

CONSEIL DE DEVELOPPEMENT de Cornouaille

Audition de Michel CANEVET, Sénateur du Finistère, le 14 novembre 2022, relative à sa proposition de Loi aménageant certaines dispositions de la loi du 3 janvier 1986, dite Loi Littoral.

Considérant que la Loi Littoral peut s'avérer trop rigide dans son application pour bon nombre de collectivités locales – plus exactement dans son interprétation du fait de l'absence de décrets d'application – le Sénateur Michel CANEVET a souhaité y introduire certaines modifications de nature à lever un certain nombre d'aberrations. A l'instar du projet d'extension de la SILL sur la commune de Plouvien qui a conduit la collectivité locale à céder sa partie littorale à une commune voisine, pour échapper aux restrictions imposées par la Loi Littoral (ce qui n'a pas empêché le projet de ne pas se faire sur la commune – NDLR).

Le Sénateur s'est inspiré quasi totalement d'exemples finistériens pour construire sa proposition. Ont également été consultés, des élus locaux, l'association nationale des élus du littoral et un cabinet d'avocats spécialisés. Il s'agit bien d'une initiative purement parlementaire, non commanditée.

Article 1^{er} relatif aux panneaux photovoltaïques

Plusieurs exemples finistériens (Fouesnant, Concarneau, Goulien, Pouldreuzic, Poullan sur Mer.....) ont montré toute la difficulté de faire aboutir sur certains sites non accessibles à une production agricole, des projets de nature à favoriser la production d'énergies renouvelables. La proposition de Michel CANEVET vise à rendre accessible la production d'électricité à partir de l'énergie solaire, sur des espaces déjà artificialisés, des anciennes carrières, des décharges ou anciennes décharges (liste à définir par décret), sur des terrains situés sur le territoire de communes littorales éloignées des côtes de plus d'un km et avec l'ensemble des garanties inhérentes au développement de parcs solaires qui s'appliquent par ailleurs partout en France. Le dernier texte présenté par Mme La Ministre PANIER-RUNACHER relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables traite de la notion de « site dégradé » et pourrait ainsi régler la demande sur les anciennes carrières et autres anciennes décharges.

Pour autant le Conseil de Développement (CODEV) fait remarquer qu'il serait inacceptable de confondre site dégradé et friche (naturelle) qui est et reste un réservoir et un refuge de biodiversité. Ainsi pour rappel, le projet de Fouesnant associait une ancienne déchetterie et une friche agricole... Le recours gagnant auprès du Tribunal administratif portait essentiellement sur cette confusion des genres.

Pour Michel CANEVET, les garde-fous existent, notamment la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites... De plus, un décret fixera la liste des lieux éligibles... En plus du bon sens des élus, auxquels rappelle-t-il, il faut faire confiance.

Le CODEV fait remarquer qu'à l'instar de la Loi Montagne, l'enfer est pavé de bonnes intentions : multiplication des canons à neige, absence de concertation, accélération de l'urbanisation etc.... Ne

serait-il pas plus judicieux d'utiliser et favoriser l'installation des panneaux solaires sur les toits du Finistère, quand bien même tous les toits du Finistère ne pourraient accueillir du photovoltaïque ?

Article 2 relatif à la téléphonie mobile

Dans un objectif de desserte numérique le plus large y compris pour les communes littorales, imposer des installations de téléphonie mobile près des habitations est une source de contentieux local permanente. L'ajout proposé par l'article 2 vise à s'opposer à l'obligation de construction en continuité de l'urbanisation existante, et permettre que la Loi Littoral ne soit pas un obstacle à l'implantation d'un pylône téléphonique. L'exemple local exposé a été celui du site de La Torche en Baie d'Audierne, sur la commune de Plomeur.

Si le CODEV ne s'oppose pas à cette proposition, il pose néanmoins l'intérêt qu'il y aurait à légiférer pour obliger les 4 opérateurs agréés à mutualiser ces antennes. Plus fondamentalement, se pose la question de la course effrénée aux avancées technologiques (5G – 6G), toujours plus consommatrices d'énergies et de ressources naturelles.

Si Michel CANEVET n'en disconvient pas, il inscrit sa proposition dans une compétition mondiale dans laquelle la France ne doit pas décrocher.

Article 3 relatif à la définition de l'assainissement

Il s'agit simplement de préciser que le terme assainissement doit être compris comme étant collectif ou individuel (précision rédactionnelle).

Article 4 relatif à la suppression de la mention « espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau » (article L 121-13 du code de l'urbanisme)

Il propose la suppression de la mention des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau, à l'article L 121-8 du code de l'urbanisme. Au motif que cette notion serait difficile à définir et laissée à la seule appréciation jurisprudentielle. L'urbanisation des dents creuses est devenue problématique pour les élus locaux. Ou encore la densification des grands jardins. Si le SCOT définit bien les règles de construction, il ne traite pas ces terrains en zones constructibles.

Le CODEV fait valoir un certain nombre de considérations :

- Considérant que le trait de côte va fortement bouger dans les années qui viennent, est-ce opportun en 2022 de favoriser les constructions en proximité du littoral, alors que nos enfants et petits-enfants devront payer par leurs impôts les déplacements de population ?
- Autoriser les constructions entre des maisons en bordure du littoral, est-ce une vision prospective tenable ?
- Compte tenu de l'accélération des changements climatiques, est-ce raisonnable de rendre constructible certains terrains en surélevant les constructions, pour simplement répondre à la pression immobilière ?
- Est-ce raisonnable de construire des maisons sur pilotis dans des zones inondables ?

Michel CANEVET met en perspective les enjeux du ZAN (Zéro Artificialisation Nette) à l'horizon 2050. Comment fait-on pour implanter des entreprises ou permettre l'arrivée de nouvelles habitations, sinon en densifiant les zones aujourd'hui constructibles ? Si auparavant les constructions se faisaient sur des plus grands terrains qu'aujourd'hui, il paraît logique de regarder ces parcelles à l'aune de la taille des terrains aujourd'hui constructibles.

Le CODEV fait remarquer qu'il faudrait plutôt densifier à proximité des bourgs. En ayant à l'esprit la vision de notre littoral à l'horizon 20 ou 30 ans.

Michel CANEVET considère que le recul du trait de côte est déjà pris en compte et que les garde-fous existent avec des dispositions particulières pour les zones à risques. Pour lui, le traitement des dents creuses ne contribue pas à l'étalement urbain. Il rappelle que la suppression de la notion d'espaces proches du rivage, ne concerne que l'article L 121-8 relatif aux dents creuses.

Si Michel CANEVET précise que la notion de dent creuse n'existe que dans la jurisprudence, il ne propose pas non plus de définition claire encadrée par la Loi. Le CODEV pointe le fait qu'en construisant des espaces proches du rivage, bien souvent on s'éloigne des centre-bourgs et de leurs commerces, encourageant du même coup, l'utilisation de la voiture. Les rives du littoral attirent plutôt des ménages aisés, alors que la priorité réside dans une densification de logements pour des ménages à faibles revenus. Dans sa dimension nationale, la modification législative proposée ne résoudra donc pas les tensions actuelles en matière de logement. Elle risque au contraire de faire monter les prix des terrains et favorise la construction de résidences secondaires. Une réflexion autour de l'habitat léger pourrait offrir des perspectives plus intéressantes pour ces zones-là, y compris en terme d'impact en matière de biodiversité (jardins partagés par exemple).

Michel CANEVET rappelle qu'un espace proche du rivage peut aller jusqu'à 10 kms dans les terres. En retro littoral, c'est le bon sens qui doit prévaloir. Notamment dans les PLU. Le contrôle de légalité de l'État ou encore la Commission Départementale sont autant de garde-fous qui nous protègent. Il faut faire confiance aux élus locaux.

Articles 5 et 6

Ils visent à compléter les articles L 121 – 9 et L 121 – 14 en permettant l'amélioration de la qualité d'accueil des campings existants, en autorisant (sans extension du périmètre campable) de nouvelles constructions dans le but d'améliorer ou d'adapter l'offre existante d'hébergement, d'accueil ou de loisirs, souvent située en discontinuité d'urbanisation (espaces ludiques, piscine, restaurant etc...). Il s'agit de permettre aux campings de s'adapter aux demandes de la clientèle, notamment hors saison d'été, à l'intérieur du camping existant.

Le CODEV demande à ce qu'il soit clairement précisé, que ces aménagements ne pourront être réalisés qu'à l'intérieur du camping existant. Reste posé l'avenir des piscines en cas de sécheresse à répétition ? Comme celui d'un tourisme durable avec mobil home, camping-car et autres infrastructures monumentales qui peuvent défigurer le paysage et l'environnement visuel.

Articel 7 visant à changer fin 2022 par fin 2023.

Pour permettre aux collectivités locales d'étendre dans les SCOT, la période qui permet d'identifier de nouveaux hameaux et villages

Pas de remarques ni d'observation du CODEV.

Résumé des propositions

Le COVEV considère qu'un élargissement des consultations est nécessaire pour prendre en compte l'ensemble des implications de cette proposition de loi :

- Elargissement géographique, qui permettra de dépasser le cadre breton des exemples qui étayent les arguments présentés dans le texte, l'application de la loi littoral et l'urbanisation du littoral étant très hétérogènes sur le territoire national
- Elargissement des acteurs consultés, notamment en direction d'associations environnementales dont le point de vue doit également pouvoir être entendu

Article 1

Si le COVEV est favorable à l'objectif recherché (produire de l'électricité à partir de l'énergie solaire, sur des espaces déjà artificialisés), il demande à ce que soient expressément clarifiées les notions de sites dégradés, sans confusion possible avec la notion de friche, en particulier naturelle, porteuse de biodiversité.

Article 2

Si le CODEV est favorable aux dispositions proposées, il pose néanmoins l'intérêt qu'il y aurait à légiférer pour obliger les opérateurs à mutualiser ces antennes.

Article 3

Pas de remarque du CODEV.

Article 4

Si le CODEV entend bien les intentions louables du sénateur à vouloir réduire les contraintes relatives à l'urbanisation des dents creuses, avec la réelle volonté de densifier l'existant, il demande à ce que le législateur clarifie la notion de dent creuse et réserve la recherche de densification à la proximité des centre-bourgs. L'évolution du trait de côte dans les années à venir nous oblige à beaucoup de prudence dans la levée des garde-fous. Si l'enjeu du ZAN à l'horizon 2050 s'impose à nous, s'il faut bien chercher à densifier les zones aujourd'hui constructibles, si le traitement des dents creuses peut ne pas contribuer à l'étalement urbain, la priorité en matière d'urbanisme doit résider dans la densification de logements pour des ménages à faibles revenus. Tout ce qui contribue à faire monter le prix du foncier ou à développer les résidences secondaires doit être rejeté. Pour ce faire, le seul bon sens des élus locaux ne peut pas suffire. Il appartient au législateur (et non pas seulement au juge) de bien prévoir tous les garde-fous, en particulier au travers de décrets d'application en bonne et due forme.

Articles 5 et 6

Si le CODEV est favorable aux compléments proposés aux articles L 121-9 et L 121 – 14 du code l'urbanisme, il demande à ce que les améliorations espérées en matière d'accueil, d'hébergement ou de loisirs, le soient strictement dans le périmètre du camping existant.

Article 7

Pas de remarque du CODEV.