

Enfin, les eaux de baignades recensées doivent être inscrites au registre des zones protégées (art. D. 1332-19, CSP).

47

## Qui assure la police de la baignade ?

Il existe une police administrative spéciale des baignades prévue à l'article L.2213-23 du CGCT : «Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.» Dès lors, il ressort que, pour les baignades en mer, le maire doit intervenir sur le fondement de cette disposition.

En revanche, pour les baignades situées dans les terres (rivières, lacs...), le maire semble plutôt devoir se fonder sur ses pouvoirs de police administrative générale (art. L.2212-2 du CGCT). Dans le cadre des baignades aménagées (payantes ou non), la personne à l'origine de l'ouverture de la baignade a elle-même une obligation de surveillance et de sûreté du site. Dès lors, si ces obligations sont mises en œuvre de façon suffisante, le rôle du maire devrait être limité.

Enfin, le maire doit s'assurer que la Preb respecte bien ses obligations en matière sanitaire et, le cas échéant, la mettre en demeure de répondre aux réserves qu'il devra alors formuler (art. D.1332-35 du CSP).

48

## Comment est appréhendée l'implantation d'une antenne de téléphonie dans l'espace littoral ?

Dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation ne doit se faire qu'en continuité des villages et agglomérations (art. L.121-8, code de l'urbanisme). S'est alors posée la question de l'implantation des antennes de téléphonie mobile sur lesdites communes. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que ces ouvrages ne figurent pas parmi la liste de ceux bénéficiant d'une dérogation du code de l'urbanisme et pouvant ainsi s'implanter en discontinuité de l'urbanisme (question n°2), ce qui implique que ces ouvrages doivent être regardés comme une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existant (CE, 11 juin 2021, n° 449840 ; CAA Nantes, 12 déc. 2023, n° 22NT01953). A noter que le projet de loi de simplification de la vie économique intègre en l'état un assouplissement des textes afin de permettre l'implantation des pylônes de téléphonie mobile en discontinuité avec les agglomérations et villages existants et les secteurs déjà urbanisés.

49

## Quelles sont les spécificités de l'existence ou de l'implantation d'un camping en zone littorale ?

Il ressort de l'article L.121-9 du code de l'urbanisme que l'implantation de camping sur une commune littorale doit nécessairement faire l'objet d'un classement spécifique par le PLU, sans quoi aucun permis d'aménager ne peut être délivré. Par ailleurs, l'aménagement de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des zones urbanisées constitue une urbanisation, et est donc soumise à la règle relative à l'extension de l'urbanisation de l'article L.121-8 (CE, 16 décembre 2016, n° 389079). Par ailleurs, le juge administratif a eu l'occasion de préciser dans quelles conditions un camping peut être pris en compte dans l'appréciation de l'existence d'une agglomération ou d'un village au sens de l'article L.121-8. Le Conseil d'Etat a jugé que des constructions d'un camping, qui ne sont pas nécessairement pérennes, peuvent être prises en compte pour déterminer le degré d'urbanisation d'un secteur et juger de son caractère de village ou d'agglomération (CE, 11 juillet 2018, n° 410084).

50

## Quelles sont les constructions nécessaires à des services publics ou activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ?

L'interdiction de construction en dehors des sites urbanisés dans la bande des 100 mètres ne s'applique pas aux installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (art. L.121-17, CU). Entrent dans cette catégorie les constructions destinées à des activités de sauvetage en mer (CAA Nantes, 4 juin 2024, n° 22NT02309), ou une base nautique (CAA Marseille, 1<sup>er</sup> oct. 2020, n° 18MA05341), ou encore un local de stockage pour les besoins d'une activité commerciale de sport multi-glisser (TA Bordeaux, 22 nov. 2023, n° 2203940). En revanche, il n'est pas démontré que des locaux destinés à accueillir des activités de formation en secourisme côtier et de pratique du surf nécessiteraient une proximité immédiate de l'eau (CAA Bordeaux, 15 oct. 2019, n° 18BX00302), et un bâtiment à vocation économique indéfinie n'entre pas dans cette dérogation (TA Grenoble, 3 sept. 2024, n° 2003870).

