

INTRODUCTION

"Les îles seraient-elles plus propres à la liberté que les autres territoires? C'est ce que pense Montesquieu "les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples du continent" (De l'esprit des lois, Livre VIII, chapitre 5). Il en trouve plusieurs causes: leur "petite étendue" empêche qu'une "partie du peuple" opprime l'autre; la mer est une barrière opposée à la tyrannie des grands empires et aux conquérants".¹

Quant à Abraham Moles, il écrit dans les "Labyrinthes du vécu" (Paris, 1982), *"l'existence des îles est en soi attentatoire à l'autorité de l'Etat"*.

L'évocation des îles suscite des désirs d'évasion. Associées aux voyages, les îles nourrissent les rêves de liberté des hommes, car l'île produit du rêve. *"Elle crée, réactive des fantasmes très anciens, inscrits dans la conscience des hommes de tous temps. Elle est présente dans toutes les mythologies (...) Lieu paradisiaque, monde clos, cosmos en réduction, l'île a valeur de temple ou de sanctuaire. Lieu d'élection, de sciences et de paix, refuge ultime ou ultime étape"*².

Les îles fascinent et attirent car elles sont traditionnellement des terres de franchises, de liberté. Le mystérieux et le légendaire les entourent parfois ce qui leur confère une importance sans rapport avec leur taille. Elles possèdent alors une immense capacité à faire rêver. Si les îles font rêver c'est que le phénomène "île" recouvre deux concepts, l'insularité géographique (éloignement, isolement) et l'insularité psychique (conscience de vivre dans une île avec ce que cela implique de contraintes et de privilèges). L'insularité présente ainsi une double facette. Une oasis peut être considérée comme étant aussi isolée qu'une vallée de haute montagne, elle-même plus isolée encore qu'une île. La Corse est souvent comparée à un archipel avec ses isolats montagnards et côtiers (exemple le désert des Agriates) à côté de ses îlots marins. Ainsi sur un plan administratif, la limite et la définition de l'île peuvent-elles devenir très élastiques. L'agence de statistiques de la Communauté européenne, Eurostat, attribuait jusqu'à une période relativement récente le statut d'île au département d'outre-mer de la Guyane et à l'enclave espagnole de Ceuta au Maroc. La raison motivant ce choix était justement liée à la notion d'éloignement par rapport aux centres de décision.

¹ HEYMANN-DOAT (A.), "Îles, territoires et démocratie", in Mélanges en l'honneur de Georges Dupuis, Droit public, LGDJ, 1997, p. 167.

² CUQ (R.), "L'île du fantasme au paysage", in colloque "Insularité(s)", rencontres interrégionales en Charente-Maritime, octobre 1998, p.30.

Pour revenir à une définition plus communément admise, l'île est une étendue de terre entourée d'eau de tous côtés. Composante géographique de l'île, l'insularité est étroitement liée à la notion d'isolement, elle sera d'autant plus forte que l'île est petite et éloignée du continent. Cette situation introduit des spécificités dans de nombreux domaines tels que l'environnement et le développement mais aussi en matière sociale et culturelle. L'îlénité renvoie au mode d'existence propre aux îles et donc à l'identité insulaire. Les territoires insulaires se caractérisent par leur isolement physique des terres continentales et par la limite que constitue la mer sur toute leur périphérie. Une île c'est a priori l'isolement.

Cet isolement a donné autrefois naissance à des communautés humaines nécessairement repliées sur elles-mêmes. Aujourd'hui cet isolement est tout relatif (grâce à l'amélioration des liaisons avec le continent). L'image des îles a évolué. A leur façon elles se sont adaptées, transformées. Si les îles ont longtemps été considérées comme des lieux inaccessibles, arriérés et misérables, elles se sont largement "désinsularisées". A présent, elles sont plutôt perçues comme des espaces périphériques, des "finisterres" au sens géométrique du terme. Le caractère en est accentué par la nécessaire rupture de charge. Mais ce sont aussi des "finisterres" au sens relationnel dans la mesure où tout au long de leur histoire, l'évolution a été déterminée par le continent. Le rythme ouverture / fermeture est fondamental dans la vie des îles. Fragiles, exiguës, elles connaissent des hauts et des bas brutaux en fonction de leurs possibilités d'adaptation et d'insertion dans les conjonctures technico-économiques. Elles peuvent être successivement des "avant-postes" bien placés et recherchés ou au contraire des "bouts du monde" répulsifs, oubliés, exclus. Les îles doivent à la fois assurer leur désenclavement tout en maintenant leurs caractères spécifiques liés à l'insularité et à la qualité de leurs milieux naturels.

"L'environnement littoral et marin des îles, le caractère fermé de l'espace constituent un facteur permanent d'attrait, d'originalité. Leur pittoresque leur vient de ce qui les rend différentes, de l'héritage plus longtemps préservé qu'ailleurs d'un espace perçu comme cohérent et harmonieux (harmonie des couleurs, lumière, équilibres des formes et des volumes, complémentarité des différents milieux). L'intégration tardive et plus ou moins massive des influences continentales contemporaines est souvent ressentie comme une atteinte à ce patrimoine naturel et culturel qui contribue non seulement à la qualité des paysages et à la richesse des sites mais aussi au dépaysement que font naître les îles et auquel les esprits restent attachés. S'il est justifié de chercher à les préserver, il est pourtant impossible de songer à les figer"³.

Grandes ou petites, isolées ou regroupées en archipel, les îles constituent un univers périphérique maritime d'une grande diversité. En effet, on peut opérer une distinction entre d'une part, les îles océaniques qui forment une couronne ultra-périphérique et d'autre part, les îles côtières, première couronne géographique périphérique.

³ BRIGAND (L.), " Les changements écologiques, économiques et sociologiques dans les îles du Ponant", Université de Bretagne Occidentale, avril 1996, géoarchitecture, p. 107.

Les îles lointaines ou océaniques se caractérisent par des superficies relativement importantes et par une grande distance par rapport au continent qui empêche tout rattachement au littoral continental. Héritage de l'ère coloniale, les îles lointaines françaises s'appellent notamment la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, Saint Pierre et Miquelon... Ces îles ne sont pas l'objet de la présente étude.

En revanche les îles côtières intéresseront davantage les développements suivants. Elles forment un ensemble insulaire en discontinuité par rapport à la ligne de rivage continental. En raison de leur plus petite taille et de leur proximité au continent, elles sont assimilées à des sous-ensembles géographiques du littoral continental. Certaines sont si proches du continent qu'elles deviendront naturellement des presqu'îles à marée basse. D'autres sont rattachées artificiellement au continent par une liaison fixe, ce sont les îles-pont (île de Ré, île d'Oléron, île de Noirmoutier). Les presqu'îles (naturelles ou artificielles) ne restent plus en situation réelle d'isolement, les îles-pont ont même perdu définitivement leur insularité, mais il n'empêche que parfois leur sentiment d'îlénité peut survivre au pont. En apparence si simple, la définition de l'île se complique. Les nuances dans le degré d'insularité enrichissent la qualification d'île.

Une estimation du nombre d'îles côtières a permis de comptabiliser un total de mille deux cent soixante îles et îlots représentant une surface de vingt-trois milles hectares et un linéaire côtier de plus de mille kilomètres. Pour les différencier, il convient d'opérer un tri selon la nature de leur peuplement humain (permanent ou occasionnel), selon leur taille (île ou îlot), selon leur éloignement par rapport au continent (île, presqu'île).

L'île peut être habitée en permanence, temporairement ou pas du tout. Dans la réalité peu d'îles sont peuplées en permanence par des populations numériquement significatives. Elles sont au nombre de treize sur le littoral de la Manche et de l'Atlantique et représentent une population d'environ seize mille habitants. En Méditerranée seule l'île de Porquerolles a une population statistiquement significative et permanente, estimée à environ trois cents personnes l'hiver. De fortes différences de population caractérisent ces îles. Belle-Ile, la plus grande île (huit mille quatre cent soixante et un hectares) compte quatre mille huit cent trente habitants au recensement de 1999 tandis que Sein la plus petite (cinquante-huit hectares) compte aujourd'hui deux cent quarante-six habitants. La moins peuplée c'est Hoëdic avec cent seize habitants pour deux cent neuf hectares. Belle-Ile, Groix, Ouessant et Yeu font figure de grande par rapport à Sein, Hoëdic, Aix...

Globalement la population permanente de ces îles est à la baisse. Plusieurs éléments se sont conjugués pour provoquer l'exode des îliens vers le continent: montée des prix de l'immobilier engendrée par la forte demande en résidences secondaires (à Bréhat le prix du m² atteint ceux du XVI^{ème} arrondissement parisien), prise de conscience de retard en équipements, problème de scolarisation des enfants, difficultés d'emploi. L'éloignement du continent pèse lourdement sur la nature et le rythme des échanges avec le continent.

A côté de ces îles où la présence humaine est relativement forte et permanente, il convient de mentionner les autres, plus nombreuses qui ne sont pas peuplées en permanence ou simplement fréquentées temporairement. Elles ont des statuts variés, certaines appartiennent au domaine public, à des communes ou départements ou même à des administrations pour des raisons stratégiques (notamment l'armée). D'autres sont privées, elles appartiennent le plus souvent à une seule personne, la majorité de ces îles correspondent à des propriétés familiales utilisées le plus souvent lors des vacances et week ends (exemple les îles du Golfe du Morbihan).

Parmi toutes ces nombreuses îles précédemment évoquées, seules quelques unes retiendront notre attention plus particulière. Ce sont les îles qui constituent des communes ou cantons, qui ont donc une population permanente significative, un territoire entre une centaine d'hectares et une dizaine de milliers d'hectares au maximum, qui possèdent des systèmes de transport les mettant en relation régulière avec le continent, et qui en principe ne sont pas reliées au continent par un ouvrage fixe. Néanmoins, quelques allusions aux îles qui ne correspondent pas strictement au champ d'étude proposé seront autorisées si l'exemple permet une meilleure compréhension. Car quelle que soit leur situation en terme de peuplement, quelle que soit leur taille ou leur situation géographique, les effets de l'insularité (géographique et/ou psychique) ont des conséquences significatives en termes écologiques, économiques et sociologiques.

Le premier intérêt des îles est lié à leur rareté. *"Même si elles sont nombreuses le long des côtes françaises, chaque entité insulaire forme un point singulier ponctuant le littoral, accrochant le regard servant à la fois de repère visuel pour les marins en mer et pour les promeneurs sur le continent"*⁴.

La valeur paysagère des îles est indéniable puisque l'activité de l'homme y est plus contenue. Les principales caractéristiques des paysages insulaires sont liées aux facteurs climatiques et pédologiques des territoires concernés, à leur surface et à leur histoire de leur occupation humaine. Localisées en mer, les îles sont particulièrement exposées à un certain nombre de facteurs climatiques limitants. La sécheresse, liée à des précipitations réduites par rapport au continent, à l'omniprésence et à la force des vents constitue une donnée essentielle. La faible superficie et l'érosion engendrée par le vent et la mer expliquent l'étendue des sols squelettiques littoraux des îles. Ces facteurs introduisent au niveau de la physionomie de la végétation des formes d'adaptation originales et une distribution des espèces plus nettement marquée en fonction de la taille de l'île et de son orientation. De même, les facteurs d'exposition sont à l'origine de forts contrastes de physionomie entre les côtes abritées et exposées. L'isolement insulaire a donné naissance à des communautés humaines qui pour satisfaire la diversité de leurs besoins ont dû utiliser de façon rationnelle et intense tout l'espace à leur disposition. La taille

⁴ Cahier du Conservatoire du littoral, n° 3, "D'île en île, l'archipel du Conservatoire du littoral", 1995, p. 35.

restreinte de l'île a nécessité une valorisation intégrale du territoire insulaire ayant pour résultat une relative uniformisation de chaque type d'espaces insulaires en fonction de l'usage auquel ils étaient destinés. Les îles offrent donc un patrimoine paysager homogène à l'image de l'homogénéité des groupes sociaux qui y habitaient.

Mais aujourd'hui ce patrimoine connaît une forte évolution, et ce pour deux raisons principalement. La disparition des modes de gestion traditionnels relatifs à l'agriculture génère un développement sensible des friches et broussailles. Le second facteur d'évolution du paysage est lié à la fréquentation touristique croissante. L'afflux des visiteurs saisonniers provoquent souvent une dégradation des secteurs naturels les plus sensibles (par piétinement notamment) tandis que l'expansion des résidences secondaires a fait progressivement disparaître les paysages agricoles et ruraux au profit de jardinets arborés et fleuris.

La valeur paysagère des îles est incontestable tout comme leur intérêt écologique. Une fois encore l'isolement issu de l'insularité favorise certaines formes d'adaptation. Il est à l'origine de l'endémisme d'un grand nombre d'espèces. Sur les îles la faune et la flore présentent des caractères tout à fait originaux liés à leur rareté, à leur richesse spécifique et à leur diversité génétique. D'une manière générale, plus les conditions d'insularité sont accentuées, plus le taux d'endémisme est élevé. En contrepartie, du fait de l'insularité, les îles possèdent des peuplements végétaux et animaux moins riches en espèces que ceux du littoral continental. Les îles se caractérisent par la fragilité de leur peuplements et la vulnérabilité de leurs écosystèmes. Dans ce contexte, l'action de l'homme sur le milieu peut être extrêmement perturbatrice et déséquilibrante même si l'homme cherche à compenser l'appauvrissement de la faune et de la flore en introduisant de nouvelles espèces. Son action demeure un facteur de déséquilibre et de modification de la dynamique pour les communautés animales et végétales et pour les habitats.

Les îles constituent des espaces remarquables tant au plan paysager, écologique que culturel. Elles concentrent aussi des intérêts archéologiques et historiques. L'importance du patrimoine architectural militaire sur de très nombreuses îles doit aussi être mentionnée d'autant qu'elle est un axe fort de la politique touristique des îles (Fort Liédot à l'île d'Aix, citadelle Vauban à Belle-Ile, Fort de Hoëdic...). Dans l'histoire, les îles ont été très convoitées pour leur valeur géographique⁵.

⁵ L'île fortifiée permet la défense de la côte pour lutter contre les pirates et les contrebandiers. Certaines installations militaires auront plus tard des fonctions carcérales. Les îles peuvent aussi jouer un rôle majeur dans le guidage et l'atterrissage des navires. "Les îles deviennent de véritables sentinelles aux portons du littoral", Cahier du Conservatoire du littoral, n° 3, "D'île en île, l'archipel du conservatoire", 1995, p. 43.

L'habitat traditionnel insulaire se distingue par sa grande simplicité des formes et des volumes, par la présence de petites ouvertures pour se protéger des assauts du vent. Dans ce domaine l'intérêt majeur des îles, c'est qu'elles sont relativement épargnées par la banalisation de l'habitat telle qu'elle a pu se développer sur le continent à partir des années soixante. Le souci de conserver un esprit architectural en relation avec le fil de l'histoire est une réalité sur toutes les îles. La maison que l'îlien bâtissait de ses propres mains au siècle dernier est devenue le référent incontournable en matière de documents d'urbanisme. Ces recommandations architecturales limitent la création et fixent définitivement une trame paysagère normative rassurante et surtout fidèle à l'esprit des lieux. Elles contribuent à la reconnaissance de la qualité des paysages insulaires mais aussi à la valorisation de leur patrimoine culturel pour une image touristique authentique.

Enfin les sociétés îliennes représentent l'âme et le creuset d'une culture insulaire particulièrement riche. Ces sociétés sont elles aussi confrontées à des changements importants dans de nombreux domaines. Elles doivent faire face à des évolutions démographiques difficiles et à des changements profonds marqués notamment par la venue et l'installation de nouvelles populations touristiques. Jusqu'à l'entre-deux guerres, les îles ont vécu autour des activités traditionnelles: pêche et agriculture. Progressivement ces deux activités qui avaient favorisé un important essor des populations locales ont décliné à la fin du dix-neuvième siècle. L'ouverture de plus en plus grande vers le continent s'est traduite par un exode démographique. La déprise agricole a touché l'ensemble des îles. La pêche s'est développée sur quelques îles mais n'a pu toujours s'y maintenir. Elle a même fortement décliné là où elle était extrêmement importante, à Groix et à Belle-Ile. Son déclin a entraîné celui des conserveries qui ont fermé les unes après les autres. Les activités maritimes comme l'engagement dans la marine de commerce (Ouessant) ont également connu un recul majeur.

Aujourd'hui la spécialisation touristique des îles est inévitable. Le tourisme apparaît comme une bouée de sauvetage face à la disparition des activités traditionnelles. Les options touristiques choisies engagent dès à présent les îles pour leur avenir. L'intérêt pour les îles est croissant comme en témoigne l'avalanche de publications parues dans les revues et autres magazines spécialisés depuis quelques années.

Toutes ces évolutions posent de réelles interrogations quant au développement durable de toutes ces petites îles côtières. La diversité et la richesse du patrimoine insulaire ne compensent pas sa fragilité. Les îles ne peuvent donc faire l'économie d'une politique de protection de leurs paysages et milieux. La qualité du patrimoine insulaire doit être préservée sans que cette protection ne confère aux îles un statut de sanctuaire naturel, vitrine artificielle littorale. Une excessive protection ne peut d'ailleurs résoudre les problèmes de gestion qui se posent concrètement à l'ensemble de ces territoires insulaires. Les îles concentrent sur une toute petite partie de territoire des enjeux quelque peu contradictoires; il leur faut tout à la fois protéger,

développer et mettre en valeur leur patrimoine naturel et culturel. Tel est justement l'objectif clairement énoncé de la loi du 3 janvier 1986⁶ dont l'article premier dispose:

"le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur".

La loi de 1986 parachève une lente construction d'une politique du littoral car l'insuffisance de la protection du littoral par le seul instrument de la domanialité publique ou de quelques dispositions éparses relatives aux sites ou à la protection de la nature, mais également la pression galopante qui s'exerce sur les zones côtières tant au niveau du développement économique que touristique, ont incité le législateur à limiter l'urbanisation sur le littoral.

Le premier document traitant en France d'une manière globale des problèmes d'aménagement est publié par la DATAR en novembre 1973 "Littoral français, perspectives pour l'aménagement" appelé Rapport Piquard. Le Rapport s'articule en trois parties. La première contient une présentation de la situation du littoral au plan géographique et économique et une description des impacts des activités sur les sites. La seconde recense les facteurs de mutation future et la troisième établit un diagnostic d'ensemble et propose une politique d'aménagement en profondeur. En 1973, le littoral est avant tout un lieu d'attractivité des activités économiques, place est déjà faite au tourisme de masse. Ce sont ensuite des sites et plus particulièrement des zones de haute productivité primaire ou de passage indispensable à la faune. C'est enfin un espace où le bâti progresse exclusivement le long du rivage, altérant la liberté d'accès à la côte. Les dérives d'un mode d'occupation privative de l'espace littoral sont dénoncées. Par touches successives, le Rapport démontre que le littoral est soumis à une pression exceptionnelle. Il s'achève sur un leitmotiv encore d'actualité plus de vingt ans après. Jusqu'où va-t-on construire sur le littoral? Restera-t-il dans quelque temps encore quelques sites naturels littoraux ? L'enjeu est posé, le littoral, entre développement et protection. Il s'agit de gérer les deux alternatives en évitant qu'elles ne s'excluent mutuellement.

Puis la loi n° 75-602 du 16 juillet 1975⁷ a institué le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public d'Etat à caractère administratif dont la création avait été suggérée dans le Rapport Piquard. La création du Conservatoire du littoral symbolise l'engagement de l'Etat à protéger la nature en bord de mer. Mais l'action du Conservatoire ne se focalise pas sur une dimension uniquement conservatrice, l'aménagement durable des espaces littoraux participe aussi à sa mission de préservation du littoral.

⁶ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, au J.O. du 04/01/86, p. 200.

⁷ au J.O. du 11/07/75, p.7126.

La volonté de faire prévaloir la protection du littoral sur son aménagement apparaît pour la première fois dans l'instruction du 4 août 1976 concernant la protection du littoral et des rivages des grands lacs⁸. L'instruction Chirac où le Premier Ministre de l'époque rappelle aux préfets qu'il existe un cadre réglementaire (lequel n'est pas suffisamment utilisé) précise quelques directives relatives à l'urbanisation du littoral, aux réseaux routiers et aux zones naturelles.

Enfin le décret du 25 août 1979⁹ approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection du littoral (dite directive d'Ornano) est la plus connue des mesures infraréglementaires qui ont précédé le vote de la loi du 3 janvier 1986. Il est rappelé que la protection du littoral est un impératif national auquel doit satisfaire toute décision d'aménagement. Les objectifs de la directive se résument ainsi, réglementer l'urbanisation pour protéger et mettre en valeur les milieux naturels. L'esprit de l'époque du rapport Piquard était tout à l'aménagement, la conception des rédacteurs de la directive penche plutôt en faveur de la protection du littoral. Des dispositions sont prises pour contrôler l'urbanisation, et surtout pour la réglementer de telle sorte que soit prise en compte la fragilité du milieu.

A l'occasion de la loi littoral, le législateur de 1986 s'est donné des objectifs plus globaux qui ne visent pas la seule conservation des espaces naturels du littoral. *"Le législateur ne le dit pas explicitement ici mais c'est bien d'une politique globale du littoral qu'il s'agit même s'il manque quelques dispositions (notamment sur les ports et sur la pêche) pour faire de la loi littoral la grande loi d'orientation sur le littoral (...)* La suite du premier article de la loi de 1986 précise l'objet de *"cette politique d'intérêt général qui implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ou de leur groupements"*:

- *"La mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral;*
- *La protection des équilibres biologiques et écologiques, les luttes contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine;*
- *La préservation ou le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telle que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes;*
- *Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme"*.

*Il ne s'agit nullement d'empêcher l'évolution des activités économiques sur le littoral mais de veiller parallèlement à la protection et à la préservation du patrimoine naturel et culturel, sans compromettre les équilibres essentiels"*¹⁰.

⁸ au J.O. du 06/08/76, p. 4758.

⁹ au J.O. du 25/08/79, p. 2098.

¹⁰ MESNARD (A.H.), "Le droit du littoral", in Droits Maritimes, tome 2, juris service, 1995, p. 18.

La loi littoral comporte de nombreuses dispositions intéressant la réglementation de l'urbanisme. Pour l'essentiel, ces dispositions sont contenues dans le chapitre I du titre I¹¹ de la loi littoral et plus particulièrement dans la partie de ce chapitre I qui a inséré dans le Code de l'urbanisme un chapitre VI, dans le titre IV du livre I (articles L 146-1 et s.), chapitre intitulé "Dispositions particulières au littoral". Ce sont ces dispositions qui vont spécialement retenir notre attention.

Ces dispositions d'urbanisme ont une forte valeur juridique (valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme) s'imposant aux plans d'urbanisme conformément aux dispositions de l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme. Ces prescriptions d'urbanisme visent tant l'élaboration des documents d'urbanisme que l'extension de l'urbanisation d'une façon plus générale par le biais de la délivrance des autorisations d'occupation du sol. Fidèle à la logique de la directive de 1979, c'est autour de l'urbanisation littorale que se sont construites les restrictions. La loi littoral fixe des règles de plus en plus sévères au fur et à mesure qu'on se rapproche du rivage de la mer.

La loi littoral s'applique à l'ensemble des communes littorales, l'article 2 définit ce qu'il faut entendre par "commune littorale"¹². S'agissant du critère de riveraineté (de la mer), celui-ci détermine la qualification juridique de commune littorale. Ainsi une île abritant une ou plusieurs communes entre dans la définition de commune littorale au sens de la loi littoral. Plus exactement, une commune dont le territoire est tout ou partie une île (petite île côtière) se trouve être une commune littorale, au sens législatif.

S'attarder à préciser que la loi littoral s'applique effectivement aux communes insulaires relève quasiment du truisme. Par essence, les îles-communes sont des communes littorales et, peut être que cela était justement si évident que le législateur n'a pas pris la peine de le spécifier. Pour autant l'évidence mérite parfois d'être dite. Même si la loi s'applique indistinctement sur l'ensemble des communes littorales, la notion continentale et la notion insulaire de l'espace ne peuvent que difficilement se superposer, aussi les présages d'une difficile application en milieu insulaire sont à craindre. Le dispositif législatif de 1986 a occulté la problématique des îles. Aucune allusion n'est faite aux particularismes des territoires insulaires, en particulier leur exiguïté.

¹¹ **Titre 1**: Aménagement et protection du littoral. **Chapitre 1**: Adaptation de certaines dispositions du code de l'urbanisme, à consulter en annexe, p.109.

¹² article 2 de la loi littoral "sont considérées comme communes littorales, au sens de la présente loi, les communes de métropole et des départements d'outre-mer: - Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares ou - Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste des communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés".

Aussi la loi littoral qui se propose de renforcer les dispositifs de protection des paysages, sites et milieux littoraux peut-elle cependant atteindre ses objectifs en matière d'aménagement durable insulaire ? les dispositions de la loi sont-elles parfaitement appropriées à la préservation et à la valorisation du patrimoine naturel et culturel insulaire ?

Si les termes de "mise en valeur" et "d'aménagement" sont plus subtils au langage juridique, le concept "protection" est davantage assimilé. La protection très largement conçue fait référence à la nature, aux équilibres biologiques et écologiques. Elle peut s'assimiler à une démarche de conservation dès lors qu'on touche aux sites et paysages, à un patrimoine qu'il faut préserver. Dans une première partie, nous évoquerons dans quelle mesure l'application de la loi littoral peut permettre la préservation de l'espace insulaire (**titre 1**).

La loi littoral ne définit pas précisément un "aménagement littoral", elle tend davantage à démontrer que la mise en valeur des paysages et la protection en général contribuent à l'aménagement. Il semble qu'elle rompe avec l'idée selon laquelle cette pratique (l'aménagement) signifie toujours plus équiper et construire. Elle modifie la vision productiviste de l'aménagement. Elle défend l'idée que l'aménagement du littoral s'inscrit dans la perspective d'un développement supportable de l'espace littoral. C'est pourquoi dans une seconde partie, nous envisagerons l'application de la loi littoral sous l'angle de la valorisation de l'espace insulaire (**titre 2**).

TITRE 1

La préservation de l'espace insulaire à travers l'application de la loi littoral

La loi littoral ambitionne de préserver les espaces littoraux, aussi les dispositions organisant l'extension de l'urbanisation sur le littoral empêchent-elles tout développement anarchique des activités urbanistiques. Les dispositions de la loi littoral tendent à préserver l'attrait spécifique du littoral. Pour autant il n'est pas suffisant de limiter, d'interdire ou d'encadrer strictement les possibilités d'urbanisation littorale pour prétendre protéger efficacement les espaces naturels et les paysages littoraux.

Le littoral est un milieu très convoité et, ainsi que le requiert l'article L 110 du Code de l'urbanisme, l'Etat semble devoir y arbitrer des exigences peu conciliables, entre développement économique, fréquentation touristique et protection de la nature. Ses responsabilités pourraient avoir influencé sa position dans la conception de la loi littoral. Il paraît y avoir consacré sa prééminence avec l'intention de mieux superviser l'autonomie des collectivités locales littorales; ce qui est contraire à l'esprit des lois de décentralisation.

Non seulement la loi littoral limite l'urbanisation littorale (**chapitre 2**) mais elle parvient aussi à encadrer les compétences des acteurs locaux du littoral, notamment les élus îliens (**chapitre 1**).

CHAPITRE 1

L'encadrement des compétences communales insulaires par la loi littoral et les autres dispositions étatiques

Les élus du littoral se sentent dépossédés de leurs compétences. Deux raisons majeures provoquent ce sentiment de frustration. D'une part, alors "*qu'ils s'estiment juridiquement compétents pour inscrire dans leur document d'urbanisme leurs propres choix quant à l'occupation de l'espace insulaire, ils se voient en réalité liés par les appréciations des services de l'Etat*"¹³. Semblables aux capitaines sur leurs navires, les maires îliens ne sont plus les seuls maîtres à bord après Dieu. Du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales¹⁴ il n'en résulte pas une "*décentralisation poussée*"¹⁵. De même qu'il est difficile de tirer de ce mouvement de décentralisation une "*claire répartition des compétences qui puisse permettre à toutes les collectivités d'envisager leurs politiques publiques respectives dans une autonomie et en totale harmonie*". A l'image de la loi montagne de un an son aînée, la loi littoral opère un découpage différentiel du territoire mais ce n'est pas pour renforcer les prérogatives des pouvoirs locaux, au contraire il s'agit de mieux les limiter au nom de la protection du littoral. Le principe d'équilibre entre aménagement, protection et mise en valeur s'effrite. La conciliation entre développement/préservation du littoral n'en est que plus douloureuse, particulièrement dans un contexte d'insularité (**section 1**).

D'autre part, les élus insulaires ont aussi le sentiment d'être lésés par l'attitude du juge administratif. Certains sont allés jusqu'à se plaindre de voir leur "*île frappée par la loi littoral*"¹⁶, "*les juges portant une interprétation abusive et excessive de la loi*"¹⁷. Les élus insulaires restent quelque peu dubitatifs devant la formulation de la loi littoral et les développements que la jurisprudence en a tirés. Il s'avère que ces élus redoutent un certain "*subjectivisme juridictionnel*"¹⁸. Souvent la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols avec la loi littoral entraîne des révisions laborieuses et des déboires contentieux (plan d'occupation des sols annulé ou déclaré illégal). Il règne chez ces élus un sentiment d'incompréhension quant à leur identification locale alors même qu'ils reconnaissent l'utilité de la jurisprudence administrative (**section 2**).

¹³ BECET (J.M.), "Espaces naturels littoraux et intercommunalité", LPA n°1 du 02/01/1995, p.7.

¹⁴ art.1 loi n° 83-8 du 07/01/1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements les régions et l'Etat, (JO 09/01/1983 p.215).

¹⁵ ROMI (R.), "environnement", juriscasseur collectivités territoriales, fasc. 660, p.3.

¹⁶ Bulletin municipal, Ile d'Yeu, n°2, 1996, p.13.

¹⁷ Bulletin municipal, Ile d'Yeu, n°1, 1996, p.6.

¹⁸ GIVAUDAN (A.), "Reprendre la loi littoral", Etudes foncières, n°61, déc. 1993, p. 39.

Section 1- Les îles sous tutelle étatique.

L'Etat a conservé un minimum de prérogatives ayant des conséquences décisives sur les collectivités locales même après les réformes décentralisatrices des années quatre-vingt¹⁹. Les îles n'ont pas échappé à cette super-planification spatiale (B), puisque en dépit de leur situation géographique un peu particulière, la loi littoral, le droit de l'urbanisme et l'ensemble des dispositions étatiques ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire national. L'Etat demeure le gardien des intérêts nationaux dont il a les moyens d'imposer le respect (A).

A- Les multiples interventions à forte teinte étatique

La loi littoral intervient dans un contexte juridique et politique renouvelé de décentralisation. A ce titre, elle observe un certain respect des compétences locales en matière d'urbanisme sur le littoral. Cependant eu égard à l'importance des pouvoirs conférés au représentant de l'Etat dans le département (1) on est en droit de se demander s'il n'y a pas eu reprise en main de l'urbanisme littoral par l'Etat, porteur et garant de la loi littoral (2).

1-L'importance des pouvoirs conférés au représentant de l'Etat (et à ses services).

En amont par le "porter à connaissance du préfet", comme en aval par le contrôle de la légalité, les pouvoirs du représentant de l'Etat sont incontournables. L'article 3 de la loi littoral prévoit que les dispositions particulières au littoral insérées dans le Code de l'urbanisme ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme (LAU) au sens de l'article L 111-1-1 du même code. Par conséquent, le préfet peut et même doit intervenir à différents stades afin de garantir une application effective et respectueuse de ces dispositions situées au sommet de la hiérarchie des normes d'urbanisme littoral.

Le professeur J.M. Becet propose de distinguer ces diverses interventions²⁰ à la lumière des recommandations de l'instruction du 22 octobre 1991 dont l'objet est de permettre aux préfets de jouer pleinement leur rôle, rôle essentiel, dans la mise en application de la loi littoral. Trois catégories d'interventions peuvent être distinguées selon lui.

¹⁹ Lettre circulaire du 22 octobre 1991: " Si la compétence en matière d'urbanisme est aujourd'hui décentralisée, l'Etat demeure le garant des grands équilibres et conserve des prérogatives qu'il doit exercer avec fermeté".

²⁰ BECET (J.M.), "A propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral", RJE 1992, p. 56. Voir en annexe le texte de l'instruction du 22 octobre 1991, p.115.

- Le préfet est chargé d'arrêter la position de l'Etat quant à l'application locale des règles à travers une série d'études préalables diligentées par lui. A toute question pouvant donner lieu à controverses le représentant de l'Etat détermine avec l'appui des services choisis par lui ce qu'il faut considérer comme correspondant en réalité aux formules employées par la loi.

- Le préfet se doit d'obliger les communes à rendre leurs documents d'urbanisme compatibles avec les prescriptions fixées par la loi et interprétées par les services de l'Etat.

- Le préfet exerce un contrôle étroit sur la légalité des autorisations d'occupation du sol accordées par l'autorité locale et ceci par rapport aux prescriptions de la loi elle-même et non par rapport à leur traduction dans le plan d'occupation des sols.

Le porter à connaissance est le moyen privilégié pour l'Etat de communiquer un ensemble d'informations aux collectivités locales. Elaborer un porter à connaissance n'équivaut pas à répondre à l'ensemble des questions soulevées par la loi mais favorise plutôt la mise en place d'une réflexion globale qui facilite le cadrage et l'identification des problèmes et ainsi peut favoriser la diminution des risques contentieux ultérieurs. L'optique recherchée est une concertation éclairée, mais les élus insulaires ne le reçoivent pas ainsi et comparent facilement la loi littoral à un "cheval de Troie".

Depuis les années quatre-vingt-dix, elle est le prétexte à une réémergence de l'Etat dans l'urbanisme local. Dans un contexte insulaire, l'accueil de la loi littoral a été d'autant plus réservé que tout ce qui peut venir de l'extérieur est mal accepté. Ces élus insulaires ont la très nette impression que la loi littoral n'est que contraintes imposées par l'Etat sans aucune considération pour leur situation un peu particulière. L'exiguïté d'un territoire insulaire ne permet pas d'importantes surfaces urbanisables, or la loi littoral rend encore plus difficile l'urbanisation en introduisant des contraintes juridiques qui se superposent à celles du lieu.. Pas toujours bien accueillie ou mal interprétée, la loi littoral a dès lors été une source de conflits entre les élus et les services de l'Etat. A l'île d'Yeu où le contexte est particulièrement conflictuel, l'équipe municipale a démissionné l'été 1996 suite aux nombreux désaccords concernant l'application de la loi²¹.

Cet incident illustre une tendance à laquelle se prêtaient volontiers les élus îliens. Ils endossaient le rôle de victime de la loi littoral. Leur île était comme "frappée par la loi". Pourtant ne revient-il pas en premier lieu aux maires, premiers magistrats de la commune de faire appliquer et respecter la loi ? Ces élus auraient alors dû spontanément mettre en œuvre la loi . La difficulté vient de ce que ces élus jadis totalement libres parce qu'isolés sur leur île agissaient comme bon leur semblait. Mais aujourd'hui la réelle explication se trouve dans le principal reproche adressé à l'Etat par l'ensemble des élus insulaires. Ils estiment que l'Etat ne prendrait pas assez en compte la spécificité insulaire et demanderait d'appliquer la loi littoral sans égard pour leur situation.

²¹ Bulletin municipal, Ile d'Yeu, n°6, juillet 1996, intitulé "Se soumettre ou se démettre...".

En amont comme en aval, les multiples interventions de l'Etat par le biais de ses services dans le département bornent de plus en plus les compétences locales. Or certains élus admettent mal un droit de regard sur ce qu'ils estiment être leur chasse gardée. La loi littoral constitue "*un véritable test pour la décentralisation*"²².

2-Fictivité de la décentralisation insulaire ?

La plupart des élus insulaires redoutent de voir leur île soumise à un arbitraire subjectivisme préfectoral. A la lueur des textes d'explicitation de la loi littoral, la crainte peut sembler fondée. En effet, la note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989 relative à l'application des articles L 146-6, R 146-1 et R 146-2 du Code de l'urbanisme préservant certains espaces et milieux littoraux, l'instruction ministérielle du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral ou encore le décret du 20 septembre 1989²³ semblent dépasser la volonté du législateur de 1986.

Dans un article intitulé "Pour une lecture plus girondine que jacobine de la loi littoral", le professeur A.H. Mesnard relève "*un glissement rédactionnel*" au profit des services de l'Etat. Les textes ultérieurement adoptés à la loi littoral "*changent de langage et vont plus loin dans la protection*"²⁴. Il s'élabore une véritable doctrine locale à laquelle les îles sont particulièrement exposées. Le point n°7 de la note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989 est consacré à la mise en œuvre de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme par les services de l'Etat. Le document émanant de l'Administration est éloquent sur le champ d'investigation des services administratifs. En effet, ces derniers ont un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de l'article L 146-6 qui nécessite en premier lieu que soit "*établi un cadre de référence et une doctrine locale. La démarche d'identification et de délimitation déjà engagée par les services de l'Etat... sera poursuivie et menée à son terme systématiquement sur les bases suivantes*"...La note technique poursuit, "*elle sera menée dans chaque département sous l'égide du préfet par les services départementaux et régionaux concernés (DRAE, DDE, DDAF, DDAM...)*". A la lecture de cette note, l'attitude adoptée par l'Administration se positionne en faveur d'un interventionnisme sur le littoral.

Outre les dispositions des textes d'application ou l'interprétation proposée par les administrations, le dialogue voulu concerté entre les services d'Etat et les communes insulaires semble encore faussé par quelques dispositions de la loi elle-même. Effectivement, les élus insulaires estiment que l'esprit de la décentralisation est bafoué par certains effets d'application de

²² LARRALDE (D), "La loi littoral et le P.O.S.", LPA n°48, du 21/04/1993, p. 23.

²³ voir en annexe le texte du décret du 20 septembre 1989, p.113.

²⁴ MESNARD (A.H.), "Pour une lecture plus girondine que jacobine de la loi littoral," LPA n°122, du 11/10/1991, p. 8.

la loi littoral en milieu insulaire. Notamment, en l'absence de document d'urbanisme supracommunal, il revient au préfet de donner son accord à toute extension de l'urbanisation dès lors que le projet envisagé s'inscrit dans un espace dit proche du rivage (article L 146-4-II du Code de l'urbanisme)²⁵. Par exemple à l'île d'Yeu, il s'agit d'une île de configuration très plate, un peu allongée où l'ensemble du territoire insulaire répond à la qualité "d'espaces proches du rivage". Il semble que le maire soit tenu de solliciter l'accord du préfet pour autoriser une extension d'urbanisation sur le territoire de sa commune, en l'absence de schéma directeur.

Les élus insulaires se retrouvent assaillis d'avis auxquels ils doivent se conformer: avis du préfet, avis de la commission des sites, avis de l'architecte des bâtiments de France au titre de la législation sur les monuments historiques, avis ministériels pour les sites classés... Ces avis ne sont pas plus nombreux vis à vis d'une commune littorale du continent. Mais les îles riches d'un patrimoine naturel, historique, culturel ou paysager concentrent sur un espace réduit d'innombrables législations qui interfèrent le processus décisionnel en matière d'urbanisme. Sur des territoires insulaires, il semble que l'intérêt local à l'échelle de l'île ne soit pas satisfaisant. Le "nombriisme insulaire" dès lors qu'il s'affirme trop constitue une menace en terme de développement et de gestion harmonieuse de l'espace. Les services de l'Etat sont d'avis que l'isolement insulaire fausse l'appréhension de l'intérêt général. Il est vraisemblable que les élus îliens ont quelques difficultés à se sortir du cadre insulaire.

Néanmoins "*l'Etat disposerait-il de plus de recul et donc de libertés par rapports aux intérêts locaux*"²⁶ pour concilier aménagement et développement insulaires sans heurts ?

Toujours est-il que la loi n° 99-153 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire²⁷ s'engage à promouvoir "*un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement... La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire tend à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels.*" A partir d'un **schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux** (article 23 de la nouvelle loi) qui fixe "*les orientations permettant le développement durable de ces espaces tout en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale*", la nouvelle loi d'aménagement se situe effectivement entre développement et protection des espaces naturels. En outre, elle annonce parmi ses choix stratégiques "*le soutien des territoires en difficulté...notamment les régions insulaires*" (article 2). Après lecture de cette loi d'orientation, il semble que l'Etat n'ait pas renoncé

²⁵ TA de Nantes, Préfet de la Vendée, jugement du 02/07/1998, req. n° 97.1150, "par suite, le maire de la commune de l'île d'Yeu **était tenu** de solliciter l'autorisation d'urbaniser cette zone avant d'accorder le permis de construire litigieux".

²⁶ ROMI (R.), OGE (F.), "A l'orée du troisième millénaire: les conflits entre aménagements touristiques et protection de l'environnement", LPA n° 36, du 25/1991, p.11.

²⁷ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 96-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 29/06/1999, p. 9515.

à ses ambitions de 1986. En revanche, ces nouvelles dispositions législatives font référence expresse aux difficultés de gestion des territoires insulaires. Il était nécessaire de souligner cette allusion aux régions insulaires au sein d'une disposition législative de cette importance.

Parce que certains maires se comportent en "petits roitelets", imaginer que la décentralisation n'est pas positive sur les petites îles relève davantage d'éthique politique. Ce n'est plus strictement l'insularité qui est en question. L'incompétence n'est pas exclusive du contexte insulaire...S'il peut arriver que sur les îles la légalité ne soit pas toujours observée²⁸, ce n'est pas systématiquement sur les élus îliens qu'il faut pointer le doigt. Chargé de la légalité, le représentant de l'Etat est aussi garant de la tranquillité publique dans le département. Aussi arrive-t-il parfois qu'il ferme les yeux sur certaines demandes d'autorisation de construire. Quand les prétendues extensions de garage se transforment, le promeneur averti remarquera que ces garages ont de petites fenêtres, des rideaux, que des arrivées d'eau auront été prévues... Pour apaiser les conflits et préserver la tranquillité publique, faut-il néanmoins tolérer quelques entorses à la légalité ?

B- La superposition des planifications à l'échelle insulaire

Dans le contexte particulier de l'état du foncier sur les îles, le plan d'occupation des sols n'apparaît pas suffisant pour contenir l'urbanisation, préserver les espaces naturels et garantir le développement économique de l'île (1). convoitées parce qu'elles représentent "*un morceau de littoral particulièrement pur*"²⁹, les îles sont alors extrêmement protégées. Mais ces protections accumulées étouffent la réalité insulaire (2).

1-Les limites du plan d'occupation des sols en milieu insulaire

En milieu insulaire, le plan d'occupation des sols (POS) devient un outil trop simplement foncier qui met en exergue conflits parcellaires et fonciers. A l'occasion de la mise en conformité avec la loi littoral, les discussions entre les représentants de l'Etat et les élus sont âpres. Si tous les élus n'engagent pas comme ceux de l'Ile d'Yeu, un bras de fer avec l'Etat par voie de contentieux, les échanges sont difficiles. Les exigences des DDE qui tendent à limiter le nombre des constructions provoquent des protestations chez les élus. La négociation s'engage quasiment parcelle par parcelle tant le morcellement du foncier insulaire engendre des situations

²⁸ "l'Ile d'Yeu, c'est notre petite Corse à nous", propos recueillis à l'occasion d'un entretien à la DDE Vendée, (cellule POS).

²⁹ ALLAMAN (M.), "Vivre en île", Diagonal n° 135, janv./ fév. 1999, p.21.

inextricables³⁰. Toute réduction de surfaces constructibles entraîne inévitablement une augmentation des prix or la pression foncière ne permet plus aux jeunes insulaires de se loger sur l'île (prix des terrains élevés, surcoût des matériaux de construction, revenus modestes). Ces jeunes actifs insulaires regagnent le continent, ce qui constitue un frein au développement de l'île.

*"Le POS en milieu insulaire semble souffrir d'une trop grande influence financière pour conserver son objectivité"*³¹. Le POS avait lors de sa création la volonté de gérer au mieux chaque mètre carré du territoire communal dans un but d'équilibre et d'homogénéité spatiale, économique et sociale, il a aujourd'hui un autre rôle. Sa vocation d'organisation spatiale s'est transformée progressivement et désormais il a pour fonction quasi-unique la gestion de l'urbanisation. Les individualités locales se sont manifestées, certains élus n'ont pu résister à la tentation de "produire du terrain à bâtir". C'était l'occasion non seulement de vendre des terres touchées par un début de déprise agricole mais aussi la possibilité d'attirer sur le territoire de l'activité, et par voie de conséquence des rentrées fiscales. Les intérêts en jeu ont détourné l'esprit originel du POS en outil d'urbanisation résidentielle galopante.

Les enjeux ne sont pas négligeables. La commune insulaire en sus de l'accroissement de population attendu pouvait espérer un regain de l'activité sur son territoire (dopée par un secteur tertiaire en pleine expansion). Le développement de l'île se voyait assuré. Les élus n'ont pas toujours pu ou pas su résister à cette opportunité électorale locale. Sur une île, tout se sait, tout le monde se connaît, les pressions affectives et politiques sont réelles.

L'attentisme ou immobilisme prend un relief particulier chez les élus insulaires. Une vision à court terme des élus insulaires peut s'expliquer soit parce qu'elle correspond à un strict mandat électoral, pour lequel les élus admettent mal de n'être que gestionnaires d'un patrimoine qui ne leur appartient pas en propre et entendent "diriger" à leur guise l'aménagement de l'île. Soit, ces élus adoptent une vision à court terme parce qu'ils ne se sentent pas les moyens d'affronter les difficultés que pose un développement durable sur des territoires aussi petits. Ils se bornent à régler tant bien que mal les affaires courantes de la commune. La responsabilité d'un territoire insulaire se rapproche parfois du cadeau empoisonné pour les autorités locales. Il leur faut savoir flirter avec les services de l'Etat sans toutefois lézarder la légendaire solidarité de la communauté insulaire.

Tel que conçu par la loi d'orientation foncière, le POS n'offre pas les garanties d'un bon encadrement pour canaliser les dynamiques. Le POS est un instrument de pressions si fortes que les communes ne peuvent en ignorer les moyens. Elles cèdent parfois et font du POS un

³⁰ De nombreuses parcelles se réduisent à des lanières de 100 mètres de long sur 1,25 de large, conséquence de divisions successives lors des héritages. Cet émiettement favorise les friches et rend difficiles les initiatives de remembrements indispensables pour une gestion cohérente du territoire. Ex. à Hoëdic, la situation cadastrale était tellement inextricable que tout le sol de l'île a été communalisé.

³¹ CRIQUET (G.), "Urbanisation de l'île d'Yeu. Approche de la notion de capacité d'accueil de la loi littoral", mémoire de maîtrise des sciences et techniques, mention "aménagement", Nantes, 1994, p.43.

instrument d'urbanisme tronqué, non représentatif de la réalité de l'espace insulaire. Les potentialités de surfaces urbanisables sont exploitées au maximum au détriment de la protection des espaces encore non touchés par l'urbanisation et ce, de façon tout à fait délibérée sans s'alarmer des perspectives d'évolution. A terme l'île pourrait se voir coupée en deux avec une partie urbanisée à outrance et une partie vierge, préservée de l'urbanisation, celle-là beaucoup moins étendue. L'île n'offrirait plus l'avantage d'un paysage littoral harmonieux car équilibré. Une application SIG (système d'information géographique) quand elle existe (ex. Ouessant, Yeu) permet pourtant de confronter assez fidèlement la réalité du développement territorial avec sa prise en main et son contrôle par les autorités locales³².

Pour pallier aux inconvénients d'une vision trop urbanistique du POS³³, certains ont émis le souhait d'établir une ZPPAU (zone de protection du patrimoine architectural et urbain) sur leur île³⁴. A l'exception du port du Palais à Belle-Ile (site urbain), aucune autre île ne fait l'objet d'une telle mesure. Depuis l'ajout du qualificatif "paysager" par la loi paysage du 8 janvier 1993, ces zones peuvent concerner la protection d'espaces naturels, alors que sous l'empire de la loi du 7 janvier 1983, les ZPPAU excluaient les sites naturels non bâtis. L'institution des ZPPAUP peut être reliée à la législation sur les abords des monuments historiques et à celle sur les sites protégés. Leur champ d'application est cependant plus large. Il importe peu que les quartiers et sites qu'elles incluent dans leur périmètre soient déjà protégés ou ne bénéficient d'aucune protection. Les nécessités de protection vont donc seules déterminer le périmètre de la zone, sans référence à celui des 500 mètres propre à la loi de 1913 sur les abords des monuments historiques.

Il semble que c'est dans les zones de protection traditionnelle que leur utilité est la plus ressentie pour atténuer le caractère discrétionnaire de l'intervention des ABF (architectes des bâtiments de France). La procédure aboutissant à la création de la ZPPAUP n'est pas vraiment décentralisée dans la mesure où la compétence pour instituer la zone n'est pas transférée. Cependant, l'initiative communale est décisive et son accord est indispensable pour sa création. Aussi même si l'institution a pour effet de subordonner à l'avis conforme des ABF la délivrance de toute autorisation de travaux portant sur les immeubles compris dans son périmètre, l'ABF doit émettre son avis au regard de prescriptions objectives à l'édiction desquelles la commune aura participé. La ZPPAUP n'établit pas de règles d'urbanisme mais institue des servitudes d'utilité publique qui sont intégralement reprises dans les annexes du POS lorsque la commune en est dotée. Aussi l'ABF ne peut fonder son appréciation que sur une règle préétablie et connue de tous. La ZPPAUP vise à mettre en place un système de protection adaptée à l'espace concerné. Son

³² pour de plus amples développements sur le SIG, outil d'évaluation appliqué à un territoire insulaire: voir POTTIER (P.) et ROBIN (M.), " L'île d'Yeu, un espace convoité: développement et aménagement", Mappemonde, n° 1, 1997, pp 18-23 ; POTTIER (P.), "La planification à l'épreuve des faits ou le SIG outil d'évaluation", La lettre d'information de l'association IMAR, n° 5, avril 1997, pp 59-68.

³³ MESNARD (A.H.), "Maîtrise du littoral et activités touristiques", RJE 1997, p.47, "cette vision est plus réglementaire qu'opérationnelle, plus exprimée en termes de police, de limitation qu'en termes de projets et de volonté publique".

³⁴ Commune de Yeu, rapport de présentation, 1997, p.54 " Un POS s'il constitue la base d'une politique d'urbanisme, peut être accompagné d'une ZPPAUP. Le cas de l'île d'Yeu se prête tout à fait à la mise en place de ce type de "garde fou architectural" qui aura pour avantage, sans toutefois tomber dans des restrictions excessives, d'éviter tous débordements qui nuiraient aux efforts d'homogénéité en la matière" .

champ d'application très souple pourrait répondre au reproche d'insuffisante décentralisation des mécanismes de protection. Les élus insulaires bénéficient là d'un mécanisme intéressant pour une meilleure prise en considération de leur territoire insulaire.

Il existe un autre outil, celui-là spécifique au littoral qui comporte une intéressante approche de l'utilisation de l'espace littoral. C'est le SMVM (schéma de mise en valeur de la mer)³⁵. Ce type de document n'est pas spécifique aux îles mais il peut s'avérer utile à la maîtrise du territoire. Document à la fois terrestre et maritime, il s'inscrit dans la hiérarchie des normes, à une place intermédiaire entre les LAU (loi d'aménagement et d'urbanisme) et les documents d'urbanisme (ex. POS). Ils ont donc "*vocation à encadrer les documents d'urbanisme locaux et présentent l'intérêt de faire, a priori, et en amont des politiques locales et des décisions individuelles, les grands arbitrages entre les politiques de protection et de mise en valeur du littoral*"³⁶. Bien que la philosophie des SMVM paraisse répondre aux problèmes de répartition de l'espace entre les différents usagers du littoral et donc aux difficultés d'aménagement insulaire, il faut noter que toutes les îles ne sont pas comprises dans un périmètre SMVM. De plus, "*les communes sont tièdes, voire réticentes à laisser leurs perspectives d'aménagement bridées par des choix à l'élaboration desquels elles estiment n'être pas suffisamment associées et qui ne peuvent ensuite être revus ou infléchis qu'au prix d'une procédure lourde*"³⁷.

La portée des SMVM équivaut aux DTA (directive territoriale d'aménagement), innovation de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme). Le bilan des SMVM est modeste, les DTA seraient-elles une solution pour les îles ? Les DTA pourraient-elles organiser une territorialisation de la loi littoral tant revendiquée par les élus insulaires ? Une des fonctions assignées aux DTA consiste à préciser les modalités d'application des LAU. Ces modalités pouvant être adaptées aux particularités géographiques locales; on pourrait dès lors concevoir le lancement d'une DTA spécialement pour les petites îles côtières. L'idée peut séduire en théorie, seulement, sur les sept directives pilotes engagées depuis 1995 aucune n'a réellement abouti³⁸. Le constat dressé par J.P. Lebreton concernant les SMVM vaut-il pour les DTA, serait-ce "*l'enlisement*" ? La réalisation d'une DTA spécifique aux îles viendrait alimenter la polémique d'une intercommunalité insulaire contrainte parce que la procédure d'élaboration de la DTA est fixée unilatéralement par l'Etat. L'intérêt d'un document supplémentaire d'encadrement des compétences locales insulaires paraît de ce point de vue contestable. Comme on peut douter de l'effectivité du nouveau schéma institué par la loi d'aménagement et de développement durable du territoire de juin 1999. Si ce Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (article 23 de la loi d'orientation) s'adresse aussi aux espaces naturels littoraux, il viendrait se superposer aux autres mesures de planification générale applicables aux îles sans donner de réponse suffisamment spécifique aux problématiques insulaires.

³⁵ art. 57 de la loi du 07/01/1983 complété par l'art.18 de la loi littoral.

³⁶ MESNARD (A.H.), "Le SMVM du bassin de Thau et sa façade maritime", DMF 1996, p. 531.

³⁷ LEBRETON (J.P.), "Littoral et planification urbaine", RJE 1997, p.15.

³⁸ COULAUD (N.), "Où en sont les DTA ?", Le Moniteur 23/04/1999, n° 4978, p.60.

2- La surprotection, une déconvenue pour l'aménagement et la mise en valeur des îles.

Le chargé de mission environnement auprès de l'APPIP (Association pour la Promotion et la Protection des Îles du Ponant), monsieur P.P. Jean utilise l'expression de "lasagnes administratives" pour illustrer le phénomène d'étagement normatif sur les îles. Les îles bien qu'elles soient séparées du continent n'en demeurent pas moins des collectivités de la République une et indivisible. Elles sont soumises à l'ensemble des législations et réglementations applicables au territoire national. Là n'est pas la difficulté. En revanche ce qui est problématique c'est l'extrême complexité de la pyramide normative insulaire. En effet une multitude de protections trouvent vocation à s'appliquer sur un espace aussi restreint. Il en résulte un inextricable enchevêtrement de normes. Or quand la hiérarchie des normes devient trop complexe, l'effectivité de ces normes s'amenuise parce qu'il est impossible de cerner l'exacte portée juridique de chaque instrument³⁹.

En dehors même des dispositions d'urbanisme où les rapports hiérarchiques ne sont pas toujours un exemple de simplicité (cf le riche nuancier des degrés d'opposabilité), les mesures de protection du patrimoine insulaire ne se comptent plus⁴⁰. Ces mesures de protection présentent une extrême variété de nature juridique. L'auteur du cahier du Conservatoire du littoral consacré aux îles⁴¹ partage l'idée *"d'une évidente surprotection comparée à la protection des communes littorales"*. Pour autant précise-t-il *"ces réglementations qui évitent les risques d'une urbanisation incontrôlée des littoraux insulaires ou qui donnent aux îles le statut de sanctuaires naturels n'apportent pas de réponse aux problèmes concrets de gestion des milieux et des paysages"*.

Pour exemple on peut notamment recenser: des acquisitions du Conservatoire du littoral, des zones de préemption du département au titre des espaces naturels sensibles, des sites inscrits ou classés, des réserves naturelles, des parcs nationaux ou régionaux, des inventaires Natura 2000, des inventaires ZNIEFF, réserve MAB (Man and Biosphère, programme UNESCO), arrêtés de biotope... et dernière innovation un parc national marin⁴². Le président du parc naturel régional d'Armorique, monsieur J.Y. Cozan fait très justement remarquer que ce parc marin ne peut se faire contre les insulaires. Il reste à souhaiter que ce parc marin qui a pour mission la protection de la nature et l'accès du public à ce patrimoine naturel puisse aussi favoriser le développement local de manière durable, afin que les générations d'aujourd'hui profitent de ces richesses sans compromettre le bénéfice que pourront en tirer les générations futures.

³⁹ pour des développements supplémentaires voir LEBRETON (J.P.), "L'imbroglie de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire", LPA n° 86, du 17/07/1996, pp 4/10.

⁴⁰ voir en annexe le tableau récapitulatif de ces mesures, sources APPIP, p.118.

⁴¹ Cahier du Conservatoire du littoral, n°3, "D'île en île, l'archipel du Conservatoire", 1995, p. 51.

⁴² "Bientôt un parc national marin en Mer d'Iroise", Mer et Littoral n° 32, janv/ fév. 1997, p. 23.

Surprotéger les îles c'est encourir le risque de vouer les îles à un destin de pure façade paysagère, vitrine littorale naturelle certes, mais sans vie. Or les communautés îliennes constituent une pièce maîtresse du patrimoine insulaire, ce sont elles qui composent d'abord l'identité insulaire. Négliger l'avenir de ces sociétés insulaires, c'est déjà rompre avec les objectifs de la loi d'orientation de 1999 (le soutien des territoires en difficulté, la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée selon l'ampleur des problèmes et des besoins, une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements...).

Section 2- Les îles sous protection jurisprudentielle administrative

La loi de 1986 cherche l'équilibre entre protection et développement sans imposer un carcan de normes rigides. Certains y voient l'écueil d'une rédaction beaucoup trop vague. De 1986 à 1992, le juge administratif s'est trouvé obligé de circonscrire les notions de référence issues de la loi (A). Il a ainsi contribué à lui donner son plein effet et à la rendre concrètement applicable. Dans les faits, le juge administratif ne s'est pas borné à une stricte interprétation de la loi, il s'est imposé en acteur de la protection de l'espace littoral (B), au grand dam des collectivités insulaires.

A- Le recours à l'interprétation du juge administratif

La jurisprudence administrative complète à part entière la loi littoral. Elle se conçoit comme un code de référence pour tous les acteurs du littoral. En matière littorale, d'interprète le juge est devenu prédicateur de normes (1). Il appartient aussi au juge d'arbitrer les conflits d'occupation du sol (2). Sur les îles cette dernière fonction prend un relief particulier.

1- Le juge administratif, prédicateur de normes en matière littorale.

Reprocher au législateur de 1986 sa "médiocrité rédactionnelle" semble excessif. Cependant on doit reconnaître que la loi littoral fait preuve d'une grande imprécision, faille qui jette dans l'embarras les autorités locales chargées d'intégrer dans leur document d'urbanisme des notions qui ne sont jamais définies avec précision (ex. la capacité d'accueil, les espaces proches du rivage, les coupures d'urbanisation...). A posteriori les décisions contentieuses ont permis de mieux cerner les contours des dispositions législatives de la loi littoral. La jurisprudence administrative s'est révélée être un guide d'application de la loi pour les autorités locales. Grâce à la distinction

de critères jurisprudentiels, la démarche du juge peut sembler pédagogique aux yeux des acteurs locaux. De cette façon, l'activité jurisprudentielle améliore beaucoup plus la compréhension des notions que des tentatives de définitions trop conceptuelles par l'administration.

En outre, le juge administratif a fait montre de pragmatisme. Loi cadre, la loi littoral s'applique à des situations d'une extrême diversité. La loi concerne autant les côtes de l'île de Houat, que le littoral vendéen ou que les rivages de la Méditerranée. Ces situations ne se ressemblent pas. Mais un point commun les réunit toutes, la présence du Littoral laquelle déclenche l'application de la loi du 3 janvier 1986.

Cette extrême diversité littorale oblige le juge à s'arrêter devant chaque cas, à analyser chaque situation pour tenter de dégager une seule ligne de conduite utilisable à l'ensemble des situations observables sur le littoral français. Aussi, non seulement, les élus du littoral sont soumis à la doctrine administrative des services déconcentrés de l'Etat, mais ils sont aussi contraints par la ligne jurisprudentielle dégagée par les juridictions administratives. La menace d'une sanction juridictionnelle (annulation de POS, illégalité d'autorisation d'occupation du sol) pèse sur les élus locaux, au risque de paralyser parfois, des initiatives locales. Le rapport de présentation du POS doit comporter une justification suffisamment motivée des dispositions de la loi littoral. Le représentant de l'Etat veille à la légalité et peut exercer un recours devant le juge administratif contre les communes défailtantes ou récalcitrantes. Les autorités locales acceptent avec difficultés de se voir obligées par des dispositions qu'elles ne comprennent pas. Les élus expriment avec regret l'absence de définitions législatives d'autant que les solutions jurisprudentielles ne peuvent dégager des solutions très concrètes aux problématiques insulaires. Ils reconnaissent l'existence d'une codification jurisprudentielle administrative mais celle-ci n'est pas suffisante.

La loi littoral ignore le " phénomène insulaire ", par conséquent la jurisprudence qui lui est consacrée ne peut non plus en faire cas. Le reflet des problématiques insulaires n'existe qu'à travers quelques solutions éparses. Trop peu nombreuses, les décisions de justice qui concernent un territoire insulaire ne peuvent fonder une ligne directrice stable pour ces élus en quête d'un peu plus de certitudes et de reconnaissance de leurs particularismes.

Les élus îliens retirent de ce halo juridique un sentiment d'amertume. Certains professionnels refusent d'accorder trop de réalité à ce sentiment. Pour eux, il ne faut pas exagérer le caractère d'insularité. Le maire d'une toute petite commune rurale du centre de la France peut lui aussi partager un sentiment d'abandon, d'incompréhension vis à vis de l'autorité administrative et/ou judiciaire. Le sentiment "d'insularité" n'est plus lié au particularisme géographique et objectif, il relève davantage ici de " l'insularité psychique".

Certes il n'est pas opportun "d'agiter des particularismes insulaires" à tout va pour réclamer des dérogations à l'application de la loi. N'est-ce pas sur les îles que la loi a même toutes les raisons de s'appliquer en tout premier lieu, puisque la "littoralité" y est plus prégnante qu'ailleurs.

De toute évidence la loi littoral s'applique aux îles. Les îles offrent même aux dispositions de la loi littoral un champ d'application beaucoup plus étendu. A cause (de) ou grâce à l'importance de son linéaire côtier et à l'exiguïté de son territoire, l'île est particulièrement concernée par la bande des cent mètres ou par les dispositions sur les espaces proches du rivage.

Les espaces proches du rivage sont les espaces contigus à la bande des 100 mètres, dont le régime est fixé à l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme et dont aucune définition juridique, ni géographique ne vient délimiter la profondeur vers l'intérieur des terres. Pour l'interprétation et la qualification de ces espaces dits « proches du rivage », le juge recourt à la méthode du faisceau d'indices. L'arrêt Commune de Gassin inaugure une jurisprudence de référence pour l'application de l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme⁴³. Les juges combinent plusieurs critères : distance, relief, configuration des lieux, état antérieur des lieux, atteinte déjà portée au site par les constructions existantes...Le législateur ayant employé des notions peu juridiques, voire même subjectives, l'interprétation donnée par les juges comble les lacunes rédactionnelles. Le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 7 juillet 1998⁴⁴ "Commune de Yeu" rappelle le considérant de l'arrêt Commune de Gassin. Dans notre exemple le jugement porte sur la légalité d'un permis de construire de maison individuelle au regard de l'article L 146-4-II du CU. Le tribunal justifie d'abord la qualification d'espace proche, puis s'attache à déterminer s'il s'agit d'une zone déjà urbanisée ou non pour appliquer le régime d'urbanisation correspondant à la qualification retenue :

"considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est situé à 350 mètres du rivage, qu'il est dès lors au nombre des espaces proches du rivage au sens de l'article L146-4-II du CU alors même qu'il n'est pas visible de la mer et qu'il est séparé de la côte par une route, que les constructions existantes dans ce secteur sont peu nombreuses et diffuses, que par suite, le maire de la commune de Yeu était tenu de solliciter l'autorisation d'urbaniser cette zone avant d'accorder le permis".

Dans cette affaire, le maire était passé outre le refus du représentant de l'Etat d'accorder l'autorisation d'urbaniser. Ce litige illustre la mauvaise volonté dont peuvent faire preuve les élus. Mais refuser de se plier aux instructions préfectorales comporte le risque d'un désaveu juridictionnel.

Les élus insulaires se sentent dépossédés de leurs compétences puisque non seulement leurs décisions peuvent être désavouées par l'autorité préfectorale mais aussi censurées par le juge administratif. Quand bien même le juge reconnaît au maire le fondement légal de sa décision, il semble que c'est de l'interprétation faite par le juge, que dépend en dernier ressort le choix de l'élu.

⁴³ CE, section, 12/02/1993, Commune de Gassin, lebon p.28.

⁴⁴ TA Nantes, 07/07/1998, req. n° 97.1150.

Dans un arrêt de la Cour d'appel administrative de Nantes, SCI de la Croix de Kerno⁴⁵, le juge admet " que le maire de l'île aux Moines a pu se fonder légalement sur lesdites dispositions (art. L 146-6 du CU et art L 140-1 du CU) pour délivrer le 5 février 1990 un certificat d'urbanisme négatif à la SCI de la Croix de Kerno ". De leur interprétation de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme, les juges ont estimé que les parcelles (qui ont fait l'objet du certificat litigieux) constituaient un site remarquable, qu'ainsi le maire était juridiquement fondé et même obligé de délivrer un certificat négatif. La Cour aurait pu ne pas reconnaître le caractère remarquable du site, le maire était-il fondé à délivrer un certificat négatif dans ce cas ? Certes, le juge n'invente pas la solution il dit le droit. Un élu local n'a pas nécessairement les compétences juridiques qui lui permettent de prévoir quelle pourrait être la solution du juge tandis que d'autres, il faut le reconnaître, prétextent volontiers un langage juridique soi-disant compliqué pour rester hermétiques aux dispositions législatives du littoral.

L'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme fournit un autre exemple où la jurisprudence administrative constitue la norme. L'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres ne joue qu'en dehors des espaces non urbanisés. Pour faire jouer l'exception, l'appréciation de la notion " d'espace urbanisé " est incontournable. Le juge administratif n'explique pas toujours la notion alors le doute quant au déclenchement de la dérogation est permis. Les critères d'identification sont proches de ceux utilisés par le juge pour la notion de partie actuellement urbanisée de la commune au sens de l'article L 111-1-2 du Code de l'urbanisme. Le juge regarde le nombre de constructions, la proximité du bourg, la protection agricole ou celle du paysage, l'absence d'autonomie par rapport à la zone urbanisée où le terrain est situé, la desserte par des équipements... Nous citerons ici deux contentieux relatifs à la délivrance de permis de construire par le maire de l'île de Bréhat où la notion d'espace urbanisé conditionne le respect des dispositions de l'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme.

Dans un jugement du 26 juin 1997, le Tribunal administratif de Rennes relève que " la demande de PC présentée portait sur un bâtiment placé en deçà de la limite des 100 mètres...il ressort que le terrain d'assiette de la construction projetée, bien que limitrophe d'une zone de constructions diffuses, est situé dans un espace non urbanisé ; que par suite le maire était légalement tenu et par ce seul motif de refuser le PC sollicité "⁴⁶. Dans ce premier jugement, l'exception n'intervient pas malgré la présence limitrophe d'une zone de constructions diffuses tandis que dans le jugement du 1 octobre 1998, le Tribunal fait jouer l'exception et justifie son déclenchement en rapportant la preuve de la préexistence de constructions proches⁴⁷.

D'une certaine manière, le juge administratif encadre les compétences en matière d'urbanisme, et par voie de conséquence les choix d'aménagement des maires insulaires. Le sentiment unanimement partagé par les élus insulaires de se sentir sous la houlette du juge

⁴⁵ CAA Nantes, 04/02/1998, SCI de la Croix de Kerno, req. n° 95NT01302.

⁴⁶ TA Rennes, 26/06/1997, M. Pascal Chombart de Lauwe, dossier n° 941721.

⁴⁷ TA Rennes, 01/10/1998, Société Nod Goven, dossier n° 9303197.

administratif s'il est réel, concerne l'ensemble des élus du littoral. C'est sur l'ensemble du littoral que le juge exerce son contrôle complet de l'application des dispositions de la loi littoral. Les solutions jurisprudentielles servent de référent et influencent la prise de décision comme si, par l'intermédiaire de la jurisprudence, le juge administratif prêchait le comportement à adopter pour aménager l'espace littoral tout en le préservant.

2- Le juge administratif, arbitre des conflits d'occupation de l'espace insulaire

Outre son rôle d'interprétation des dispositions législatives, le juge se positionne en arbitre du littoral. Espace très convoité, le littoral est l'objet de pressions multiformes en matière d'occupation de l'espace. *"Chaque catégories d'intéressés, fonctionnaires de l'Etat, élus locaux, associations de défense de l'environnement, associations "ad hoc" de propriétaires, particuliers, promoteurs tentent, il est vrai à propos de situations physiques souvent différentes, d'exploiter à son profit, la soi-disant imprécision des énonciations législatives. Dès lors, la régulation sociale se faisant peu ou mal, les litiges s'enveniment, et il faut attendre que le juge ait définitivement statué pour connaître le droit"*⁴⁸. A travers sa jurisprudence, le juge administratif codifie les usages sociaux du littoral pour y construire le droit.

Concernant le territoire d'une commune insulaire, l'espace est rare et les surfaces constructibles le deviennent davantage encore. Suite au mouvement de mise en conformité des documents d'urbanisme avec la loi littoral, de nombreux propriétaires de parcelles encore non bâties ont voulu s'assurer de la constructibilité de leurs terrains. Ils ont déposé des demandes de permis de construire ou des demandes de certificat d'urbanisme pour savoir ce qu'il advenait des terrains. Par exemple, la Commission des sites, perspectives et paysages de Vendée du 8 novembre 1996 a examiné 43 dossiers (11 permis de construire et 32 certificats d'urbanisme, 26 de ces demandes auront été autorisées). Si les propriétaires s'estiment lésés par le sens de la décision, c'est au juge qu'ils remettent en dernier recours leurs réclamations.

La pression foncière due à la rareté des terrains urbanisables, le coût induit par l'importation des matériaux et les prix élevés acceptés par la clientèle continentale aisée réduisent les possibilités pour les îliens de trouver un logement à la hauteur de leur revenu. La flambée immobilière oblige les élus insulaires à préempter des terrains et à y construire des logements HLM pour les jeunes ménages de l'île qui n'ont plus les moyens de se loger⁴⁹. La qualification juridique des espaces insulaires par le juge administratif emporte des conséquences socio-économiques indéniables. En cristallisant le débat sur sa dimension technique, le processus

⁴⁸ BECET (J.M.), "Réflexions à propos du dixième anniversaire de la loi littoral", DMF 565, nov. 1996, p.1062.

⁴⁹ A Yeu, le nombre de résidences secondaires dépasse celui des habitations principales. A Bréhat, il y a presque trois fois plus de résidences secondaires que de principales.

juridictionnel fait rarement apparaître de façon explicite les enjeux en amont de ces recours. Cette fonction d'occultation est à l'origine de bien des déceptions chez les défenseurs de l'environnement.

Le juge arbitre des conflits entre population insulaire et résidents secondaires, mais aussi entre ostréiculteurs et aquaculteurs d'une part et plaisanciers d'autre part. Le littoral n'est pas uniquement un lieu synonyme de loisirs et de détente. Il est aussi une source de productivité, et donc un moyen de subsistance. Les îles représentent des destinations touristiques par excellence⁵⁰, elles symbolisent le dépaysement, la tranquillité, la qualité environnementale, l'authenticité. Ces espaces sont fragiles, il est donc nécessaire de les protéger et d'éviter une destruction par surfréquentation du milieu. Mais vis à vis des populations insulaires, il y a lieu de s'interroger sur la façon dont l'île peut être protégée en tant qu'espace de vie et lieu d'activités économiques. Le volet humain de la protection est souvent négligé, si ce n'est oublié.

Par son ambiguïté et par l'imprécision d'un bon nombre de ses dispositions, la loi littoral peut facilement fournir au représentant de l'Etat, chargé d'assurer le contrôle de la légalité des décisions des collectivités locales matière aux déférés préfectoraux. Il appartient aux juges de forger une politique jurisprudentielle, c'est là son pouvoir prétorien. En position d'arbitres des conflits d'usage du littoral, ils ont penché pour une interprétation rigoriste des dispositions de la loi littoral au point qu'on les érige souvent en défenseurs des espaces littoraux.

B- Protection de l'espace insulaire: le rôle du juge administratif

En 1986, le législateur souhaite mettre un coup d'arrêt à la banalisation des côtes par l'urbanisation des derniers espaces naturels ou agricoles, et préserver durablement les paysages et milieux dont la disparition compromet la qualité et la richesse du patrimoine naturel, culturel et économique du littoral. Il vote la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. De la défense de la philosophie de la loi littoral (1), le juge a ensuite dérivé vers un protectionnisme littoral (2).

1- la loi littoral, un outil de protection de l'environnement insulaire

Dans un article intitulé "La loi littoral, l'environnement et le juge", H. Coulombié analyse l'évolution et l'attitude du juge administratif et constate : "*c'est le juge administratif qui a fait de la loi littoral ce qu'elle est aujourd'hui, un outil au service de la protection de l'environnement. Par défaut d'abord ; le juge prend ce que le législateur lui laisse. Or, sur le littoral, le législateur a*

⁵⁰ Le directeur du CAUE 17 qualifie cette tendance par l'expression suivante "les îles sont l'objet d'un insulo-tropisme galopant", in colloque "Insularité (s)", octobre 1998,p. 4.

*beaucoup laissé au juge. Par conviction ensuite; le juge a pris la loi d'assaut (...) attitude du juge qui initie un mouvement plus large par lequel le juge entend d'une part étendre son contrôle et ses pouvoirs d'autre part donner dans tous les domaines, à la nécessaire protection de l'environnement, la place qui lui revient dans la définition jurisprudentielle moderne de l'intérêt général*⁵¹.

La loi littoral encourt fréquemment deux reproches. Elle serait trop générale, donc imprécise et elle ferait la part trop belle à la protection, au détriment du développement. Ces critiques sont-elles suffisamment fondées au point qu'elles auraient engendré un "gouvernement des juges sur le littoral"?

D'une part, reproche est fait au juge de s'être emparé de l'interprétation de la loi profitant de son imprécision. Mais il ne faut pas voir dans cette imprécision qu'un facteur d'insécurité juridique pour les décideurs locaux. Au contraire, cette imprécision constitue un gage de respect de la décentralisation. A l'image d'une loi cadre, le législateur s'est contenté de poser des principes au regard desquels chaque collectivité doit faire ses choix et les justifier dans le rapport de présentation du POS, en utilisant les exceptions, les tempéraments et dérogations dont la formulation pouvait donner lieu à interprétations et à adaptations suivant la diversité des situations locales⁵². Les élus insulaires auraient pu profiter de ces opportunités offertes par la lettre de la loi, pour une application circonstanciée de la loi.

D'autre part, l'autre reproche émis à l'égard des juges est d'avoir travesti les dispositions de la loi. Privilégiant l'aspect protection, les juges rendent plus difficile toute possibilité d'aménagement et de développement sur le littoral. Aussi, les élus se sentent-ils empêchés de s'adapter à l'ampleur et aux modifications des modes de consommation touristique. Les élus insulaires redoutent que ce "tout protection" ne fige leur île au nom de la sauvegarde d'une authenticité insulaire si chère aux touristes. Dominique Yvon, maire de la commune de l'île de Groix déclarait au colloque "Insularité (s) ?" organisé par les CAUE du Morbihan et de Charente Maritime, *"l'île n'est ni un musée, ni une réserve d'Indiens"*. Ce dernier reconnaît néanmoins *"ce que nous avons à vendre, c'est le dépaysement, un environnement protégé, le calme, la propreté absolue: pas question de galvauder cela. Nous avons un joyau extraordinaire. Si nous le gérons bien, nous serons des territoires extraordinairement privilégiés pour les dix ou vingt ans à venir"*.

Les élus insulaires sont inévitablement partagés. S'ils ne sont pas insensibles à la préservation de l'environnement insulaire, ils sont tout à la fois tentés de faire prévaloir d'autres valeurs; certains sont même tentés de s'affranchir d'une réglementation juridique incertaine dans son contenu pour assurer le développement de leur île⁵³. Or, il serait difficile au juge de rester

⁵¹ COULOMBIE (H.), "La loi littoral, l'environnement et le juge", GP du 24/25 juin 1998, p.31.

⁵² BECET (J.M.), "Réflexions à propos du dixième anniversaire de la loi littoral", DMF 565, nov.1996, p.1064.

⁵³ A Yeu, le maire est passé outre le refus d'autorisation du préfet d'accorder un PC, peut être sous la pression d'un des principaux acteurs économiques de l'île, le secteur du bâtiment. Accorder des PC, c'est assurer le maintien de l'activité du bâtiment sur l'île.

insensible, voire de résister aux argumentaires socio-économiques de ces élus, s'il ne disposait pas d'un fondement juridique solide pour censurer les décisions des élus ou de certaines administrations.

Le juge administratif utilise la loi comme parade aux promoteurs immobiliers peu scrupuleux⁵⁴, aux décideurs locaux oublieux de la richesse de leur patrimoine insulaire. Le juge aide à la reconnaissance de la protection comme facteur de développement durable. Toutefois il est réducteur de voir en ce juge, un allié des seules associations de défense de l'environnement littoral. Trop de paramètres sont à prendre en considération pour aboutir à une conclusion aussi hâtive.

Les professeurs J.C. Hélin et R. Hostiou mettent en avant deux types de considérations qui nuancent une telle affirmation⁵⁵. D'une part, il y a les considérations qui tiennent "*au juge lui-même, à sa place dans la hiérarchie (TA, CAA, CE), aux caractéristiques des juridictions (collégialité, composition de la formation du jugement, mobilité des magistrats), à la spécificité de la procédure (procédure écrite, secret du délibéré) et d'autre part, il y a celles qui tiennent "à la façon dont les associations engagent leur action, à la pertinence des arguments invoqués"*⁵⁶. Ces auteurs rappellent qu'une annulation ou un refus d'annulation ne prouve en rien la sensibilité du juge à l'égard de la préservation de l'environnement.

Puis s'agissant de la rédaction des décisions rendues par les juridictions administratives, ils remarquent "*qu'elles sont formulées de façon concise et selon un raisonnement clos dont toute subjectivité est soigneusement exclue*". Ils signalent "*qu'il faut se garder de la double image simpliste d'un juge qui se bornerait à appliquer le droit de façon purement mécaniste sans faire interférer ses propres valeurs ou d'un juge qui sous couvert d'une réglementation juridique complexe et incertaine pourrait systématiquement et, dans l'ombre, faire prévaloir ses propres conceptions de l'aménagement*".

Enfin, ils précisent que "*la sensibilité positive ou négative du juge à l'égard de la protection du littoral ne peut guère s'exprimer - et encore de manière imparfaite - qu'à une seule occasion au cours du processus juridictionnel: lors des conclusions du commissaire du gouvernement. Mais ici encore il ne faut jamais oublier que s'il intervient à l'audience en sa qualité de membre de la juridiction, il n'exprime de façon indépendante que son opinion, et non celle du tribunal et s'il propose une solution il n'est pas pour autant membre de la formation de jugement*". Il est finalement mal aisé de discerner dans l'attitude du juge une application différente des dispositions de la loi littoral selon que le contentieux renvoie au littoral continental ou insulaire.

⁵⁴à Hoëdic, il y a eu un projet de Club Méditerranée.

⁵⁵ HELIN (J.C.) et HOSTIOU (R.), "Contestation associative et protection du littoral", ADMA 1985, p.98 s.

⁵⁶ CAA Nantes, 10/06/1998, Association de la protection du site du port mixte de l'île d'Yeu et de la plage de la Tourette, non invocation par les requérants des art. L 146-6 et R 146-1 du CU pour les parties naturelles d'un site inscrit.

2 - Penchant protectionniste de la part du juge administratif ?

Le juge semble avoir privilégié certains volets de la loi. Le juge utilise la loi comme instrument de protection de l'environnement littoral. Il fait basculer le fragile équilibre souhaité, mais n'était-ce pas là l'esprit originel de la loi ? Cette tendance protectionniste ne caractérise pas les milieux insulaires. Elle concerne l'ensemble des espaces littoraux. Néanmoins, il est certain que les îles seront les premières visées par la rigueur des juges puisqu'elles constituent des espaces littoraux particulièrement fragiles et menacés. L'exemple de l'île d'Yeu nous permettra d'illustrer cette tendance sans toutefois généraliser les remarques à l'ensemble des autres îles.

Dans un premier contentieux⁵⁷ relatif à l'application de l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme, même si la motivation affichée du tribunal administratif est légitime puisque *"la construction de ce terrain aurait pour effet de favoriser la progression de l'urbanisation diffuse d'un site inscrit"*, comment est-il permis d'affirmer que *"ces dispositions (l'article L 146-4-II du CU) s'appliquent à l'île d'Yeu alors même qu'elles peuvent avoir pour effet de comprendre l'ensemble de l'île au titre des espaces proches du rivage"*? Quels sont les critères objectifs sur lesquels le tribunal peut affirmer que l'ensemble de l'île d'Yeu peut répondre à la qualification d'espaces proches ? Son jugement aurait-il été le même s'agissant d'une île comme Belle-Ile, de configuration beaucoup plus ronde ?

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 10 juin 1998⁵⁸, les juges affirment que l'inclusion de la zone d'extension portuaire dans le périmètre du site inscrit de Yeu ne constitue pas un obstacle aux travaux. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où les effets de l'inscription d'un site sont très secondaires⁵⁹. En revanche, ce qui peut paraître plus surprenant c'est que la Cour étend son contrôle du respect de l'obligation de déclaration (site inscrit) en recherchant si les travaux en cause étaient de nature à porter atteinte aux objectifs de protection de la loi de 1930 alors même que ce type de contrôle devrait être réservé aux décisions autorisant des travaux dans le périmètre d'un site classé.

La polémique est vive parmi la doctrine: le littoral serait-il le point d'orgue d'une dictature du paysage exercée par les juges administratifs ? Les juges doivent-ils être seuls détenteurs de la décision en matière de protection et d'aménagement? Le dossier Ramatuelle intitulé "Pampelonne, la plage, la discorde " paru à la revue Etudes Foncières de décembre 1997 retrace un échantillon d'opinions partagées quant à l'annulation par le Tribunal administratif de Nice du projet de réhabilitation de la plage de Pampelonne. L'interprétation des espaces qualifiés de naturels par le juge au regard de la loi littoral est au cœur des débats.

⁵⁷ TA Nantes, 07/07/1998, Préfet de la Vendée, n° 97.1150.

⁵⁸ CAA Nantes, 10/06/1998, Association du site du port mixte de l'île d'Yeu et de la plage de la Tourette, Droit de l'environnement, nov. 1998, n° 63, p. 12-13.

⁵⁹ L'architecte des bâtiments de France de Vendée estime que la législation sur les sites inscrits a perdu tout crédit, seul le classement garde de son effectivité.

Pour J.F. Struillou, juriste, comment le projet de réhabilitation d'une plage célèbre, fréquentée par des dizaines de milliers d'estivants avec d'importants établissements commerciaux peut-il être déclaré illégal au nom du caractère naturel du site ?

Pour les géographes J. Daligaux et G. Martin, *"la réhabilitation de la plage de Pampelonne visait à améliorer un site dégradé par une surfréquentation estivale et des constructions anarchiques. Qui peut croire qu'en interdisant l'opération on parviendra jamais à restaurer l'état naturel d'une plage aussi célèbre, sous prétexte que les constructions actuelles sont illégales" ?*

Quant à la présidente de l'UDVN 83 (l'Union Départementale de la Vie et de la Nature du Var) , elle se félicite de ce qu'avec *"la décision du Tribunal administratif de Nice, c'est un coup d'arrêt à la politique du fait accompli qui est obtenu dans la défense du littoral"*. En assurant la légalité sur le littoral il est certain que les décisions du juge administratif vont plutôt dans le sens d'une protection du littoral et en défaveur de toute dégradation du milieu.. La critique ici adressée au juge ne concerne non pas tant "son protectionnisme" mais davantage son appréciation du caractère naturel d'un milieu ou espace littoral.

Les îles ne sont pas à l'abri d'un subjectivisme juridictionnel, la crainte d'une annulation paralyse certaines initiatives en faveur du développement et de l'aménagement insulaires. Or l'inertie nuit aussi bien au développement économique qu'à une protection positive du littoral. Est-ce vraiment au juge d'imposer des comportements ? L'intimidation qu'il provoque risque à terme de transformer les îles, en prison dorée pour retraités aisés. Les juges sont chargés de faire appliquer les lois et les réglementations, et à cette occasion ils peuvent sanctionner des comportements en contradiction avec les dispositions de la loi littoral. Ils ne peuvent conditionner des comportements qu'à travers la légalité. En principe, ce sont les pouvoirs législatifs et réglementaires qui ont pour fonction de gérer et d'organiser les comportements sociaux. Mais l'Etat ayant parfois abdiqué sa fonction régulatrice, le juge a naturellement tenté de pallier aux insuffisances en s'octroyant des pouvoirs qu'il ne peut avoir. Il n'en demeure pas moins que tant que ce penchant ne dévie pas en protectionnisme absolu, il semble injustifier d'accuser le juge d'insécurité juridique sur le littoral. Surtout quand la tendance générale ne dément pas l'évolution engagée depuis quelques années déjà, vers une préoccupation environnementale toujours plus affirmée.

CHAPITRE 2

Les dispositions de la loi littoral organisant la limitation de l'urbanisation insulaire

La directive du 25 août 1979 disposait déjà, *"dans les zones d'urbanisation future, les constructions s'implantent en ménageant des espaces libres suffisants entre elles et le rivage. A cet effet, une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de cent mètres doit être réservée sauf cas particulier faisant l'objet d'une justification explicite sur la base de motifs urbanistiques ou de contraintes topographiques"*. La loi littoral reprend la formule d'une bande de cent mètres⁶⁰. Elle prévoit une protection poussée de ce premier espace littoral, contigu au rivage (**section 1**).

La directive de 1979 instituait aussi une protection des espaces boisés des communes littorales, sans faire référence à une norme d'importance ou de qualité des boisements. La loi littoral protège *"les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes"* sur le fondement des dispositions de l'article L 146-6 in fine du Code de l'urbanisme et impose l'article L 130-1 du Code pour le régime de protection applicable à ces espaces boisés⁶¹. La loi de 1986 a réduit les protections antérieures de la directive en ne s'attachant qu'aux "ensembles les plus significatifs". Mais quelque soit le degré de protection retenu par chacune des dispositions de la loi et quelque soit le type d'espaces visés (qualité, éloignement par rapport au rivage, ampleur par rapport au territoire communal), toutes les dispositions ici envisagées organisent une gestion économe de l'espace littoral.

La bande des cent mètres, les espaces boisés les plus significatifs, les "coupures d'urbanisation", contribuent à préserver l'espace littoral en limitant l'extension de l'urbanisation. Afin de pouvoir mettre en valeur la richesse patrimoniale des espaces littoraux, il est nécessaire de contenir l'urbanisation, mais il est encore plus intéressant de canaliser sa progression. De telles ambitions semblent convenir à un territoire insulaire puisque l'espace y est limité. Il serait en effet maladroit de le gaspiller par une urbanisation extensive et dévoreuse de surface préservée. Il n'en demeure pas moins qu'en terme d'aménagement insulaire, ces protections soulèvent quelques questions concernant la sauvegarde de l'identité des lieux (**section 2**).

⁶⁰ Art. L 146-4-III du CU: "en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage".

⁶¹ art. L 146-6 in fine du CU: "le plan d'occupation des sols doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L 130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites".

Section 1- Le principe d'interdiction de l'urbanisation dans la bande des cent mètres appliqué aux îles.

Le principe d'interdiction de l'urbanisation dans la bande des cent mètres connaît quelques tempéraments. Cette interdiction n'est pas si absolue (A). L'exception "des espaces urbanisés" joue souvent. Sur les îles, la bande se transforme en un ruban d'inconstructibilité dont les proportions ne respectent pas toujours la réalité des lieux. L'insularité empêche tout aménagement en profondeur, or la loi littoral ne semble pas avoir tenu compte de cette particularité (B). Il naît un décalage entre les dispositions théoriques et leur application locale.

A- Un principe d'interdiction relative.

En milieu insulaire, la répartition de l'espace proposée par la loi littoral en fonction de l'éloignement progressif du rivage de la mer emporte une vision concentrique de l'espace. Le linéaire côtier forme un cercle. Le ruban d'inconstructibilité cerne le territoire insulaire (1), l'exception "des espaces urbanisés" tempère une protection au champ d'application trop vaste pour une île (2).

1- Un ruban d'inconstructibilité sur les îles

Dans la directive d'Ornano de 1979, cette bande de cent mètres était moins bien précisément délimitée car elle avait "*une profondeur de l'ordre de cent mètres*". L'imprécision nuisait à l'homogénéité de la bande littorale. Les rédacteurs de 1986 ont alors délimité une bande de cent mètres et ceci "*à compter de la limite haute du rivage*". Cette délimitation peut souffrir une modification dans le sens d'un élargissement (article L 146-4-III al.3 du CU) par le biais d'un POS "*lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient*". Si l'érosion des côtes peut recevoir une définition tangible⁶², la "sensibilité des milieux" laisse place à l'interprétation. La sensibilité des milieux peut s'envisager d'un point de vue écologique ou bien vis à vis des équilibres naturels et même pourquoi pas sous un angle esthétique. Deux raisons motivent l'institution d'une telle bande.

D'une part, il s'agit de protéger les constructions existantes de l'usure des côtes. Des fondations trop proches du rivage pourraient se trouver fragilisées. D'autre part, il s'agit de préserver le littoral de l'édification d'un mur de constructions. L'institution d'une bande littorale recouvre ici des préoccupations esthétiques. Cela se justifie d'autant plus sur une île où on accède

⁶² Erosion: usure et transformation que les eaux et les actions atmosphériques font subir à l'écorce terrestre (Micro-Robert Plus, éd.1988).

prioritairement par voie maritime. C'est depuis la mer que se réalise l'approche de l'île, et sauf impératif de sécurité de la navigation, il est possible de faire le tour de l'île à bord d'un voilier par exemple. Aussi l'île ne peut "négliger" ses abords, véritable atout touristique. Une île qui offre une bande côtière préservée séduira davantage les touristes, notamment les plaisanciers qui viendront plus nombreux mouiller. Or, les plaisanciers constituent une clientèle potentielle intéressante pour les artisans et commerçants islais.

La bande des cent mètres procède d'une double approche : celle depuis la mer, et celle depuis la terre. Elle trouve donc inévitablement une résonance particulière sur les îles, où le maritime et le terrestre sont indissociables de l'économie et du paysage de l'île.

Est-il besoin de rappeler qu'une île est entourée d'eau. Par suite, la bande des cent mètres concerne tout le pourtour de l'île. Sur une île la bande des cent mètres se transforme en un ruban d'une largeur de cent mètres qui ourle l'île. Dès lors, l'adoption d'une vision concentrique de l'espace insulaire s'impose.

La loi littoral précise que la bande des cent mètres se calcule à partir de la limite haute du rivage. Depuis un arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat, la limite haute du rivage correspond "*au point où les plus hautes eaux peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles*"⁶³. Cette définition sert aussi à délimiter le domaine public maritime. Dans la bande calculée à partir de la limite haute du rivage, la loi pose un principe d'interdiction de l'urbanisation. La protection est forte en ce sens que le principe d'inconstructibilité ne peut être tempéré en dehors des exceptions prévues par la loi. L'interdiction ne laisse aucune alternative. Il est seulement possible d'élargir la bande des cent mètres et non de réduire la portée de l'interdiction de l'urbanisation quand les espaces situés en deçà n'ont reçu aucun début d'urbanisation.

Cette possibilité d'extension laissée à l'appréciation des communes permet d'ailleurs de combiner différentes dispositions de la loi littoral. De toute évidence, les espaces remarquables (article L 146-6 du CU) peuvent justifier l'extension de l'inconstructibilité par l'élargissement de la bande littorale. Les autorités locales pourraient tout aussi bien décider d'appliquer cette faculté d'extension à des espaces de moindre importance écologique, c'est-à-dire qui ne seraient pas forcément remarquables au sens des dispositions des articles L 146-6 et R 146-1 du CU mais qui feraient l'objet d'une sensibilité particulière⁶⁴.

⁶³ CE, Assemblée, 12/10/1973, Kreitmann, AJDA 1973, p. 596.

⁶⁴ Pour une illustration de l'extension de la bande des 100 mètres, CE, 17/06/1998, Association de défense des propriétaires longevillais, req. n° 1690463. Le Conseil d'Etat relève que "la zone du Bouil (objet de l'extension par les auteurs du POS) est comprise dans la forêt de Longeville-sur Mer dans un secteur lui-même inclus dans un ensemble figurant à l'inventaire national du patrimoine naturel". L'inscription à l'inventaire national du patrimoine naturel semble constituer un motif justifiant l'autorisation d'extension de la bande littorale.

Le juge applique avec sévérité le principe d'interdiction de l'urbanisation dans la bande. L'urbanisation y est interprétée de manière extensive. Elle vise aussi bien les constructions que les reconstructions après sinistre ou les rénovations de ruines. Dans un arrêt du 11 juin 1997, la Cour administrative d'appel de Nantes juge que "*ni les dispositions de l'article L 146-4 du CU issues de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral, ni aucune autre disposition de cette loi ne comportent de stipulations particulières autorisant la reconstruction après sinistre d'immeuble situé en bordure du rivage*".⁶⁵

La règle de l'inconstructibilité prend d'autant plus d'ampleur sur les îles que souvent leur territoire est à cent pour cent inscrit ou classé. La législation sur les sites organise deux degrés de protection, l'inscription et le classement⁶⁶. Les effets ne sont pas les mêmes, le régime du classement est plus strict (article 12 de la loi du 2 mai 1930, les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent être ni détruits, ni modifiés dans leur état ou leur aspect, sans autorisation du ministre compétent délivrée, après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages, et si, le ministre le juge utile, de la commission supérieure des sites). Cela réduit encore les possibilités d'urbanisation. Mais depuis la décentralisation, la portée de l'avis de l'ABF concernant l'inscription a perdu de son autorité. L'avis est désormais simple et les autorités compétentes dans le cas des communes dotées d'un POS n'adoptent pas toujours les recommandations de l'ABF.

Sur une île, l'urbanisation pose problème car les zones constructibles sont réduites à cause de l'extrême parcellisation du foncier et de l'espace en général qui fait défaut. Sur une île, territoire fini où la notion d'espace prend une tout autre valeur, la bande des cent mètres peut sembler disproportionnée. Aussi pour adapter leur urbanisation aux contraintes insulaires, les élus n'ont d'autre moyen que d'exploiter les exceptions prévues par le texte de la loi.

2- Les "espaces urbanisés", un tempérament au principe d'interdiction de l'urbanisation nécessaire aux îles.

En dehors de l'urbanisation existante ou "espaces urbanisés", toute installation ou construction est interdite dans la bande des cent mètres. A contrario, il est possible de poursuivre une urbanisation, même dans cette bande, quand le terrain d'assiette se situe dans un espace qui est voué à l'urbanisation. Il existe une autre exception au principe d'interdiction prévue à l'article

⁶⁵ CAA Nantes, 11/06/1997, Epoux Riou, req. n° 95NT00526, PC concernant une reconstruction sur une parcelle située sur une plage à Camaret sur Mer, d'un bâtiment à usage de débit de boissons entièrement détruit par un incendie.

⁶⁶ Article R 421-38-5 du CU et R 421-38-6 du CU.

L 146-4-III alinéa 2 du CU; ce sont "*les constructions ou installations nécessaires à un service public ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate, de l'eau*". Cette deuxième catégorie d'exceptions à la bande des cent mètres est commune à celle des espaces proches du rivage, notion développée plus loin.

Au sein de la loi littoral, l'exigence de la proximité immédiate renvoie à la satisfaction d'un intérêt général plutôt qu'à celle d'un intérêt particulier ou à une exigence d'agrément. Ainsi, une habitation ne peut satisfaire cette exigence de proximité de l'eau, sous peine de porter atteinte à la lettre de la loi. Dès lors, l'intervention de la notion d'espaces urbanisés acquiert de la valeur. En effet, la qualification d'espaces urbanisés rend légale toute construction ou installation, en bordure du rivage, et même pour la satisfaction d'un intérêt particulier comme la réalisation d'une habitation individuelle. A l'échelle des îles cela entraîne des possibilités d'urbanisation non négligeables. Lorsque les habitations et autres édifications se développent autour d'un port, la bande des cent mètres est urbanisée.

La notion d'espaces urbanisés mérite quelques précisions. Ni l'article L 146-4-III du CU, ni l'article L 111-1-2 du CU ne proposent de définition. L'article L 111-1-2 du CU concerne les règles générales d'urbanisme (RGU), et plus précisément la règle de la constructibilité limitée. Les RGU sont opposables aux demandes d'autorisation d'utilisation et d'occupation du sol dans toutes les communes qui ne sont pas couvertes par un POS ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Le juge administratif utilise la méthode du faisceau d'indices pour retenir la qualification d'espaces urbanisés. Le caractère urbanisé d'une zone s'entend au sens matériel et non au sens juridique. Ce n'est parce qu'un secteur est réputé constructible (zone U ou NA) que l'on peut le qualifier de secteur déjà urbanisé. L'appréciation se fait *in concreto*, de façon quasi photographique⁶⁷. La précaution permet d'éviter un surdimensionnement totalement artificiel des zones U ou NA situées en bordure du rivage, par les POS des communes littorales.

Le juge administratif fonde généralement son appréciation à partir de deux critères: la présence d'équipements publics et la prise en compte du voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet de constructions. Le premier critère, la présence d'équipements publics ne pose pas vraiment de problèmes. Ce sont notamment les équipements de desserte nécessaires à une zone d'aménagement concerté, les réseaux publics comme l'eau ou l'électricité qui sont ici visés. En revanche s'agissant du second critère, le subjectivisme ne peut être totalement écarté. Il revient au juge de considérer une frontière urbanistique, une limitation d'urbanisation diffuse. Le voisinage de constructions peut être très variable, il correspond davantage à une concentration de constructions dans un périmètre donné. Le nombre de constructions est un indice à manipuler avec précaution selon l'échelle de l'espace considéré.

⁶⁷ CE, 10/05/1989, Association de défense du patrimoine sétois et autres, Lebon p. 991.

Plus une île est petite, plus il est possible d'appréhender sa superficie dans sa globalité et de considérer alors, que la plupart des constructions sont voisines les unes des autres. L'appréciation n'est valable qu'au cas par cas, selon la configuration locale des lieux. Les îles doivent délimiter de tels espaces car leur superficie ne leur permet pas d'urbaniser selon leur volonté. Le défaut d'espace influence la politique d'aménagement insulaire. Les espaces urbanisés constituent un échappatoire à la rigidité du principe de protection de la bande des cent mètres. Ce principe d'interdiction relative est-il finalement pertinent lorsqu'il s'agit de l'appliquer à un territoire insulaire ? Le surdimensionnement de la bande des cent mètres constitue la preuve que l'insularité est un phénomène ignoré de la loi littoral.

B- L'insularité, un simple incident topographique ?

Il ne convient pas ici de se demander quel aurait dû être le tracé de la bande sur les îles, à savoir si la prise en compte du relief et des accidents de la côte aurait été nécessaire ou s'il fallait occulter tout cela et établir une ligne invariable de cent mètres. Sur les îles, ce sont les répercussions qui sont importantes car l'interdiction attachée à la bande des cent mètres a d'autant plus de poids que le recul vers l'intérieur des terres s'avère difficile (1). Dans la loi littoral, l'insularité n'apparaît que sous la forme d'une contrainte particulière liée à la configuration des lieux (2).

1- La logique d'un aménagement en profondeur battue en brèche sur les îles

Le principe d'aménagement en profondeur constitue depuis le rapport Piquard de 1973 jusqu'à la directive du 25 août 1979 ⁶⁸, l'axe principal de la doctrine administrative en matière d'aménagement du littoral. Bien que ce principe ait été formellement abandonné, il n'en constitue pas moins, tacitement, mais réellement la norme principale de référence de la loi littoral. La protection graduée des espaces depuis le rivage de l'article L 146-4 du Code de l'urbanisme ne peut se comprendre qu'à l'aide de cette norme. *"L'économie générale de l'article L 146-4 qui détermine les règles de constructibilité du territoire des communes littorales n'a de sens que par référence à l'idée de protection de l'environnement littoral.*

⁶⁸ Directive d'Ornano, chapitre II-1: " l'organisation et la maîtrise de l'urbanisation sur le littoral reposent sur trois orientations: ...reporte les constructions le plus possible en arrière du rivage afin de le laisser ouvert et accessible à tous".

Les espaces sont en effet protégés de l'urbanisation ou au contraire ouverts à celle-ci en fonction de leur sensibilité écologique à partir du rivage. Plus ils sont proches de l'eau, moins ils sont constructibles. Plus ils s'en éloignent, plus ils deviennent constructibles"⁶⁹. La justification de ce principe d'aménagement en profondeur est renforcée par le fait que les progrès technologiques permettent le recul d'un nombre grandissant d'activités dans l'arrière-pays. Si un atelier de mareyage nécessite la proximité de l'eau, une station d'épuration n'exige pas toujours la proximité immédiate du rivage, de sorte que la DUP (déclaration d'utilité publique) de la construction d'une telle installation dans la bande des cent mètres est contraire à l'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme ⁷⁰.

Dans la logique de protection de l'environnement littoral le plus sensible, et en réaction au développement anarchique depuis les années soixante-dix du camping sauvage sur les espaces les plus beaux et les plus fragiles du bord de mer, la loi littoral prévoit l'obligation pour les communes littorales de zoner les activités de camping-caravaning (article L 146-5 al.1) et rappelle qu'en tout état de cause, les activités de camping-caravaning ne peuvent être installées dans la bande littorale définie à l'article L 146-4 du Code. La loi littoral manifeste la volonté de conserver, sinon de faire retrouver au littoral un caractère attractif et esthétique par une réglementation et un encadrement certain des activités de camping en espace littoral. Réglementation spécifique aux communes littorales, la loi littoral renchérit le droit commun du camping-caravaning défini aux articles L 443-1 et R 443-1 et suivants du Code de l'urbanisme. En particulier, l'article R 443-9 prévoit que le camping et le stationnement des caravanes pratiqués isolément ainsi que la création de terrains de camping et de caravanage sont interdits :

- sur les rivages de la mer;
- dans les sites classés ou inscrits et les espaces protégés au titre des lois du 31 décembre 1913 et 2 mai 1930;
- dans un rayon de 200 mètres des points d'eau captés pour la consommation.

Mais sur les îles, cette réglementation n'a pu et n'empêche pas un "*phénomène de clochardisation*" ⁷¹ ", conjugaison de l'extrême parcellisation des terres et de la prolifération de la "cabanisation littorale" sur ces parcelles.

Le littoral est victime d'une spéculation foncière, nuisible à une saine gestion du littoral. Des professionnels peu scrupuleux ont acheté aux agriculteurs des espaces bien situés, à un prix quelquefois à peine plus élevé que le prix des terres agricoles. Ces espaces pouvaient même être boisés ou classés en zone inconstructible NC ou ND dans les documents d'urbanisme. Ils les divisaient aussitôt et les revendaient sans aucun équipement jusqu'à dix fois leur prix d'acquisition

⁶⁹ COULOMBIE (H.) et REDON (J.P.), "Le droit du littoral", Litec, 1992, p.122.

⁷⁰ CE, 19/05/1993, Association les Verts Var, AJDA 1993, p. 690.

⁷¹ "clochardisation des îles", expression de J.C. BLEMON, président de la communauté de communes de l'île d'Oléron, colloque "insularité (s) ?", rencontres interrégionales en Charente maritime, octobre 1998, p. 47.

à des campeurs ou caravaniers heureux de disposer de leur petit coin de littoral pour les vacances. Il y a beaucoup d'illégalités en ce qui concerne le camping privé (terrains privés ou camping sur parcelles privées). Parce qu'ils sont sur une île, nombreux sont ceux qui ne se sentent plus concernés par la légalité. L'île serait un champ d'expression des libertés, dont celle de ne pas respecter les réglementations en vigueur.

La sédentarisation du camping sauvage constitue une plaie du littoral pour la tranquillité comme pour la salubrité publique. Au colloque "Insularité (s) ?", l'intervention d'un maire de l'île d'Oléron est éloquent à ce sujet:

"quand on dit que le maire et la police du maire a tous les pouvoirs. Et bien écoutez, aujourd'hui, je suis maire, c'est mon deuxième mandat, je crois qu'avec les lois de décentralisation, on a de moins en moins de pouvoir car lorsqu'on veut mettre des gens au tribunal administratif ou quand on applique directement les procès verbaux qui sont d'actualité puisque certaines personnes veulent acheter et achètent des terrains en zone NC, ND voire NA on leur interdit de construire, on les prévient, ces gens là construisent quand même, mettent un mobil-home, on retire les roues, on fait une plate-forme, on installe et après, on négocie au tribunal. Extrêmement difficile quand on sait que l'île d'Oléron a plus de 4000 cas illégaux, je vois mal le Procureur de la République de Rochefort-sur-Mer prendre les 4000 cas, il ne pourrait pas y arriver, ses services non plus. "

Cette remarque d'un élu local sape quelque peu les propos optimistes qu'on peut lire à l'occasion d'une réponse ministérielle, à la même époque: la délimitation de ces espaces au titre de l'article L 146-6 combinée aux dispositions de l'article R 443-10 du Code de l'urbanisme rend possible, par procédure d'arrêté (sur demande ou après consultation du conseil municipal) l'interdiction de camping même isolé sur une parcelle privée. Cette politique de résorption du camping sur parcelle individuelle dans les espaces littoraux remarquables est une volonté partagée de l'Etat et de la plupart des municipalités du littoral qui souhaitent conserver un caractère naturel aux sites remarquables de leur territoire⁷².

Sur les îles, la volonté de reculer les activités dégradantes pour le littoral vers le secteur post littoral est quasi-impossible. Les îles sont à cent pour cent de leur territoire en site inscrit ou classé, le secteur rétro littoral n'est pas toujours suffisamment étendu pour contenir toutes sortes d'activités. Dans ces conditions, la bande littorale ne peut s'apprécier de la même façon que sur le continent. Même entre les îles, toutes ne sont pas dans les mêmes rapports de superficie. Par exemple, les îles de Batz et de Molène ont respectivement 1 km (kilomètre) et 800 mètres de largeur et 4 km et 1,2 km de longueur. Faut-il accorder la même valeur aux 100 mètres de la bande littorale dans toutes les situations, sans distinction aucune, liée à la configuration des lieux.

⁷² Réponse ministérielle n° 8340, JOAN Q 24 août 1998, p.4732.

A Houat, le camping pose un réel problème (l'île fait 288 ha, par comparaison Belle-Ile fait 8461 ha). Le camping sauvage est de tout temps localisé sur les dunes. Ces dunes appartiennent à une seule famille depuis plusieurs décennies. Elles ont été l'occasion d'un don de la communauté houataise en contre partie de la reconstruction du port et du creusement d'un puits par cette famille. Or aujourd'hui, ces dunes sont en site classé et un lys minuscule y fleurit, espèce protégée qu'on ne trouve que sur l'île. Le camping est alors interdit mais il persiste et se développe attirant d'autres populations que les habitués plus respectueux du site. Le Conservatoire du littoral s'inquiète du piétinement des dunes et des envies d'établissement de la famille propriétaire (les nouvelles générations voudraient construire leurs résidences secondaires sur l'île). Si le Conservatoire confirme sa décision d'acquisition des dunes, le problème de la relocalisation du camping devient plus que pressant.

Le projet est au stade de la négociation parce que justement les contraintes pour relocaliser le camping ne sont pas résolues. D'une part, les islais ont le sentiment qu'on leur volerait de la surface constructible et refusent ce genre de voisinage à proximité du bourg. Les hypothèses proposées ne satisfont ni la population locale, ni les autorités chargées de faire respecter les réglementations en la matière (ne pas empiéter sur les espaces naturels protégés de l'île). D'autre part, une autre difficulté complique la décision d'aménagement insulaire et de protection de l'équilibre insulaire. Dans les négociations, la philosophie du camping qui sera réimplanté est aussi une source de différents: quel genre de camping faut-il privilégier ? Un camping moyenne gamme ou un camping quatre étoiles (moins d'emplacements, bon rapport économique) ? En effet, les élus locaux doivent réfléchir à la population que drainera tel ou tel genre de camping, camping très sauvage où amoureux de la nature se retrouvent, camping familial qui accueille amis et famille élargie l'été, ou camping de luxe pour "sélectionner" les estivants...? Les usagers du camping sont en contact obligé avec la population insulaire laquelle voit l'été arriver d'un mauvais œil quand les flots d'estivants "envahissent" leur île. Le maire doit assurer la sécurité et la tranquillité de l'île, ce qui implique donc de garantir une saine cohabitation entre la population permanente de l'île et les estivants.

Les îles revendiquent leur singularité pour profiter du cadre de vie particulier qui est le leur sans pour autant devoir renoncer à leur développement économique et social. La loi littoral offre-t-elle réellement les moyens de faire valoir des particularismes insulaires au sein du tandem aménagement - protection du littoral?

2- L'insularité réduite à une contrainte particulière liée à la configuration des lieux

Selon le rapport Piquard, la rareté et la fragilité de l'espace contigu au rivage nécessitent une répartition des différentes fonctions selon leur nature, du rivage vers l'intérieur des terres. Toutes les fonctions qui demandent un espace sur la ligne de côte n'ont pas un égal besoin. L'objectif d'aménagement doit parvenir à mettre fin au contraste entre la côte congestionnée et l'arrière-pays déserté, et cela dans tous les domaines (densité, esthétique, écologie, économie). L'objectif est la réalisation en profondeur des infrastructures. Aussi, les voies routières qui engendrent la plupart du temps des constructions tout au long de leur tracé doivent elles aussi être réalisées en profondeur. La réalisation de routes sur le littoral est organisée par les dispositions de l'article L 146-7 du Code de l'urbanisme⁷³.

A l'occasion de cet article, on peut découvrir le terme "insularité", cité en qualité d'exception à la suite des contraintes liées à la configuration des lieux. Cette citation est unique dans la loi littoral, à aucune autre des dispositions de la loi littoral, il n'est question des îles ou de l'insularité. Les élus littoraux de commune insulaire peuvent se réjouir qu'il soit enfin fait allusion à leur situation topographique un peu spéciale. L'exception liée à l'insularité apparaît comme une contrainte spatiale particulière. Sinon, pourquoi avoir créer une exception subsidiaire à l'ensemble des contraintes liées à la configuration des lieux ? Au demeurant, cette reconnaissance du phénomène insulaire n'est que trop minime. Elle ne s'énonce qu'en terme de contrainte particulière liée à la configuration des lieux.

Pour les auteurs H. Coulombié et J.P. Redon, "*la notion d'insularité représente en fait une modalité particulière de contraintes liées à la configuration des lieux*"⁷⁴. Ils constatent qu'une distinction doit être faite entre les petites et les grandes îles et remarquent que pour les petites îles, il sera le plus souvent impossible de respecter les dispositions de l'article L 146-7, dès lors que l'espace terrestre entre les côtes ne sera pas matériellement suffisant, ou que la nature des lieux l'interdit. L'exception deviendra donc la règle, et la règle l'exception. Pour les grandes îles, les dispositions de l'article L 146-7 s'appliqueront de la même façon que sur le continent, tant au niveau des principes qu'au niveau des exceptions. L'insularité au même titre que la configuration des lieux n'est qu'une condition de fond pour que joue l'exception visée à l'alinéa 5 de l'article L 146-7 du CU, en sus de la condition de forme (consultation de la commission départementale des sites).

⁷³ article L 146-7 du CU : "les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2000 mètres du rivage. La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite. Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer. Toutefois, les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas ne s'appliquent pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité. La commission départementale des sites est alors consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature" (...).

⁷⁴ COULOMBIE (H.) et REDON (J.P.), in " Le droit du littoral ", Litec, 1992, p. 225.

Quant à l'auteur de la "Protection du littoral et (le) droit de l'urbanisme" au jurisclasser environnement, il reconnaît que la qualification juridique de l'insularité pose un certain nombre de difficultés, tout autant que celle de la contrainte liée à la configuration des lieux⁷⁵. Il s'interroge alors : à partir de quand doit-on considérer qu'il y a insularité ? Et à partir de quand, si l'insularité est établie, elle forme une contrainte ? Il estime que l'insularité serait une exception subsidiaire par rapport à celle de la contrainte liée à la configuration des lieux, dans la mesure où l'insularité est une configuration des lieux qui présente en principe des contraintes.

L'insularité ne reçoit aucune reconnaissance à part entière au sein des dispositions de la loi, au regret de élus insulaires. Ces derniers souhaiteraient un remaniement de la loi, ou des dispositions particulières à leur cas. Pour mériter un traitement de faveur juridique, il faut justifier de spécificités objectivement constatables et communes à l'ensemble des situations insulaires. Un particularisme insulaire ne peut se fonder sur des données subjectives. La qualification juridique de l'insularité doit reposer sur des critères qui ne soient propres qu'aux îles et qui soient identifiables sur chacune d'elles.

Sur la voie d'une éventuelle reconnaissance statutaire des petites îles, la loi littoral apporte sa modeste pierre à l'édifice. Elle admet une spécificité topographiques des îles, laquelle présente des contraintes spatiales manifestes. L'insularité est une contrainte spatiale objective, au même titre qu'une falaise, exemple jurisprudentiel de configuration particulière des lieux : *"les constructions autorisées sont situées à des distances comprises entre 89,15 mètres et 95,50 mètres du bord de la falaise surplombant le rivage de la mer, que les plus hautes eaux qui marquent la limite du rivage atteignent le pied de la falaise; que compte tenu de la configuration des lieux, et notamment de la quasi-verticalité de cette falaise, les constructions doivent être regardées comme situées pour partie dans la bande des 100 mètres"*⁷⁶.

Le législateur aurait peut être pu aller plus loin dans sa minime reconnaissance et accorder que sur les îles, les élus aient la possibilité de réduire la bande des 100 mètres, à raison d'une configuration particulière de l'espace insulaire. L'insularité aurait peut être pu déclencher quelques assouplissements supplémentaires aux dispositions de la loi littoral. Ces dispositions ont parfois des conséquences trop sévères sur des territoires où les conflits d'usage de l'espace sont particulièrement exacerbés. Toutefois trop de souplesse nuit à l'effectivité et à la portée de la loi littoral. Peut être faut-il regarder la réaction des élus insulaires comme une sécurité pour la protection de l'espace littoral, si la loi avait été trop bien accueillie là où justement elle doit en tout premier lieu s'appliquer, c'est qu'elle n'aurait eu aucune répercussion, négative ou positive. Les réactions que la loi a suscitées sont la preuve que la loi a dérangé les habitudes des acteurs locaux, pour susciter d'autres comportements plus respectueux de l'environnement littoral en milieu insulaire et ailleurs.

⁷⁵ LE CORNEC (E.), "Protection du littoral et droit de l'urbanisme", jurisclasser environnement, fasc. 510-20, n°57.

⁷⁶ CAA Nantes, 11/04/1996, Association les Amis du pays entre Mès et Vilaine, req. n° 94NT00129.

Section 2 - Les espaces naturels et boisés de la loi littoral, garantie de l'identité insulaire

Le dernier alinéa de l'article L 146-6 du Code l'urbanisme est souvent oublié parce que l'article L 146-6 évoque plus spontanément les espaces remarquables du littoral. L'article L 146-6 in fine du Code impose aux communes littorales l'obligation de classer leurs espaces boisés les plus significatifs (A). Mais, les espaces boisés peuvent aussi répondre aux critères de "coupures d'urbanisation" de l'article L 146-2 du code de l'urbanisme (B). Ces dispositions de la loi littoral préservent l'aspect naturel du littoral tout en respectant l'identité insulaire.

A- L'obligation de classement des espaces boisés insulaires les plus significatifs

La loi littoral oblige les collectivités locales littorales à classer parmi leurs espaces boisés ceux qui sont les plus significatifs (1). Elle impose le régime de protection de ces espaces sur le fondement de l'article L 130-1 du Code de l'urbanisme (2).

1- Les espaces boisés insulaires les plus significatifs

Le POS doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L 130-1 du CU, *les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du regroupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites*. L'emploi du verbe "devoir " au présent de l'indicatif indique qu'il s'agit d'une obligation plus que d'une précaution.

Cette obligation de classement ne concerne pas l'ensemble des parcs et ensemble boisés, urbains ou non, des communes littorales mais uniquement ceux qui peuvent être considérés comme les plus significatifs. La précision apportée par le superlatif a l'avantage de tempérer l'obligation de classement. L'expression "considérés comme les plus significatifs" invite à porter une appréciation sur ces espaces boisés, et ce d'autant plus que la loi n'apporte aucune définition de ce qu'il convient de considérer comme significatif. Il est possible aux auteurs du POS de révéler par un classement en espaces boisés, les ensembles qu'ils jugent particulièrement intéressants au regard de leur île.

Par exemple, dans le rapport de présentation du POS de la commune de Yeu, au paragraphe sur la protection les espaces naturels, on trouve quelques lignes sur les espaces boisés significatifs:

" bien que battu par les vents océaniques, le territoire communal présente quelques secteurs de boisements qui sont tout à fait significatifs pour l'identité insulaire. Il s'agit particulièrement des boisements de chênes verts du site de Pierre Levée et des secteurs de pins maritimes qui occupent le cordon dunaire du nord-est. Parallèlement à ces étendues sur plusieurs hectares, la

présence végétale au sein des zones résidentielles est également caractéristique du patrimoine local. Cette reconnaissance a incité au classement en espaces boisés significatifs de nombreux boisements ponctuels dispersés dans les zones pavillonnaires entre Saint Sauveur, La Croix et la Pointe des Corbeaux ainsi qu'au nord-ouest de l'île".

Divers indices permettent de justifier un classement, car dans l'exemple ci-dessus, il n'existe aucune homogénéité dans l'étendue des espaces boisés (ensembles étendus sur plusieurs hectares/ boisements ponctuels dispersés), ni dans la qualité (chênes verts, pins maritimes). La décision de classement pourra se faire à partir de l'analyse du pourcentage du boisement de la commune, de la superficie boisée en valeur absolue, superficie moyenne et réelle de chacun des boisements, situation des boisements (boisement situé entre des zones urbanisées, en zone vierge ou inclus dans une zone boisée plus importante mais peu à peu démembrée (...)). Les considérations par rapport aux massifs selon leur superficie, leur consistance ou leur qualité évitent une application désincarnée de cette obligation. Aussi, le respect des dispositions de l'article L 146-6 in fine ne semble pas devoir poser de réels problèmes en milieu insulaire une fois le changement d'échelle opéré. Plus l'île est petite, moins le classement au POS ne sera significatif pour la superficie recouverte par ces boisements.

La loi littoral contient un régime spécifique de protection des espaces boisés, à l'adresse des collectivités littorales. Les collectivités doivent tenir compte de ces espaces dans leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace. Même si sur les îles, la gestion de l'espace est problématique, le classement de ces espaces est indispensable. Ces espaces boisés assurent une fonction écologique, ils participent au maintien des écosystèmes insulaires fragilisés. La disparition ne serait-ce que d'une petite partie d'entre eux pourrait représenter un dommage grave, non réparable immédiatement. Ces espaces peuvent aussi remplir une fonction sociale parce qu'ils améliorent le paysage urbain et naturel, indispensable à la qualité de vie. Sur les îles, c'est aussi ce que viennent chercher les touristes, un cadre de vie agréable pour les vacances. Les autorités insulaires ont intérêt à ne pas négliger l'environnement insulaire dans leur prévision et décisions d'urbanisme afin d'engager leur île dans une perspective de développement durable.

2 - Le régime du classement en espaces boisés

Le régime de protection des espaces boisés figure sous les articles L 130-1 et R 130-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Le renvoi à l'article L 130-1 est expressément prévu à l'article L 146-6 dernier alinéa. Ce régime n'a pas été modifié dans ses principes du fait de l'intervention de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. L'article L 130-1 issu de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 permet de classer comme espace boisé protégé au POS, toutes les catégories de boisements existants, et même celles de boisements à créer. Ainsi, le classement n'est pas subordonné à

l'existence d'un boisement⁷⁷. Le pouvoir de classement ne peut être trop largement discrétionnaire, si on peut classer n'importe quel terrain en espace boisé, c'est à la condition que ce terrain puisse raisonnablement être boisé ultérieurement. Depuis la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993, le classement peut également s'appliquer à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. Les propositions de classement se révèlent variées et permettent aux collectivités d'adapter leurs exigences locales en fonction. En revanche, les conséquences du classement sont relativement contraignantes.

En premier lieu, le classement d'une unité foncière en espaces boisés en interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements. En deuxième lieu, le classement entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue par l'article 517 du Code forestier. En troisième lieu, dans ces espaces boisés classés au POS, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à autorisation préalable (article R 130-1). Cette dernière, une fois obtenue doit être jointe au dossier de demande de permis de construire lorsque les travaux de constructions projetés nécessitent des interventions (article R 421-3-1 du CU). A défaut, le permis sollicité doit être refusé⁷⁸. Le régime des espaces boisés classés de l'article L 130-1 s. rend très difficile la construction dans ces espaces. En pratique, le seul fait que le projet empiète sur la zone ainsi classée constitue pour le juge administratif un changement d'affectation du sol de nature à compromettre la conservation alors même que cet empiètement n'entraînerait pas d'abattage d'arbres⁷⁹. Le régime strict de protection des massifs boisés répond parfaitement aux objectifs de la loi littoral. L'application respectueuse de l'article L 130-1 limite toute urbanisation dès lors qu'interviennent des espaces boisés significatifs classés par le POS de la commune littorale. Grâce au renvoi à l'article L 130-1, l'article L 146-6 dernier alinéa permet ainsi de contenir l'urbanisation de façon indirecte.

Sur la totalité du territoire des communes littorales, et sur le fondement des dispositions de l'article L 130-1, l'article L 146-6 in fine ne protège que les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs. Cependant, des espaces boisés, même non significatifs pourront être protégés, au titre de zone naturelle dans un document d'urbanisme supracommunal (exemple: schéma directeur ou schéma de mise en valeur de la mer). Une autre hypothèse peut s'envisager. Des espaces boisés qui ne correspondraient pas à la qualification de l'article L 146-6 in fine du CU pourraient toutefois matérialiser une "coupure d'urbanisation". Frontière naturelle à l'urbanisation, l'espace boisé non significatif peut constituer un espace naturel présentant le caractère de "coupure d'urbanisation".

⁷⁷ CE, 14/12/1984, Cordier, AJPI 1986, p.79.

⁷⁸ CE, 03/06/1998, Delaunoy, req. n° 129284.

⁷⁹ CE, 22/04/1992, SA HLM de la ville de Laval, req. n° 91436.

B- Les espaces naturels insulaires protégés au titre des dispositions de l'article L 146-2

Le dernier alinéa de l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme pose le principe de l'obligation dans les documents d'urbanisme des coupures d'urbanisation: "*les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation*". Parmi les espaces naturels quels sont ceux qui répondent au critère de coupure d'urbanisation ? (1). Dans une perspective insulaire, comment délimiter de tels espaces ? (2)

1-Détermination des espaces naturels présentant le caractère de "coupure d'urbanisation"

Il s'agit moins d'une mesure de protection des espaces considérés comme naturels que d'une mesure visant à contenir l'urbanisation en milieu littoral. Il n'est pas question non plus de remodeler la nature sur le fondement de critères paysagers et environnementaux. L'objectif poursuivi est d'éviter que des vides urbanistiques ne soient conquis et transforment le rivage en front de mer. Ces fenêtres d'urbanisation matérialisent des axes non bâtis en liaison forte avec le littoral. Ces coupures doivent être comprises non seulement en largeur (le long du rivage) mais également en profondeur vers l'intérieur des terres.

La circulaire du 22 octobre 1991 tente de proposer une définition:

"l'organisation spatiale de l'urbanisation doit comporter des coupures, composantes positives qui séparent selon leur échelle des zones d'urbanisation présentant une homogénéité physique et une certaine autonomie de fonctionnement. L'étendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité".

Cette définition bien que très conceptuelle indique quelles caractéristiques la coupure d'urbanisation devra présenter. La circulaire fait allusion à "la suffisance" de la coupure. La directive du 4 août 1976⁸⁰ indiquait déjà que les coupures d'urbanisation devaient être suffisantes, et proposait elle aussi de laisser entre les zones urbanisées des zones naturelles. La mention de suffisance n'apparaît plus dans la loi littoral mais celle "d'espaces naturels" y figure toujours. La définition de la circulaire d'octobre 1991 n'apporte aucune précision utile pour délimiter les coupures. Au contraire, elle semble compliquer l'approche de la notion en ajoutant des références vagues (la suffisance des coupures) ou en omettant d'en expliquer d'autres (les espaces naturels).

⁸⁰ Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, (JO 06/08/1976, p. 4758), " L'urbanisation du littoral : trois orientations doivent inspirer votre action... laisser des zones agricoles ou naturelles suffisamment vastes".

Lorsque la loi littoral vise les espaces naturels à l'article L 146-2 du Code, faut-il concevoir ces espaces par simple opposition aux espaces urbanisés, ou bien ces espaces naturels possèdent-ils une caractéristique qui les distingue parmi les espaces non urbanisés et leur permette de prétendre à la qualification de "coupure d'urbanisation" ? Il n'est pas suffisant d'opposer les espaces naturels aux espaces urbanisés, sinon dans une approche méthodologique. Le postulat de départ se présenterait ainsi, tout espace urbanisé n'est pas un espace naturel. On sait que la qualification d'espace urbanisé recouvre plusieurs indices tels que la présence d'équipements collectifs, le voisinage immédiat de constructions, les caractéristiques de l'urbanisation environnante. Mais le raisonnement a contrario - si un espace est naturel, c'est qu'il n'est pas urbanisé - encourt plusieurs critiques. Trop simpliste, l'affirmation aboutirait en outre à une dérive de "normes de contenu".

Premièrement, le clivage espace urbanisé/ espace naturel omet une troisième catégorie d'espaces. Ce sont les espaces mités où l'urbanisation est diffuse, dispersée. Or cette troisième catégorie d'espaces génère de réels problèmes de classification. Un choix s'impose. Soit on considère que ces espaces mités ont reçu un début d'urbanisation appelée à s'étendre davantage. L'espace mité se rapprochera alors, à plus ou moins long terme, de l'espace urbanisé, au sens d'espace à urbaniser. Dès lors, l'espace dit mité ne peut présenter la caractéristique d'une coupure d'urbanisation puisque la pérennité de la rupture d'urbanisation ne sera pas assurée. Soit l'espace, mité parce qu'il a reçu un commencement d'urbanisation sera considéré comme une coupure d'urbanisation parce que plus aucune construction ou autorisation n'y sera tolérée. Aussi, toute tentative de classification nécessite l'examen de situations existantes et à venir. Le pragmatisme domine la démarche de qualification.

Deuxièmement, le clivage proposé modifierait la portée de l'article L 146-2 in fine puisque dans cette hypothèse tout espace non urbanisé pourrait prétendre à la protection particulière de l'article L 146-2 en tant que présentant le caractère de coupure d'urbanisation. Qu'est-ce qui pourrait justifier que tout espace non construit, en l'occurrence un espace maritime soit nécessairement un espace naturel à protéger ? Il paraît donc difficile d'assimiler tout espace non urbanisé à un espace naturel, et à un espace naturel offrant le caractère de coupure d'urbanisation. L'attitude qui consiste à voir dans tout espace non urbanisé un espace naturel à protéger au titre de l'article L 146-2 est sujette à caution. Dans ce cas, relever systématiquement et partout des coupures d'urbanisation reflète la dangereuse tentation de vouloir modeler arbitrairement le paysage, d'artificialiser le littoral. "*Cette volonté d'intervention artificielle sur la nature cache notre peur de la nature*" souligne Chantal Cans qui partage l'idée selon laquelle "*le dirigisme écologiquement correct de la nature estcontre nature*"⁸¹. L'identification un peu trop systématique des coupures d'urbanisation et son excès inverse, ne retenir comme espaces naturels les seuls espaces où la main de l'homme ne serait pas intervenue ne sont pas des solutions souhaitables pour un développement durable de l'espace littoral.

⁸¹ CANS (Ch.), "Territoires finis, espaces à protéger. Pourquoi, pour qui, comment ?", in colloque " Insularité (s)?", rencontres interrégionales en Charente-Maritime, octobre 1998, p. 17.

Finalement afin de cibler plus précisément les espaces naturels de l'article L 146-2 in fine du Code de l'urbanisme, la méthode consiste à s'attacher aux objectifs poursuivis par de telles dispositions. L'intérêt de la protection se conçoit à partir de l'évitement des comblements successifs d'espaces vides entre les pôles urbanisés, au fil des modifications ou des révisions des documents d'urbanisme. La dynamique de comblement progressif des coupures doit être prise en compte dans la démarche d'identification de ces coupures d'urbanisation.

La difficulté de la définition de la notion se pose dans les mêmes termes aux autorités locales chargées de la rédaction des documents d'urbanisme. Les autorités locales regrettent qu'elles aient d'abord à identifier des espaces pour les traduire dans leur document d'urbanisme (par exemple par l'intermédiaire d'un zonage au POS) sans bien mesurer les contraintes et les incidences concrètes que la délimitation implique puisqu'elles n'ont pas à leur disposition une définition explicite des notions fondamentales de la loi littoral. Elles doivent s'engager pour l'avenir par la réalisation d'un document d'urbanisme mais discernent mal la nature exacte de leurs engagements. La loi littoral s'apparente à un contrat d'adhésion en leur défaveur. Ces élus auraient préféré davantage de clarté concernant leurs obligations. La mise en conformité de leur document d'urbanisme avec la loi littoral aurait gagné en rapidité et en effectivité si leur souhait exprimé de précisions rédactionnelles avait été mieux exhaussé par les services déconcentrés de l'Etat. Parfois, ces élus ont le sentiment d'avoir été floués par les administrations déconcentrées⁸² qui ne sont pas totalement étrangères à la situation actuelle de l'urbanisation du littoral. Ils attendaient davantage de concertation et de compréhension de ceux qui, avant eux avaient eu des compétences en matière d'urbanisme et de planification locale.

Pour revenir à la notion de coupure d'urbanisation, un éclairage jurisprudentiel des activités autorisées dans ces coupures semble utile. A l'évidence, il ne doit pas s'agir d'urbanisation, ni d'équipements entraînant une artificialisation de la coupure. La jurisprudence refuse d'assimiler un golf ou un terrain de football à des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation. Les activités autorisées ne devront pas altérer le caractère naturel de la coupure. En conséquence, dans le POS, seul un zonage NC ou ND paraît adapté. Néanmoins, il ne suffit pas de s'arrêter à la symbolisation ND pour considérer que la protection est acquise par principe. Il convient de s'assurer que les dispositions particulières du règlement relatif à ces zones ND sont elles-mêmes compatibles avec la nécessité de préserver des espaces naturels constitutifs de coupures d'urbanisation.

⁸² Propos de monsieur le maire de la commune de Yeu: " les services DDE sont à la botte du préfet et pas assez à notre écoute." Tandis que le directeur de la cellule POS, DDE 85 remarque "qu'être à l'écoute du maire de Yeu, c'est se plier à ses exigences à lui, sans aucune autre considération."

2- Mise en perspective insulaire de la coupure d'urbanisation

Introduite par l'article L 146-2 et précisée par la circulaire du 22 octobre 1991, la notion de coupure d'urbanisation doit s'envisager à l'échelle de l'île, tant est importante l'homogénéité physique et l'autonomie de fonctionnement des espaces qu'elle est censée séparer. Pour le bureau d'études SCE (Nantes) qui s'occupe des dossiers POS de la commune de Yeu, la notion de "coupure d'urbanisation" ne peut poser de difficultés d'application en dépit des arguments avancés par la municipalité de Yeu.

En effet, pour ce bureau d'études, l'île présente l'avantage d'être un territoire fini, une entité autonome facile à appréhender dans sa globalité. La détermination des coupures d'urbanisation doit se faire à l'échelle de l'ensemble du territoire insulaire (ce qui est d'autant plus rendu faisable à Yeu, que l'île est une seule commune, et un canton à la fois, alors qu'à Belle-Ile, l'île est découpée en quatre communes). L'île n'a pas de frontières communes avec un autre territoire. Les perspectives sont donc plus faciles à identifier sur un espace donné, isolé de fait. L'échelle d'observation s'impose d'elle-même car l'espace insulaire est borné naturellement par la mer. La prévision de ces espaces naturels, coupures d'urbanisation au POS utilise un champ spatial d'appréciation connu et facilement identifiable. Vis-à-vis de la détermination des "coupures d'urbanisation" l'insularité est un atout puisqu'elle simplifie l'échelle d'évaluation.

L'échelle utilisée constitue un élément décisif de l'appréciation, et par conséquent de la qualification juridique d'un espace. Dans le contentieux Pampelonne ⁸³, le commissaire du gouvernement insiste sur " *une appréciation à grande échelle d'un site naturel*". "*L'appréciation du caractère naturel d'un site doit se faire à grande échelle et la présence de quelques établissements ne saurait dès lors faire échec à ce caractère*". Même si les notions d'espaces naturels de l'article L 146-2 du CU et de partie naturelle d'un site (article R 146-1 du CU) ne recouvrent pas les mêmes réalités, les remarques du commissaire du gouvernement dans l'affaire précitée expliquent en quoi l'échelle d'appréciation est capitale pour la qualification juridique.

" Il s'agit en quelque sorte d'une vision photographique aérienne et cartographique qui permet de qualifier l'ensemble de toute une zone à dominante naturelle (c'est-à-dire ne supportant aucun bâti, ou supportant, le cas échéant une urbanisation faible et diffuse) comme étant une partie naturelle. C'est au regard de l'ensemble de cette partie que l'on apprécie l'impact de l'urbanisation et sa consistance, que l'intérêt paysager du secteur pourra être perçu à sa juste mesure. La notion de partie naturelle ne nous paraît avoir de sens qu'appréciée de manière globale, sur un territoire important. A défaut vous seriez amenés à devoir considérer par exemple que la présence de quelques constructions situées sur un même terrain mais incluses dans un vaste espace naturel pourrait faire obstacle à la qualification de "naturel" dudit espace".

⁸³ TA Nice, 23/12/1996, Association Vivre dans la presqu'île de Saint Topez et autres contre Commune de Ramatuelle, BJD 1/1998, pp 2-18.

Utiliser l'île comme échelle d'évaluation spatiale dans la détermination des coupures d'urbanisation a le mérite d'être simple, assez logique, objectif et donc difficilement contestable. Les îles offrent un autre avantage. Pour cerner la notion d'espaces naturels, on peut essayer de se livrer à un petit exercice de vocabulaire. Un espace qui perd son caractère naturel devient un espace dé-naturé. En admettant que l'un des sens du verbe dénaturer se rapproche de ceux de gâcher, gâter, altérer, alors, a contrario, on peut imaginer les espaces naturels comme des espaces où l'urbanisation n'a ni gâché, ni altéré la qualité des lieux.

Les îles sont encore relativement préservées d'une urbanisation défigurante même s'il faut reconnaître que le phénomène de mitage n'a pas épargné celles-ci. Par ailleurs, l'habitat traditionnel insulaire se caractérise par des constructions regroupées en petits hameaux. Aussi, identifier des "coupures vertes" en largeur le long du littoral ou en profondeur vers l'intérieur de l'île ne paraît pas irréalisable. Si les enjeux de la délimitation interfèrent les conflits fonciers et la réduction des surfaces urbanisables, la détermination de coupure d'urbanisation n'en est pas moins impossible du fait de l'insularité. L'insularité n'est pas systématiquement une contrainte. Elle est aussi une configuration particulière des lieux intéressante en ce sens que l'île est isolée, autonome et finie. Les observateurs embrasseront l'île d'un seul regard pour en estimer ses charmes naturels ou culturels.

TITRE 2

Le traitement qualitatif des espaces insulaires par la loi littoral, pour une valorisation de l'espace insulaire

Mettre en valeur ne signifie pas simplement produire de l'urbanisation, des aménagements. C'est aussi valoriser au sens de donner ou rendre de la valeur à quelque chose. Mettre en valeur les espaces insulaires revient à les traiter, les équiper de telle sorte qu'ils participent à l'attrait pittoresque du paysage littoral. Traiter les espaces insulaires implique une préalable démarche d'identification afin de leur garantir une reconnaissance et une qualification juridiques entraînant l'application de principes de protection active en matière d'urbanisation. Dès lors que certains espaces auront été identifiés et qualifiés de telle ou telle sorte (exemple identification d'espaces remarquables du littoral), ils seront l'objet d'une attention très particulière. A travers quelques notions phares, la loi littoral revalorise incontestablement la dimension naturaliste des espaces côtiers, ce qui n'est pas sans heurts d'application (**chapitre 1**).

Mettre en valeur la qualité du patrimoine insulaire naturel et culturel dans l'optique d'y développer directement des activités économiques pour en tirer une valeur marchande ne correspond que partiellement aux divers objectifs de la loi. L'activité touristique doit autant responsabiliser les autorités insulaires et les inciter à prendre des mesures de sauvegarde du patrimoine insulaire que les inviter à anticiper pour stimuler une relance de l'économie îlienne (**chapitre 2**). Lorsqu'au pari de vouloir concilier aménagement et protection se greffent des spécificités insulaires, le sens de certaines dispositions de la loi littoral achoppe sur la réalité de l'insularité.

CHAPITRE 1

Une perception chaotique des notions phares de la loi littoral

Les dispositions de la loi littoral n'ont pas toutes eu le même retentissement. Certaines, porteuses de toute la philosophie de la loi littoral ont reçu un accueil réservé de la part des élus littoraux et îliens. Ce genre de dispositions ne se contentent pas de limiter l'urbanisation en fonction de l'éloignement du rivage des espaces considérés, elles organisent aussi l'utilisation de l'espace.

Les notions d'espaces proches du rivage (art. L 146-4-II du Code de l'urbanisme) et d'espaces ou milieux caractéristiques ou remarquables (art. L 146-6) relèvent de concepts beaucoup plus qualitatifs que quantitatifs. Ces notions ne reçoivent aucune définition spatiale dans la loi littoral. La qualification d'espace proche du rivage entraîne une extension limitée de l'urbanisation, celle d'espace dit remarquable du littoral interdit toute urbanisation à l'exception de la réalisation d'aménagements légers destinés à la gestion, à la mise en valeur ou à l'ouverture au public de ces espaces remarquables. Aux espaces proches du rivage et aux espaces remarquables sont associés de fortes contraintes concernant les possibilités d'urbanisation. Il ne s'agit plus uniquement de lutter contre une urbanisation diffuse, ces deux notions ont davantage d'envergure. Elles doivent concilier protection et aménagement de ces espaces à haute valeur écologique et paysagère. Ces notions permettent de préserver l'environnement naturel de ces espaces tout en prévoyant leur aménagement. La relation protection/ développement ne se fait plus à sens unique. S'il est certain qu'une politique de protection des espaces les plus sensibles du littoral permet de garantir sur le plus ou moins long terme un développement durable de ces espaces, l'aménagement de ces espaces contribue tout autant à leur préservation.

L'urbanisation dans les espaces proches du rivage n'est pas exclue, son extension est jugulée pour préserver l'homogénéité du décor littoral. Mais distinguer parmi les espaces insulaires ceux qui sont proches du littoral, est-ce si pertinent ? (**section 1**). Quant aux espaces remarquables, la loi prévoit les aménagements pouvant y être autorisés, leur identification est en revanche une opération délicate en milieu insulaire car elle "coûte" de l'espace (**section 2**).

Section 1- La distinction superfétatoire d'espaces insulaires proches du rivage

La notion d'espaces proches du rivage et son pendant le principe d'une extension limitée de l'urbanisation posent quelques problèmes d'application en milieu insulaire (A). Le principe de limitation de toute extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ne se satisfait pas d'encadrer uniquement la croissance de l'urbanisation. Il tente de la dompter tandis qu'en arrière-plan du rivage, lorsque les espaces proches ne recouvrent pas l'ensemble du territoire insulaire, l'urbanisation s'organise afin que soient garanties les perspectives insulaires (B). Les principes applicables à l'ensemble du territoire communal littoral s'imposent aux îles et augmentent la densité des constructions. Il apparaît alors nécessaire de "jongler" avec toutes ces obligations pour respecter l'esprit de l'habitat traditionnel insulaire.

A- La limitation de l'extension de l'urbanisation dans les espaces insulaires proches du rivage

La notion d'espaces proches du rivage sur une île (1) et le régime juridique de protection qui leur est associé (2) sont mis à mal par les caractéristiques insulaires.

1- La notion d'espaces proches sur une île

Les espaces proches du rivage sont contigus à la bande des 100 mètres. Leur régime juridique est fixé à l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme mais aucune définition ni juridique, ni géographique ne vient délimiter leur profondeur vers l'intérieur des terres⁸⁴. Côté mer, la délimitation de ces espaces ne crée pas de réelles difficultés. En revanche, vers l'intérieur des terres, la délimitation s'annonce un peu plus hasardeuse.

Certes, le législateur voulait permettre une adaptation du concept aux différents visages du littoral mais cette imprécision laisse aux acteurs, aux juges et à l'administration un large pouvoir d'interprétation. Néanmoins, l'administration ne fait que se plier aux directives des ministères inscrites dans la circulaire de 1991⁸⁵. Ainsi le paragraphe 1-2-2 (le rôle de l'Etat) de la circulaire commande aux préfets de réaliser avec leurs services déconcentrés des études préalables notamment sur la détermination des espaces proches du rivage et sur la localisation et la nature des extensions de l'urbanisation, études qui doivent ensuite être communiquées aux communes. La suite de la circulaire, *"la position de l'Etat étant ainsi solidement étayée, vous avez à la faire*

⁸⁴ définition proposée par COULOMBIE (H.) et REDON (J.P.) in "Le droit du littoral", Litec, 1992, p.149 et reprise par CALDERARO (N.) in "Le droit du littoral", Le Moniteur, 1993, p. 358.

⁸⁵ Instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral, Le Moniteur du 01/11/1991, p. 364.

prendre en compte avec fermeté dans le cadre de votre association à l'élaboration des documents d'urbanisme conduite par les collectivités locales" rend difficilement compatible le respect de ces dispositions avec les principes de la décentralisation. Ces instructions revenant à leur redonner la mission d'élaborer les documents d'urbanisme.

Le législateur a cependant donné implicitement au juge administratif quelques clefs pour définir le champ d'application de l'article L 146-4-II du CU. L'adjectif "proche" renvoie à un critère de distance par rapport au rivage, la distance doit ainsi être prise en compte pour la définition de ces espaces au même titre que le type de linéaire côtier, la nature du relief (relief plat ou accidenté), la nature du sol rencontré (dunes, marais, ...). La combinaison d'un critère qualitatif à la notion de distance par rapport au rivage présente l'avantage de tenir compte des particularismes de chaque littoral. Pour reprendre les termes de H. Coulombié et J.P. Redon, le critère qualitatif "*définit la notion d'espace proche du rivage comme la zone naturelle constituant un écosystème littoral, quelque soit sa profondeur vers l'intérieur des terres*"⁸⁶. Cependant ce critère ne doit pas être utilisé seul parce que le législateur n'a pas entendu protéger uniquement l'écosystème littoral mais aussi le paysage littoral; c'est pourquoi la combinaison des deux critères semble appropriée du point de vue de l'esprit de la loi.

Sans définir précisément le champ d'application de l'article L 146-4-II du CU, la jurisprudence permet d'en cerner les contours. Elle ne donne pas de critère physique exact, ni uniforme. La distance par rapport au littoral varie jusqu'à être quasi nulle si on est en présence d'une zone très habitée au contraire, elle peut être étendue très profondément dans les terres sur plusieurs kilomètres (delta, zones humides non habitées)⁸⁷. Désormais, les critères issus des conclusions du commissaire du gouvernement Le Chatelier dans l'affaire de la zone d'aménagement concerté du Golf international de Gassin constituent la référence:

- distance
- critère de visibilité (côté mer et côté terre)
- relief et configuration (ligne de crête)
- pression exercée par l'urbanisation existante⁸⁸.

La définition des espaces proches du rivage fait intervenir une multitude d'indices qui ne sont pas déterminants chacun en eux-mêmes. La proximité du rivage n'est pas seulement liée à une proximité métrique. Pour des raisons plus politiques que purement juridiques, d'aucuns allégueront que l'interprétation de la notion de proximité du rivage est exagérément extensive et invoqueront encore une fois le caractère avant tout protecteur de la loi avant d'être aménageur.

⁸⁶ in "Le droit du littoral", Litec, 1992, p. 149.

⁸⁷ MESNARD (A.H.), in " Droits Maritimes", t.2, juris service, 1995, p.53.

⁸⁸ CE 12/02/1993, Commune de Gassin et SA Sagie, AJDA 1993, p. 391.

Par ailleurs, E. Le Cornec estime que *"la rareté contemporaine des espaces littoraux préservés de nuisances visuelles (entre autres) ne peut plus permettre de réitérer des erreurs passées absolument irréparables"*⁸⁹. La notion d'espaces proches du rivage illustre la volonté de préserver les espaces littoraux afin de valoriser le patrimoine littoral. C'est pourquoi outre la distance objectivement mesurée à compter du rivage, la notion repose sur des critères plus qualitatifs: type du linéaire côtier, nature et relief du sol, covisibilité de l'opération prévue, nature et forme d'occupations humaines du sol, composantes paysagères...La notion d'espaces proches limite l'urbanisation littorale. Il est question de définir les modes de relations entre le territoire communal et le bord de mer.

La qualité d'espaces proches s'applique avant tout aux espaces orientés de manière forte vers la mer ainsi qu'aux espaces en relation dominante avec eux. Alors l'ensemble d'un territoire insulaire peut être considéré comme "espace proche du rivage". Pour affirmer qu'il existe des espaces (plus) proches du rivage sur une île, il faudrait que d'autres de ces espaces insulaires ne le soient pas (proches du rivage). L'existence d'espaces proches sur une île sous-entend une catégorie particulière d'espaces où la présence maritime est véritablement ressentie de toute part.

Peut-on réellement parler d'espaces proches du rivage sur une île lorsque l'ensemble de l'île peut correspondre à la qualification d'espace proche du rivage? Si les espaces proches prolongent la bande des cent mètres, la quasi totalité du pourtour de l'île fait partie des espaces proches sur des profondeurs plus ou moins importantes suivant le relief, les structures morphologiques et les milieux naturels.

En milieu insulaire, les critères jurisprudentiels utilisés ne donnent pas toujours un éclairage très pertinent de la notion. S'agissant du critère de la visibilité, une île dont le relief est quasiment plat (exemple Batz, Molène) se trouvera être entièrement en "espace proche du rivage". En ce qui concerne le critère de la distance par rapport au rivage, celui-ci ne sera pas précisément utile surtout si l'île a une petite superficie (exemple, à l'île d'Arz la mer ne se trouve jamais à plus de 400 mètres). Il faut considérer que toute une île peut répondre à la qualification d'espaces proches. Ici, peu importe le critère de la distance lorsque la présence maritime se fait ressentir sur tout le territoire de l'île (paysage, végétation, habitat). Par conséquent, toute extension limitée de l'urbanisation devra être justifiée et motivée au POS pour que le maire îlien soit compétent pour autoriser des extensions.

Dans le but d'illustrer par un exemple, une île où l'ensemble du territoire répond à la qualification d'espaces proches, nous nous arrêterons à un examen de demandes d'autorisation de construire qui constituent des extensions de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage au sens de l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme par la Commission des sites, perspectives et paysages de Vendée, en janvier 1997. Il s'agit du territoire communal de l'île d'Yeu.

⁸⁹ LE CORNEC (E.), "Loi Littoral. Code de l'urbanisme", juriste environnement, fasc. 510-12, n° 49.

"l'ensemble de l'île d'Yeu doit être considéré comme intégré à la logique des espaces proches du rivage. En effet, la présence maritime est ressentie partout. Les formations végétales sont directement issues de la présence maritime (pelouses et landes littorales, boisements littoraux). Dès que ces caractéristiques s'estompent, la présence du rivage est confirmée par des continuités paysagères permettant d'avoir un ensemble de vues panoramiques sur l'océan, un maillage foncier résultant d'une réponse aux assauts maritimes, des références végétales (boisements de chênes verts, pins maritimes), une organisation urbaine traditionnelle très marquée par la présence des sites portuaires (implantation des zones urbaines, structuration du tissu urbain très liée à la présence portuaire)".

De cette notion d'espaces proches découle une spécificité dans les modalités d'extension de l'urbanisation. Nécessairement limitées, ces extensions doivent être justifiées et motivées par les caractéristiques de l'urbanisation existante. La notion d'espaces proches du rivage qui trouve particulièrement vocation à s'appliquer en milieu insulaire permet de poursuivre la protection du trait de côte au-delà de la bande des cent mètres. La dimension géographique d'un régime juridique sévère emporte valorisation spatiale des espaces littoraux à protéger. Le régime juridique des espaces proches s'applique tout naturellement sur les îles.

2- Le principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches

Rappelons que la qualification d'espaces proches au sens de l'article L 146-4-II du CU n'empêche pas les autres dispositions de la loi littoral de s'appliquer (exemple, les coupures d'urbanisation...). L'article L 146-4-II du CU s'applique aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'utilisation du sol. Il convient de formuler deux remarques intéressantes le régime dans ces espaces proches: seule l'extension limitée de l'urbanisation est possible, et l'autorisation de cette extension ne relève pas toujours de la compétence du maire. En effet, ayant à subir en première ligne le poids de la pression foncière, le législateur les a protégés par un régime contraignant. Il soumet leur urbanisation au respect de conditions de fond, notamment liées au principe d'extension limitée de l'urbanisation et au respect de conditions de forme liées, en l'absence de justification au POS et de documents inter ou supra communaux, à l'avis préalable de la CDS (commission départementale des sites) et à l'accord du préfet.

Dans les espaces proches du rivage, une certaine urbanisation est admise mais elle doit être limitée et justifiée dans le POS selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Ces critères ne sont pas applicables dans deux cas:

- Lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SD (schéma directeur) ou d'un SAR (schéma d'aménagement régional), ou compatible avec celles d'un SMVM (schéma de mise en valeur de la mer).

- Ou en l'absence de ces documents, s'il y a accord du préfet, après avis de la CDS appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature, et avis des communes intéressées. L'accord préfectoral ne dispense pas du respect des dispositions de l'article L 146-4-II du CU, l'extension doit être limitée.

De même qu'il n'existe pas de définition pour les espaces proches du rivage, le principe de l'extension limitée de l'urbanisation qui lui est associé ne trouve pas de définition dans la loi littoral. On peut néanmoins vérifier deux approches de la notion, celle jurisprudentielle et celle administrative.

Dans l'instruction du 22 octobre 1991, il est rappelé que "*les espaces proches du rivage n'ont pas vocation à accueillir une urbanisation importante et qu'en l'absence de SD, l'extension de l'urbanisation ne peut si développer sans l'accord du représentant de l'Etat*". L'instruction recommande aux préfets et à leurs services que "*ces développements limités soient acceptables au regard de la taille de la commune*".

L'approche jurisprudentielle permet de dégager quelques critères qui reviennent de façon constante dans la détermination de ces espaces: SHON (surface hors œuvre nette), densité, caractéristiques topographiques de la commune, impact sur le paysage, fréquentation future du site⁹⁰. Faute de définition textuelle, la mise en œuvre de ce principe conduit la jurisprudence, sinon à toujours formaliser les critères qu'inévitablement le juge se doit de manier, du moins à préciser au cas par cas, le contenu concret qu'induisent la notion d'espaces proches et celle d'extension limitée de l'urbanisation.

Cependant le juge administratif ne manipule pas toujours les critères d'application des dispositions de la loi littoral avec la même rigueur. Dans un arrêt du 25 mai 1998, Association de défense de Juan les Pins et de sa Pinède, la commune d'Antibes, située en bordure du rivage n'était pas tenue de respecter l'un des critères prévus à l'article L 146-4-II alinéa 1 du fait de la compatibilité du plan d'aménagement de zone avec le schéma directeur. Les aménagements prévus portaient sur la construction de 170 000 mètres carrés de SHON et constituaient plus

⁹⁰ par exemple, CE, 10/05/1996, Société du port de Toga, RFDA 1996, p. 854 ou CE, 29/03/1993, Commune d'Argelès-sur-Mer, LPA n°143, 29/11/1993, p.5.

qu'une extension limitée de l'urbanisation, condition à laquelle ces aménagements restaient soumis. La portée de cette décision est plus large que le texte de la loi puisqu'elle vise les POS et les documents d'urbanisme en tenant lieu. En outre, alors que le législateur a prévu pour écarter les critères fixés par l'alinéa 1 de l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme une exigence de conformité avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement régional, la Haute juridiction s'est ici limitée à une analyse de la compatibilité du document d'urbanisme local avec le schéma directeur⁹¹.

Un autre arrêt paraît surprenant quant à la constance de la jurisprudence du juge administratif en la matière. La Cour Administrative de Lyon estime que les dispositions du Code de l'urbanisme qui exigent que l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches soit limitée ne s'appliquent pas dans les espaces déjà urbanisés⁹². La Cour prend le contre pied d'une jurisprudence constante du Tribunal administratif de Nice selon laquelle l'exigence d'une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches s'applique tant dans les espaces non urbanisés que dans ceux qui le sont déjà. Compte tenu des enjeux, une décision de principe du Conseil d'Etat est attendue.

Dans l'article L 146-4-II, il est prévu que l'urbanisation pourra être considérée comme limitée si différentes conditions sont remplies. En effet :

- D'une part, si elle est justifiée et motivée dans le POS selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Ces deux critères rappellent les exceptions à l'interdiction dans la bande des cent mètres. Le législateur ayant employé les mêmes expressions, sans doute le juge administratif fait-il application de la jurisprudence très restrictive relative aux exceptions de la bande des cent mètres. La restriction contenue dans l'alternative des motivations pour justifier l'extension limitée de l'urbanisation au POS a pour effet de limiter les cas où le maire reste seul compétent pour autoriser une extension limitée de l'urbanisation.

L'allusion à la configuration des lieux fait ici naître une contradiction s'agissant du contexte insulaire. En effet, si l'insularité entre dans la catégorie "critère de configuration des lieux", alors le maire d'une commune insulaire sera seul compétent pour autoriser les extensions. Il n'y aura plus de contrôle a priori par le préfet, or l'intention du législateur était de protéger strictement les espaces proches; ce qui pourrait être encore plus vrai quand ces espaces considérés comme fragiles sont localisés sur une île. Il semble qu'apparaisse une contradiction entre les objectifs législatifs et les conséquences de leur application concrète. L'insularité ne semble pas être ici un critère de configuration des lieux applicable, ou alors l'élu îlien est seul compétent pour organiser l'urbanisation de l'île.

⁹¹ CE, 25/05/1998, Association de défense de Juan les Pins et de sa pinède, n° 128956.

⁹² CAA Lyon, 28/04/1998, Société Sudinvest et Ville d'Antibes, BJDU 6/98, pp 410-414 et CAA Lyon, 24/11/1998, SAIC La Gauloise, req. n° 95LY00887.

Concernant l'accueil des activités économiques exigeant la proximité de l'eau, la notion ne paraît pas beaucoup plus adaptée au contexte insulaire. Même si le juge interprète restrictivement les constructions ou installations économiques qui exigent la proximité immédiate de l'eau afin de marginaliser les exceptions donnant droit à construire, de fait ces constructions ou installations sont proches du rivage dès lors qu'elles sont implantées sur une petite île. L'exigence impérative de proximité immédiate de l'eau perd sa raison d'être sur une île, puisque dans la majorité des situations une activité sera à proximité de l'eau sans que cela soit nécessairement une exigence technique. La justification au POS sur ce fondement sera tout autant discréditée que celle à partir de la configuration des lieux quand il est question d'un espace insulaire.

- D'autre part, si l'extension de l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SD ou d'un SAR, ou compatible avec un SMVM elle sera considérée comme limitée. Cette disposition est intéressante pour les îles dans lesquelles le document d'urbanisme local est encadré par des documents qui lui sont supérieurs dans la pyramide des normes. Le maire îlien garde sa compétence d'urbanisme sans qu'il puisse accorder une extension d'urbanisation comme bon lui semble. Les documents supra communaux guident la décision locale.

Les dispositions de l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme ne semblent pas véritablement appropriées à la situation des îles où les espaces proches s'étendent sur la quasi totalité du territoire insulaire. L'espace dit post littoral se fond dans les espaces proches du rivage.

B- Un secteur post littoral marginal sur les îles

Sur une île, l'espace post littoral existe à peine lorsque les espaces proches du rivage recouvrent presque le territoire insulaire. Mais, lorsque l'espace insulaire ne répond ni à la qualification de bande des 100 mètres, ni à celle d'espaces proches, cet espace restant qui s'étend vers l'intérieur de l'île constitue le secteur post littoral. Ce secteur ne reçoit aucune qualification spatiale spécifique dans la loi littoral, l'urbanisation se réalisera ici comme sur l'ensemble du territoire communal selon deux possibilités prévues à l'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme. L'urbanisation se fait "en intégration" ou "en continuité" quels que soient les espaces considérés sur l'ensemble du territoire communal littoral (1), ce qui entraîne une densification de l'urbanisation sur les îles (2).

1- Une urbanisation en continuité ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

L'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme propose deux alternatives aux communes littorales pour développer leur urbanisation. Ou la commune réalise son urbanisation "en continuité" avec le bâti existant ou, partant d'un degré zéro d'urbanisation, elle crée un "hameau nouveau intégré à l'environnement". Le caractère impératif de ces dispositions donne néanmoins aux communes la faculté d'urbaniser dès lors que leurs projets rentrent dans ce cadre législatif prédéterminé. Un développement anarchique de l'urbanisation en milieu insulaire, ou plus généralement en milieu littoral contrarie l'agencement urbanistique désiré par la loi. Il est nécessaire que les différents villages des îles soient contenus dans des schémas d'organisation qui n'autorisent plus le mitage des espaces résiduels et qui contribuent plutôt à renforcer leur identité propre.

L'instruction du 22 octobre 1991 adressée aux préfets reprend l'article L 146-4-I du CU en ces termes: *"l'extension de l'urbanisation doit en conséquence se faire de façon privilégiée en profondeur et à l'exception des hameaux nouveaux, dans une continuité où les coupures trouvent leur place ...L'implantation en continuité avec l'urbanisation existante ne justifie pas les opérations surdimensionnées"*. De même *"la notion de hameaux nouveaux fait référence à un petit groupe de maisons conformément à l'acceptation généralement admise"*. L'instruction insiste sur la philosophie de la politique à suivre en matière d'urbanisation littorale.

La nécessité de protéger le littoral contre l'urbanisation défend une acceptation de la notion d'urbanisation qui soit la plus large possible, elle peut être aussi bien virtuelle (prévue dans un document d'urbanisme) que réelle (autorisation d'occupation du sol).

Une urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants suggère que l'extension soit rattachée à un pôle urbanisé. Il faut en quelque sorte observer une continuité du tissu urbain. Si une zone constructible doit être créée en continuité avec le bâti existant, il faut aussi veiller à ce que les autorisations d'utiliser le sol délivrées à l'intérieur de la zone soient en continuité avec l'urbanisation existante. Pour que l'urbanisation se réalise effectivement en continuité, il convient de vérifier que cette continuité s'effectue à partir d'une zone urbanisée. La détermination de zone urbanisée fait resurgir la difficulté d'appréciation entre zone mitée et zone urbanisée. La réalisation d'une extension d'urbanisation en continuité ne peut occasionner le développement de zones mitées. L'appréciation portée par le juge devient plus importante encore en cas de mitage. Soit il considère que l'urbanisation est trop diffuse et dans ce cas l'extension de l'urbanisation n'est pas réalisée en continuité et au contraire risque d'accentuer le dispersement de l'urbanisation⁹³. Soit le juge administratif reconnaît la préexistence d'une zone d'urbanisation et

⁹³ Par exemple, CAA Nantes, 10/06/1998, Commune de Logonna Daoulas, req. n° 97NT01422, ..."qu'une telle construction qui revêt le caractère d'une installation classée pour la protection de l'environnement, qui doit être regardée, alors même qu'elle doit être affectée à une activité de production animale, comme une opération

l'autorisation de construction sollicitée est acceptée puisque l'urbanisation se développe en continuité avec le bâti existant⁹⁴. Il est certain qu'une urbanisation diffuse complique considérablement l'application de l'article L 146-4-I du CU . Plus un mitage est étendu, plus c'est avec précaution qu'il convient d'utiliser les critères de mise en évidence d'une zone urbanisée⁹⁵. L'exigence d'une urbanisation en continuité manifeste la volonté législative de provoquer une réaction au stade du document d'urbanisme pour remettre en cause le mitage le plus en amont possible des décisions d'urbaniser. Le principe de l'urbanisation limitée doit aboutir à la réduction sensible d'importantes zones U ou NA à proximité du rivage générant une multitude de constructions éparpillées.

La notion de continuité joue dans un autre contexte particulier. L'article L 145-3 du CU issu de la loi Montagne permet de refuser un permis à des constructions de nature à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants. Cet article L 145-3-III fait lui aussi référence à la notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. La notion de hameaux nouveaux ne vise pas précisément une extension d'urbanisation, elle correspond davantage à une création ex nihilo. Dans ce dernier cas, la commune littorale choisit de poursuivre l'urbanisation en dehors de toute construction existante.

Le facteur "visibilité" joue un rôle important dans l'appréciation de l'intégration à l'environnement, de même que l'obligation du dimensionnement raisonnable des projets d'urbanisation. En ce sens, le petit groupe de maisons isolé ne devra pas être trop implanté pour s'intégrer à l'environnement. Sur des îles, les critères de visibilité et de proportionnalité doivent s'appliquer sans hésitation, il suffit parfois d'un regard pour balayer de part en part le territoire insulaire. Un projet surdimensionné ne peut se concevoir dans la mesure où il ne pourrait pas se fondre dans les perspectives insulaires. L'exigence de constructions de dimension mesurée et du hameau de taille raisonnable s'impose logiquement sur une île. Il est néanmoins difficile de savoir à quel stade un hameau est intégré à l'environnement? L'appréciation en est éminemment subjective. Que recouvre la notion d'intégration à l'environnement? Faut-il privilégier des données écologiques c'est à dire ne pas perturber des écosystèmes naturels littoraux ou insulaires ? Comment apprécier l'impact de la création d'un hameau de quelques constructions sur l'environnement ? Par ailleurs, l'intégration à l'environnement peut tout aussi recevoir une connotation esthétique. Mais là encore qui peut avoir la légitimité de déterminer si le hameau

d'urbanisation au sens du I de l'article L 146-4; qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain sur lequel le projet est envisagé est situé à 200 mètres du lieudit "Hellen" dont il est séparé par une voie communale, dans une zone ne comprenant aucune construction; que dans ces conditions, la construction autorisée ne peut être regardée comme réalisée en continuité avec une agglomération ou un village existant; qu'elle ne peut davantage être regardée comme constituant par elle-même un hameau nouveau".

⁹⁴ Par exemple, CAA Nantes, 04/05/1994, Commune de Crozon, ccl° H. ISAIA, LPA du 20/07/94, pp 4-10, ... "cette parcelle, qui jouxte un terrain déjà construit et une voie publique aménagée, et qui se trouve dans un secteur où dans un rayon de moins de 200 mètres sont implantées plus d'une dizaine de constructions, se situe par suite, dans la partie urbanisée du village".

⁹⁵ Existence d'un plus ou moins grand nombre de constructions à proximité, éloignement par rapport au bourg, constructions des terrains voisins, existence d'équipements et de réseaux divers.

nouvellement construit ou en construction (ce qui est encore plus aléatoire) s'intègre dans le paysage, se fond dans le décor insulaire sans modifier l'identité des lieux?

Lorsqu'il est appliqué dans un contexte insulaire, l'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme risque de nier les caractéristiques urbanistiques insulaires traditionnelles. Qu'elle soit en continuité avec le bâti existant ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, l'extension de l'urbanisation ne peut être que limitée, de fait par un territoire lui-même limité, en droit, par la notion d'espaces proches du rivage qui exige que l'extension de l'urbanisation soit justifiée et motivée selon les critères prévus à l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme. L'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme retient deux principes de fond relatifs aux extensions d'urbanisation sur l'ensemble du territoire des communes littorales. Or sur les îles, les principes qui guident l'urbanisation vont se superposer. Les dispositions de la loi littoral enferment les possibilités d'urbanisation dans un carcan qui ne correspond pas nécessairement aux caractéristiques de l'habitat insulaire.

2- De l'extension à la densification de l'urbanisation insulaire

Sur les îles, le principe de continuité se concrétise par une densification de l'urbanisation. En effet, sur les îles, urbaniser en continuité revient à se servir du bâti existant et à le densifier. Comme souvent les surfaces urbanisables sont déjà exploitées, il convient de maintenir l'urbanisation dans ses limites actuelles. Afin de préserver le paysage insulaire, il est nécessaire d'éviter que le pôle urbain constitué par l'agglomération portuaire et ses extensions pavillonnaires ne rejoigne les villages isolés. Sinon une fois ces villages inclus dans la continuité de l'urbanisation, il n'y aurait plus qu'une zone urbaine majeure sur l'île. La présence d'une seule et unique enveloppe urbaine rompt toute harmonie paysagère insulaire. L'île serait ainsi coupée en deux avec une partie urbanisée et une partie naturelle. La mise en valeur de l'espace insulaire n'aurait plus aucun sens.

L'urbanisation littorale préconisée dans la loi littoral ne peut remettre en cause l'homogénéité des entités naturelles qui l'encadrent. En limite de zones urbaines et au contact des villages subsistent des espaces traditionnellement agricoles dont le rôle dans la structuration de l'espace est primordial. L'objectif de l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme vise à pérenniser ces espaces naturels qui constituent des coupures d'urbanisation. La présence importante de friches ne doit pas être le prétexte à un changement de destination irréversible. Ces espaces doivent être maintenus afin d'assurer la transition entre les espaces urbanisés et ceux dits naturels. La détermination d'espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation et une organisation de l'extension de l'urbanisation permettent de contenir en dehors de l'enveloppe urbaine principale les villages en situation isolée.

Afin de maintenir l'urbanisation dans ses limites tout en préservant des espaces tampons non constructibles entre les zones urbanisées, l'unique solution est de combler les espaces interstitiels dans les espaces urbanisés. C'est aussi la raison pour laquelle il devient inévitable d'augmenter les densités de constructions pour préserver l'île du mitage. Dans les années soixante, soixante-dix, quand les touristes cherchaient à construire sur une île, ils faisaient construire leur résidence secondaire à l'écart des zones urbanisées, ce afin d'éviter un voisinage intempestif. Ils venaient s'isoler sur une île, l'isolement se traduisait aussi par des constructions en retrait des zones habitées. Ce type de comportement engendre un grignotage progressif de l'île, de façon tout à fait désordonnée. C'est pourquoi il est nécessaire de classer au POS les espaces prévus pour être ouverts à l'urbanisation limitée. En pratique les zones 1NA et 2NA permettent d'accueillir l'extension de l'urbanisation, ces zones constituent de véritables outils garantissant une gestion aussi économe que souhaitable du foncier insulaire. Elles assurent le complément des zones urbanisées en venant s'intercaler entre des terrains bâtis. Ces zones constituent la réserve de terrains à bâtir. Ces zones limitées en surface ont pour premier objectif de réaliser une urbanisation cohérente de l'espace qui soit aussi propice au développement insulaire.

La détermination de ce qui est admissible quantitativement et qualitativement dans le respect de la loi littoral et de la tradition islaïse échoue aux élus îliens. Une question qu'il est légitime de se poser avec eux apparaît: faut-il accroître les hameaux traditionnels au risque de leur faire changer d'échelle et de les faire accéder au statut de bourg ou bien faut-il, sous le poids de la pression foncière, imaginer la création de nouveaux hameaux ? Arrêtons nous au cas de Belle-Ile où en 1996 il y a eu 135 permis de construire délivrés, en 1998 le nombre atteint les 200. Le maire rappelle que si une création de hameaux nouveaux doit se faire, elle doit également respecter la tradition belle-îloise. Cette tradition veut que les constructions en hameaux soient regroupées dans les vallons pour s'abriter du vent. Or à Belle-île, l'application de la loi littoral se traduit par une protection de ces vallons. Par conséquent elle implique aussi une limitation des possibilités d'urbanisation nouvelle conforme à la loi. Appliquée à un espace insulaire, la loi littoral n'est pas exempte d'ambiguïtés ou même de paradoxes. Les modèles d'urbanisation préconisés correspondent mal aux réalités insulaires.

Si l'insularité s'interprète comme étant une configuration particulière des lieux selon les termes de l'article L 146-7 du Code de l'urbanisme, il ne semble pas qu'à l'article L 146-4-II du Code de l'urbanisme l'insularité soit envisagée comme telle ou alors la philosophie de la politique d'urbanisation prônée par la loi littoral devient obsolète. Vouloir à la fois, par un même texte de loi promouvoir un développement économique et une stricte protection du milieu littoral séduit l'intellect mais rend toute concrétisation très aléatoire. Les dispositions de la loi littoral achoppent sur quelques points et laissent les élus insulaires dans l'incertitude dès lors qu'il s'agit de les appliquer dans des conditions extrêmes c'est à dire sur une petite île. Conscients qu'il leur faut d'abord protéger leur territoire pour le valoriser, les élus espéraient davantage d'une loi qu'ils n'avaient pas attendue pour se rendre compte de la complexité qu'implique l'aménagement, la protection et la mise en valeur de leur île.

Section 2- La détermination dispendieuse des espaces remarquables insulaires.

L'article L 146-6 du CU sur les espaces remarquables s'applique à l'ensemble du territoire des communes littorales et peut concerner de ce fait des espaces relativement distants du rivage. Depuis l'article L 146-1 jusqu'à l'article L 146-6 du CU, les dispositions protectrices du littoral sont de plus en plus strictes. Suivant cette gradation, l'article L 146-6 constitue le noyau du dispositif. La protection se réalise tant en ce qui concerne la portée quasi absolue de l'interdiction d'urbanisation que par l'énumération des espaces visés (A) ou la prévision des activités et aménagements autorisés dans ces espaces (B).

A- La qualification des espaces insulaires caractéristiques ou remarquables du littoral.

Les articles L 146-6 et R 146-1 du CU assurent la préservation de ce qu'il est convenu d'appeler par raccourci les "espaces remarquables du littoral". Leur application concrète engendre des problèmes d'identification et de délimitation (1). La préservation des espaces littoraux visés à l'article L 146-6 contribue à la protection du patrimoine naturel et culturel insulaire (2).

1- Les méthodes d'identification des espaces remarquables.

Bien que non exhaustive, l'énumération des espaces ou milieux à préserver précise quand même le type de patrimoine naturel qu'il s'agit de protéger ou tout au moins le niveau de qualité des paysages remarquables visés à l'article L 146-6 du CU. *" Le dénominateur commun de tels espaces ou milieux caractéristiques est à l'évidence, leur caractère sauvage, non anthropisé, leur capacité à se perpétuer selon un mode endogène avec une ingérence humaine nulle ou réduite à sa plus simple expression"⁹⁶*. Pour que les documents d'urbanisme et les décisions individuelles relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces littoraux sensibles, ces espaces doivent correspondre à un au moins des trois critères suivants:

- ⇒ espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.
- ⇒ les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.
- ⇒ les espaces qui présentent un intérêt écologique.

⁹⁶ MARTIN (G.), "Loi littoral: identifier les espaces remarquables au sens de l'article L 146-6 du CU", BJD 5/98, pp 322-323. Voir en annexe, l'organigramme relatif à l'identification des espaces remarquables du littoral, p.121 .

Les espaces et milieux sensibles doivent être clairement identifiés au POS. C'est un gage de pérennité quant à leur préservation et un gage de sécurité pour les usagers. Les différentes pièces du POS (rapport de présentation, règlement, documents graphiques, annexes) doivent donc nettement exprimer les dispositions relatives à ces espaces. Mais avant de les préserver, la première étape est celle de leur identification.

Afin d'en faciliter l'identification, la loi dresse une liste non exhaustive ("notamment" art. L 146-6) que le décret du 20 septembre 1989 est venu préciser, parfois aussi ajouter. Pourtant, bien que la liste soit devenue limitative depuis ce décret, l'imprécision subsiste. Comment le caractère remarquable d'un espace littoral peut-il s'apprécier objectivement ? Pour plus de rigueur, E. Le Cornec propose de *"démontrer l'intérêt du site concerné au regard des trois critères, et pas uniquement au regard du critère remarquable, non exclusif des deux autres"*. Il s'interroge sur un autre point. Il lui paraît curieux *"qu'il faille démontrer le caractère remarquable des parties naturelles des sites classés ou inscrits et des réserves naturelles qui sont par nature protégées en raison de leur caractère remarquable"*⁹⁷.

En effet, déjà juridiquement définis par d'autres législations ou des normes internationales à raison de leurs qualités paysagères, écologiques ou biologiques, certains espaces sont automatiquement des espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral. Les espaces devant nécessairement être protégés seraient notamment:

- les espaces délimités par des arrêtés de biotope en application de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de l'environnement.
- les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune notifiées par la France au titre de la directive européenne du 02/04/1979.
- les zones humides notifiées par la France au titre de la Convention Ramsar.
- les réserves naturelles.
- les parties naturelles des parcs nationaux.
- les parties naturelles des sites inscrits ou classés au titre de la loi de 1930.

Les ajouts plus que les précisions apportées par le décret de septembre 1989 brouillent les catégories d'espaces à protéger. *"Ainsi certains espaces et milieux ne sont pas mieux définis dans le décret que dans la loi (dunes, landes, forêts, marais, vasières, récifs coraliens, lagons, mangroves) tandis que d'autres sont définis d'une façon plus restrictive dans le décret. Les "forêts et zones boisées proches du rivage de la mer" (décret) viennent remplacer "les forêts et zones boisées côtières" (loi), "les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930" (décret) viennent préciser la simple référence aux "sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral"*⁹⁸. Les apports du décret de 1989 élargissent le champ d'application de l'article L 146-6 et *"font de la loi une lecture discutable"*.

⁹⁷ LE CORNEC (E.), "Protection du littoral et droit de l'urbanisme", juris classeur environnement, fasc. 510-20, n°8.

⁹⁸ MESNARD (A.H.), "Pour une lecture plus girondine que jacobine de la loi littoral", LPA 11/10/1991, n°122, p.7.

A la lecture de ce décret, le troisième critère d'identification (celui de l'intérêt écologique) pourrait rendre obsolète les deux premiers. D'autant que retenir l'intérêt écologique d'un site pourrait aboutir à classer en espaces sensibles la quasi totalité des espaces naturels du littoral. L'intérêt écologique au sens large est l'intérêt qui justifie la protection d'un milieu contre les méfaits de l'activité humaine, définition vaste et vague qui permettrait de retenir tous les espaces naturels ou presque d'une île. Dans ce sens, quel milieu ne présente pas d'intérêts à être protégé ? En milieu insulaire, l'identification des espaces naturels littoraux sensibles prend énormément d'ampleur. Pourquoi ne pas reconnaître l'île comme un seul espace remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral ? Si une telle affirmation se veut des plus valorisantes pour ces territoires insulaires, il ne semble pas que cela puisse faciliter l'aménagement insulaire. Sur les îles la détermination des espaces, sites ou milieux caractéristiques ou remarquables peut se révéler rapidement très consommatrice d'espace.

Il est souhaitable et même nécessaire que la délimitation des espaces à préserver au titre de l'article L 146-6 soit de nature sélective. Identifier des espaces au titre des articles L 146-6 et R 146-1 ne signifie pas que toute dune, toute zone humide ou relief boisé soit ipso facto qualifié d'espace remarquable ou caractéristique. L'espace considéré doit être suffisamment intéressant du point de vue paysager, écologique et/ou biologique pour justifier les qualificatifs "remarquable" ou "caractéristique". La sélectivité implique l'existence d'une échelle de valeurs, aussitôt les considérations subjectives peuvent réapparaître même si les trois critères retenus par les dispositions législatives et réglementaires tentent d'objectiver l'identification.

Les services de l'Etat entendent extensivement cette sélectivité. La note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989 relative à l'application des articles L 146-6 et R 146-1 du CU préservant certains espaces et milieux littoraux démontre clairement le choix d'une orientation très protectrice. Au terme de cette note *"ce ne sont pas seulement les plus beaux sites et les milieux les plus fragiles qui sont susceptibles d'être préservés. Ce sont aussi des espaces qui, sans être forcément exceptionnels font la richesse et la diversité du littoral et contribuent à son attrait"*. L'identification des espaces à protéger est inspirée de la circulaire n° 89-56 du 10 octobre 1989⁹⁹. A son tour l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral charge l'Etat d'identifier les espaces à préserver. La connaissance puis l'identification de ces espaces et milieux doivent aboutir à les faire reconnaître comme devant être préservés de toute urbanisation ou de toute utilisation qui constituerait une menace pour eux.

⁹⁹ "la mise en œuvre des dispositions de l'article L 146-6 nécessite en premier lieu que soient établis un cadre de référence et une doctrine locale. La démarche d'identification et de délimitation déjà engagée par les services de l'Etat depuis la publication de la loi littoral sera poursuivie et menée à son terme systématiquement sur les bases suivantes..."

L'instruction ministérielle prévoit aussi les modalités de la négociation des espaces à préserver avec les collectivités locales car "*il ne s'agit pas pour l'Etat d'imposer une servitude d'utilité publique*". Les zones officiellement délimitées en "concertation" dans le cadre de cette politique n'ont aucune valeur juridique tant qu'elles ne sont pas reprises dans le document d'urbanisme ou à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Les préfets communiquent aux élus les servitudes de protection du littoral par le biais de son porter à connaissance.

La protection des espaces littoraux de l'article L 146-6 est juridiquement obligatoire, aussi les élus littoraux et/ ou îliens n'ont pas le sentiment que cette identification ait été effectuée par les services de l'Etat selon une démarche négociée et transparente¹⁰⁰. Quant au juge administratif, il a lui aussi privilégié une application extensive des dispositions de l'article L 146-6. La jurisprudence administrative confère une portée tout à fait significative à l'article L 146-6. Non seulement il peut s'agir d'espaces existants caractéristiques du littoral mais aussi d'espaces futurs dont la nature assure la reconstitution¹⁰¹. Les jeux d'interprétation¹⁰² des dispositions législatives et réglementaires permettent de se libérer d'une approche trop catégorielle qui découle des énumérations des articles L 146-6 et R 146-1 du CU pour se tourner vers une approche plus globale de la notion d'espaces remarquables du littoral. La protection de ces espaces devient de plus en plus extensive, aussi est-il permis d'imaginer que certaines des dispositions sur les espaces remarquables concourent à la reconnaissance d'un patrimoine insulaire.

2- Des dispositions en faveur de la protection du patrimoine naturel et culturel insulaire

Le texte du décret comporte un faisceau d'indications sur les types d'espaces visés, il ajoute certains espaces et milieux non mentionnés dans le texte législatif: les estrans, les falaises et leurs abords, les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles

¹⁰⁰ Bulletin municipal Ile d'Yeu, n°6, juillet 1996 où en page 7 on peut lire un extrait du porter à connaissance du préfet de Vendée titré " Porter à connaissance, imposé par la Préfecture".

¹⁰¹ LE ROY (R.), "Evolution récente de la jurisprudence sur l'existence des sites remarquables et activités admises", DMF 1996, pp 76-80.

¹⁰² TA Rennes, 01/10/98, M. et Mme Philippe Rain et autres, Droit de l'environnement, n°65, janv./fév. 1999, pp 6-8, note E. Le Cornec, " Une application peu orthodoxe de l'article L 146-6" . Le tribunal considère que les alignements de Carnac n'ont rien de spécifiquement marin ou côtier. Même s'ils se trouvent dans une commune littorale, leur caractère non marin ou non côtier ne permet pas de sanctionner une violation de l'article L 146-6. "Considérant que les alignements de menhirs de Carnac ne sauraient, toutefois, être regardés ni comme un site caractéristique du patrimoine naturel ou culturel "du littoral", ni davantage comme la partie naturelle d'un site classé ou inscrit en application de la loi du 2 mai 1930". L'auteur de la note remarque que "le tribunal examine la beauté relative d'un site alors que ce n'est pas ce que requiert l'application de l'article L 146-6; ce qui est requis c'est une appréciation de la beauté absolue d'un espace d'un site, d'un monument unique situé dans une commune littorale et dont le caractère remarquable n'est pas discutable une seconde".

que les herbiers... Mais le décret en définit d'autres de façon plus restrictive¹⁰³, ce qui fait dire au professeur A. H. Mesnard "*de quel droit éliminer le patrimoine culturel ?*"¹⁰⁴.

La loi littoral présente l'originalité d'introduire la notion de patrimoine culturel, à côté du patrimoine naturel¹⁰⁵. Sur le littoral, nature et culture sont indissociables car les vocations du littoral sont tout à la fois naturelles et culturelles. Le rapprochement culture/nature stigmatisé aux articles L 146-6 et R 146-1 du CU rappelle combien "*le littoral est le plus culturel des lieux naturels avec la Montagne*". Le professeur A.H. Mesnard poursuit, "*l'appréhension de la nature par l'homme est fondamentalement culturelle et tout particulièrement la distinction entre nature cultivée (par l'homme), nature protégée (pour les loisirs et la détente) et nature réservée (mise à l'abri de l'homme)*". Or "*le décret s'il reprend la formule de patrimoine naturel et culturel du littoral ne semble en tirer aucune conséquence du côté culturel. Bien plus, lorsqu'un espace préservé pourrait avoir un contenu culturel on prend bien garde de n'en garder pour le protéger ici que sa vocation naturelle article R 146-1:*

· *d) les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers, et des caps...(mais sur ce point la disposition législative était déjà restrictive)*

· *g) les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux....ainsi que les réserves naturelles."*

Au moyen d'une rédaction plus complète, mais peut être aussi plus fastidieuse, l'énumération du décret du 20 septembre 1989 aurait pu contenir des espaces, sites ou paysages caractéristiques du patrimoine culturel exactement comme pour le patrimoine naturel. Il est vrai cependant que les instruments de protection du patrimoine proprement culturel existent sur le littoral comme ailleurs: monuments, sites, périmètres et abords de monuments, ou encore la loi du 1^{er} décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes.

Le décret du 20 septembre 1989 met en place une combinaison de protections, certaines plus spécifiques au littoral. Dans l'ensemble, elles participent toutes à la mise en valeur du patrimoine littoral au sens large. Avec le décret, la protection de ce patrimoine s'est accrue car elle est devenue double sans toutefois faire double emploi puisque la protection de l'article R 146-1 ne s'attache qu'aux aspects naturels. Il semble que la jurisprudence administrative ait tenu compte de la double nature des espaces, sites ou milieux littoraux même si les dispositions juridiques continuent de dissocier le patrimoine culturel du patrimoine naturel contrairement à ce qu'était l'esprit originel de la loi. Les juges administratifs ont plutôt tendance à opérer le rapprochement que souhaitait initialement réaliser le législateur entre patrimoine naturel et patrimoine culturel du littoral. Il n'en est pas moins vrai que cette tendance expansionniste dans la reconnaissance des

¹⁰³ " les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 (décret) viennent préciser la simple référence aux sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral" (déjà cité).

¹⁰⁴ MESNARD (A.H.), "Pour une lecture plus girondine que jacobine de la loi littoral", LPA n° 122, 11/10/91, p.7.

¹⁰⁵ MESNARD (A.H.), " L'application de la loi littoral et la protection du patrimoine naturel et culturel", ADMA XI, 1991, p. 52.

espaces remarquables heurte la sélectivité suggérée par les articles L 146-6, R146-1 et R 146-2 du CU. De même que le mécanisme de protection automatique ¹⁰⁶ contrarie le dispositif en principe sélectif institué par la loi et son décret d'application. Certains commentateurs mettent en garde contre une extension du champ d'application de l'article L 146-6 "*au motif que pareilles restrictions (seuls quelques aménagements sont strictement autorisés) ne doivent trouver à s'appliquer que dans des espaces, milieux sites ou paysages sévèrement sélectionnés*"¹⁰⁷. Une approche trop sensorielle de la notion encourt une nouvelle fois le risque pour les juges de se voir reprocher un certain subjectivisme. Certes, les juges doivent veiller à ne pas trop éloigner l'existant et le paysage objectif de l'usage du texte de l'article L 146-6. C'est d'ailleurs la principale critique adressée au Tribunal administratif de Nice dans l'affaire de la plage de Pampelonne lorsque ce dernier reconnaît à cette plage un caractère remarquable et caractéristique du patrimoine littoral au sens de l'article L 146-6¹⁰⁸. On peut douter que la plage, partie naturelle d'un site inscrit qui s'intègre dans un site au caractère remarquable qui, pris au sens strict est un site qui est alors nécessaire au maintien des équilibres biologiques et/ou présente un intérêt écologique. Dans cette affaire, les juges n'auraient-ils pas privilégié un aspect culturel du patrimoine littoral, plutôt que réellement naturel ?

Cette conception des sites ou espaces remarquables au sens culturel du littoral correspond bien à la réalité des situations insulaires. Les îles sont des espaces naturels et culturels. Leur identité forme un tout. L'île c'est un lieu culturel imprégné de la présence maritime; et c'est bien cette omniprésence maritime qui a forgé, structuré les paysages îliens. Sur les îles, il paraît inapproprié de dissocier le patrimoine naturel et culturel. L'histoire des îles, leur économie, leur culture ne se comprennent qu'à travers les relations qu'elles entretiennent avec la mer. Seule une lecture globalisante de l'article R 146-1 permet de préserver l'écosystème insulaire et le paysage littoral qu'il forme. Un paysage c'est la traduction concrète et spatiale d'un écosystème, leurs évolutions sont liées. En milieu insulaire, il convient d'adopter une approche qui mette en perspective la dynamique du site qui est caractérisée non seulement par sa capacité naturelle mais aussi par l'activité économique qui en assure sa gestion. L'article L 146-6 ne doit pas déboucher sur une conception conservatrice de la nature. Au contraire, il doit aboutir à une préservation des mécanismes biologiques et écologiques qui assurent la survie du milieu voire sa recombinaison, tout autant que les mécanismes économiques qui permettent le développement des communautés insulaires.

¹⁰⁶ protection de l'article L 146-6 des espaces déjà identifiés, protégés et délimités au titre d'autres législations au point même de conférer à certains espaces un statut qu'ils n'auraient pas dû recevoir (controverse sur la valeur des inventaires ZNIEFF, lesquels n'ont en soi pas de valeur juridique mais créent une présomption d'existence d'espaces remarquables, caractéristiques et nécessaires au maintien de l'équilibre biologique).

¹⁰⁷ MARTIN (G.), "Loi littoral: identifier les espaces remarquables au sens de l'article L 146-6", BJDU 5/98, p.324.

¹⁰⁸ TA Nice, 23/12/ 96, Association Vivre dans la presqu'île de saint Tropez et autres contre commune de Ramatuelle, ccl° M.C. Mehl-Schoulder, BJDU 1/98, "tant par ses caractéristiques exceptionnelles, que par la beauté du paysage dans lequel elle s'inscrit, cette plage présente un caractère remarquable", p. 14.

B- Les aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables pour la préservation des sites insulaires.

L'article L 146-6 a pour conséquence la préservation des espaces identifiés de tout aménagement. Cependant, le législateur a envisagé deux exceptions spécifiques pour ces espaces, ce sont les aménagements légers et les travaux d'entretien (1). Ces exceptions au strict principe de protection évitent "une clochardisation des îles" (2).

1- Les aménagements spécifiquement autorisés dans les espaces remarquables.

Outre les exceptions spécifiques des alinéas 2 et 3 de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme, il existe aussi une exception générale et commune à l'ensemble des dispositions du chapitre, prévue à l'article L 146-8 du Code de l'urbanisme. Ainsi échappent à l'ensemble de ces dispositions, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative, toute une série d'installations publiques: installations, constructions, aménagements de routes nouvelles et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la Défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et services publics portuaires autres que les ports de plaisance.

Les exceptions spécifiques à l'application de l'article L 146-6 sont de deux ordres, d'une part certains aménagements légers (alinéa 2) et d'autre part certains travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux (alinéa 3). Malgré la distinction soulignée par les différents alinéas, dans les espaces protégés seuls des aménagements légers sont possibles. Cette condition de légèreté est impérative et préalable à tous les aménagements pouvant être implantés dans les espaces identifiés à l'article L 146-6.

Des aménagements légers peuvent donc être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou le cas échéant à leur ouverture au public. Le législateur de 1986 avait renvoyé à un décret (finalement deux¹⁰⁹) le soin de définir la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements. Au terme de l'article R 146-2 du CU l'alternative est la suivante dans la première des exceptions autorisées:

⇒ Il s'agit des chemins piétonniers et objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion ou à leur ouverture au public. Une enquête publique doit être réalisée dans les cas prévus par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 modifié (travaux dont le coût est supérieur à un million de francs).

¹⁰⁹ Décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application des dispositions du CU particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, JORF 24/09/89, p. 12130 et le décret n° 92-838 du 25 août 1992, JORF 26/08/92.

L'objectif du décret est de permettre des aménagements qui soient réversibles et qui ne nuisent pas au site. Ces objets mobiliers correspondent à un aménagement léger à vocation contemplative des espaces protégés. Les chemins sont à destination piétonnière exclusive et la consistance des travaux de leur établissement est limitée au strict nécessaire. Par objet mobilier, il faut comprendre par exemple les bancs, poubelles, panneaux d'information et de signalisation implantés discrètement, posés sur le sol ou fondés superficiellement ¹¹⁰, le respect de la condition du moindre impact s'impose.

⇒ le décret du 25 août 1992 a créé une deuxième catégorie d'aménagements légers pour répondre aux besoins de développement des activités exercées dans les espaces sensibles. L'article R 146-2 b) autorise les aménagements nécessaires à l'exercice d'activités agricoles, de pêche et cultures marines, conchylicoles, pastorales ou forestières qui ne créent pas de SHON ou les locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés nécessaires à l'exercice de ces activités pour répondre aux prescriptions des règlements sanitaires nationaux ou communautaires.

Ces activités ici envisagées sont réalisables à plusieurs conditions, leur localisation ne doit pas dénaturer le caractère des lieux dans lesquels elles sont implantées, des nécessités techniques impératives, clairement énoncées justifient cette localisation qui ne saurait être assimilée à une simple commodité. Les aménagements nécessaires à l'exercice de ces activités sont assujettis à l'enquête préalable régie par la loi du 12 juillet 1983 en raison de leur localisation dans des espaces remarquables sensibles du littoral, et dès lors que leur emprise totale est supérieure à 200 mètres carrés s'ils sont entièrement situés sur le domaine public maritime et, dans tous les cas, dès lors que leur montant total est supérieur à un million de francs.

Pour les travaux nécessaires aux activités visées limitativement à l'article R 146-2 du CU, il peut s'agir de bassins aquacoles lesquels sont susceptibles de modifier le paysage et/ou de porter atteinte au maintien de la faune et de la flore ou encore de routes et chemins destinés à desservir des exploitations qui peuvent nuire aux équilibres biologiques ou paysagers. Aussi la condition du moindre impact l'emporte-t-elle sur les conditions financières ou de superficie et sur celles de soumission à l'enquête publique définies à l'article 2 du décret du 20 septembre 1989.

Pour la seconde des exceptions spécifiques autorisées dans les espaces caractéristiques ou remarquables, les aménagements légers admis peuvent avoir pour objet la conservation ou la protection de ces espaces (alinéa 3). Cependant la note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989 précise qu'il peut s'agir de certains travaux de stabilisation de dunes, hydrauliques ou forestiers. Si bien que de lourdes opérations de défense contre la mer pourraient aussi être déclarées légales car nécessaires à la gestion et à la conservation de ces espaces même si la condition de légèreté n'est alors plus remplie.

¹¹⁰ Note technique annexée à la circulaire du 10/10/89 relative à l'application des articles L 146-6, R 146-1 et R 146-2 du CU préservant certains espaces et milieux littoraux.

Finally, certain human activities are strictly authorized in the littoral spaces most sensitive preserved according to the provisions of article L 146-6. Certainly, these activities contribute to artificializing nature or more exactly to domesticate it. These spaces are then de-natured, they have lost their natural character, but it does not seem that these activities or amenities have made them lose their remarkable character as long as their small size and their importance remain compatible with the characteristics of the site. Also strange that it may appear, certain human activities (for example aquaculture) present on remarkable sites contribute to making the site characteristic of the littoral. They conciliate with the specificities of the environment. Activities directly linked to the exploitation of resources (conchyliculture, ostréiculture) offer complementary development potentialities for insular environments weakened by a mono-activity tourism.

2- De nécessaires aménagements pour éviter la "clochardisation des îles".

While the spaces and environments to be protected are integrated into the POS by an appropriate zoning (in principle in zone ND), the authorized amenities appear in the POS regulation. All other works and amenities mentioned in the regulation cannot be implemented, nor a fortiori authorized in the spaces and environments preserved. It results notably that the amenagement of terrains, permanent or seasonal for the reception of campers or caravans, as well as the isolated practice of camping and caravaning cannot be admitted, in accordance with the joint provisions of articles L 146-6 and R 443-10 al.1 of the Urbanism Code. If this type of amenities appears nevertheless necessary for the reception of the public, it does not seem that they are strictly necessary for the opening of these spaces to the public. An anarchic development of these amenities would be on the contrary degrading for these remarkable sites. Only the problem that arises is not only landscaping (plastic bags full of debris, bidons serving as showers attached to trees...). The amenagement of these spaces and environments also concerns public safety and health. In fact, in wooded spaces where access for firefighters is complicated, the risk of fire would be aggravated. Sanitary amenities made by campers could threaten to overflow into wells or oyster marshes.

The application of the littoral law combines with other legislative provisions in particular with the law on water and that on landscapes. At the occasion of its application, the prefect can recall article 1^{er} of the law n° 92-3 of January 1992 on water which states that water is part of the common heritage of the nation. Its protection, its management and its development are of general interest. The main objective of the law is to ensure a balanced management of the water resource which must be translated by the respect of the equilibrium of aquatic ecosystems, wetlands and their specific richness and by the necessity of

prendre en compte dans tout projet ou opération d'aménagement, les impératifs de la protection de la qualité des eaux superficielles, souterraines et maritimes. La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 renforce les dispositifs visant la protection et la mise en valeur des paysages, et notamment dans le cadre des opérations d'urbanisme depuis la planification jusqu'aux autorisations d'occupation du sol. L'article L 123-1 du CU est complété pour que le POS prenne en compte la préservation de la qualité paysagère et la maîtrise de leur évolution. Dans le POS, il est ainsi prévu d'identifier et de délimiter des éléments de paysages à protéger et à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique, et de définir, le cas échéant les prescriptions de nature à assurer leur protection...

Les dispositions des lois littoral, paysage et celle sur l'eau sont toutes impliquées dans la notion d'aménagement léger autorisé dans les espaces remarquables. Parce que les notions telles que le naturel, le paysage, le remarquable ou encore le caractéristique sont porteuses de contradictions, il devient difficile aux autorités compétentes en matière d'urbanisme de concilier toutes les exigences législatives.

En milieu insulaire, les exigences s'avèrent encore plus rapidement contraignantes quand il est par exemple question d'installer des blocs sanitaires destinés au public usager de ces plages archi fréquentées, situées en site classé et correspondant à un zonage ND L 146-6. Intéressons-nous à deux demandes déposées par la mairie de l'île d'Yeu, en vue d'édifier, en bord de plages, deux petites constructions à usage de sanitaires publics. Ces demandes concernaient deux des plages les plus fréquentées de l'île, la plage des Sabias et la plage des Vieilles, toutes deux situées dans le site classé de la Côte sauvage (classement mai 1995). Aussi ces projets devaient-ils non seulement recueillir une autorisation spéciale du ministre de l'environnement mais aussi leur positionnement et leur faible volume ne devaient pas être de nature à perturber le site. Plage des Sabias, la construction s'est réalisée en profitant "d'une dent creuse" observable dans le double alignement des cabanes de pêcheurs typiques de l'île d'Yeu, dont l'aspect et l'agencement parallèle à la plage contribuent au pittoresque des lieux (création en volume identique à ceux des cabanes).

Outre ces considérations de procédure (autorisation spéciale du ministre de l'environnement) ou celles plus esthétiques (inscription dans le paysage pittoresque des lieux), les élus ont dû corriger leur POS pour se conformer aux exigences de légalité (la réglementation du POS n'autorisait pas la poursuite des projets). Les projets de ces deux constructions ont été acceptés et réalisés eu égard à la modestie des projets mais surtout à leur utilité publique (salubrité et hygiène publiques). Cet exemple illustre combien il est important d'autoriser quelques modestes aménagements pour garantir la propreté des lieux, soit en termes plus juridiques, pour s'assurer de la conservation et de la protection des milieux caractéristiques ou remarquables du littoral.

Sans urbaniser ces espaces, il est au demeurant indispensable de les "humaniser" (c'est à dire d'aménager une présence humaine dans ces espaces naturels préservés ouverts au public). *"Le paysage est fait de dualités, et organisé par des contradictions (..), de l'idéal et du matériel, du culturel et du naturel, (..) de l'imaginaire et du physique, (...) du sensuel et du spirituel, (...) du subjectif et de l'objectif..."*¹¹¹. *"Il faut (...) restituer les sociétés dans les milieux dits naturels (...) il faut aussi restituer les milieux dits naturels dans les sociétés qui les utilisent ou qui les ont utilisés (...)"*¹¹². Au demeurant une difficulté persiste.

A vouloir du rêve et du service, on risque de ne plus distinguer le "site remarquable" du "site touristique". Or, le tourisme est effectivement au cœur de l'économie insulaire, mais aussi au cœur de ses problèmes. La pression multiforme qu'il exerce (excursionnistes à la journée, résidents secondaires, plaisanciers, colonies de vacances) peut être très dévastatrice. L'organisation de la fréquentation touristique constitue un enjeu majeur pour la plupart des petites îles côtières.

¹¹¹ BERENGUIER (Ch.), "Manières paysagères", Géodoc n° 35, Institut Daniel Foucher, UFR Géographie et aménagement, Université de Toulouse le Mirail 1991, p.6 (cité par MARTIN (G.), " loi littoral: identifier les espaces remarquables au sens de l'article L 146-6", BJDU 5/98, p.329).

¹¹² BERTRAND (G.), "La nature en géographie: un paradigme d'interface", Géodoc n°34, Toulouse, 1991, p.6 (cité par MARTIN (G.) au BJDU 5/98, p.329).

CHAPITRE 2

Le tourisme insulaire, conciliation entre aménagement et protection des îles

Concilier développement économique et préservation de l'identité insulaire, c'est le défi quotidien des élus îliens. Aujourd'hui, l'identité sociale et culturelle des territoires insulaires ainsi que leurs richesses écologiques et patrimoniales sont fragilisées par une attractivité, encore croissante pour longtemps selon les observateurs du tourisme insulaire. Bien plus qu'un simple effet de mode, les îles sont des destinations très prisées. Chaque été, les touristes sont de plus en plus nombreux à débarquer sur le sol insulaire. Les îles commencent à connaître la saturation et à ressentir les effets négatifs de leur succès touristique: altération du lien social, banalisation des paysages, perte d'indépendance vis à vis du continent... Les densités de population atteintes pour quelques semaines suffisent à perturber l'équilibre de ces espaces naturels insulaires. Les autorités islaïses sont obligées de tenir compte des conditions de fréquentation touristique des espaces et milieux littoraux pour implanter les équipements d'accueil correspondants, sans négliger toutefois la préservation durable de ces espaces littoraux.

Sur les îles, la tension entre développement durable et protection se manifeste particulièrement dans l'organisation de la fréquentation touristique (**section 1**). Dès lors la capacité d'accueil de l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme se rapproche de la capacité de charge touristique. Une gestion équilibrée du territoire insulaire ne se conçoit qu'à partir d'une action concertée des élus avec les différents services déconcentrés et décentralisés de l'Etat. Il est impératif de réussir dans les îles, "espaces laboratoires", un développement équilibré car les problèmes des îles aujourd'hui seront demain ceux de tout le littoral. C'est pourquoi lorsqu'il acquiert des sites littoraux pour en préserver leur vocation naturelle, tout en les rendant accessibles au public (quand cela est possible), le conservatoire du littoral se place dans une perspective d'aménagement durable et de valorisation de l'espace insulaire. Le milieu associatif constitue un autre facteur dynamisant de l'aménagement et de la protection des îles. Entre l'intervention du conservatoire du littoral et la diversité du tissu associatif, une action coordonnée et concertée se fait jour sur les îles (**section 2**).

Section 1- L'organisation de la fréquentation touristique insulaire

La fréquentation touristique des territoires insulaires est au cœur de la problématique d'aménagement et de gestion des îles. L'augmentation de la masse de visiteurs est liée à un engouement significatif du public qui recherche sur le littoral et plus particulièrement sur les îles le dépaysement, l'exotisme, l'aventure. Les conséquences sont multiples au plan environnemental, économique et social. Afin de préserver un certain équilibre des milieux littoraux, la loi littoral commande de déterminer une capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser (A). La notion de capacité d'accueil ou plus exactement de capacité de charge touristique est indiscutablement liée aux rotations maritimes (B).

A- Détermination de la notion de capacité d'accueil en milieu insulaire.

Les documents d'urbanisme doivent tenir compte d'un certain nombre d'impératifs identifiés par la loi à partir desquels s'effectue la détermination de la capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser (1). La portée de cette notion est capitale en terme d'équilibre du territoire insulaire (2).

1- Contenu de la notion de capacité d'accueil en milieu insulaire.

La notion de capacité d'accueil est si floue qu'elle est sous utilisée en matière contentieuse. Rares sont les recours invoqués sur le fondement de l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme, or il est certain qu'un recours sur ce fondement conduirait presque systématiquement à une annulation du POS. Méconnue parce qu'elle est extrêmement difficile à appliquer, le rapport de présentation du POS doit pourtant obligatoirement faire état de cette notion. Le rapport de présentation doit justifier cette notion, son évaluation doit être raisonnable eu égard à la situation géographique, économique et sociale de l'entité territoriale concernée.

La capacité d'accueil est censée refléter l'équilibre du territoire communal littoral dans les documents d'urbanisme. L'article L 146-2 reprend les principes généraux d'équilibre applicables à l'ensemble des documents d'urbanisme et sur l'ensemble du territoire (article L 110 et L 121-10 ou L 123-1 du CU). Il permet d'obliger les communes à organiser l'aménagement de leur territoire en évitant une politique d'urbanisation surdimensionnée à tout va, réflexion fondamentale pour les îles. Obliger les acteurs insulaires à se pencher sur le contenu de la notion de capacité d'accueil revient à leur poser la question de l'avenir du développement de leur île. Le législateur souhaite que les acteurs locaux conditionnent leurs partis d'urbanisme en fonction des différentes dispositions et préoccupations que la loi littoral énonce. Les dispositions de la loi littoral engagent les autorités locales à être actrices de leur aménagement, non qu'elles subissent les

métamorphoses territoriales d'un aménagement qui leur aurait échappé. Il devient indispensable que ces acteurs locaux anticipent pour préserver au maximum leur patrimoine, et avant que le développement insulaire ne soit compromis par une politique du fait accompli. C'est pourquoi la loi littoral énonce plusieurs paramètres qui doivent guider les élus dans la détermination de la capacité d'accueil du territoire dont ils sont responsables:

- la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L 146-6;
- la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes;
- les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

La réflexion sur la capacité d'accueil porte sur un potentiel spatial des espaces et sur la présence d'équipements. L'appréciation de la capacité d'accueil ne saurait se réduire à la quantification de surfaces urbanisables. La portée de la notion en serait d'autant plus amputée que sur les îles les surfaces urbanisables sont limitées. E. Le Cornec remarque alors que meilleur aurait été de dire "*capacité d'accueil des espaces aménagés et à aménager pour tenir compte des travaux, équipements et activités autres que ceux de l'urbanisation, en particulier les équipements d'infrastructure*"¹¹³.

Dans un premier temps, la détermination de la capacité d'accueil spatiale prend en compte l'ensemble des facteurs limitants que constituent les dispositions des lois d'urbanisme et d'aménagement, les servitudes et les facteurs liés au territoire que peuvent être le paysage, les milieux naturels et les écosystèmes, les zones humides, les activités primaires... En effet, la notion de capacité d'accueil varie dans l'espace et dans le temps car elle est attachée à un contexte littoral propre.

Une fois ce cadre spatial défini, les possibilités offertes seront analysées au regard d'éléments techniques qui peuvent aussi constituer des facteurs limitants. Ce sont les infrastructures de voirie, de stationnement, de desserte en eau potable et les réseaux d'assainissement. L'existence et la capacité d'équipements publics est une véritable problématique insulaire. Les voitures ne sont pas toujours autorisées sur les îles (exemple Bréhat), mais là où elles le sont, les voies de circulation sont très encombrées, vite saturées en période estivale ce qui pose de sérieux problèmes de sécurité entre la circulation des cyclistes peu révérencieux des règles élémentaires de conduite et celle des automobilistes, sans compter les nuisances sonores, la dégradation des sites naturels fragiles¹¹⁴.

¹¹³ LE CORNEC (E.), "Loi littoral. Code de l'urbanisme", juriscasseur environnement, fasc. 510-12, n° 6.

¹¹⁴ Belle île a fait le pari de la voiture électrique, "depuis des années, les élus du port principal d'accès à Belle île ne savaient plus comment régler les énormes problèmes de circulation qui paralysent, en juillet et en août, le cœur du Palais, au pied de la citadelle Vauban"...succès du système des navettes électriques, silencieuses et non polluantes, Ouest France, 27 juillet 1999, p.6.

Le thème du traitement des déchets et de leur évacuation sur le continent est un autre sujet épineux. La réexpédition des déchets sur le continent coûte cher aux communautés insulaires d'autant que la plupart des décharges traditionnelles sont saturées et que la mise en place du tri sélectif ne s'est pas encore généralisée sur les îles¹¹⁵ (alors que cela facilite et limite le transport).

En matière d'eau, seule l'île de Sein recourt au dessalement, les autres ont recours à leurs ressources propres (forage, retenue d'eau) ou sont reliées au continent par une canalisation (ex. Yeu).

Les systèmes d'assainissement sont encore une autre des préoccupations majeures des élus insulaires. Par exemple, la capacité de la station d'épuration de l'île d'Yeu (5000 équivalents/ hab.) ne correspond plus aux flux d'eaux usées qu'elle doit traiter (la population passe de 5000 à 25000 habitants l'été). Sur les îles, le taux de raccordement aux réseaux collectifs reste mineur. Deux îles sont même totalement dépourvues d'assainissement collectif. La capacité des équipements et infrastructures en milieu insulaire est très souvent dépassée par les flux de population en période estivale¹¹⁶.

La population permanente et estivale se montre soucieuse de trouver un cadre de vie agréable où la qualité intrinsèque du milieu et des paysages est respectée, où la qualité des services n'est pas une fonction décroissante du taux de fréquentation (déplacement difficile, saturation des sites) et où l'accès aux zones attractives demeure sans contraintes fortes. Il y a donc un équilibre à trouver entre l'aptitude physique du milieu à accueillir et son aptitude à se développer économiquement. Il est intéressant de prendre en compte "*la capacité d'encaissement du milieu naturel récepteur d'effluents polluants engendrés par les activités humaines*" signale E. Le Cornec¹¹⁷. La capacité d'encaissement du milieu trouve un écho particulier sur les îles où la surfréquentation estivale occasionne de sérieuses menaces pour la préservation des sites insulaires.

Selon les dispositions de l'article L 146-2, le document d'urbanisme doit proposer un projet de développement prenant en compte tous les éléments qui sont nécessaires à la préservation de la qualité des milieux naturels et des paysages de l'île mais aussi tous ceux qui sont indispensables au maintien d'activités économiques. Ces activités tournent pour la plupart autour du tourisme or la recherche de la satisfaction des besoins touristiques entraîne inévitablement un suréquipement. Ce suréquipement alimente le phénomène d'artificialisation inéluctable des milieux insulaires, lesquels ne sont plus que des sites touristiques. L'île perd alors les charmes de son authenticité, sans qu'il soit néanmoins question de vouloir la figer dans une attitude passéiste.

¹¹⁵ " L'île de Batz se met au tri sélectif ", Environnement Magazine, n° 1576, avril 1999, p. 19.

¹¹⁶ à Belle -Ile, les déchets sont broyés et ensevelis dans un centre d'enfouissement technique qui arrivera à saturation dans moins de 5 ans. Le district a abandonné l'idée de réaliser une usine d'incinération d'un coût trop important pour le tonnage traité. On envisage donc le transport des ordures ménagères vers le continent. Ce qui fait monter le traitement de la tonne de déchets à 3500 ou 4000 francs alors qu'il est estimé à 1000 francs sur le continent.

¹¹⁷ LE CORNEC (E.), "Loi littoral. Code de l'urbanisme", juriscasseur environnement, fasc. 510-12, n° 7.

La détermination de la capacité d'accueil fait aussi apparaître la capacité financière des collectivités insulaires à réaliser des équipements supplémentaires. Les structures intercommunales ont ici un rôle à jouer pour catalyser les apports financiers¹¹⁸.

La capacité d'accueil se révèle être une notion fondamentale mais de quantification délicate¹¹⁹. Sur les îles, la capacité d'accueil emporte implicitement l'existence d'un seuil à ne pas dépasser. Son estimation porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer et prend en compte les espaces naturels qu'il faut préserver d'une fréquentation excessive. Sous l'angle du contexte insulaire, il devient particulièrement intéressant d'appréhender cette notion comme la capacité de charge touristique.

2- La capacité d'accueil insulaire ou la capacité de charge touristique

Les préoccupations de l'article L 146-2 ne sont pas seulement spatiales, il s'agit de la maîtrise de l'accueil et non pas uniquement de la localisation de cet accueil. *"L'article L 146-2 moins strictement géographique est conforme à une démarche d'aménagement du territoire plus volontaire"*¹²⁰. Les autorités locales ne peuvent faire l'économie d'un indicateur de fréquentation pertinent dès lors qu'elles recherchent la mise en valeur de leur territoire. En effet, passé un certain seuil de fréquentation, le tourisme engendre plus d'inconvénients que d'avantages. Une "surcharge touristique" pendant la haute saison peut provoquer quelques tensions entre les touristes et les insulaires et une rupture de la convivialité entre les deux communautés. L'oisiveté et la richesse de quelques résidents secondaires peuvent apparaître choquantes pour une communauté insulaire aux revenus modestes. Aussi, *"les îliens hésitent parfois entre des attitudes d'ouverture et de repli"*¹²¹. Quand bien même le tourisme s'impose comme la seule voie de développement économique insulaire pour bon nombre d'îles victimes de la dépopulation, l'activité touristique ne doit pas transformer les îles en territoires à fonction uniquement récréative.

Les îles sont face à un enjeu, trouver des formes de fréquentation en accord avec les caractéristiques environnementales îliennes. Plutôt que de limiter la fréquentation, il leur est préférable d'étaler les flux de visiteurs, d'autant que fixer un (introuvable) seuil soutenable de fréquentation soulève trop de difficultés matérielles et politiques. Dans la mesure du possible, la réflexion sur la capacité d'accueil touristique associe la détermination d'un stade de développement touristique acceptable et la définition de types de tourisme. Les îles sont des territoires disposant de nombreuses potentialités et richesses culturelles, historiques environnementales susceptibles d'être mieux exploitées. La forte fréquentation d'un nombre limité

¹¹⁸ le SIVOM du canton d'Auray permettra de doter Hoëdic d'un système d'assainissement par lagunage. Le district de Belle -Ile s'engage jusqu'à 2005 sur un budget de 3 millions de francs HT par an destiné à l'assainissement.

¹¹⁹ instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral.

¹²⁰ MESNARD (A.H.), "Maîtrise du littoral et activités touristiques", RJE n° spécial 1997, p.49.

¹²¹ Pinard (D.), secrétaire général de l'APPIP (Association pour la Promotion et la Protection des Iles du Ponant).

de sites (par rapport aux potentialités) et celle de sites fragiles ne pouvant plus supporter un tel nombre de visiteurs entraîne un déséquilibre du territoire. Le déséquilibre observé prouve la défaillance du contrôle et l'absence de canalisation du flux touristique.

A la question de savoir si la fréquentation est un problème (augmentation des aménagements, contraintes sécuritaires supplémentaires, accroissement des coûts de gestion pour les propriétaires et la collectivité), il n'est pas certain qu'il faille nécessairement répondre par l'affirmative. Il convient en premier lieu d'informer, d'éduquer les populations. Ainsi, dans la plaquette promotionnelle des Iles du Ponant, il est rappelé quelques recommandations aux visiteurs (ne pas cueillir des espèces protégées, observer le tracé des chemins et sentiers, véliplanchistes et plaisanciers éviter de débarquer, en période sensible, sur des îles ou îlots qui servent de sites de nidification, utiliser les poubelles à disposition...). Par ailleurs, la plaquette conseille de visiter les îles en dehors de juillet et août....

La sensibilisation du public aux contraintes insulaires doit aboutir à un meilleur respect de l'environnement insulaire. Pour mieux "digérer" ce flux touristique, les autorités doivent non seulement mieux répartir la vague des touristes qui débarquent (inviter les visiteurs à s'éloigner de la proche périphérie des zones d'embarquement/débarquement en leur signalant l'ensemble des sites dignes d'intérêt) mais aussi attirer et développer le tourisme hors saison (tarifs attractifs de location en hiver)¹²². La participation des populations îliennes est capitale. Les îlais doivent être acteurs de la mise en valeur de leur île, pour ne pas ressentir la saison touristique comme une invasion de leur île. Le système de l'hébergement chez l'habitant donne aux résidents permanents l'occasion de s'impliquer dans cet accueil, ce qui valorise leur statut d'insulaire. En outre ce système permet de redonner aux femmes une place dans la société insulaire¹²³ et de leur assurer une indépendance financière, ou tout au moins de constituer un complément de revenu pour le foyer.

La détermination de la capacité d'accueil intègre les moyens de réguler la pression touristique. Dans le contexte insulaire, la portée de la notion de capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser de l'article L 146-2 rejoint celle du concept de capacité de charge touristique défini comme suit par l'Office mondial du tourisme:

" le concept de capacité de charge vise à établir en termes mesurables le nombre de visiteurs et le degré de développement qui sont susceptibles de ne pas avoir de conséquences préjudiciables aux ressources. C'est la capacité qui peut être atteinte sans dommage physique pour le milieu naturel et pour le milieu artificiel, sans dommage social/ économique pour la communauté et la culture locales ou sans nuire au juste équilibre entre le développement et la

¹²² ce qui est plus compliqué dans le cas des petites îles qui disposent de peu d'hébergements comme Sein ou Chausey et doivent se contenter de visiteurs à la journée, sensibles aux conditions météorologiques et générant de faibles retombées financières.

¹²³ La femme tenait une place très importante dans la société insulaire puisque les hommes étaient souvent absents, partis à la pêche ou engagés dans la marine de commerce.

conservation...En termes statistiques, c'est le nombre de visiteurs qui peuvent se rendre à un endroit à n'importe quelle période de pointe ou pendant une année sans qu'il en résulte une perte d'attraction ou des dommages pour l'environnement. On peut dire en termes généraux qu'il y a saturation ou dépassement de la capacité de charge lorsque les mouvements de personnes dépassent temporairement le niveau acceptable par l'environnement physique et humain de la zone d'accueil".

Actuellement à l'échelle des petites îles côtières qui intéressent notre étude, la gestion porte essentiellement sur le contrôle des paramètres environnementaux et de la fréquentation touristique. Mais les politiques de gestion sont à l'image de la diversité des îles. Elles se font à différentes échelles et cherchent à tenir compte des caractéristiques remarquables et propres aux îles. A l'échelle de l'archipel, ce sont les relations et les équilibres entre les îles qui sont prioritairement à prendre en compte. A l'échelle des îles de grande taille, les équilibres démographiques, la répartition de la population et l'usage des sols deviennent importants à maîtriser. Dans la typologie insulaire des petites îles côtières, le plus immédiat pour les autorités locales est de concilier leurs spécificités insulaires avec les enjeux du tourisme, et ce dans une perspective de développement durable de leur territoire.

B- Le rôle clef des rotations maritimes.

Il est évident que le maintien de la population dans l'île et son développement supposent que l'accès au continent ne soit plus un problème. Pour répondre tout au long de l'année aux exigences de la notion de continuité territoriale, un service public de liaisons maritimes doit s'organiser (1). Si les liaisons conditionnent pour beaucoup l'affluence touristique, il n'apparaît pas qu'elles puissent à elles seules maîtriser l'accès aux îles (2).

1- Les liaisons maritimes, instrument de la continuité territoriale.

La desserte maritime constitue le cordon ombilical entre l'île et le continent, l'île conserve ainsi un lien vis à vis du continent. Mais hormis le point commun de n'être accessible que par mer (ou par air), la situation géographique des îles fait apparaître une grande diversité. Il faut cinq minutes de traversée pour atteindre le continent depuis l'île aux Moines, mais une heure et demie pour se rendre à Ouessant. Ensuite après la traversée maritime, il y a le temps mis pour atteindre une agglomération importante. Là encore les îles ne sont toutes dans la même situation. Groix est par exemple à quarante-cinq minutes de la principale agglomération du Morbihan tandis que Yeu est à plus d'une heure de traversée du continent et à plus d'une heure en voiture de Nantes. Ce n'est

pas strictement la mer qui crée l'isolement, c'est d'abord l'éloignement de l'île par rapport à un centre économique, culturel et social. Sur chaque île il y a au moins un centre de soins et une infirmière, et le plus souvent des médecins. Belle-Ile dispose même d'un hôpital et toutes les îles sont accessibles aux hélicoptères de la Sécurité civile. Mais c'est sur le continent que les îlais devront aller consulter les médecins spécialistes. C'est la raison pour laquelle les îles sont desservies toute l'année, chaque jour, par au moins une liaison maritime.

Avant 1840, les liaisons des îles atlantiques avec le continent par voiliers étaient aussi squelettiques qu'aléatoires et il n'existait de port qu'à Belle -Ile. Longtemps, les navires de pêche assurèrent la fonction irrégulière de bateaux-poste. Les premières lignes de services de bacs réguliers furent établies après la Seconde Guerre mondiale mais l'attente pouvait être fort longue. Aujourd'hui les dessertes maritimes ont gagné en capacité, en fiabilité, en rapidité, en fréquence et en confort. Mais l'accessibilité reste inégale et l'insularité engendre quelques complications en matière d'enseignement.

Chaque île assure une scolarité en école primaire et pour le premier cycle secondaire, à l'exception des îles les plus proches du continent (Bréhat, Moines, Arz, Aix). Pour poursuivre leurs études supérieures, les jeunes îlais quittent obligatoirement leur île et n'ont plus toujours l'envie d'y revenir et surtout la possibilité. Pour revenir s'installer et travailler sur l'île, ils ont besoin d'un logement et d'un emploi or il n'est pas certain qu'ils puissent trouver un emploi correspondant à leur qualification et la pression immobilière fait monter les prix de l'immobilier. L'exode des jeunes insulaires explique la progressive dépopulation des îles¹²⁴. Certains expriment quelques difficultés à se réadapter au milieu insulaire le temps d'un séjour pour retrouver la famille. Après l'anonymat des villes, la totale liberté d'aller et venir, ils ont le sentiment d'étouffer. L'île fonctionne en vase clos, dans ce contexte de promiscuité, ils se sentent surveillés, observés, exactement comme dans les tous petits villages de campagne. Seulement sur une île, il ne leur est pas possible de s'évader à toute heure, les sorties du territoire insulaire sont tributaires des horaires de bateaux (et avant les bateaux à fond plat, pour quelques îles, les marées imposaient leur rythme).

A l'inverse, si ces jeunes qui travaillent sur le continent ont l'intention de revenir passer le week-end en famille, pendant la haute saison, ils devront s'inquiéter de réserver leur billet de passage des mois à l'avance. En saison, chaque déplacement sur le continent est prévu, organisé à l'avance. L'insularité apparaît sous un nouvel angle, celui de la contrainte horaire. Un rendez-vous d'une demi-heure chez un spécialiste peut prendre plus d'une demi-journée, rater à quelques minutes le dernier bateau du soir, c'est se retrouver dans l'impossibilité de rentrer passer la nuit chez soi.

¹²⁴ Entre 1911 et 1990, les îles ont perdu la moitié de leur population. En annexe, les données du recensement général de population 1999, sur les îles du Ponant, p. 119.

Les rotations maritimes représentent symboliquement la continuité territoriale avec le continent mais celle-ci n'est pas permanente. Les rotations maritimes constituent un lien fictif entre l'île et le continent. Au demeurant, l'amélioration des transports a rendu les îles encore plus dépendantes et a réduit à rien la part de l'auto-approvisionnement, les importations ne cessent de croître, par exemple en matière d'énergie, de produits industriels, de matériaux de bâtiment. La maîtrise des circulations échappe encore un peu aux insulaires qui du coup, psychologiquement, dans leur perception de l'espace se sentent davantage isolés. Les liaisons maritimes sont un lien essentiel avec le continent pour les insulaires.

Un autre lien tout aussi ténu existe. C'est celui qui identifie une population îlienne à un territoire insulaire donné. Il s'agit du lien entre une îles et les habitants qui lui sont rattachés. L'appréciation en est extrêmement délicate. En effet, qu'est ce qui justifie la qualification de résidents insulaires? Quels sont les critères qui permettent de justifier un lien suffisamment significatif avec l'île au point de recevoir l'appellation d'insulaire?

Concevoir un lien très strict d'appartenance à l'île suppose une volonté de la part des autorités locales de préserver un patrimoine insulaire identitaire. Le lien d'identité se concrétise matériellement par la carte d'insulaire. La possession d'une telle carte conditionne l'application de tarifs particuliers sur le service public de liaisons maritimes (des subventions sont accordées pour financer les passages des insulaires par les collectivités locales intéressées). L'obtention de la carte d'insulaire est très recherchée pour les avantages financiers qu'elle procure à l'occasion des passages sur le service public de liaisons maritimes. Mais qui correspond le plus légitimement au profil insulaire: le retraité venu s'installer sur l'île pour y vivre six mois par an ou le fils d'insulaires qui travaille sur le continent mais qui a passé toute son enfance sur l'île ?

Les municipalités îliennes doivent faire un choix, ou elles distribuent largement cette carte ou elles imposent des conditions sévères dans l'objectif de préserver une identité insulaire. A Belle-Ile une association a formé un recours devant le juge administratif. L'Association des Belle-îlois Exilés revendiquait les conditions insulaires pour le passage maritime. Le juge administratif a tranché en faveur du droit du sol. Le statut d'insulaire appartient à ceux qui habitent l'île, le lien affectif ne suffit pas comme rattachement à l'île.

Puisque tout au long de l'année, chaque île est desservie au moins une fois par jour, les îles peuvent alors orienter leur politique touristique. La plaquette des îles du Ponant vante les charmes des îles au printemps, en automne et même en hiver sans insister sur les mois d'août et juillet. L'intérêt économique du tourisme n'étant plus guère contesté, la discussion est passée du stade "pour ou contre le tourisme ?" au stade "quelle forme de tourisme?". L'acceptabilité d'une forte fréquentation touristique se réalise par un étalement dans la saison des fréquentations jusqu'à développer des formes de tourisme tout au long de l'année. Car le tourisme massifié, souvent

accueilli comme un bienfait providentiel a tendance à affaiblir, à fossiliser ou à éliminer les activités littorales traditionnelles? Les îles deviennent ce "tout-tourisme" aux effets dévastateurs. Dans les îles, les horaires déterminants des liaisons maritimes accentuent cet aspect de rush, d'invasion en haute saison¹²⁵.

Le tourisme ne constitue pas une activité pouvant être traitée isolément. Il conditionne le développement économique de l'île. Concomitamment, le maintien et le développement de cette manne dépendent largement de la performance et de l'adaptabilité des entreprises artisanales et commerciales. Le potentiel économique-touristique de l'île mérite autant d'attention hors saison que pendant la haute saison pour véritablement jouer sur les flux de fréquentation. Le renforcement du nombre et de la durée des séjours est autant lié au programme de développement des pôles d'animation qu'aux conditions dans lesquelles s'effectuent les rotations maritimes. Pourtant contrairement aux apparences, un service public de liaisons maritimes ne peut s'envisager comme un moyen efficace de réglementer l'accès aux îles et d'en moduler les flux de passagers. Des compagnies privées assurent aussi de nombreuses traversées, quant aux liaisons aériennes elles sont de plus en plus développées.

2 - Le difficile équilibre entre rentabilité et service public.

Dans l'ensemble, les îles disposent de ressources trop insuffisantes malgré l'économie touristique¹²⁶. Elles sont alors obligées de compter sur la solidarité continentale pour compenser les surcoûts de l'insularité.

Pendant longtemps le problème de l'accès au continent a été résolu par des initiatives privées et les collectivités locales n'ont pas eu à intervenir. Les compagnies qui assuraient le service de liaisons avec les îles sont devenues déficitaires, elles ont alors sollicité l'intervention du département. Cette intervention a pris des formes diverses, dans certains cas l'achat de navires, ou la prise en charge de déficit d'exploitation.... Aujourd'hui, il existe un véritable service public de liaisons maritimes avec les îles¹²⁷. La compétence des liaisons maritimes n'a été attribuée

¹²⁵ Certains jours d'été, la population est multipliée par 25 sur l'île d'Aix,. A Bréhat 70% du parc immobilier est constitué de résidences secondaires, tandis que Yeu voit débarquer 1000 à 3 000 touristes d'un jour dénommés les papiers-gras. La densité humaine passe de 2 hab./ha à 24 et même 72 pour l'espace touristique utile.

Voir en annexe, le tableau de présentation des îles membres de l'APPPI, p. 122.

¹²⁶ Plus de 1,6 million de personnes débarquent chaque année sur les îles. Ce flux génère des emplois directs dans l'hébergement la restauration... et indirects (artisans du bâtiment, compagnies maritimes..).

¹²⁷ A Yeu, il s'agit de la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée. A Belle île, Groix, Houat et Hoedic, le département intervient par le biais d'un cocontractant à qui il délègue le service public, la Compagnie morbihannaise et nantaise de navigation.

légalement à aucun niveau de collectivité territoriale. Le département intervient à titre facultatif. En général, les conseils généraux délèguent la gestion de ces lignes à une compagnie privée mais couvrent éventuellement des déficits d'exploitation.

La rentabilité de ce service public pose un problème majeur. Déficitaire pendant l'hiver, il est concurrencé pendant la haute saison par des compagnies privées ce qui l'empêche d'avoir un bilan équilibré. D'octobre à avril, les voyageurs sont rares mais les besoins de transports de marchandises demeurent. Or aucune île ne représente un marché suffisant pour justifier économiquement le maintien d'une ligne quotidienne fret et passagers toute l'année. C'est pourquoi les départements et les régions participent au financement d'infrastructures portuaires nécessaires tant sur le continent que sur les îles, ainsi qu'à la construction de gares maritimes par exemple. Les élus réclament une réforme législative car il n'existe aucun moyen juridique d'exercer un monopole en matière de transport maritime dès lors que l'activité ne s'exerce pas en totalité sur le domaine public. Cette absence de protection aboutit à une dénaturation de la logique de service public. La collectivité qui crée un service public pour satisfaire la continuité territoriale et pour répondre aux exigences propres de la vie sur les îles se voit finalement contrainte, sous la pression existante ou potentielle d'une concurrence privée de passer d'une logique de service public à celle de la concurrence. Ce n'est effectivement qu'en captant une partie significative de la clientèle touristique en saison que les compagnies subventionnées peuvent réduire les prix de revient de l'exploitation sur l'ensemble de l'exercice.

La concurrence est sévère avec les compagnies autres que celles qui ont reçu délégation de service public. Dans un arrêt de principe de 1981 concernant l'accès à l'île de Porquerolles, le Conseil d'Etat a considéré que les collectivités territoriales organisant les services de liaisons maritimes ne pouvaient absolument pas créer de situations de monopole et interdire à des compagnies privées d'exploiter des lignes parallèles. Aussi, les collectivités sont partagées entre rentabilité et service public. Le danger est qu'à vouloir affronter la concurrence des compagnies privées, elles cherchent à accroître la capacité des bateaux et à augmenter la capacité des aménagements portuaires ce qui ne peut qu'entraîner une augmentation du nombre de passagers débarqués.

C'est à l'heure actuelle, l'une des problématiques qui se pose au Conseil Général de Vendée concernant le projet de terminal de Port Fromentine. En améliorant considérablement les conditions d'accessibilité des navires au terminal portuaire de Fromentine, le département offre à la Régie la possibilité d'envisager un aller retour en plus chaque jour, de quoi accroître le rythme des rotations et d'amplifier la pression touristique sur Yeu. Le projet séduit les insulaires par la qualité des services qui leur sera désormais offerte (véritable gare maritime qui permettra un embarquement à l'abri des intempéries, meilleure organisation des voies de circulation, davantage de sécurité), mais à supposer que le projet se réalise, il n'en constitue pas moins une menace pour

la préservation de l'environnement de l'île. L'incapacité du Conseil Général de Vendée à pouvoir contrôler l'acheminement des touristes sur Yeu constitue d'ailleurs l'une des principales objections de l'ADRULF (Association de Défense des Riverains et Usagers du Littoral de Fromentine) au projet d'aménagement portuaire¹²⁸.

En application des normes européennes, le risque de surfréquentation des îles n'est pas épargné. Tant que le marché sera suffisamment intéressant pour que des compagnies privées s'installent, les rotations maritimes seront appelées à se développer. Selon la DG IV de la Commission européenne *"toute entité en position dominante qui possède ou contrôle un ouvrage public ou une infrastructure, et en est par ailleurs l'exploitant, ne peut en interdire l'accès à un concurrent ou en limiter l'exploitation à des conditions moins avantageuses que celle de sa propre exploitation"*(Commission IV/ 134.174, Sealink/B paragraphe 1 du 11 juin 1992). La Commission européenne fait ici un rappel des dispositions du Traité de l'Union européenne relatives à la libre concurrence et aux abus de position dominante. Selon les termes de cette législation européenne, les compagnies subventionnées ne peuvent s'opposer à la venue d'autres compagnies privées qui souhaiteraient s'implanter sur le même site. La réalisation d'aménagements portuaires par des collectivités locales peut déclencher des idées chez les entrepreneurs privés. Alors, les liaisons les moins rentables seront définitivement abandonnées par les compagnies privées tandis que la concurrence ne cessera d'augmenter ailleurs. Le service public sur quelques liaisons maritimes ne pourra résister à la tentation d'augmenter les rotations ou la capacité des bateaux, la question de la capacité d'accueil des populations touristiques se posera avec encore plus d'insistance pour les autorités insulaires.

Section 2- Les acteurs d'une gestion coordonnée et concertée sur les îles.

L'aménagement, la protection de l'espace insulaire n'est pas l'œuvre des seules autorités locales. La prise de décision est issue de confrontations avec d'autres sources de pouvoir. La dynamique associative constitue un des modes de mise en valeur du patrimoine et de protection de l'environnement insulaire (A). Mais pour que s'instaure une véritable gestion coordonnée et concertée et que celle-ci aboutisse, le conservatoire du littoral se révèle un partenaire incontournable pour les îles (B).

¹²⁸ Déposition de l'ADRULF auprès de la commission d'enquête dans le cadre de l'étude d'impact concernant l'aménagement du terminal continental de la liaison maritime Yeu/ continent à Fromentine, 14 août 1997, p.16.

A- La dynamique associative sur les îles

Sur les îles il est intéressant de dresser une typologie du tissu associatif pour comprendre les tensions existantes en présence (1). Dès lors qu'il s'agit des îles, il y a lieu de s'arrêter au cas d'une association qui leur est spécifique en Manche et en Atlantique, l'Association pour la Promotion et la Protection des Îles du Ponant (2).

1- Typologie associative insulaire

Sur le littoral, le mouvement associatif reflète souvent des réactions de rejet du phénomène des grandes agglomérations. Il est certain que les mouvements associatifs sont associés à la défense du littoral contre les aménageurs locaux et autres promoteurs. *"Il révèle (aussi) un certain sentiment de paradis perdu devant la disparition d'un littoral totalement vierge c'est à dire non grignoté par le phénomène de mitage"*¹²⁹. Ces associations interviennent à divers titres, pour la protection d'un site donné ou plus largement pour la défense d'un cadre de vie. Elles profitent de la loi littoral pour s'engager dans un combat contentieux devant le juge administratif et suivent quelquefois une logique "jusqu'au-boutiste" pour empêcher toute nouvelle construction d'importance sur le territoire communal.

L'association Vivre l'île 12 sur 12 à Noirmoutier mène une activité contentieuse régulière. Fidèle à ses objectifs *"assurer la protection de la Nature et de l'environnement de l'île, sauvegarder sa flore, sa faune, ses réserves naturelles en tenant compte du milieu dont elles dépendent"*, elle pousse son action contentieuse jusque devant le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 26 mai 1996, Ministre de l'environnement).

D'autres associations moins procédurières s'orientent davantage vers le dialogue avec le public en privilégiant l'information. Par exemple, l'association des Amis de l'île d'Yeu a organisé la réalisation de panneaux d'information pour expliquer la fragilité des dunes et recommander le respect de ces milieux fragiles. On retrouve cette signalétique aussi bien sur la Côte sauvage que dans les vedettes rapides qui assurent la liaison maritime Yeu/le continent. Leur politique de sensibilisation se poursuit par le biais d'un Bulletin d'information des Amis de l'île d'Yeu. Le Bulletin d'information du premier trimestre 1999 contient un intéressant dossier pêche qui se propose d'expliquer la représentativité de ce pôle d'activités dans la vie économique de l'île. On peut aussi y lire un papier sur l'opération "Mille défis pour ma planète" pour laquelle deux jeunes de la Ligue de protection des oiseaux de Vendée ont organisé une découverte des milieux naturels et des oiseaux de l'île d'Yeu¹³⁰. Ce Bulletin d'information prend parti sur les initiatives de l'équipe

¹²⁹ CALDERARO (N.), "Construction du droit sur le littoral", Etudes Foncières, n° 74, mars 1997, p.25.

¹³⁰ Yeu...Demain, Bulletin d'information des Amis de l'île d'Yeu, n° 7, 1^{er} trimestre 1999, dossier pêche pp 4-6, dossier ornithologie pp 9-11.

municipale. Quelles soient critiques ou positives¹³¹, ces observations partisans permettent d'éclairer les estivants sur les polémiques qui animent l'île. Il n'y a pas une vérité insulaire qui serait celle de la municipalité. Ce genre de publication contrebalance les affirmations du discours officiel.

Afin de dresser une typologie des associations qui interviennent en milieu insulaire, on peut opérer un premier classement en fonction de leur assise territoriale.

Certaines associations développent une action au niveau régional et ont ainsi vocation à intervenir sur des îles. Le juge administratif surveille l'intérêt à agir de ces associations qui prétendent avoir la qualité pour agir. Par exemple, le Comité Régional d'Etude pour la Protection et l'Aménagement de la Nature (CREPAN) en Basse Normandie qui a pour objet social de "coordonner et de susciter toute activité en faveur de la protection et de l'aménagement de la nature en Basse Normandie" s'est associé à l'association ALGUE (Avenir du Littoral Granvillais Urbanisme et Environnement) pour demander au juge administratif le sursis à exécution d'un arrêté accordant à la SCI "les îles de Chausey" un permis de construire pour l'aménagement de gîtes et d'un restaurant dans la ferme de Grande Ile de Chausey. Examinant la recevabilité des demandes en première instance, la Cour d'appel administrative de Nantes précise que le CREPAN ne justifiait pas d'intérêt lui donnant qualité à agir, le champ d'investigation territoriale de l'association est ici trop vaste¹³².

En revanche, la Société d'Etude pour la Protection de la Nature en Bretagne (SEPNB) mène une activité de défense et de protection de l'environnement sur toute la Bretagne (et même davantage). Elle joue par ailleurs un autre rôle non moins important sur les îles. Sur l'archipel de Glénan, sur les îlots de Molène et sur l'île de Groix, la SEPNB gère des réserves ornithologiques. Pour certains, son action contentieuse aura une portée réduite parce qu'elle se trouve aussi être en position de gestionnaire. Elle pourrait avoir quelques difficultés à faire la part des choses entre son objet social qui la porte à s'engager dans une voie plus contestataire et son activité de gestion qui la pousse à plus de modération.

D'autres associations ont une vocation départementale avec une antenne insulaire. C'est par exemple le cas de l'ADEV (Association de Défense de l'Environnement en Vendée). L'ADEV est une association loi 1901, agréée par l'Etat, consultée au niveau départemental lors des commissions des sites et enquêtes publiques. Elle intervient localement, dans certains sites choisis en embauchant des jeunes en service civil spécialisés dans l'environnement. L'île d'Yeu fait partie

¹³¹ "saluons l'heureuse initiative municipale qui contribue à la mise en valeur de l'image de l'île d'Yeu. Cet été deux emplois jeunes ont été créés pour améliorer et gérer au mieux la venue des plaisanciers dans les mouillages "forains" très prisés autour de l'île. Equipés d'un zodiac, les jeunes sont allés au-devant des plaisanciers pour leur remettre une plaquette d'information sur l'environnement, leur présentant l'île et les informer des règles nautiques en vigueur. En outre, ils ont assuré un travail utile en récupérant les déchets et poubelles des bateaux de plaisance. Ils ont ainsi pour les plages les plus fréquentées, amélioré la salubrité des eaux de baignade", Bulletin d'information des Amis de l'île d'Yeu, n° 7, 1^{er} trimestre 1999, p. 12.

¹³² CAA Nantes, 16/07/93, Ville de granville, SCI "les îles de Chausey", n° 93NT00161.

de ces sites et bénéficie ainsi du travail de sensibilisation auprès des écoles. L'ADEV est soutenue dans son action de préservation et de mise en valeur de l'environnement de Yeu par une subvention municipale. Ainsi, l'antenne islaïse de l'ADEV organise l'été des sorties découverte de la faune et de la flore insulaire. Mais cette année (1998/99), la municipalité n'a pas renouvelé son aide financière, un conflit est ouvert entre l'antenne locale et le maire de Yeu.

Enfin, ce sont les associations locales qui agissent en faveur de la préservation et de l'aménagement insulaire. Aux termes de ses statuts, l'association Vivre à Bréhat se voue notamment à "*la protection de la nature et de l'environnement ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine naturel de l'île de Bréhat*". Celle-ci s'est par exemple opposée à l'utilité publique du projet d'aménagement d'un chemin de roulement sur le domaine public maritime¹³³. Ces associations de proximité surveillent l'évolution et la tournure des aménagements dans la commune, font entendre leur mécontentement, à l'occasion proposent des alternatives; c'est en principe le rôle qui leur revient. Mais il convient de relever une particularité.

Ces dernières associations ont généralement en commun d'être l'œuvre de résidents secondaires. Beaucoup plus rares sont les islaïes d'origine qui s'investissent dans ce type d'associations de défense du cadre de vie insulaire. Ils redoutent d'être associés à ces "touristes friqués" qui parasitent leur tranquillité et spolient leur île pour en faire un lieu de villégiature privé. Ce à quoi les résidents secondaires rétorquent que les spéculateurs et profiteurs sont aussi ceux qui tirent avantage du phénomène, les artisans du bâtiment notamment et autres commerçants. La faute revient aussi à ceux qui ont accepté de vendre toutes leurs terres et se retrouvent aujourd'hui dans l'incapacité de léguer des terrains à leurs enfants qui désirent rester et s'installer sur l'île.

Les élus îliens s'inquiètent du poids que représente désormais les résidents secondaires¹³⁴. Dans la grande majorité des îles, le nombre de résidences secondaires dépasse celui des habitations permanentes. Le risque est de les voir s'inscrire sur les listes électorales, élire les conseils municipaux et des maires continentaux. Les "islaïes de souche" craignent que leur île ne soit gelée à l'avenir, car le résident secondaire est plus îlien qu'un îlien comme on peut aisément le constater à travers l'activité des associations de défense du cadre de vie. "*Les îles ne deviendraient plus qu'un grand écomusée nostalgique*" confie Dominique Pinard, secrétaire général de l'APPPIP.

Les résidents secondaires recherchent l'authenticité, aussi le patrimoine architectural traditionnel les séduit énormément. Les touristes sont friands des maisons de pêcheurs traditionnelles, pourtant petites et inconfortables. Pour leur construction personnelle, les résidents secondaires souhaitent autant que possible respecter l'aspect extérieur modeste de l'habitat traditionnel insulaire. Mais en règle générale, les volumes ne sont plus respectés et les intérieurs sont extrêmement confortables et spacieux. Les maisons qui se construisent à Yeu ressemblent

¹³³ TA Rennes, 02/10/97, Epoux Giner et autres, n° 971603

¹³⁴ Voir en annexe "Les logements dans les îles du Ponant", (RGP 1999, source APPPIP), p. 120.

plus à de petits hameaux (une aile par famille) qu'aux maisons de pêcheurs typiquement locales. A l'inverse les critères architecturaux traditionnels ne correspondent plus aux envies des populations qui vivent en permanence sur l'île. La population permanente désire obtenir plus de confort pour leurs habitations par exemple l'ouverture de grandes baies vitrées. Alors l'ouverture devra se faire sur l'arrière pour respecter l'habitat traditionnel¹³⁵. "Nous ne pouvons être trop stricts, si les insulaires ne peuvent obtenir le confort qu'ils souhaitent, ils iront alors le chercher sur le continent" explique la chargée de développement économique et du tourisme à la mairie de Groix.

La dynamique associative participe à la valorisation de l'espace insulaire. Au demeurant leur rôle n'est pas spécifique au contexte insulaire. Par ailleurs, sous couvert de vouloir protéger un patrimoine insulaire, certaines associations de défense de l'environnement se constituent plutôt pour la défense de leurs intérêts particuliers. Une fois installés sur l'île, quelques privilégiés utilisent la voix associative et le prétexte de la défense de l'intérêt général de la collectivité insulaire pour éviter que d'autres ne viennent troubler leur petit coin de paradis personnel. Ces initiatives associatives se trouvent être isolées sur chaque île, en revanche l'APPIP mène une action concertée sur l'ensemble des quinze îles atlantiques qui la constitue.

2- L'Association pour la Promotion et la protection des Iles du Ponant

Confrontées aux problèmes de déclin économique et démographique, les îles ont ressenti le besoin de se fédérer en créant l'APPIP (1971)¹³⁶. Cette structure au budget annuel de 1,5 million de francs compte trois permanents et cent vingt membres, pour la plupart des élus, des chambres consulaires et professionnelles. Son rôle est d'être à l'écoute des demandes des élus, des habitants, des acteurs économiques et d'y répondre autant que possible par des projets collectifs ou personnels lorsqu'ils présentent un intérêt général. Elle les aide à monter des dossiers de financement, leur propose des actions de développement. L'APPIP constitue une interface entre les organismes continentaux et les communautés insulaires, avec pour objectif de promouvoir une économie locale forte et des îles actives. Car si aujourd'hui la population globale reste stable, la pyramide des âges tend à s'inverser. Les jeunes partent sur le continent se former pour des métiers qui ne sont pas adaptés aux îles.

¹³⁵ Voir en annexe un extrait des règles générales applicables à toute demande de permis de construire sur le territoire de la commune de Yeu, p. 122.

¹³⁶ En annexe, tableau de présentation des îles membres de l'association, p. 122.

Parmi la multitude d'îles et îlots qui jalonnent les côtes de la Manche et de l'Atlantique seulement quinze îles répondent aux trois critères suivants:

- île habitée de façon permanente.
- île constituant des collectivités locales (une commune en général, à l'exception des archipels de Glénan et de Chausey, quartiers maritimes de commune continentale de Fouesnant et de Granville).
- île sans lien fixe (pont) avec le continent.

Ces îles constituent les îles du Ponant et comptent une population permanente de 15 813 habitants (RGP 1999), multipliée par six en haute saison. En les additonnant, les îles du Ponant recouvrent un territoire de 159 km², qui accueille 1,6 million de visiteurs par an. Elles appartiennent à quatre régions, six départements et diverses structures de coopération intercommunale (district de Belle île, Parc naturel régional d'Armorique, communauté de communes du Pays rochefortais, SIVOM d'Auray-Belz-Quiberon..., à l'exception de Batz et Bréhat qui refusent ces sollicitations continentales).

En lien avec le tourisme, la richesse patrimoniale insulaire (naturelle et culturelle) devient pour les îles une matière première économique que l'APPIP se charge de promouvoir autant que de promouvoir le développement économique ou de contribuer à la formation. L'APPIP entend apporter aux petites îles, aux initiatives associatives ou privées un conseil technique et administratif. Pour ce faire, elle dispose d'aides financières spécifiques aux îles. En 1998, le Conseil régional de Bretagne proposait 8 millions de francs, l'Etat apporte 3,2 millions et les fonds structurels européens s'élevaient à 4 millions de francs. Les actions prioritaires de l'APPIP concernent le logement des jeunes actifs insulaires, les problèmes d'environnement et la maîtrise du tourisme.

Les difficultés liées à l'insularité ont encouragé quinze îles à se regrouper au sein de l'APPIP. L'association leur apporte le soutien logistique, elle catalyse les initiatives en provenance des îles comme du continent pour concrétiser des projets dans la meilleure concertation souhaitable. Véritable partenaire privilégié des îles, l'APPIP coordonne aussi ses domaines d'activité avec le conservatoire du littoral, autre partenaire incontournable.

B- Le conservatoire du littoral, acteur incontournable de l'aménagement insulaire.

Le conservatoire du littoral ne se résume pas à un simple instrument chargé de la mise en application de la loi littoral. Il mène une action tout à fait spécifique sur le littoral (1) et envisage les îles, en laboratoire expérimental du littoral (2)

1- Le conservatoire du littoral, un partenaire spécifique de l'aménagement littoral

Le conservatoire du littoral ne peut être assimilé à une structure administrative classique. Etablissement public créé par la loi du 10 juillet 1975 pour assurer une gestion pérenne des espaces naturels maritimes et lacustres fragiles ou menacés, le conservatoire a une mission spécialisée définie par le Code rural (article L 243-1 s. et R 243-1 s.). Le conservatoire intervient dans une aire géographique fort vaste délimitée législativement¹³⁷. A travers les concepts d'équilibre économique et écologique, et sous réserve de l'accord des communes, la compétence du conservatoire est susceptible de s'étendre assez loin du rivage.

Le conservatoire n'est pas seulement un opérateur foncier du littoral "*le conservatoire a pour mission de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral*" (article L 243-1 du Code rural), la loi lui confère aussi une mission écologique. Il s'impose comme gardien d'un patrimoine écologique, "*il assure le respect des sites naturels et de l'équilibre écologique*".

Sa mission est double. D'une part, elle le conduit à mener une politique foncière (intervention sur les sites menacés pour les acquérir en pleine propriété ou les soumettre à une servitude assurant leur préservation et leur bonne gestion). D'autre part, le conservatoire peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec sa mission, toujours dans le même but de garantir la sauvegarde du caractère naturel des milieux, sites et paysages sur une part significative du littoral. Le conservatoire du littoral a un rôle de conseil auprès des collectivités locales littorales.

L'action du conservatoire exprime la participation de l'Etat à l'effort de protection des espaces naturels entrepris par les communes et les départements. La prise en compte des particularités régionales relève de sept conseils de rivage lesquels sont composés pour moitié de conseillers régionaux et pour autre moitié de conseillers généraux (article R 243-23 du Code rural). Ces conseils de rivage s'expriment sur les orientations en matière d'acquisition, sur les modalités des acquisitions, et sur les textes et orientations des conventions de gestion des biens du conservatoire.

Par ailleurs, le conseil d'administration du conservatoire recueille l'avis des conseils municipaux concernés préalablement à toute décision d'acquisition. Si les avis des conseils de rivage et des conseils municipaux sont uniquement consultatifs, ils marquent néanmoins une volonté du législateur d'organiser un dialogue entre les instances de l'Etat et les collectivités locales afin de mener une gestion concertée du littoral. Le conservatoire choisit de travailler en

¹³⁷ Sa compétence géographique a été précisée et étendue par la loi littoral, par la loi paysages et par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement. Sa compétence s'étend donc au-delà des contours côtiers délimités au 10 juillet 1975, des communes riveraines des mers, océans, étangs salés ou plans d'eau intérieurs de plus de 1000 hectares, et au-delà des communes riveraines des estuaires et deltas, situées au moins pour partie en aval de la limite de salure des eaux, aux autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui (en) font la demande auprès du préfet, après avis de cet établissement et accord du préfet.

étroite collaboration avec les élus locaux pour définir les zones à acquérir, les programmes de réhabilitation des sites, et pour prévoir les conditions de leur gestion. Le conservatoire se veut un partenaire particulièrement actif auprès des collectivités. Le mode d'action du conservatoire est une formule intéressante car son intervention s'intercale dans "*l'opposition binaire décentralisation/centralisation si traditionnelle pour l'administration locale de l'environnement*"¹³⁸.

Pour constituer son patrimoine, le conservatoire dispose des moyens de la puissance publique. Il peut procéder à toutes acquisitions amiables, exercer à défaut du département, à l'intérieur des zones de préemption des périmètres sensibles, le droit de préemption prévu à l'article L 142-1 du CU, exproprier pour cause d'utilité publique¹³⁹, être affectataire des terrains du domaine privé de l'Etat, recevoir des dons et legs¹⁴⁰. Cependant le conservatoire préfère traiter à l'amiable et ne recourt que très rarement aux procédures contraignantes.

Le conservatoire ne dispose pas de la capacité de revendre les terrains de son domaine propre. Cela constitue la pierre angulaire qui fonde la légitimité du conservatoire. Ses terrains sont quasi inaliénables (article L 243-1). Le conservatoire ne gère pas lui-même son patrimoine. L'article L 243-9 du Code rural prévoit qu'il doit en confier la gestion à d'autres personnes privées ou publiques.

Le cadre de la stratégie foncière du conservatoire doit faire l'objet d'une concertation approfondie avec les départements. Le conservatoire est même tributaire de la politique du département en matière d'espaces naturels sensibles¹⁴¹. En effet, ce sont les départements qui définissent les zones de préemption qui serviront de cadre à certaines interventions du conservatoire. Le conservatoire ne peut exercer son droit de préemption que dans l'hypothèse où une aliénation du bien est envisagée et lorsque le département lui en a légué l'exercice. Le droit de préemption du conservatoire ne s'exerce qu'à titre subsidiaire. Lorsqu'il acquiert un site, le conservatoire doit agir en accord avec le département, cette concertation débouche généralement sur un partage des acquisitions sur une base géographique. Le conservatoire se réserve les zones littorales alors que le département intervient plutôt à l'intérieur des terres. L'île d'Yeu présente une caractéristique en la matière puisque le conservatoire n'intervient pas sur cette île, c'est le Conseil général de Vendée qui exerce seul son droit de préemption.

¹³⁸ ROMI (R.), " Les collectivités locales et l'environnement", LGDJ, 1998, p. 119.

¹³⁹ CE , 12/04/95, Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, LPA 19/07/95 n° 86, p.31.

¹⁴⁰ Avec la loi de finances pour 1996, la décision du gouvernement d'étendre au profit du conservatoire la faculté de dation en paiement des droits de succession ou de mutation entre vifs constitue une avancée importante tant par sa valeur symbolique (elle était jusqu'à présent réservée aux œuvres d'art) que parce qu'elle fait entrer dans le domaine propre du conservatoire des immeubles, principalement non bâtis, qui auraient alors été morcelés ou dénaturés.

¹⁴¹ La législation sur les espaces naturels sensibles se caractérise d'une part par l'institution de zones de préemption qui permet au département ou à d'autres bénéficiaires nommément désignés de se porter acquéreur de terrains mis en vente par leurs propriétaires en bénéficiant d'un droit de préférence et d'autre part par l'institution d'une ressource affectée "la taxe départementale des espaces naturels sensibles". Le montant de la taxe est laissé à la discrétion du Conseil général, sans pouvoir toutefois dépasser 2% de la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains et les bâtiments dont l'édification fait l'objet de l'autorisation de construire.

La nécessité de négocier avec les maires¹⁴², de se concerter avec les responsables départementaux constitue des facteurs de mise en œuvre de politiques concertées sur le plan foncier. Dans les relations entre le conservatoire et les collectivités locales, de grandes tendances se dessinent. A l'occasion de l'élaboration des contrats de plan, la région s'implique davantage pour soutenir l'action du conservatoire. L'apparition de programmes d'acquisitions concertés entre le département et le conservatoire se généralise. La gestion de sites est de plus en plus souvent déléguée à des organismes de coopération intercommunale, tandis que l'ensemble des gestionnaires est regroupé au sein d'une association créée en 1990 et dénommée Rivages de France.

La politique foncière du conservatoire n'est pas une succession d'actes d'acquisition de terrains en bord de mer. La protection des écosystèmes et paysages caractéristiques du littoral implique une action a posteriori sur le patrimoine qui a été ainsi constitué. Pour protéger il ne suffit pas d'interdire ou d'empêcher, au contraire, dans un certain nombre de cas le conservatoire intervient en véritable aménageur de la nature. Mener une politique de protection des espaces littoraux compatible avec le développement économique des collectivités locales sur le territoire desquelles il intervient est aujourd'hui la seule voie possible pour continuer d'acquérir. L'action du conservatoire s'inscrit nécessairement dans des perspectives d'aménagement durable. En protégeant des espaces naturels qu'il rend accessibles au public, et en les rendant de fait attractifs, le conservatoire devient un acteur clef de l'aménagement littoral. Pour le conservatoire les îles revêtent un intérêt particulier puisqu'elles sont le littoral par essence. Les îles sont des laboratoires grandeur nature du littoral, une sorte de miroir grossissant du littoral.

2- Les îles, laboratoire expérimental du conservatoire du littoral.

Les îles constituent un champ d'expérimentations de la politique menée par le conservatoire pour concilier la protection des espaces naturels et leur ouverture au public car tout y est plus immédiat, plus tendu, plus complexe que sur le littoral continental. Lorsque le conservatoire réussit à concilier accueil du public et protection/gestion des milieux naturels insulaires, alors il est capable d'exporter des méthodologies, des moyens, des expériences sur le continent.

Le conservatoire du littoral possède des propriétés sur quarante et un sites insulaires. Mais pour le conservatoire il existe deux sortes d'îles.

¹⁴² Puisqu'à l'intérieur de sa zone de compétence, il n'appartient pas au conservatoire de déterminer seul les secteurs qui doivent rester naturels, ce sont les autorités locales en matière d'urbanisme qui déterminent les zones affectées à l'urbanisation ou à l'équipement. Or le conservatoire n'a compétence que pour l'acquisition d'espaces naturels ou de terrains ayant vocation à redevenir naturel. La compatibilité de l'action du conservatoire avec les documents et règles d'urbanisme est une condition préalable à son intervention qui nécessite donc parfois quelques négociations.

Il y a d'abord les îles importantes, ce sont les îles - communes où le conservatoire n'est propriétaire que de quelques sites. Sur ces îles-là, le conservatoire intervient sur seize îles, soit vingt-deux sites insulaires. Les acquisitions portent soit sur des édifices militaires (Ouessant, Aix, Hoëdic), soit sur des milieux sensibles (dunes de Houat, zone humide de Hoëdic, dunes de Donnant à Belle île), ou des pointes rocheuses soumises à une forte fréquentation touristique (pointe de Pouldon à Belle île), soit encore sur des zones exposées à des phénomènes de déprise agricole (pointe de Pen Hap à l'île aux Moines). Les projets d'acquisition du conservatoire ne portent pas prioritairement sur ces îles parce que leur territoire semble déjà bien protégé. Mais surtout l'extrême morcellement foncier handicape une action cohérente de maîtrise foncière (acquisition laborieuse et patiente d'innombrables petites parcelles lanierées)¹⁴³ alors même que l'importance des sites classés sur ces îles aurait pu faciliter l'acquisition, les propriétaires n'ayant plus d'activité particulière sur ces terrains classés.

Le deuxième type d'îles concernent les îles dites individuelles parce qu'elles n'appartiennent qu'à un seul propriétaire (en principe). Dans cette deuxième catégorie d'îles, le conservatoire possède quinze îles en totalité dont sept bretonnes (exemple, île de Tatihou, île Tristan, île Dumet). Le conseil d'administration du conservatoire projette d'en acheter une quinzaine d'autres. Le marché des îles individuelles est spéculatif, irrationnel et international aussi le conservatoire intervient avec réserve¹⁴⁴; ce sont pourtant des milieux extrêmement fragiles.

Acquisitions insulaires du Conservatoire du littoral. (cahier du Conservatoire n° 3, p. 28)

¹⁴³ A l'île d'Aix, le conservatoire a préempté en 1998 un terrain de 200 m², un acquéreur, 15 000 francs, en zone protégée, les pieds dans l'eau. Le terrain fait 5 mètres de large (aussi à part mettre une caravane ou une tente on ne peut rien faire sur ce terrain) alors quoi faire de ce terrain toute l'année, comment surveiller à longueur d'année que personne ne squatte la parcelle?

¹⁴⁴"Le sentiment de propriété n'est-il pas plus exacerbé sur une île? Sur une île, chacun cherche à devenir seigneur d'un petit royaume pour y révéler et y bâtir ses utopies", Cahier du Conservatoire n° 3, "D'île en île, l'archipel du Conservatoire", 1995, p. 56.

La volonté du conservatoire ne consiste pas à acheter systématiquement les îles en vente. Les îles protégées ou gérées de manière satisfaisante par leur propriétaire n'appellent pas de considérations particulières de la part du conservatoire. Le choix du conservatoire s'oriente davantage vers l'élaboration de conventions qui matérialisent un terrain d'entente entre les propriétaires et le conservatoire. Le conservatoire signe avec les propriétaires des conventions sur les modalités de gestion des terrains¹⁴⁵. Le conservatoire développe une politique particulière avec les propriétaires privés en signant avec eux des chartes de collaboration. Lorsqu'une île est mise en vente, le conservatoire n'intervient pas, y compris avec son droit de préemption, si des servitudes conventionnelles sont établies et garantissent que l'île sera gérée de manière satisfaisante pour les années à venir.

Le principal objectif du conservatoire relève d'une politique de valorisation, de maintien des activités traditionnelles car la présence humaine est partie prenante de l'équilibre des écosystèmes insulaires. Le maintien du patrimoine insulaire passe par une gestion du patrimoine naturel mais aussi par l'intégration des usages humains. Sinon la diversité des richesses îliennes pourrait sinon être vouée à se transformer en désert, mais la fragilité des milieux n'autorise pas toujours une large ouverture au public (exemple l'île Tristan est ouverte deux jours par an). Quelques soient ses interventions, le conservatoire observe la même démarche et souhaite ainsi assurer une véritable politique de suivi de gestion des sites. Une gestion durable implique des interventions humaines.

Pour cela, l'écotaxe dont une partie revient au conservatoire joue un rôle essentiel¹⁴⁶, elle permet de créer des postes de suivi de gestion. Avec les crédits de la taxe de passage vers les îles, le district de Belle-Ile a recruté un conseiller territorial de gestion et quatre ouvriers pour l'entretien des sites du conservatoire sur l'île. Un conseiller serait également recruté par le SIVOM d'Auray qui interviendrait sur Houat, Hoëdic et l'île aux Moines¹⁴⁷. L'institution de l'écotaxe, mesure spécifique aux îles constitue, en filigrane une reconnaissance législative de la spécificité des milieux insulaires, où l'aménagement de l'espace requiert autant de subtilité que la gestion durable des espaces littoraux.

¹⁴⁵ En novembre 1998, une convention de servitude et de gestion a été signée concernant une petite île privée, île de Raguenez à Nevez, après signature de la Charte des petites îles avec l'association Les petites îles de France. Le but de l'association est d'assurer, par tous les moyens appropriés, la protection du patrimoine foncier constitué par ces îles, la conservation d'un environnement particulièrement fragile, et plus largement de traiter de toutes questions d'intérêt commun aux propriétaires de ces îles, soit au niveau national, soit au niveau local (article 2 des statuts de l'association).

¹⁴⁶ L'article 48 de la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement institue une taxe due par les entreprises de transports maritimes et assise sur le nombre de passagers embarqués à destination de certains espaces naturels protégés (sites classés ou inscrits au titre de la loi du 2 mai 1930, parcs nationaux, réserves naturelles, terrains appartenant au conservatoire du littoral). Son taux est fixé à 7% du prix H.T. du billet de transport aller et plafonné à 10 francs par passager. Elle n'est perçue que du 15 juin au 15 septembre. La finalité de cette taxe est de créer des ressources pour permettre aux gestionnaires des espaces protégés accessibles par la mer de faire face aux coûts induits par leur fréquentation. Les destinataires sont fixés par décret et peuvent être les communes, les parcs nationaux, les districts, les départements ou le conservatoire du littoral. Sont exonérés de cette taxe ceux qui ont une résidence principale ou leur lieu de travail dans une île où tout ou partie du territoire est protégé.

¹⁴⁷ Bilan de l'action du conservatoire en Bretagne pour l'année 1998- Perspectives 1999, p. 14.

La valorisation de l'espace insulaire doit habiller les contraintes insulaires. La mise en valeur du territoire insulaire implique quelques métamorphoses afin que ces contraintes s'effacent pour devenir des caractéristiques spécifiques aux îles. Les handicaps seront convertis en atouts pour que se perpétue la magique attractivité des îles.

CONCLUSION

Les îliens ne manquent jamais de constater et de dire l'inadéquation de certaines législations nationales à leurs territoires un peu à part. Ils souhaitent l'émergence d'une conscience insulaire au niveau national et/ou européen.

Au plan national, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986 ne concède à l'insularité qu'une maigre allusion. Selon les termes de la loi littoral, l'insularité ne serait qu'une contrainte liée à la configuration des lieux. En 1995, les îliens saluent l'instauration d'une mesure législative qui leur est spécifique. L'article 48 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoit la création de l'écotaxe. Aujourd'hui, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire¹⁴⁸ propose "*notamment une politique de réduction des inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels*" (art.1). La politique d'aménagement et de développement durable du territoire "*qui concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre les citoyens et à l'intégration des populations*" (art.1) repose sur plusieurs choix stratégiques parmi lesquels (art.2):

- le soutien des **territoires en difficulté notamment...les régions insulaires.**
- La correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée selon l'ampleur des problèmes et des besoins locaux..
- Une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements dans le respect des principes énoncés par l'article L 200-1 du code rural et L 110 du code de l'urbanisme.

Cette nouvelle loi affirme explicitement son soutien aux régions insulaires (à supposer que ce soit à toutes les régions insulaires, grandes et petites îles) tandis que l'article 23 donne les orientations du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, nouvel outil de planification qui pourrait tenir compte des spécificités des territoires insulaires. La reconnaissance du phénomène insulaire est cependant occultée par "*la situation spécifique des régions ultrapériphériques*" (art.2).

¹⁴⁸ loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95- 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O. n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515.

On peut faire le même constat sur le littoral européen où ce sont certaines îles périphériques qui bénéficient d'un statut juridique particulier au sein de la Communauté. En effet, ce sont les 21 Régions Insulaires localisées aux marges géographiques du continent européen qui constituent la Commission des Iles¹⁴⁹. A la Commission des Iles seules sont membres les régions insulaires de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM). Les régions insulaires françaises sont la Corse, la Guadeloupe et la Martinique. Ces grandes îles bénéficient d'un statut particulier tant au niveau communautaire que national.

Créée en 1980 par la CRPM, la Commission des Iles a pour objet de promouvoir les échanges et la solidarité entre les îles européennes, et d'organiser dans tous les domaines la représentation et la défense de leurs intérêts, ce notamment auprès des institutions européennes. Elle développe son activité autour de deux axes:

- d'une part, faire reconnaître la situation particulière des îles trop longtemps méconnue ou ignorée, en sensibilisant les institutions communautaires.
- d'autre part, promouvoir la coopération et les échanges entre les Régions Insulaires de l'Union.

La Commission des Iles œuvre pour l'instauration d'une politique européenne des îles. Elle désire d'une part, la mise en œuvre par la Commission européenne d'une politique inter-sectorielle permettant de traiter globalement (et non de façon séparée) l'ensemble des problèmes rencontrés par chaque Région Insulaire et d'autre part, la reconnaissance par l'Union européenne de la nécessité de moduler les politiques communautaires pour prendre en compte les contraintes liées à l'insularité, ainsi que celles relatives à l'ultrapériphicité.

Afin de démontrer que les espaces insulaires ont des caractéristiques qui leur sont propres et qui pèsent sur le développement des régions insulaires européennes, les Régions Insulaires ont réclamé à la Commission européenne un travail de réflexion visant à évaluer les possibilités de créer des indicateurs statistiques susceptibles de refléter les disparités économiques et humaines nées des caractéristiques physiques et des conditions naturelles de l'insularité et de l'ultrapériphicité. Des effets de taille, de dépendance et de distance impliquent des conséquences différentes, tout comme les périodes historiques ou les systèmes économiques. Mais globalement il existe des spécificités insulaires qui déterminent les formes du développement économique d'un territoire. Aussi, avec les travaux entrepris dès 1991 par Eurostat et l'existence du réseau de coopération interrégionale Eurisles,¹⁵⁰ les Régions Insulaires disposent d'une base de données qui

¹⁴⁹ <http://www.crpm.org>

¹⁵⁰ acronyme pour "European Islands System of Links and Exchanges", réseau de coopération interrégionale créé en 1992 à l'initiative de la Commission des Iles de la CRPM avec le soutien financier de la Commission européenne (DG XVI), réseau entre des centres d'information locaux sélectionnés (offices statistiques régionaux, centres universitaires locaux, agences de développement régional). Les ambitions d'Eurisles sont d'élargir progressivement le réseau à toutes les îles européennes (le projet pilote ayant été limité volontairement à huit Régions insulaires), de développer la collecte de données sur divers thèmes d'intérêt pour les îles, de développer la qualité et la rapidité des échanges insulaires.

puisse fonder leurs revendications. Ce travail de quantification des situations insulaires recoupe deux pistes: • identifier des indicateurs de disparité qui sont du seul ressort de l'insularité.

- identifier des indicateurs de disparité applicables à toutes les régions de l'Union mais dans lesquels l'insularité prend une valeur "mesurable".

En dépit de leur grande diversité, les îles de l'Union européenne comme les petites îles côtières qui ont fait l'objet de notre étude sont toutes confrontées, à des degrés divers aux mêmes problèmes: isolement et éloignement, ressources naturelles et humaines limitées, difficultés en terme de compétitivité et de développement économique, environnement fragile.

Parce qu'elles ne bénéficient pas du statut de Régions Insulaires de l'Union européenne, les petites îles côtières ne font l'objet d'aucune reconnaissance spécifique à l'échelle de la Communauté. Aussi certaines îles côtières françaises ont décidé d'agir pour se faire connaître et reconnaître. Inspirées des modèles européens ou internationaux de réseaux de coopération et d'échange d'informations, quelques îles du Ponant projettent de créer un réseau de coopération entre offices du tourisme. Il s'agit de réaliser des échanges entre les personnels des offices de tourisme de quelques îles d'abord, pour confronter des idées, proposer des solutions, lancer des initiatives pour la gestion et la mise en valeur des îles, organiser la problématique fréquentation touristique. Ce réseau de coopération inter-île serait ensuite élargi à toutes les autres îles du Ponant. Une fois ce réseau suffisamment ancré sur les îles, l'expérience française serait proposée comme projet-pilote à la Commission européenne. L'initiative française envisage un projet qui soit transférable à l'ensemble des petites îles côtières des Etats membres de l'Union. A terme la démarche consiste à faire de ces îles de véritables partenaires européens de la conservation et de la gestion du patrimoine littoral. Un tel rôle leur garantirait une reconnaissance officielle, prémice d'un éventuel statut pour ces petites îles.

La conservation du littoral, c'est une préoccupation européenne. Dans de nombreuses régions côtières européennes, l'état de l'environnement continue de se dégrader. Alors, en 1996 la Commission européenne a lancé un programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières afin d'aider au développement de politiques durables pour les zones côtières de l'Union européenne et afin de prévenir la détérioration supplémentaire des ressources côtières naturelles de ses Etats membres. Le programme est une initiative des Directions qui s'occupent de l'environnement (DG XI), de la politique régionale (DG XVI) et de la pêche (DG XVI). Actuellement une trentaine de projets dans toute l'Union ont reçu un financement grâce aux outils financiers LIFE et TERRA, leurs résultats contribuent à la stratégie globale de la communauté pour la gestion intégrée des zones côtières.

On retrouve les mêmes préoccupations à une échelle encore supérieure. Lancée en 1996 par l'UNESCO, l'initiative Environnement et Développement dans les régions côtières et les petites îles (CSI) répond à la demande d'approches intégrées pour traiter des grands problèmes dans le

domaine côtier¹⁵¹. L'objectif général est d'aider les Etats membres à réaliser un développement écologiquement rationnel, socialement équitable et culturellement approprié de leurs régions côtières. La mise en œuvre de l'initiative CSI passe essentiellement par l'exécution de projets pilotes s'appuyant sur les sciences naturelles et les sciences sociales ainsi que sur les données et pratiques locales. On peut citer parmi ces thèmes-clés: la gestion intégrée de l'eau douce dans les îles et les villes côtières, le soutien aux communautés côtières et la sauvegarde de la diversité biologique dont elles tirent leur subsistance....

Pour tirer les conséquences des phénomènes d'interdépendance propre aux milieux littoral et insulaire, l'action du Conservatoire s'ouvre à la dimension européenne et internationale dans sa politique foncière de protection des rivages, à la fois pour guider certaines de ses interventions et pour participer à un fructueux échange d'expériences. Associé à de nombreux autres organismes (Ligue pour les oiseaux, Office national de la chasse, APPIP, SEPNEB, Association des petites îles de France), le Conservatoire du littoral coordonne le programme Life "Archipels et îlots marins de Bretagne" (1999-2001). Cet audit d'environnement a pour objectif de promouvoir la conservation des archipels et îlots marins de Bretagne par des actions pilotes de préservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire sur diverses îles représentatives de la région Bretagne.

L'opération est intéressante car elle implique une coopération étroite entre des gestionnaires différents, des collectivités locales, des propriétaires et des scientifiques. Ce programme introduit nettement la prise en compte des espaces maritimes dans la problématique de conservation des sites insulaires; perspective fondamentale pour des îlots et petites îles privées. Espérons que l'expérience sera tout aussi riche d'enseignements pour les îles côtières ici étudiées, car gérer le littoral de manière intégrée suppose la reconnaissance du caractère mi-aquatique mi-terrestre de ce milieu insulaire, espace composite où deux mondes se rencontrent. Les îles ne sont-elles pas cette alchimie entre terre et mer. Car si pour les insulaires, l'île est avant tout la terre, la terre même de l'île, la terre mère; pour les continentaux, l'île signifie d'abord la mer. La mer qu'il faut franchir pour accéder à la terre de l'île.

¹⁵¹ <http://www.unesco.org/csi>

ANNEXES

- **Loi** n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du **littoral**. Titre 1: Aménagement et protection du littoral. 109

- **Décret** n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique. 113

- **Instruction** du 22 octobre 1991 relative à l'aménagement et la protection du littoral..... 115

- Tableau récapitulatif des **mesures relatives à la protection** de la nature et des paysages naturels sur les îles du Ponant (source APPIP 1998). 118

- Données du recensement général de **population** (1999) sur les îles du Ponant (source APPIP) 119

- **Logements** dans les îles du Ponant (source RGP 1999, APPIP). 120

- **Organigramme** sur l'identification des **espaces remarquables du littoral** au sens des articles L 146-6 et R 146-1 du Code de l'urbanisme (source MARTIN (G.), au BJDU 5/98 p. 325). 121

- Tableau de présentation des **îles membres de l'APPIP** (source APPIP 1998) 122

- Extrait des **règles** générales applicables aux **demandes de permis de construire** pour la commune de l'île d'Yeu (source Bulletin municipal, Ile d'Yeu, novembre 1996, p. 7) 122

BIBLIOGRAPHIE

Traité et ouvrages généraux

BAVOUX (J.J.), "Les littoraux français", éd. A. Colin, 1997, 268 p.

BECET (J.M.), "L'aménagement du littoral", PUF, Que sais-je?, n° 2363, 1987, 127 p.

BRIGAND (L.), "Les îles au sein des espaces littoraux européens: des entités géographiques spécifiques en matière d'aménagement et de gestion", in "Le littoral, entre nature et politique", sous la direction de Bodiguel (M.), L'Harmattan, 1997, pp 195/211.

COULOMBIE (H.), **REDON (J.P.)**, "Le droit du littoral", Litec, 1992, 416 p.

COULOMBIE (H.), "Les règles d'aménagement et de protection du littoral", éd. Hôtel de Ville, coll. collectivités locales, 1996, 223 p.

HEYMANN-DOAT (A.), "Iles, territoires et démocratie" in mélanges en l'honneur de Georges Dupuis, LGDJ, droit public, 1997, pp 167/174.

LE CORNEC (E.), "Protection du littoral et droit de l'urbanisme", juris classeur environnement, fasc. 510-20.

LE CORNEC (E.), "Loi littoral, Code de l'urbanisme, articles L 146-2 à L 146-5", juris classeur environnement, fasc. 510-12.

MASSOUD (Z.) et, "Hommes et littoraux" in "Atlas du littoral en France", **PIBOULES (R.)** éd. J.P. de Monza, 1994, pp 149/152.

MESNARD (A.H.), "Droit du littoral", in Droits Maritimes, tome 2, juris service, 1995, pp 13/154.

MESNARD (A.H.), "Vers une cohérence des politiques du littoral en France", in "Le littoral, entre nature et politique", sous la direction de Bodiguel (M.), L'Harmattan, 1997, pp 51/66.

ROMI (R.), "Environnement", juris classeur collectivités territoriales, fasc. 660.

ROMI (R.), "Les collectivités locales et l'environnement", LGDJ, 1998, 149 p.

SOLER-COUTEAUX (P.), "Droit de l'urbanisme", Dalloz, coll. cours Dalloz, série droit public- science politique, 1997, 625 p.

Travaux spécifiques, mémoires, thèses et monographies

BRIGAND (L.), "Les îles bretonnes. Aspects géographiques de l'insularité", thèse de géographie en 2 tomes, UBO, 1993.

BRIGAND (L.), "D'île en île. L'archipel du Conservatoire du littoral", Cahier du Conservatoire n° 3, 1995, 287 p.

BRIGAND (L.), "Les changements écologiques, économiques et sociologiques dans les îles du Ponant", UBO, Institut de géoarchitecture, avril 1996.

BRIGAND (L.), "Archipel de Chausey. Etude de fréquentation", Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, délégation Normandie, Géosystèmes UMR 6554 CNRS, UBO, 1998.

CRIQUET (G.), "Urbanisation de l'île d'Yeu. Approche de la notion de capacité d'accueil de la loi littoral", mémoire de maîtrise des sciences et techniques, sous la direction de P. Pottier, Nantes, 1994.

FOUBERT (A.), "L'application de la loi littoral en Vendée: bilan et perspectives", mémoire de DESS Urbanisme, Aménagement, Environnement, Collectivités locales, Nantes, 1996.

GALLARD (F.), "La protection de l'environnement à Yeu", mémoire de DEA de droit de l'environnement, sous la direction de R. Romi, Nantes, 1996.

GUILLOIN DE PRINCE (F.), "La politique foncière du Conservatoire du littoral", mémoire de DEA de Sciences juridiques de la mer, sous la direction de A.H. Mesnard, Nantes, 1995.

THIERRY (A.), "L'application de la loi littoral aux îles de petite superficie abritant une commune, exemple de Batz et Molène", mémoire de maîtrise de droit public, sous la direction de J.M. Becet, UBO, 1997.

Colloques

• Colloque international, "**Territoires et sociétés insulaires**", Brest, novembre 1989, actes diffusés par le CROEMI et l'Institut de géoarchitecture, UBO, coll. recherches scientifiques et techniques de l'environnement n° 36, 1991, 456 p.

• Journées du littoral, "**L'aménagement et la protection du littoral. L'après loi littoral**", Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, mai 1990, IGARUN, CRUARAP, 250 p.

• Rencontres interrégionales en Charente-Maritime, "**Insularité (s)**", organisées par les CAUE de Charente-Maritime, du Morbihan et de Vendée, Iles de Ré, d'Oléron et d'Aix, octobre 1998, 74 p.

articles

- **ALLAMAN (M.)**, "Aménagement des îles",
Diagonal n° 135, janvier/ février 1999, pp 20/31.
- **BECET (J.M.)**, "A propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection
l'aménagement du littoral", RJE 1992, pp 49/ 61.
- **BECET (J.M.)**, "Décentralisation et urbanisme littoral",
RJE 1993, pp531/ 540.
- **BECET (J.M.)**, "Vers une véritable politique d'urbanisme littoral ?",
AJDA n° spécial,1993, pp 116/ 124.
- **BECET (J.M.)**, "Espaces naturels littoraux et intercommunalité",
LPA n° 1, du 02/01/95, pp 7/10.

- **BECET (J.M.),** "Réflexions à propos du dixième anniversaire de la loi littoral", DMF n° 565, novembre 1996, pp 1061/ 1071.
- **CAILLOSSE (J.),** "Qui a peur du droit du littoral ?", RJE n° spécial, 1993, pp 513/530.
- **CALDERARO (N.),** "Le droit du littoral", LPA n° 50, du 27/04/94, pp 57/60.
- **CALDERARO (N.),** "La protection de l'environnement dans les espaces remarquables et espaces proches du rivage", RJE n° spécial, 1997, pp 53/ 61.
- **CALDERARO (N.),** "Construction du droit sur le littoral", Etudes foncières n° 74, mars 1997, pp 20/ 26.
- **CHEVALET (C.),** "ZNIEFF, outil de gestion éclairée", Etudes foncières n° 47, juin 1990, pp26/ 27.
- **COULAUD (N.),** "Où en sont les DTA?", Le Moniteur des travaux publics du 23/04/99, n° 4978, p.60.
- **COULOMBIE (H.),** "La loi littoral, l'environnement et le juge", GP du 24/06/98, pp 26/ 33.
- **DALIGAUX (J.) et MARTIN (G.),** "Pourquoi interdire d'améliorer l'existant?", Etudes Foncières n° 77, décembre 1997, pp 15/19.
- **DRIARD (J.H.),** "DTA: un cheminement difficile", Le Moniteur des travaux publics du 15/05/98, n° 4929, p. 48.
- **GIVAUDAN (A.),** "Reprendre la loi littoral", Etudes Foncières n° 61, décembre 1993, pp38/40.
- **HACHACHE (N.),** "Quel développement pour les îles?", Le Moniteur des travaux publics du 08/08/97, n° 4889, pp 24/28.
- **HELIN (J.C.) et HOSTIOU (R.),** "Contestation associative et protection du littoral", ADMA 1985, pp 79/101.
- **HOUIST (G.),** "DTA et la loi littoral", RJE n° spécial, 1997, pp 17/21.

- **LARRALDE (D.),** "La loi littoral et le POS",
LPA n° 48, du 21/04/93, pp 23/ 28.
- **LEBRETON (J.P.),** "L'imbroglie de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire", LPA n° 86, du 17/07/96,
pp 4./10.
- **LEBRETON (J.P.),** "Littoral et planification urbaine",
RJE n° spécial, 1997, pp 9/15.
- **LE LOUARN (P.),** "Du périmètre à l'espace...une évolution attendue de la législation des périmètres sensibles", RJE 1986, pp 14/ 40 et pp 188/ 209.
- **LE ROY (R.),** "Evolution récente de la jurisprudence sur l'existence des sites remarquables et activités admises (articles L 146-6 et R 146-1)",
DMF 1996, pp 76/ 80.
- **MARTIN (G.),** "La loi littoral, identifier des espaces "remarquables" au sens de l'article L 146-6", BJDU 5/1998, pp 322/ 329.
- **MESNARD (A.H.),** "Pour une lecture plus girondine que jacobine de la loi littoral",
LPA n° 122, du 11/10/91, pp 6/ 9.
- **MESNARD (A.H.),** "L'application de la loi littoral et la protection du patrimoine naturel et culturel du littoral", ADMA 1991, pp 35/ 53
- **MESNARD (A.H.),** "Le premier SMVM: le bassin de Thau et sa façade maritime",
DMF n° 560, mai 1996, pp 529/ 536.
- **MESNARD (A.H.),** "Maîtrise du littoral et activités touristiques",
RJE n° spécial 1997, pp 45/51.
- **NADEAU (I.),** "L'île de Batz se met au tri",
Environnement Magazine n° 1576, avril 1999, p. 19.
- **PERON (F.),** "Ouessant, un exemple d'aménagement insulaire",
Penn ar bed, n° 86, 1976, pp 412/430.
- **PITTARD (Y.),** "La loi littoral et la réglementation de l'urbanisme",
RFDA 1986, pp 687/702.

- **POTTIER (P.)**, "La planification à l'épreuve des faits ou le SIG outil d'évaluation", La lettre d'information de l'association IMAR (images, mer, aménagement régional), n° 5, avril 1997, pp 59/ 68.
- **POTTIER (P.)**,
ROBIN (M.), "L'île d'Yeu, un espace convoité : développement et aménagement", Mappemonde 1/1997, pp 18/23.
- **ROMI (R.)** et
OGE (F.) , "A l'orée du troisième millénaire, les conflits entre aménagement touristique et protection de l'environnement", LPA n° 36, du 25/03/91, pp 4/ 12.
- **STRUILLOU (J.F.)**, "Pampelonne, la plage de la discorde", Etudes foncières n° 77, décembre 1997, pp 8/ 14.
- **TRAPITZINE (R.)**, "Equilibrer développement et protection du littoral", Etudes foncières n° 74, mars 1997, pp 27/ 29.
- **TRONCHE (N.)**, "Une décision exemplaire", Etudes foncières n°77, décembre 1997, p.20.
- " Bientôt un parc marin en mer d'Iroise", Mer et Littoral n° 32, janvier 1999, p. 23.
- " Insularité (s)? ", Mer et littoral n° 32, janvier 1999, p. 53/ 54.

Rapports administratifs

- Rapport Piquard (M.)**, " *Le littoral français, perspectives pour l'aménagement*", la Documentation française, novembre 1973.
- Rapport Bonnot (Y.)**, " *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*", la Documentation française, 1995, 151 p.
- Bilan de la loi littoral**, Ministère de l'Equipement, des transports et du logement, " *Rapport au Parlement sur l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral*", février 1999, 93 p.

Codes

- Code de l'Urbanisme, Dalloz, 1998.
- Code Rural, Dalloz, 1995.

Législations et réglementations

- Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites à caractère historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque, (JO 04/05/1930).
- Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, (JO 11/07/1975, p.7126).
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, (JO 09/01/1983, p. 215).
- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, (JO 04/01/1986, p. 200).
- Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, (JO 04/01/1992, p. 187).
- Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et à la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, (JO 09/01/1993, p.503).
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, (JO 03/02/1995, p. 1840).
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation et d'aménagement pour le développement du territoire, (JO 05/02/1995, p.1973).
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, (JO 29/06/1999, p. 9515).

- Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et de ses rivages lacustres, (JO 06/08/1976, p. 4758).
- Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, (JO 26/08/1979, p. 2098).
- Circulaire n° 89-63 du 25 octobre 1989 relative au champ d'application des enquêtes publiques régies par la loi du 12 juillet 1983, pour certaines opérations réalisées sur les communes littorales.
- Note technique annexée à la circulaire n° 89-56 du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux.
- Décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, (JO 26/09/1989, p. 12130).
- Instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral, Le Moniteur des travaux publics n° 4588, du 01/11/1991, p. 364.

Presse non spécialisée

- Les Echos, 14/06/99, "La nouvelle image des îles de l'Ouest", dossier Echos Régions, pp 61/ 64.
- Ouest France, 06/ 06/99, "A la découverte du littoral", pp 7/10.
- Ouest France, 11/ 06/ 99, "Huit cents kilomètres de côtes protégées", p. 8.
- Ouest France, 27/07/99, "Belle-Ile roule en voiture électrique", p.6.
- Ouest France, 08/08/99, "Cap sur les îles du Morbihan", p. 8/9.
- Le Monde, 02/05/98, "Le premier parc national marin sera créé en mer d'Iroise", p. 11.

Sites internet

- <http://www.crpm.org>
- <http://www.eurisles.com>
- <http://www.unesco.org/csi>

Autres sources d'information

- Le rapport de présentation du POS de la commune de Yeu (1997).
- La brochure des îles du Ponant (plaquette APPIP).
- Bulletins municipaux de Yeu (majorité et opposition).
- Bulletins d'information des Amis de l'île d'Yeu (courriers associatifs).
- Les comptes-rendus des Commissions départementales des sites de la Vendée, pour les projets concernant l'île d'Yeu.
- Bilan d'action du Conservatoire du littoral en Bretagne pour l'année 1998, perspectives 1999.
- Dossier d'enquête publique concernant l'aménagement du terminal continental de liaisons maritimes Yeu/ le continent, été 1997.

Jurisprudences

1- Tribunaux administratifs

- TA Nantes, 07/07/1998, **Préfet de la Vendée**, n° 97.1150.
- TA Nice, 23/12/1996, **Association Vivre dans la presqu'île de Saint Tropez et autres contre commune de Ramatuelle**, ccl° (M.C.) Mehl- Schouder, BJDU 1/1998, pp 2/18.
- TA Rennes, 05/03/1992, **Richepin**, RJE 2/1992, pp 257/267.
- TA Rennes, 26/06/1997, **Monsieur Pascal Chombart de Lauwe**, n° 941721.

- TA Rennes, 02/10/1997, **Epoux Giner et autres**, n° 971603.
- TA Rennes, 01/10/1998, **Société Nod Goven**, n° 9303197.
- TA Rennes, 01/10/1998, **Epoux P. Rain et autres**, Droit de l'environnement n° 65, janv./fév. 1999, pp 6/8, note (E.) Le Cornec.

2- Cours d'appel administratives

- CAA Lyon, 28/04/1998, **Société Sudinvest et ville d'Antibes**, ccl° (S.) Veslin, BJDU 6/1998, pp 410/414.
- CAA Lyon, 24/11/1998, **SAIC La Gauloise**, n° 95LY00887
- CAA Nantes, 16/07/1993, **Ville de Ganville, SCI "Les îles de Chausey"**, n° 93NT00161.
- CAA Nantes, 30/03/1994, **Messieurs de Poulpiquet de Brescanvel**, n° 92NT00913.
- CAA Nantes, 04/05/1994, **Commune de Crozon**, ccl° (H.) Isaïa, LPA n° 86, du 20/07/1994, pp 4/10.
- CAA Nantes, 24/11/1994, **Monsieur Jacob et Madame Monchoix**, n° 93NT00416, RJE 1995, p. 97, ccl° (H.) Isaïa.
- CAA Nantes, 09/11/1995, **SCI de Larden**, n° 93NT01025, BJDU 1/96, p.4.
- CAA Nantes, 25/01/1996, **Commune de La Richardais**, n° 94NT00303.
- CAA Nantes, 11/04/1996, **Association "Les amis du pays entre Mès et Vilaine"**, n° 94NT00129, RJE 1/97, p. 61.
- CAA Nantes, 11/06/1997, **Epoux Riou**, n° 95NT00526.
- CAA Nantes, 04/02/1998, **SCI de la Croix de Kerno**, n° 95NT01302.
- CAA Nantes, 25/03/1998, **Epoux Einsenteter**, n° 97NT01735.

- CAA Nantes, 10/06/1998, **Association de la protection du port mixte de l'île d'Yeu et de la plage de la Tourette**, Droit de l'environnement n° 63, novembre 1998, p.12.
- CAA Nantes, 10/06/1998, **Commune de Logonna Daoulas**, n° 97NT01422.

3-Conseil d'Etat

- CE Ass., 12/10/1973, **Kreitmann**, AJDA 1973, p. 596.
- CE, 14/12/1984, **Cordier**, AJPI 1986, p.79.
- CE, 10/05/1989, **Association de défense du patrimoine sétois**, Lebon p.991.
- CE, 22/04/1992, **SA HLM de la ville de Laval**, n° 91436.
- CE 12/02/1993, **Commune de Gassin et SA Sagic**, ccl° Le Chatelier, AJDA 1993, p.391.
- CE, 29/03/1993, **Commune d'Argelès sur Mer**, LPA n° 143, du 29/11/93, p.5.
- CE 19/05/1993, **Association les Verts Var**, AJDA 1993, p.690.
- CE, 12/04/1995, **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, LPA n° 86, du 19/07/95, pp 31/34
- CE, 10/05/1996, **Société du port de Toga**, RFDA 1996, p. 854.
- CE, 25/05/1998, **Association de défense de Juan les Pins et sa pinède**, n° 128956.
- CE, 03/06/1998, **Delaunoy**, n° 129284.
- CE, 17/06/1998, **Association de défense des propriétaires longevillais**, n° 1690463.
- CE, 25/11/1998, **Commune de Grimaud**, ccl° (C.) Manguë, BJDU 1/99, pp 15/18.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	01
Titre 1: La préservation de l'espace insulaire à travers l'application de la loi littoral	11
Chapitre 1: <u>l'encadrement des compétences communales insulaires par la loi littoral et les autres dispositions étatiques</u>	13
<u>Section 1- Les îles sous tutelle étatique</u>	15
A- Les multiples interventions à forte teinte étatique.....	15
1- L'importance des pouvoirs conférés au représentant de l'Etat (et à ses services).....	15
2- Fictivité de la décentralisation insulaire ?	17
B- La superposition des planifications à l'échelle insulaire	19
1- Les limites du plan d'occupation des sols en milieu insulaire	19
2- La surprotection, une déconvenue pour l'aménagement et la mise en valeur des îles.....	23
<u>Section 2- Les îles sous protection jurisprudentielle administrative</u>	24
A- Le recours à l'interprétation du juge administratif.....	24
1- Le juge administratif, prédicateur de normes en matière littorale.....	24
2- Le juge administratif, arbitre des conflits d'occupation de l'espace insulaire.....	28
B- Protection de l'espace insulaire: le rôle du juge administratif.....	29
1- La loi littoral, un outil de protection de l'environnement insulaire	29
2- Penchant protectionniste du juge administratif ?.....	32
Chapitre 2: <u>Les dispositions de la loi littoral organisant la limitation de l'urbanisation insulaire</u>	34
<u>Section 1- Le principe d'interdiction de l'urbanisation dans la bande des cent mètres, appliqué aux îles</u>	36
A- Un principe d'interdiction relative	36
1- Un ruban d'inconstructibilité sur les îles.....	36
2- Les "espaces urbanisés", un tempérament au principe d'interdiction nécessaire aux îles	38
B- L'insularité, un simple incident topographique?.....	40
1- La logique d'un aménagement en profondeur battue en brèche sur les îles	40
2- L'insularité réduite à une contrainte particulière liée à la configuration des lieux.....	44

<u>Section 2-</u> Les espaces naturels et boisés de la loi littoral, garantie de l'identité insulaire	46
A- L'obligation de classement des espaces boisés insulaires les plus significatifs.....	46
1- Les espaces boisés insulaires les plus significatifs.....	46
2- Le régime du classement des espaces boisés.....	47
B- Les espaces naturels insulaires protégés au titre des dispositions de l'article L 146-2 du code de l'urbanisme	49
1- Détermination des espaces naturels présentant le caractère de "coupure d'urbanisation"	49
2- Mise en perspective insulaire de la "coupure d'urbanisation"	52
Titre 2 : Le traitement qualitatif des espaces insulaires par la loi littoral, pour une valorisation de l'espace insulaire	54
Chapitre 1: <u>Une perception chaotique des notions phares de la loi littoral</u>.....	56
<u>Section 1-</u> La distinction superfétatoire des espaces insulaires proches du rivage.....	58
A- La limitation de l'extension de l'urbanisation dans les espaces insulaires proches du rivage.....	58
1- La notion d'espace proche du rivage sur une île.....	58
2- Le régime juridique des espaces proches: le principe d'extension limitée de l'urbanisation	61
B- Le secteur post littoral marginal sur les îles	64
1- Une urbanisation "en continuité" ou "en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement".....	65
2- De l'extension à la densification de l'urbanisation insulaire	67
<u>Section 2-</u> La détermination dispendieuse des espaces remarquables insulaires	69
A- La qualification des espaces insulaires caractéristiques ou remarquables du littoral	69
1- Les méthodes d'identification des espaces remarquables	69
2- Les dispositions en faveur de la protection du patrimoine naturel et culturel insulaire	72
B- Les aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables pour la préservation des sites insulaires.....	75
1- Les aménagements spécifiquement autorisés dans les espaces remarquables	75
2- De nécessaires aménagements pour éviter la "clochardisation" des îles	77

Chapitre 2 : <u>Le tourisme insulaire, conciliation entre aménagement et protection des îles</u>	80
Section 1- L'organisation de la capacité touristique insulaire	82
A- Détermination de la notion de capacité d'accueil en milieu insulaire	82
1- Contenu de la notion de capacité d'accueil en milieu insulaire.....	82
2- La capacité d'accueil insulaire ou la capacité de charge touristique	85
B- Le rôle clef des rotations maritimes	87
1- Les liaisons maritimes, instrument de continuité territoriale	87
2- Le difficile équilibre entre rentabilité et service public	90
Section 2- Les acteurs d'une gestion coordonnée et concertée sur les îles	92
A- La dynamique associative sur les îles	93
1- Typologie associative insulaire	93
2- L'Association pour la Promotion et la Protection des Iles du Ponant	96
B- Le Conservatoire du littoral, acteur incontournable de l'aménagement insulaire	97
1- Le Conservatoire du littoral, un partenaire spécifique au littoral.....	98
2- Les îles, laboratoire expérimental du Conservatoire du littoral	100
Conclusion	104
Table des annexes	108
Bibliographie	123
Table des matières	134

