

Tourisme et régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale¹

Laurent BORDEREAUX

Professeur à la faculté de droit, de science politique et de gestion de l'université de La Rochelle
(CEJEP)

La question du tourisme et de la régulation juridique des conflits d'usage en zone côtière revêt une importance particulière. C'est là un sujet dont se préoccupent bien évidemment les collectivités territoriales, mettant en lumière un problème récurrent de l'espace littoral, espace contraint s'il en est, tant d'un point de vue géographique que juridique (les contraintes juridiques y étant très fortes).

Il ne s'agit pas de discuter ici des conflits d'usages en général mais bien de ceux qui intéressent les touristes en particulier. Deux configurations viennent immédiatement à l'esprit : les conflits d'usages entre touristes sur le littoral (notamment liés à la conciliation d'activités multiples au sein d'un espace limité), et les conflits d'usages entre touristes et professionnels du littoral, qui peuvent être significatifs (on pense par exemple, en Bretagne ou en Charente-Maritime, aux exploitants de cultures marines ou aux pêcheurs à pied professionnels, lesquels œuvrent activement afin de conserver leur espace de travail).

La thématique est clairement d'actualité, sur toutes les façades maritimes, et mobilise l'ensemble des savoirs, puisqu'elle va notamment intéresser le géographe, le sociologue, l'historien ou encore l'ethnologue. Elle intéresse également le juriste, appelé à réfléchir sur la structure du discours juridique et, plus prosaïquement, sur le choix des instruments juridiques en place. Cette perspective dépasse inévitablement le cadre de l'observation pour tenter d'apporter des solutions (lacunaires). Que dit le droit ? Que propose-t-il ?

Dans le champ normatif, il y a plusieurs approches de la problématique du tourisme et de la régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale. On peut d'abord s'intéresser au cadre général posé par la loi, ce qui nous renvoie aux grandes orientations de la loi « Littoral » en la matière. On peut ensuite descendre à un niveau plus précis, plus technique, en se penchant d'une part sur le rôle particulier du maire, qui dispose d'un pouvoir de police (administrative) spécifique en matière de baignade et d'activités nautiques, et en abordant d'autre part le rôle des documents de planification, qui viennent définir la vocation des différents secteurs (ce qui n'est pas étranger au tourisme et aux conflits d'usages).

Nous terminerons ces remarques introductives par deux observations : sans grande rigueur, le discours juridique s'attache tantôt au tourisme en tant qu'activité, et tantôt au touriste en tant qu'acteur. En outre, par rapport au sujet qui nous occupe, le droit invite assez largement à une répartition de l'espace littoral entre usagers. Dans ces conditions, il est assez difficile de dissocier l'acteur qu'est le touriste de l'activité touristique et de l'espace touristique.

I – Le cadre général posé par la loi « Littoral » du 3 janvier 1986

Il existe en France, depuis trente ans, une grande loi sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, qui donne toujours lieu à des débats passionnés². Son titre n'est pas neutre et montre

¹ Issu d'une communication prononcée au 5^{ème} colloque international AsTRES (Association Tourisme, Recherche et Enseignement Supérieur) des 9-10-11-12 juin 2015 à l'université de La Rochelle, le présent texte a conservé une forme orale.

que cette fameuse loi « Littoral » n'est pas qu'un texte de protection du littoral, même si c'est là un axe majeur de la loi. C'est aussi, dans une certaine mesure, un texte d'équilibre et de conciliation entre protection et développement, qui s'inscrit assez bien dans l'esprit de la Charte constitutionnelle de l'environnement, dont l'article 6 appelle précisément les politiques publiques à concilier protection et développement.

Le tourisme, de manière générale, n'est pas une préoccupation totalement absente de la loi, qui aurait toutefois pu investir davantage le sujet (de même que les questions portuaires). Quant à la question des conflits d'usages, elle n'est pas directement traitée, en tous cas pas dans le cadre des dispositions générales de la loi.

Cela étant, la notion de tourisme apparaît dès l'article 1^{er} de la loi (article L. 321-1 du Code de l'environnement) relatif aux objectifs poursuivis par le législateur : il s'agit, bien sûr, de protéger les écosystèmes, les sites et les paysages ; il s'agit également de préserver et de développer les activités économiques liées à la mer (comme la pêche et les cultures marines, les activités navales et portuaires) ; et il s'agit enfin de maintenir ou de développer, dans la zone littorale, des activités agricoles et forestières, l'artisanat et le tourisme. Sans attacher un poids trop important à l'ordre des mots, on observera tout de même que le tourisme, cité en dernier, n'apparaît pas sur le même plan que la pêche et les cultures marines. Notons cependant que la loi « Leroy » pour l'économie bleue du 20 juin 2016 est venue ajouter les activités nautiques et balnéaires, ce qui est clairement lié au tourisme³.

Toujours au titre des considérations générales et au-delà du cadre de notre sujet, on rappellera que les constructions et équipements touristiques sont confrontés à des règles strictes ; c'est le volet urbanistique de la loi « Littoral », qui comprend, par exemple, l'interdiction des constructions dans la bande naturelle des 100 mètres et dans les espaces remarquables, ainsi que le principe de l'urbanisation en continuité (règle anti-mitage du territoire), l'extension de l'urbanisation devant se faire en continuité des zones déjà urbanisées⁴. Toutes ces règles, au cœur de la loi Littoral, viennent contraindre les projets touristiques et donnent lieu à un contentieux abondant, sans particulièrement nous amener sur le terrain des conflits d'usages.

Le tourisme, ou plutôt le touriste-vacancier, apparaît en filigrane d'un article important de la loi « Littoral » consacré aux plages (article L. 321-9 du Code de l'environnement). Il est dit que « L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages, au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines ». Il s'agit d'une disposition législative de premier plan, qui détermine donc quelle est la vocation des plages aux yeux du législateur. Les touristes sont fortement concernés par cet article et la thématique des conflits d'usages (entre touristes), commence à poindre...

En effet, ils représentent une part importante du « public » évoqué dans la loi ; ils profitent de la plage, dans le cadre d'un usage prioritairement libre et gratuit (*l'usage libre et gratuit constitue la destination fondamentale des plages*). Mais destination fondamentale ne veut pas dire exclusive : l'exploitation économique des plages n'est pas interdite, dans le cadre des concessions et des sous-concessions de plages. Un important décret du 26 mai 2006 organise la possibilité de proposer des services de plage payants aux touristes, avec notamment la location de tentes, de matelas et de parasols, dans des espaces « réservés »⁵. Les communes peuvent ainsi accorder des lots de plages à des exploitants (des plagistes) en vue de l'installation de tels services. Juridiquement, il s'agit d'une occupation privative du domaine public maritime donnant lieu à un strict encadrement, et qui doit s'inscrire dans le champ du service public balnéaire.

Deux conceptions de l'usage touristique de la plage sont ici affirmées : l'usage libre et gratuit, traditionnel, encore bien implanté sur la côte Atlantique, et l'usage privatif et payant, très répandu sur les plages de la Méditerranée. Il y a des conflits en la matière, qui peuvent tout à fait, le cas échéant, s'analyser comme des conflits d'usages entre touristes, sur la place respective de l'usage libre et

² Sousse Marcel, « Dix ans d'application de la loi Littoral », *Environnement et développement durable*, nov. 2012, p. 25 ; Bécet Jean-Marie, « Actualités avant le 30^{ème} anniversaire de la loi Littoral », *Le Droit Maritime Français*, juin 2016, p. 542.

³ Ces objectifs, avec la loi « Leroy », ont également été élargis à la prévention des risques naturels liés à la submersion marine.

⁴ Bordereaux Laurent et Braud Xavier, *Droit du littoral*, Lextenso éditions, Gualino, Paris, 2009.

⁵ Décret n° 2006-2008 relatif aux concessions de plage. - Maugüé Christine, « La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2006, p. 1496

gratuit et de l'usage privatif. Ils sont d'autant plus vifs que la plage est très fréquentée et de petite superficie.

La loi « Littoral » et le décret de 2006 fixent les règles aujourd'hui en vigueur : les concessions de plage doivent préserver la libre circulation du public ainsi que le libre usage d'un espace d'une largeur significative tout le long de la mer. Des précisions réglementaires affirment qu'« Un minimum de 80 % de la longueur du rivage, par plage, et de 80 % de la surface de la plage, dans les limites communales, doit rester libre de tout équipement et installation »⁶. Cette écriture du « droit de la plage » correspond à ce que doit être la destination fondamentale des plages. Le non-respect des textes (qui n'est pas une hypothèse d'école) est une source de conflits récurrente ; les sous-traités d'exploitation de plage accordés en violation de la loi peuvent être annulés par le tribunal administratif, sachant qu'il y a assez peu de recours en la matière.

On voit donc que les dispositions générales de la loi « Littoral » n'accordent pas directement d'attention spéciale à la problématique qui nous retient, sans pour autant l'ignorer.

II – Les dispositions spéciales de la loi « Littoral » relatives au pouvoir de police du maire

Ces dispositions, codifiées dans le Code général des collectivités territoriales (article L. 2213-23), sont en partie liées à la thématique des conflits d'usages entre touristes :

- La loi affirme que 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 (au-delà, interviennent les prérogatives du préfet maritime). Ce pouvoir dit de police s'exprime donc par une réglementation spécifique, municipale, qui vient encadrer les baignades et activités nautiques, dans cette bande marine des 300 mètres.

- A cette fin, le maire va délimiter une ou plusieurs zones surveillées, dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques. Il va également, affirme la loi, déterminer des périodes de surveillance⁷.

Pour mémoire (ce n'est pas là le thème qui nous retient), il s'agit d'une mission très délicate pour le maire : c'est, chaque année, une source importante d'engagement de responsabilité pour les communes. Les juridictions administratives retiennent régulièrement l'existence d'une faute dans la signalisation des dangers aux baigneurs ou dans l'organisation de la surveillance, faute de nature à engager la responsabilité de la commune⁸.

Au-delà de ces questions classiques de responsabilité, on voit que cette réglementation municipale (qui s'exprime par des arrêtés de police du maire) répond à deux objectifs : la sécurité des personnes (et notamment des touristes), bien évidemment ; mais il s'agit aussi, dans une certaine mesure, de réguler

⁶ Article R. 2124-16 du Code général de la propriété des personnes publiques (issu du décret de 2006), lequel précise :

« [...] Dans le cas d'une plage artificielle, ces limites ne peuvent être inférieures à 50 %. La surface à prendre en compte est la surface à mi-marée.

Seuls sont permis sur une plage les équipements et installations démontables ou transportables ne présentant aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol et dont l'importance et le coût sont compatibles avec la vocation du domaine et sa durée d'occupation. Les équipements et installations implantés doivent être conçus de manière à permettre, en fin de concession, un retour du site à l'état initial. Leur localisation et leur aspect doivent respecter le caractère des sites et ne pas porter atteinte aux milieux naturels [...].

Les installations autorisées sont déterminées en fonction de la situation et de la fréquentation de la plage ainsi que du niveau des services offerts dans le proche environnement.

La surface de la plage concédée doit être libre de tout équipement et installation démontable ou transportable en dehors d'une période, définie dans la concession, qui ne peut excéder six mois, sous réserve des dispositions des articles R. 2124-17 à R. 2124-19 du présent code. »

⁷ Delhoste Marie-France, *La sécurité dans la bande littorale des 300 mètres*, éd. du Papyrus, Montreuil, 2001.

⁸ Goliard François, « Monsieur le maire, ce que vous risquez (la responsabilité administrative des communes en matière de baignade) », *Tourisme & Droit*, juin 2008, p. 12.

les conflits d'usages entre touristes sur la plage, en procédant à une répartition de l'espace « actée » par le droit. Dans cette optique, les baigneurs « traditionnels » se voient attribuer un couloir qui leur est réservé (de plus en plus étroit), tandis que les surfeurs, par exemple, vont se voir attribuer un autre couloir. Et ainsi de suite car les activités ludiques sur la plage se sont largement développées ces dernières années (wave-ski, Paddle...), nécessitant parfois un espace spécifique qui ne peut être attribué que par une autorité publique compétente. L'observation de cette réglementation locale nous renseigne sur les jeux d'acteurs en présence et sur l'évolution des pratiques sociales au sein d'un territoire donné.

Ainsi, par la mise en œuvre de son pouvoir de police, le maire va bien procéder à un arbitrage entre des pratiques touristiques différentes, qui peuvent être conflictuelles.

La plage (du moins dans sa partie marine, où s'exercent baignades et activités nautiques de rivage) peut alors apparaître comme un espace fragmenté, entre touristes. Cette approche spatiale, par répartition selon la vocation des zones en cause, se renforce encore quand on se situe sur le terrain des documents de planification et d'urbanisme.

III – L'apport des documents de planification et d'urbanisme

On peut s'interroger sur cet apport, au regard de notre thématique du tourisme et de la régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale. Les conflits d'usages en cause ici opposent davantage les touristes à d'autres usagers du littoral, notamment professionnels, comme les exploitants de cultures marines (ostréiculteurs et mytiliculteurs) ou les pêcheurs à pied professionnels. Le sujet est bien réel, de la mer du Nord à la Méditerranée.

Y a-t-il un apport des documents de planification et d'urbanisme sur cette question ? Si apport il y a, il est sans doute relativement modeste, mais la question mérite d'être posée. On connaît l'importance de ces documents (de manière générale) dans l'action publique territoriale ; ils déterminent les orientations et la vocation des différents espaces d'un territoire et peuvent également fixer (pour les documents d'urbanisme) des règles de construction et d'utilisation du sol. Ils peuvent, dans cette optique, contribuer à la régulation des conflits d'usages. Encore faut-il faire rapidement le point sur ces instruments, qui n'ont pas tous la même nature et la même portée ; ils ne se situent en effet pas tous sur le même plan, sachant que le législateur, aujourd'hui dans le cadre de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, a cédé à la tentation d'en créer de nouveaux (ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'articulation)⁹. Les documents locaux d'urbanisme (au sens juridique), appellent une attention particulière¹⁰.

Les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) sont incontournables dans la planification urbaine. Ils sont élaborés et approuvés par les communes ou par les groupements de communes s'agissant des PLUi (intercommunaux) que le législateur souhaite développer. Ils jouent un rôle de premier plan s'agissant des constructions et équipements à usage touristique, mais leur rôle est plutôt modeste concernant le tourisme et la régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale.

On observe par exemple que dans les PLU littoraux (« classiques », c'est-à-dire communaux), le rivage -pour revenir à cet espace touristique- est classé, normalement, en zone N (naturelle)¹¹. Cela étant, il n'y a pas souvent de précision particulière concernant l'affectation du rivage. Il peut figurer en zone N remarquable (au sens de la loi Littoral), ou en zone N maritime (PLU des Sables d'Olonne), mais sans

⁹ On pense, par exemple, aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Rappelons par ailleurs les dispositions de l'article L. 131-7 du Code du tourisme relatives aux schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs.

¹⁰ Voir notamment : Daligaux Jacques, « La loi littoral à l'épreuve des SCOT », *études foncières*, juill.-août 2005, p. 33. - Graboy-Grobescio Alexandre, « Les schémas de mise en valeur de la mer. Retour sur certains aspects juridiques et pratiques d'un instrument de planification intégrée en zone côtière », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, tome XXVI, Université de Nantes, 2008, p. 123. - Bordereaux Laurent et Braud Xavier, *op. cit.*, p. 111 et s.

¹¹ Juridiquement, on rappellera qu'aux termes de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques, « Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'ou les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

élément de nature à prévenir d'éventuels conflits d'usages entre touristes et professionnels de la mer. Cela étant, dans les communes littorales où il y a une activité conchylicole, certaines zones de rivage peuvent être classées en zone No (ou Nco), c'est-à-dire « Naturelles ostréicoles », destinées à accueillir en priorité de telles activités. Une affectation apparaît ; des vocations « de base » peuvent ainsi se dessiner au niveau du PLU.

Cette affectation de l'espace dans le cadre d'un document d'urbanisme est surtout très présente (en principe), et à une échelle intercommunale, avec les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Aujourd'hui, depuis la loi sur le Développement des Territoires Ruraux du 23 février 2005, les communes littorales peuvent élaborer un SMVM intégré au Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)¹².

Le SCOT contient alors un « chapitre individualisé » valant Schéma de mise en valeur de la mer. Vu l'échec des SMVM dits « d'Etat » (de première génération), le législateur a décentralisé « l'outil-SMVM ». C'est là un instrument très intéressant de planification, avec un volet terrestre et maritime, qui répond à plusieurs fonctions. Bien au-delà de la description de l'existant (c'est-à-dire du diagnostic), un SMVM va déterminer la vocation des différentes zones d'un territoire littoral et marin cohérent, comme le rappelle bien le Code de l'urbanisme (actuel article L. 141-25), dont les dispositions soulignent la richesse d'un tel document¹³ :

- Portant sur une partie du territoire constituant une unité géographique et maritime présentant des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, le SMVM mentionne les orientations relatives aux cultures marines et aux activités de loisirs.
- Il précise, dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conditions de la compatibilité entre les différents usages.
- Il précise les mesures de protection du milieu littoral et marin.
- Il définit les orientations et principes de localisation des équipements portuaires, s'il en est prévu.

On mesure bien tout l'intérêt du SMVM, avec lequel les PLU doivent être compatibles. En particulier, on se situe clairement dans une logique de gestion intégrée des zones côtières (donc globale et concertée), ce qui implique de traiter la thématique du tourisme littoral, sous des angles différents, et d'aborder la question de la compatibilité entre les usages en présence (y compris les usages touristiques).

Le rapport de présentation du SMVM ainsi que ses documents graphiques doivent s'engager sur ces sujets importants. A titre d'illustration, on peut évoquer la carte des vocations du SMVM local de l'étang de Thau, qui définit des zones à vocation conchylicoles, des zones de pêche, des zones strictement protégées car remarquables au titre de la loi « Littoral », et des zones à vocation touristique et de loisir (avec des zones parfois mixtes, pouvant comprendre une affectation prioritaire).

Ce type de planification, qui est le fruit d'un accord politique difficile à trouver et d'une longue concertation, participe activement à la régulation des conflits d'usages en zone côtière. S'agissant du tourisme, cette régulation concerne surtout les rapports entre touristes et professionnels de la mer, lesquels voient leur espace de travail et l'usage professionnel qui en est fait reconnu par un document d'urbanisme ayant une véritable portée normative.

Il faut toutefois rappeler, pour conclure, que très peu de SMVM locaux ont été adoptés (même dans le cadre décentralisé du SCOT) : ils suscitent des débats, de la réflexion, mais les élus éprouvent encore des réticences à franchir le pas du SMVM (pour des raisons variées, pratiques et politiques).

Au final, les documents d'urbanisme n'investissent pas encore assez la question des conflits d'usages (de manière générale comme en matière de tourisme) et on en revient au caractère incontournable du pouvoir de police du maire dans la problématique de la répartition de l'espace littoral entre usagers. L'exercice de ce pouvoir municipal est sans doute ici indispensable ; mais il se révèle assez limité et

¹² Notons que l'instruction du gouvernement du 7 décembre 2015, adressée aux préfets et relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, insiste particulièrement sur le rôle du SCOT en tant qu'outil à privilégier, notamment pour la traduction des notions de la loi Littoral.

¹³ Pour le juge administratif, les SMVM sont bien des documents d'urbanisme, « en raison tout à la fois de leurs conditions d'élaboration, de leur contenu et de leurs effets » : Conseil d'Etat, 3 mars 2008, *Madame Laporte et autres*, req. n° 278168.

demeure donc, en tout état de cause, insuffisant. Le discours juridique ne saurait s'incarner en totalité dans ce type d'approche...