


Extrait du Les notes économiques du LEAD et du Crédit Agricole Mutuel de Guadeloupe

<http://localhost/spip.php?article71>

L'Aménagement du Littoral en Guadeloupe : Regard Critique du Juriste

- Les numéros - Numéros - Vol.1, N°1 | Premier semestre 2010 -

Date de mise en ligne : vendredi 3 février 2012



Les notes économiques du LEAD et du Crédit Agricole Mutuel de Guadeloupe

Auteur :
Dominique BLANCHET

« Maître de conférences de droit public à L'Université des Antilles et de la Guyane Directeur adjoint du Centre de Recherches et d'Etudes Juridiques sur l'Environnement, l'Urbanisme, le Tourisme et l'Aménagement (CREJEUTA EA 2439). »

Envisagé d'un point de vue strictement juridique, l'aménagement du littoral en Guadeloupe semble relever de la gageure. C'est dire d'emblée que certaines situations de fait pouvant, ici ou là, être relevées ne sont pas à considérer comme traduisant le juridiquement possible. C'est indiquer également que d'autres réalités matérielles éventuellement estimées comme invraisemblables, sont au contraire le pur résultat de ce qui est prévu par les règles de droit. En clair, alors que pour un certain nombre de constructions et de travaux réalisés sur le littoral, la légalité est douteuse, des espaces littoraux dépourvus de tout équipement le sont, par contre, conformément au droit, même si d'aucuns, farouches partisans du développement par l'aménagement, ont du mal à l'admettre. Il faut voir que l'aménagement du littoral en Guadeloupe est, juridiquement, très sérieusement limité.

C'est un aménagement littoral sous strictes conditions qu'autorisent les règles issues notamment du droit de l'urbanisme, du droit de l'environnement et du droit domanial. Aussi doit-on comprendre que, dans différents cas précis où ces conditions, en plus nombreuses, ne sont pas respectées, les actions ou opérations d'aménagement sont normalement impossibles. Les actes administratifs (permis d'aménager, permis de construire, convention d'occupation du domaine public, délibération portant création de ZAC, arrêté portant déclaration d'utilité publique, concessions d'aménagement entre autres) qui peuvent être les supports de cet aménagement, encourent en principe l'annulation contentieuse. On soulignera seulement à ce sujet, que dans ce type de contentieux, la jurisprudence donne de la notion d'intérêt à agir une définition plutôt extensive. Aménager le littoral en Guadeloupe s'apparente à un parcours du combattant. La réussite dans ce domaine est en effet au prix de précautions multiples, qui auront permis d'éviter toute une série d'écueils ? Quelques exemples de difficultés à surmonter rendent d'ailleurs bien compte de la complexité de cette entreprise (aménager le littoral) faisant reconnaître du même coup qu'elle consiste en un véritable défi.

Ces difficultés sont déjà celles résultant des dispositifs de protection de l'environnement et des législations réputées indépendantes. On indiquera tout simplement ici, que pour une bonne partie, le littoral guadeloupéen est soumis (au titre notamment de la convention de RAMSAR et des législations relatives aux ZNIEFF, aux réserves naturelles maritimes, aux parcs nationaux, aux sites inscrits ou classés...) à des régimes de protection qui restreignent les opportunités d'aménagement pour les espaces qu'ils concernent, quand bien sûr ils ne les suppriment pas carrément.

Ces difficultés sont par ailleurs issues du droit domanial. Sur ce point, il importe tout de même de garder présent à l'esprit que le littoral guadeloupéen est presque entièrement domaine public de l'Etat, régi par le principe de l'inaliénabilité. En tant que tel, son occupation doit faire l'objet d'une autorisation, laquelle prend généralement la forme d'une convention. Sans autorisation donnée par l'Etat, toute occupation du domaine public maritime (travaux, installations à caractère permanent ou non...) est illégale et est passible de sanctions selon notamment le régime des contraventions de grande voirie. Construire sans permis est aussi sanctionné pénalement. Il y a à vrai dire une réelle mainmise de l'Etat sur la réserve domaniale aux Antilles. La Cour de cassation semble même conforter les droits de l'Etat sur cette réserve avec trois arrêts rendus en 2005 (Cass. Civ., 3e, 16 novembre 2005, « Préfet de la Martinique c/ conjoints Depaz », « Joseph c/ Directeur général des impôts », « Paulin c/ Préfet de la Martinique », trois espèces) par lesquels elle va jusqu'à remettre en cause la règle traditionnelle de la perpétuité de la propriété qui, en bonne

logique, doit jouer au bénéfice de détenteurs de titre de propriété privée s'agissant de parcelles incluses dans la zone des cinquante pas géométriques. Et même lorsque pour réduire un peu l'emprise étatique, sont opérés des déclassements de certaines portions du domaine public, ce que le législateur autorise, au profit de communes dans le but de réaliser des opérations d'urbanisme, c'est à la condition que ces dernières soient conformes aux dispositions du Code de l'urbanisme.

Le respect des règles d'urbanisme est une contrainte essentielle pour l'aménageur du littoral en Guadeloupe contrainte que celui-ci peut, certes, arriver à surmonter, mais sous réserve qu'il accepte de donner à son projet un contenu répondant à nombre d'exigences dictées aussi bien par des textes de nature législative ou réglementaire que par des décisions juridictionnelles. Sans doute conscient de l'importance du littoral pour le développement économique en milieux insulaires exigus, le législateur a, au fil des textes, desserré l'étau des contraintes pesant sur l'aménagement littoral dans les régions ultra-marines. Le droit commun a été adapté en vue d'ouvrir de plus larges possibilités aux acteurs des politiques d'aménagement du territoire. La loi n° 86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ne fut que le premier acte de cette adaptation qui a été, par la suite, précisée et complétée en 1994, avec la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, en 1996 grâce à la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, puis en 2000 consécutivement à l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Traduction de cette adaptation, les particularités juridiques sont d'ailleurs assez prononcées. Elles trouvent leur place dans les articles L. 156-2, L. 156-3 et L. 156-4 du Code de l'urbanisme. Elles remplacent, pour certaines, purement et simplement les dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-4 du même code. Elles marquent une différence entre le littoral métropolitain et le littoral ultra-marin, en tant qu'elles constituent des prescriptions spécifiques qui trouvent à s'appliquer notamment dans une zone littorale déterminée en considération de l'histoire coloniale. A la bande littorale de 100 mètres existant en métropole, est substituée en outre-mer une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques définie par le Code du domaine de l'Etat. A défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage. Comme prescriptions spécifiques, elles donnent à l'extension de l'urbanisation sur le littoral des collectivités ultra-marines un régime plus favorable que celui applicable dans l'hexagone. La rédaction différente des articles L. 146-4 III et L. 156-2 alinéa 6 du Code de l'urbanisme apporte, sur ce point, une petite indication.

Selon l'article L. 146-III, « l'interdiction concernant, en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau...ne s'applique pas à (celles) nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Aux termes de l'article L. 156-2 applicable au littoral des départements d'outre-mer, l'interdiction est exclue tant pour les services publics et les activités économiques que pour les équipements collectifs lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer. Une confirmation réelle que les dispositions particulières au littoral établissent de plus larges possibilités de constructions et d'installations dans les départements-régions d'outre-mer est certainement donnée avec le régime défini pour les secteurs ou espaces urbanisés. Alors qu'en métropole, les dispositions de l'article L. 146-2 ne font simplement pas obstacle, dans ces espaces urbanisés, « à la réalisation d'opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes », en outre-mer le champ des possibilités est beaucoup plus large. Ces secteurs urbanisés délimités par un plan local d'urbanisme peuvent être affectés, conformément aux dispositions de l'article L. 156-3, « à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée ». A travers ces dispositions, c'est la réalité d'un droit de l'urbanisme s'adaptant au terrain social et économique des départements-régions d'outre-mer qui est mise en évidence.

Cela étant les règles particulières sont loin d'être complètement permissives. Regorgeant de prescriptions et porteur de servitudes diverses, le droit de l'urbanisme est très restrictif des perspectives d'utilisation du littoral à des fins d'aménagement, nonobstant les tempéraments au droit commun consentis pour les départements-régions d'outre-mer. La réglementation de l'occupation de l'espace littoral des départements ultra-marins et singulièrement de la Guadeloupe est faite principalement d'interdictions et de limitations à l'utilisation des sols. L'interdiction est mentionnée expressément à l'article L. 156-2 in fine pour les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes. L'interdiction est dans certains cas encore fixée implicitement. Elle reste en effet le principe à observer s'agissant de toute une série d'opérations pour lesquelles les strictes réserves portées à leur réalisation ne sont pas levées. C'est ainsi que l'extension de l'urbanisation qui n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse, est, a contrario, interdite pour tous les autres secteurs. Les juridictions administratives font respecter le principe de cette interdiction en accordant par exemple le sursis à exécution (voir en ce sens, pour une application hors espaces urbanisés dans la zone dite des cinquante pas géométriques, CAA Paris, 5 avril 1994, « Commune du Robert c/ ASSAUPAMAR », AJDA, 1994, p 478, concl. Mendras). Qui plus est, dans ces secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse, les opérations d'aménagement sont interdites si elles n'ont pas été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer et, à défaut d'un tel schéma, si l'accord conjoint des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et des départements d'outre-mer n'a pas été donné.

De même, puisqu'il s'agit, conformément aux prescriptions de l'article L. 156-3 I, de « préserver, lorsqu'ils sont à usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics, les terrains et les espaces naturels (sauf si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation) situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune comprises dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 », ces terrains sont par conséquent frappés d'une interdiction d'occupation. Le Conseil d'Etat a jugé « qu'un conseil municipal ne peut autoriser la location d'une parcelle située dans la bande littorale, plantée d'arbres et affectée à usage de promenade publique, en vue d'implanter un restaurant » (voir CE, 4 février 1994, « Commune de Saint-Leu c/ Comorassamy », Rec., p 51). Cela dit, même s'ils ne sont pas affectés à un tel usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics, les terrains et secteurs situés à l'intérieur ou à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune comprises dans la bande littorale ne sont en aucun cas soumis à un régime de libre utilisation. Les législateurs de 1986, de 1996, et de 2000 ont instauré des règles d'affectation qui interdisent tout usage des sols qui n'est pas destiné à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers, ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par un usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime.

C'est donc un régime d'utilisation limitée par son objet que le droit de l'urbanisme instaure pour la zone littorale des départements et des régions d'outre-mer. On rappellera que l'urbanisation voit sa réalisation conditionnée par l'existence d'un schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer ou, à défaut de schéma approuvé, et de façon exceptionnelle, par l'accord conjoint des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et des départements d'outre-mer. L'obtention de cet accord est subordonnée au respect de règles de forme et de procédure précisées à l'article L. 156-2, alinéa 4 du Code de l'urbanisme. L'existence d'un schéma d'aménagement régional comportant un schéma de mise en valeur de la mer est encore une condition posée pour l'implantation de services publics, d'équipements collectifs, touristiques et hôteliers, de commerce et de structures artisanales en tant que ce schéma doit identifier les secteurs occupés par une urbanisation diffuse situés dans la bande littorale et à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune où cette implantation doit intervenir. Il est important de préciser à propos du schéma d'aménagement régional (SAR), que la jurisprudence du Conseil d'Etat impose une compatibilité des plans d'aménagement de zone (PAZ) dans lesquelles s'inscrivent les opérations d'aménagement en zone d'aménagement concerté (ZAC) avec les principes généraux que ce document d'urbanisme régional définit (voir CE, 18 octobre 2006, Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire c/ M. Bègue, commune de Saint-Leu, req. n° 264292, note Y. J. et notre commentaire in « Actualité de l'outre-mer », Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat DAUH, 2007, p 789, n° 1006). Il y a lieu de noter dans le même temps que le schéma

de mise en valeur de la mer est opposable aux décisions individuelles.

En outre, pour l'implantation des services et équipements ci-dessus mentionnés, auxquels s'ajoutent les opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, la condition est fixée d'une délimitation par le plan local d'urbanisme (PLU) des secteurs d'urbanisation diffuse retenus. Ces conditions liées à l'existence de documents d'urbanisme précités ne semblent pouvoir être levées que pour l'adaptation, la réfection et l'extension limitée des constructions. En tout état de cause, des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation qui sont ménagés entre les zones urbanisables et les installations réalisées doivent organiser ou préserver l'accès ainsi que la libre circulation le long du rivage. A l'évidence, les contraintes pour l'aménagement du littoral guadeloupéen, sont encore très fortes. L'adaptation, faut-il le souligner, n'aurait jamais pu, toutes les faire tomber. C'est que pour une bonne part, elles sont justifiées ; l'aménagement du littoral ne semblant pas pouvoir se concevoir juridiquement sans un minimum de protection.

Pour autant, tel que défini et établi, le régime adapté de l'aménagement littoral dans les régions ultra-marines est loin d'être une panacée. Il laisse subsister des insuffisances et n'a pas permis de mettre fin à des pratiques qui ne participent en rien d'une volonté de valoriser l'espace littoral. Peut-on sérieusement admettre que les agences pour la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques créées par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, pour la Guadeloupe et la Martinique, sont de très bons instruments de la mise en oeuvre d'une politique ambitieuse d'aménagement du littoral ? Assurément non. Outre que leur durée de vie est en principe limitée (à dix ans), ces agences restent bien différentes des établissements publics fonciers et d'aménagement de l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme. Défini à l'article 5 de la loi du 30 décembre 1996, leur rôle est des plus restreint. Elles établissent, après consultation de la (ou des) commune(s) concernée(s), un programme d'équipement des terrains ressortissant aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse. Elles sont consultées sur la compatibilité entre les projets de cession envisagés et le programme d'équipement des terrains en voirie et réseaux divers qu'elles ont établi dans le cadre de leur rôle de coordination avec les collectivités territoriales. Elles peuvent, simplement, réaliser en plus, des voies d'accès et réseaux d'eau potable et d'assainissement qui sont susceptibles d'être cédés à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Leurs compétences en matière foncière se réduisent à la possibilité que leur donne la loi, d'exercer un droit de préemption, à défaut des communes, sur les terrains cédés en application des dispositions des articles L. 89-4 et L. 89-5 du Code du domaine de l'Etat renfermées désormais dans le Code général de la propriété des personnes publiques.

Peut-on se satisfaire d'une ineffectivité quasi-totale des dispositions de l'article L. 146-6-1 du Code de l'urbanisme concernant le schéma d'aménagement des plages ? Certainement pas. Le schéma d'aménagement des plages peut constituer un outil intéressant de l'aménagement du littoral, y compris pour les îles du Sud de la Guadeloupe, en tant qu'il offre l'opportunité de planifier l'ensemble des équipements hôteliers, ainsi que les zones artisanales et commerciales. L'élaboration d'un tel schéma peut fournir l'occasion de régler le délicat problème de l'accès au domaine public maritime lié aussi à l'ineffectivité de la servitude de passage le long du littoral. On a du mal à comprendre que les dispositions des articles L. 160-6 à L. 160-8 du Code de l'urbanisme sur la servitude de passage des piétons le long du littoral ne sont pas applicables aux départements-régions d'outre-mer du seul fait de l'absence de publication du décret d'adaptation en Conseil d'Etat prévu, depuis des dizaines d'années maintenant, par l'avant dernier alinéa de l'article L. 150-1 du même code. Sur ce sujet, un député martiniquais bien connu, a pu parler de « situation chaotique du littoral » résultant de l'inapplication dans les départements d'outre-mer de l'article L. 160-6 du Code de l'urbanisme (voir notre commentaire in « actualité de l'outre-mer », Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat DAUH, 2008, p 689, n° 1016). Ce parlementaire entendait bien faire remarquer, par sa question adressée au Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, que la libre circulation le long de la zone des cinquante pas géométriques n'était pas, actuellement, entièrement assurée.

Surtout, on n'arrive pas à admettre que puissent se poursuivre, aujourd'hui encore, sous de multiples formes, des occupations illicites du littoral. Aux clôtures édifiées sans autorisation, et qui peuvent limiter voire empêcher l'accès au rivage, s'ajoutent plus gravement des travaux réalisés en violation des règles du Plan d'occupation des sols

(POS) ou du plan local d'urbanisme (PLU) ou encore du schéma de mise en valeur de la mer, chapitre individualisé du schéma d'aménagement régional (SAR) ayant valeur de directive territoriale d'aménagement et qui, s'il s'impose au schéma de cohérence territoriale (SCOT) quand celui-ci existe, est lui même soumis au respect des lois « Montagne » et « Littoral », des lois d'orientation agricole, des servitudes d'utilité publique, des projets d'intérêt général et des textes en matière de protection des sites, paysages, monuments inscrits ou classés. Comment dès lors ne pas se convaincre de ce que le droit de l'aménagement littoral applicable dans les départements-régions d'outre-mer a besoin, au moins, d'une évaluation de ses dispositifs au regard des objectifs du développement durable.