

Atelier MADURA 2

Le littoral : espace de rigueur et de liberté

La promotion du Master 2 professionnel Aménagement durable, urbanisme rénové, assistance à maîtrise d'ouvrage (MADURA) de l'Université de Caen Normandie (UCN) doit chaque année participer à un atelier thématique mêlant enseignements, visites de terrains, études et diagnostics et restitutions sous forme de soutenances ou de documents.

Le thème de l'année 2019-2020 sera « Urbanisation et littoral ». Cet atelier sera piloté par Vincent LE GRAND, maître de conférences en droit de l'urbanisme au sein de l'UCN.

Résumé de l'atelier

« La mer est un espace de rigueur et de liberté », écrivait Victor Hugo. Les mêmes termes pourraient être employés aujourd'hui pour décrire le littoral français et le régime d'urbanisation qui s'y trouve établi.

L'installation croissante de populations en zones côtières en raison de l'attractivité du littoral conduit à des phénomènes d'érosion ou de submersion marine toujours plus prégnants, aggravés par l'évolution du climat. L'urbanisation en zone côtière présente également un risque d'atteinte aux espaces naturels, aux sites, aux paysages et peut toucher l'équilibre écologique du littoral.

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral, est l'un des outils permettant d'encadrer l'aménagement du territoire sur les côtes françaises, comme le sont également les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Cette loi met en place une protection graduée du littoral en fonction de la proximité avec le rivage. Mais elle permet également le développement d'activités économiques liées à la proximité de l'eau et la réalisation de projets proportionnés et adaptés aux enjeux économiques et environnementaux.

Parce qu'elle vise à répondre à ce double objectif de préservation et de développement du littoral, cette loi fait l'objet d'une interprétation nuancée dans son application. Le texte peut d'ailleurs donner prise à des lectures aléatoires, divergentes voire contradictoires, entre l'autorité administrative chargée de son application – le maire le plus souvent en sa qualité d'autorité compétente en matière d'urbanisme – et celle chargée du contrôle de cette même application : le juge de l'excès de pouvoir. La loi littoral exige en effet que ses dispositions soient l'objet d'une sanction générale et immédiate. L'article L. 121-3 du code de l'urbanisme consacre que celles-ci sont applicables à toute personne, publique ou privée, et ce pour l'exécution de tous travaux. Toute autorisation d'urbanisme en commune littorale doit donc s'y conformer quelles que soient les conditions de sa délivrance. Dans le contrôle qu'il en

opère, le juge administratif s'efforce de rester fidèle à l'esprit du législateur pour donner sens aux termes, au demeurant toujours simples mais quelquefois énigmatiques, du texte fondateur. Le littoral est bel et bien un espace de rigueur. Cette rigueur se combine avec celle que l'on trouve par ailleurs dans la prévention des risques littoraux dont sont en charge les PPRL.

Dans le même temps, il revient aux élus locaux, porteurs de projets et auteurs des documents de planification littoraux de contextualiser les dispositions des articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme eu égard à la diversité des côtes françaises. Il leur revient de procéder à la qualification juridique de leurs espaces au regard des notions d'« agglomérations », « villages », « espaces remarquables » ou autres « espaces proches du rivage ». Parce que ces appellations, essentielles pour la localisation des droits à bâtir, n'ont jamais été précisées par le législateur, le littoral demeure aussi un espace de liberté, l'ambition de la loi étant, en définitive, de donner aux décideurs locaux les moyens de parvenir à un aménagement durable des territoires littoraux en leur ouvrant la possibilité d'adapter la législation pour répondre aux spécificités locales.

L'enjeu de l'atelier consistera pour les étudiants à déterminer une méthodologie d'élaboration d'un cadre juridique équilibré, souple et rigoureux à la fois, permettant au littoral du Calvados de développer un projet urbain adapté à ses besoins en développement et environnementaux. La méthodologie veillera à s'inscrire, au-delà des outils de la loi littoral, dans les orientations et objectifs définis par les documents suivants :

- le plan national d'adaptation au changement climatique 2018-2022,
- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région normandie (SRADDET) en cours d'approbation,
- le Plan de Gestion des Risques d'Inondation 2016-2021 du bassin Seine Normandie (PGRI), le cas échéant décliné dans une stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI)
- les PPR approuvés ou en cours d'élaboration dans le Calvados (le cas échéant),

Déroulé de l'atelier :

Présentation de l'atelier aux étudiants : Mardi 3 septembre à 9 h (Campus 1 - Bâtiment A – salle AC 119).

Etape 1 / Etude des enjeux littoraux sur les espaces sélectionnés par la DDTM 14

La première partie consistera en un diagnostic destiné à faire ressortir les contraintes et les enjeux supportées par des espaces littoraux de plus en plus urbanisés et de plus en plus occupés par les activités. Dans ce diagnostic, il est en outre attendu un travail d'enquête

après des acteurs locaux, destiné à prendre en compte la façon dont sont perçus ces enjeux et ces contraintes, notamment par les élus.

Trois terrains d'étude sont proposés.

- Une commune littorale du Bessin à enjeux touristiques (une plage du Débarquement) mais urbanisation diffuse : Saint-Laurent-sur-mer
- Une commune littorale proche de Caen-la-Mer : Merville-Franceville
- Une commune littorale de la Côte fleurie : Benerville

Sur chacune d'elles, un groupe d'étudiants aura à travailler sur les thématiques suivantes :

1) Le risque littoral

2) Les besoins de développement urbain (habitat / tourisme),

3) La préservation de la qualité des espaces et des paysages, éventuellement la renaturation et la restauration des espaces.

Ainsi, sur chacun des trois terrains, chaque groupe aura tour à tour à travailler sur l'une des thématiques, ces dernières étant attribuées par tirage au sort.

La répartition des groupes est la suivante :

Groupe A : Merville-Franceville = François-Xavier GAUJAC, Marion LEROY, Gabrielle GUILLAUME

Groupe B : Saint-Laurent-sur-mer = Bochra GUIBANE, Valentin HOUCARD, Maéva SADIER, François GESTIN

Groupe C : Benerville = Poé SCAURI, Agathe BERNARD, Malvina MATTHIEU, Alexis HESRY

Première visite de terrain : jeudi 5 septembre 2019

Programmation de la restitution : Jeudi 19 décembre 2019 à 14 h (bâtiment 1 – salle AC120).

Etape 2 / La qualification juridique et la prise en compte des enjeux littoraux dans les documents locaux d'urbanisme

Chaque groupe se focalise sur un des trois espaces ayant été étudiés au cours de la première étape.

Une étude des documents d'urbanisme (SCOT et PLU), des aléas connus (zones sous le niveau marin, remontées de nappes phréatiques...) et des PPR littoraux applicables aux secteurs concernés sera réalisée par les groupes d'étudiants. L'étude devra permettre de procéder à la qualification des espaces (villages / agglomérations / secteurs denses), la sectorisation établie (bande littorale, espaces proches du rivage, rétro-littoral, espaces remarquables).

Cette étape permettra de considérer le niveau de liberté avec laquelle le planificateur local peut mettre en œuvre les principes établis au sein des articles du code de l'urbanisme relatifs au littoral (Extension de l'urbanisation, extension limitée de l'urbanisation, inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés dans la bande des 100 m), et de comprendre comment il construit son projet de territoire autour des contraintes liées au littoral.

Cette étape sera l'occasion de mettre à profit les possibilités d'évolution des documents d'urbanisme ouvertes par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

Programmation d'une soutenance intermédiaire : Vendredi 3 avril 2020 à 14 h (salle à confirmer)

Programmation de la restitution finale devant élus et agents : Vendredi 5 juin 2020 à 14 h (salle à confirmer)

Equipe pédagogique mobilisée sur l'atelier :

Pierre BERGEL, professeur de géographie

Stéphane COSTA, professeur de géographie

Jean-Christophe LE COUSTOMER, professeur de droit public

MAJ : 6 août 2019 – VLG

21 août 2019 – ACS

28 août 2019 - PB