

UN MODÈLE GRAPHIQUE DU DROIT DU LITTORAL

Gilles COUX*

Richard LE ROY**

RÉSUMÉ *L'échange interdisciplinaire est toujours facteur d'enrichissement. La rencontre du juriste, spécialiste du droit du littoral, et du cartographe, permet une approche originale de l'espace littoral.*

ABSTRACT *Exchanges between different disciplines are always rewarding. Cooperation between a jurist, a specialist of coastal law, and a cartographer, results in an original approach of coastal space.*

RESUMEN *La colaboración interdisciplinar es siempre factor de enriquecimiento. El encuentro del jurista, especialista en derecho del litoral, con el cartógrafo permite un enfoque original del espacio litoral.*

• DROIT • LIMITE • LITTORAL • MODÈLE GRAPHIQUE

• COASTLINE • GRAPHIC MODEL • LAW • LIMIT

• DERECHO • LIMITE • LITORAL • MODELO GRÁFICO

La cartographie répond au besoin de montrer l'espace que l'on décrit ou le cadre dans lequel se déroulent des phénomènes que l'on étudie. Elle est un outil privilégié du géographe, qui en est le créateur et le premier bénéficiaire. Cependant, d'autres disciplines gagneraient à être plus souvent servies par une approche cartographique de leur domaine d'étude. Ainsi en est-il des juristes qui traitent du littoral. D'un côté, des hommes peu enclins à dessiner, de l'autre, un espace devenu objet de convoitise et, par voie de conséquence, terrain d'application de réglementations nombreuses et complexes. La loi Littoral a été l'occasion de notre coopération. En utilisant des représentations simples, nous cherchons à mettre en valeur les éléments constitutifs et le fonctionnement du «système littoral» selon le droit par une modélisation graphique (1).

Comment représenter graphiquement le littoral? Dessiner un trait (de côte), tracer une zone (littorale)? S'agit-il d'une ligne de séparation entre deux domaines opposés, le liquide et le solide, le bien privé et le domaine public, ou est-ce un espace de transition? Quelles sont alors ses bornes, son étendue? Il nous faut tenter de préciser ces concepts.

La littoralité: ligne ou surface? (fig. 1)

La ligne et la surface ont des capacités d'expression qui leur sont propres et qui traduisent des conceptions spatiales particulières. S'appliquant au littoral, la ligne peut être définie comme:

- *une interface*: l'endroit où se rejoignent la mer et la terre, ligne de contact, théorique (zéro des cartes marines) ou plus concrète (trait de côte).

- *une séparation*: l'idée est alors celle de la frontière, marquant une rupture entre les deux espaces; chaque phénomène est appréhendé comme faisant partie ou de l'un ou de l'autre; une opposition peut même y être associée: ainsi de la délimitation entre domaine public et bien privé.

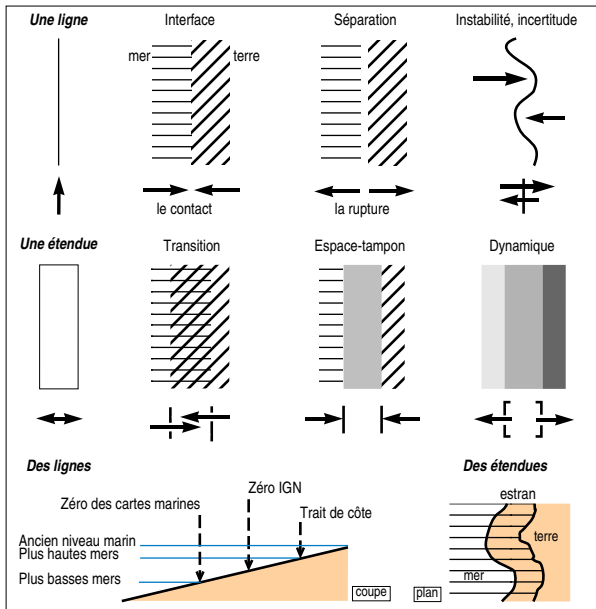
Deux caractéristiques sont propres à cette conception linéaire:

- *l'instabilité*: le trait de côte n'est pas une ligne rigide, immuable, il se déplace dans le temps; soit il «recule» sous l'effet de l'érosion et, à une autre échelle, à cause de la fluctuation du niveau marin; soit il «avance» par suite des phénomènes d'accumulation ou d'actions anthropiques (endiguement, construction de port, etc).

- *l'incertitude*: elle résulte de la mesure de l'instabilité (décrite ci-dessus) et du choix d'une double référence pour caractériser le niveau de base (niveau zéro) sur les cartes. Le zéro des cartes marines est le niveau des plus basses mers; celui des cartes terrestres de l'Institut Géographique National, le niveau moyen de la mer (mesuré sur le marégraphe de Marseille). L'un et l'autre ont leurs propres finalités, qui justifient ces choix, mesure des profondeurs marines utilisables dans le premier cas, référence pour la mesure des reliefs terrestres dans l'autre cas. Les problèmes cartographiques ne sont pas négligeables quand il s'agit

* Cartographe, URA 904, CNRS, Université de Bretagne Occidentale, Brest.

** Assistant de Droit Public, Docteur en Droit, Université de Bretagne Occidentale, Brest.



1. La littoralité

de tracer une limite entre la mer et la terre sur des zones littorales très plates: la linéarité ne suffit pas à définir le littoral.

Une ligne qui se déplace engendre une surface plus ou moins large et permanente; considéré comme une surface, le littoral est alors:

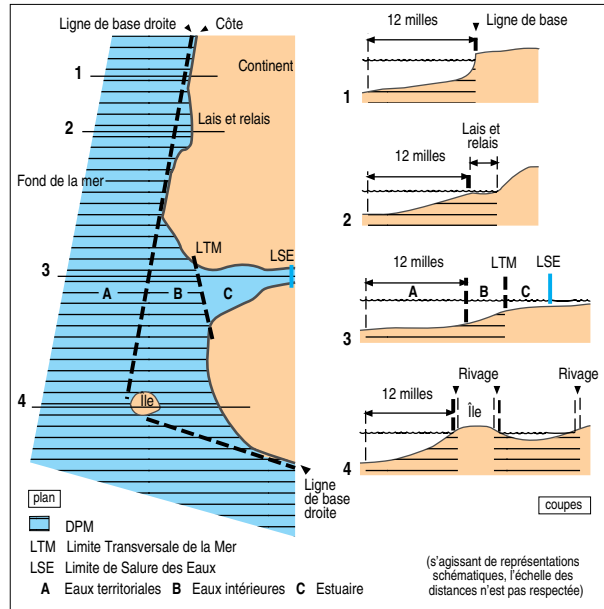
- *un espace de transition*: le lieu de l'interpénétration, du recouvrement et des échanges; la délimitation de l'estran (zone de balancement des marées) figurant sur les cartes marines l'illustre bien: sa couleur est un mélange composé de la teinte bistre de la terre et de la teinte bleue de la mer.

- *un espace-tampon*: la sensibilité à l'environnement depuis les années 1980 a contribué à valoriser, en les individualisant, les marais littoraux; ils participant des deux écosystèmes, marin et terrestre, ont leur spécificité propre et justifient le qualificatif d'espace-tampon. La «zone proche», terme juridique pour désigner des terrains destinés à amortir les effets de l'urbanisation dans les communes littorales, peut également être considérée comme un espace-tampon.

Le littoral considéré comme une étendue, une bande, est caractérisé par l'idée de dynamisme. Il intègre l'avant-côte pour l'étude des processus littoraux, des espaces situés en arrière du trait de côte où se fait sentir encore l'influence marine. En droit, tous les terrains que la mer perd ou gagne (lais et relais) entrent dans le domaine public maritime. L'analyse de plus en plus fine de l'espace et la volonté de protéger l'environnement poussent à étendre l'espace littoral, notamment sur ses marges terrestres, et à le réglementer, mais de manière modulée.

Les limites administratives du Domaine Public Maritime (DPM) (fig. 2)

Le plan et les coupes de la figure 2 présentent les différentes situations plus ou moins complexes qui peuvent exister. Le droit des rivages de la mer est fort ancien. Les Romains avaient déjà



2. Les limites administratives du Domaine Public Maritime

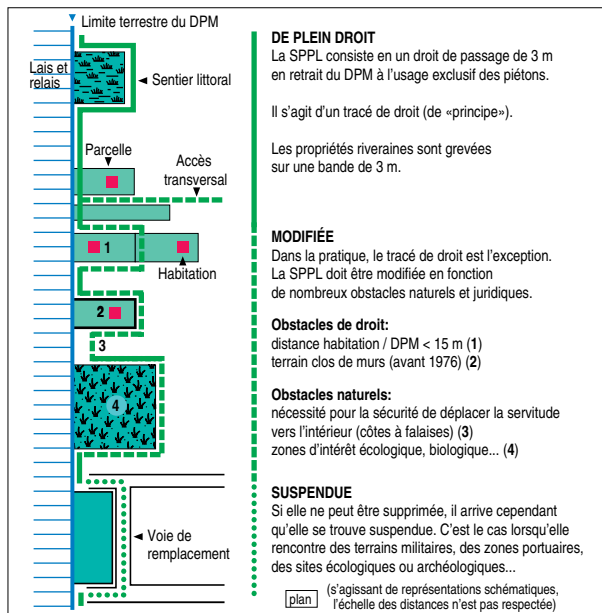
LTM: la Limite Transversale de la Mer sépare dans les estuaires les eaux du fleuve des eaux de la mer. Le Domaine Public Maritime est situé en aval de cette limite.

LSE: la Limite de Salure des Eaux obéit au régime juridique du décret de la loi du 21 février 1852 et ne concerne que la pêche. En amont de cette ligne, la pêche est considérée comme une pêche fluviale, en aval comme une pêche en mer.

Lignes de base: la largeur de la mer territoriale fixée à 12 milles marins; elle se mesure à partir des lignes de base. Elles sont définies comme étant «la laisse de basse mer ainsi que les lignes de base droite et la ligne de fermeture des baies, qui sont déterminées par décret» (loi du 24 décembre 1971, art. 1). Ainsi, dans les régions où la ligne côtière présente de profondes échancrures, où s'il existe un chapelet d'îles à proximité immédiate de la côte, on utilise, pour séparer les eaux territoriales des eaux intérieures, des segments de droite appelés lignes de base droites reliant les points saillants du littoral.

évalué le régime juridique du bord de mer. En droit français, le statut de rivage procède de l'*Ordonnance Royale sur la Marine* de Colbert de 1681, toujours applicable, qui incorpore au DPM naturel l'estran, zone de balancement des marées. La limite haute du rivage est celle du plus grand flot annuel, dans des conditions météorologiques normales.

La loi du 28 novembre 1963 a étendu le DPM naturel. Vers la terre, y sont incorporés tous les terrains exondés, naturellement ou artificiellement, qui constituent des lais et relais de la mer; ainsi que, au besoin, une bande d'une profondeur de 20 à 50 m (terrains réservés, fig. 4). Seuls relèvent de la propriété privée les terrains émergés par des concessions d'endiguage. Vers la mer, le sol et le sous-sol de la mer territoriale font eux aussi partie du DPM naturel. L'État prend possession de la ressource du sol immergé. Le statut des eaux susjacentes n'est pas prévu par la loi. Après la loi du 28 novembre 1963, la littoralité juridique ne se réduit plus aux rivages de la mer, mais à ce vaste ensemble terrestre et subaquatique compris dans le Domaine Public Maritime et protégé par des mesures de police. Ses limites juridiques



3. La Servitude de Passage des Piétons le long du Littoral

sont loin de correspondre à celles des littoraux des géographes et des écologues.

La servitude de passage des piétons le long du littoral (fig. 3)

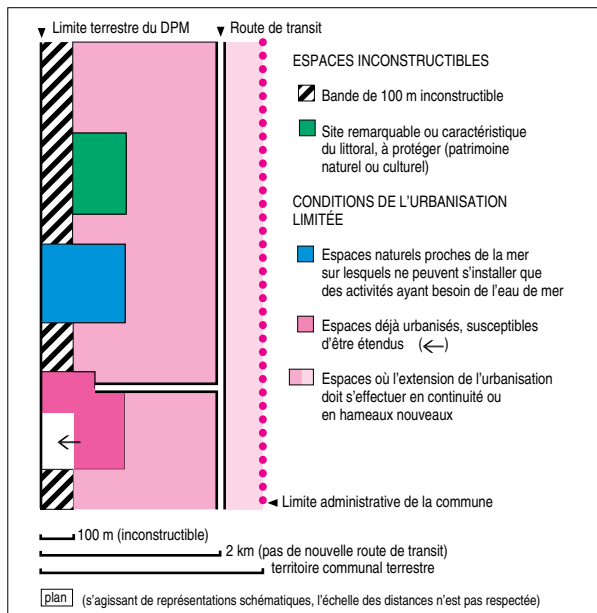
La servitude de passage des piétons le long du littoral français résulte de la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1976. Elle impose sur les propriétés côtières un droit de passage au profit des piétons, sur un sentier de 3 mètres qui longe le domaine public maritime. Le décret du 12 juin 1990 autorise l'administration à établir une servitude transversale de passage, qui rejoint la servitude longitudinale. Cette servitude limite l'exercice de la propriété privée au bord de mer. Elle exprime non seulement le droit matériel d'accès aux espaces ludiques littoraux, mais encore des droits plus subjectifs, comme celui de se promener, de regarder ou de contempler les sites. Elle sert les droits des populations urbaines, à la recherche du désentassement, du silence et des spectacles de la nature.

L'urbanisation et la protection du littoral (fig. 4)

Dans la bande des 100 m bâtie à partir des rivages, le droit impose une distance métrique inexplicite (2) qui suppose, pour son tracé, un véritable travail de géomètre expert. Dans cette bande, l'urbanisation est limitée aux agglomérations existantes, aux activités et aux services publics qui ont besoin de la proximité immédiate de l'eau. Dans la zone proche des rivages qui n'a pas de limite métrique, l'espace est réservé aux activités qui ont besoin de la proximité immédiate de l'eau.

Le modèle du «littoral d'institution» (fig. 5)

Le «littoral d'institution» a été mis en évidence par B. Bousquet dans une communication intitulée «Définition et identification



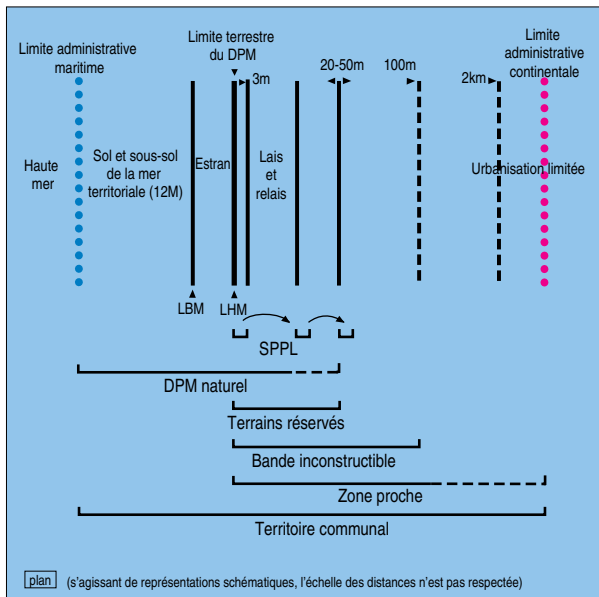
4. L'urbanisation et la protection du littoral

L'article L. 146-7 du Code de l'Urbanisme prévoit que «les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage». La route de transit est définie comme étant une voie qui n'a pas pour but de desservir des espaces urbanisés, mais dont le seul souci est de permettre la circulation le long de la mer. Le texte de loi concerne les travaux qui ont pour effet de créer de toutes pièces une nouvelle route, ou de transformer un ancien chemin en route.

du littoral» (*Revue juridique de l'Environnement*, 1990, n° 4, p. 451). Il s'agit d'un littoral organisé et géré par le droit et l'activité administrative dont il est question dans la présente étude. L'aménagement et la protection des territoires communaux côtiers obéissent à des règles propres dont les principes sont en germe dans l'instruction ministérielle du 4 août 1976, puis développés, par le décret du 25 août 1979, et définitivement imposés par la loi du 6 janvier 1986 et ses décrets d'application sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Désormais, le droit ordonne l'affectation des territoires des communes côtières. Il s'impose aux personnes privées comme aux personnes publiques. Cette représentation juridique du littoral a un fondement. Elle vise à mettre en concordance l'aménagement, la protection et la mise en valeur. Elle doit assurer la mise en compatibilité de ces trois objectifs. Pour y parvenir, elle impose un zonage spécifique des sols, qui découpe le littoral en bandes parallèles aux rivages ou au domaine public maritime naturel. Ces bandes ont des régimes juridiques différents selon leur proximité de l'eau. Mais on remarque un certain gradient puisque, à mesure que l'on s'éloigne de la limite du DPM, les contraintes s'atténuent.

L'évolution de la notion de commune littorale (fig. 6)

Il appartient aux communes littorales de mettre en œuvre les principes de la loi. Le littoral «administratif» juxtapose 300 communes dites littorales et exclut d'autres circonscriptions: le canton,



5. Le modèle du «littoral d'institution»

retenu pourtant comme cadre d'action du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, le département et la région.

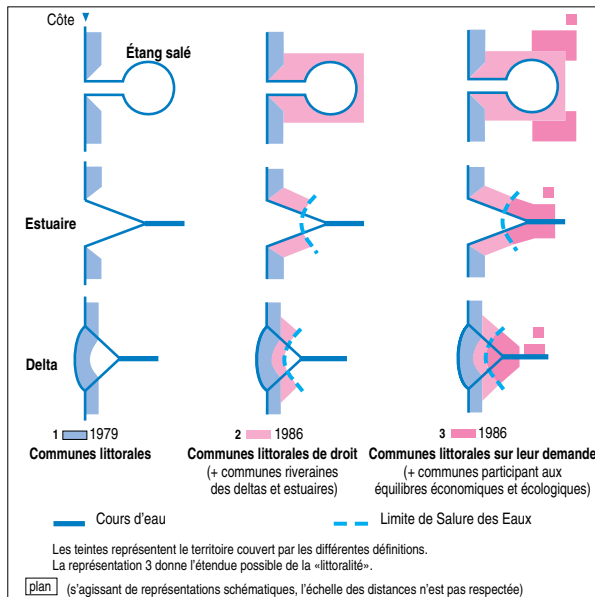
La superposition du littoral juridique au littoral du géographe ou de l'écologue est utile: le droit puise dans ces deux disciplines les fondements de son existence et de sa légitimité. Dès lors que la loi définit le littoral comme une «entité géographique spécifique», elle propose aux géographes d'enrichir et d'adapter un contenu. Dès lors que, dans d'autres articles dont le L. 146-6 du *Code de l'urbanisme*, elle protège les sites remarquables ou les lieux ayant des caractéristiques biologiques particulières, elle invite de multiples disciplines scientifiques, littéraires et artistiques à préciser les conditions de son application. Elle dépend par définition d'un champ d'analyse multidisciplinaire, dans lequel la géographie a une place privilégiée et pour lequel la modélisation cartographique apparaît comme un outil propre à enrichir la réflexion commune.

(1) Nous devons évidemment nous limiter aux zones du littoral ayant fait l'objet d'une délimitation métrique, systématiquement imposée par le droit à l'ensemble du littoral (exception faite des départements d'outre-mer). Cette perception réduit l'approche du littoral dans la mesure où elle n'inclut pas les protections des paysages remarquables (L. 146-6), ou du Domaine Public Maritime (L. 25 - L. 27 de la loi Littoral).

(2) Cela peut paraître très bizarre, mais nulle part, dans aucun document, ne figure un début d'explication, ni de justification du choix d'une telle largeur.

À propos de la mesure de l'estran

Le rivage de la mer correspond globalement à l'estran et comprend tous les terrains recouverts par les flots à l'occasion de la plus grande marée de l'année en dehors de circonstances météorologiques exceptionnelles. Il appartient à l'État de reconnaître par tout moyen cette limite, dans les conditions prévues par la loi. Tous les actes de l'administration délimitant le littoral sont soumis au Tribunal administratif et en dernière instance au Conseil d'État. Ils peuvent donc faire l'objet d'une discussion contentieuse.



6. L'extension de la notion de commune littorale

Trois catégories de communes littorales, selon la loi du 3 janvier 1986.

Première catégorie: les communes directement littorales

Deuxième catégorie: les communes indirectement littorales. Ce sont les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. Elles ne bordent pas l'eau nécessairement. Un décret pris en Conseil d'État en détermine la liste après consultation des conseils municipaux intéressés. Ce décret n'a pas été pris à la date de juin 1994.

Troisième catégorie: les communes volontairement littorales. Elles relèvent de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme. Il s'agit de communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui en font la demande auprès du représentant de l'État dans le département. La liste de ces communes est fixée en Conseil d'État après avis du Conservatoire de l'Espace du Littoral et des Rivages Lacustres. À la date de juin 1994, aucun décret n'est paru en la matière.

Références bibliographiques

- COULOMBIE H. et REDON J.-P., 1992, *Le droit du littoral*, Paris, Litec, 416 p. (Compte rendu in: *Mappemonde*, 1993, n° 1, pp. 4-5)
- LAMARQUE J., 1990, «Annotations sous la rubrique "Littoral"». *Code de l'environnement, protection de la nature, lutte contre les nuisances*, Dalloz, p. 478.
- LEROY R., 1992, *La construction juridique du littoral français*, thèse de droit public, Brest.
- MODERNE F. et CHARLES H., 1992, «Annotations sous le chapitre VI», *Code de l'urbanisme*, Dalloz.