



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Dispositions issues de la loi "littoral" applicables aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares

Rapport n° 009364-01
établi par

Fabienne ALLAG-DHUISME et Philippe ISELIN (coordonnateur)

Avril 2014



Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil (*).

Rapport CGEDD n° 009364-01

Date du rapport : Avril 2014

Titre : Dispositions issues de la loi "littoral" applicables aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares

Commanditaires :

- M. Étienne Crépon, directeur général de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- M. Laurent Roy, directeur de l'eau et de la biodiversité

Date de la commande :

22 octobre 2013

Auteurs du rapport (CGEDD) :

- M. Philippe Iselin, inspecteur de l'administration du développement durable
- Mme Fabienne Allag-Dhuisme, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts

Coordonnateur : M. Philippe Iselin, inspecteur de l'administration du développement durable

Superviseur : M. Alain Lecomte, président de la 3^e section du CGEDD

Relectrice : Mme Brigitte Arnould, inspectrice de l'administration du développement durable

Membres du comité des pairs :

- Mme Brigitte Arnould, inspectrice de l'administration du développement durable
- M. Bertrand Creuchet, inspecteur général de l'administration du développement durable

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 26

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

* Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD :
http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Sommaire

Avertissement.....	3
Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	4
Introduction.....	5
1. Le cadre juridique.....	6
1.1. Les dispositions issues de la loi de 1975 relative au conservatoire du littoral....	6
1.1.1. <i>Les textes.....</i>	6
1.1.2. <i>L'esprit de la loi.....</i>	7
1.2. Deux tentatives, en 1976 et 1979, pour réglementer l'aménagement et l'urbanisme autour des grands lacs.....	8
1.2.1. <i>Les textes.....</i>	8
1.2.2. <i>L'esprit de la directive d'Ornano de 1979.....</i>	8
1.2.3. <i>L'abrogation partielle de la directive de 1979.....</i>	9
1.3. En 1983, la loi de décentralisation confère une valeur légale aux principes posés en 1979.....	9
1.4. 1986 : le texte fondateur de la politique du littoral.....	9
1.4.1. <i>Le texte.....</i>	9
1.4.2. <i>L'esprit de la loi.....</i>	10
1.4.3. <i>Les principales mesures issues de la loi littoral.....</i>	10
1.5. Les principales dispositions issues de la loi « montagne ».....	11
1.5.1. <i>Les dispositions générales relevant de la seule loi montagne.....</i>	11
1.5.2. <i>L'application conjointe de la loi « montagne » et de la loi « littoral » aux grands lacs de montagne.....</i>	13
1.5.3. <i>Une tentative, en 2005 et 2006, visant à sectoriser la loi littoral en zone de montagne.....</i>	13
2. Les données et la mesure des plans d'eau.....	14
2.1. Quelques définitions : plans d'eau, lacs, masses d'eau ?.....	14
2.2. Les données typologiques.....	15
2.2.1. <i>Lacs naturels et lacs artificiels.....</i>	15
2.2.2. <i>La spécificité des barrages hydroélectriques concédés.....</i>	15
2.2.3. <i>Les grands plans d'eau côtiers.....</i>	15
2.3. Superficie d'un lac : quelles limites pour quelle enveloppe ?.....	16
2.3.1. <i>Les lacs : un écosystème aquatique, une unité paysagère.....</i>	16
2.3.2. <i>Variabilité de la hauteur d'eau dans un plan d'eau.....</i>	17
2.3.3. <i>Définir la superficie des plans d'eau : les méthodes et leurs limites.....</i>	18
2.3.4. <i>Outils de mesure et méthodes pour établir la surface d'un plan d'eau.....</i>	19
2.3.5. <i>Premières indications sur la base de la BD CARTHAGE ®.....</i>	22
2.3.6. <i>Rapprocher l'esprit de la loi du calcul de surface : analyse des répartitions des tailles de plans d'eau à partir de la BD CARTHAGE ®.....</i>	22

3. Recommandations sur les paramètres et méthodes de calcul et sur la sécurisation juridique.....	24
3.1. Les paramètres et les méthodes de calcul préconisés.....	24
3.2. La sécurisation juridique.....	24
4. Les conséquences de l'éventuel changement de statut d'un plan d'eau	26
4.1. Les conséquences pour les plans d'eau de moins de 1 000 hectares situés en zone de montagne.....	26
4.2. Les conséquences sur les acquisitions du Conservatoire du littoral.....	27
4.3. Les effets sur les espaces naturels remarquables.....	27
4.4. Les plans d'eau de plus de 1 000 hectares non répertoriés dans la liste de 1979.....	28
Conclusion.....	29

Annexes

Annexe 1. Lettre de commande.....	32
Annexe 2. Lettre de mission.....	34
Annexe 3. Liste des entretiens.....	35
Annexe 4. Bibliographie.....	36
Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes.....	37

Avertissement

Dans ce rapport les auteurs utilisent parfois l'expression « grands lacs ». Par convention, on entendra par « grands lacs » les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à ou voisine de 1 000 hectares. Au demeurant, l'expression générique « grands lacs » s'inscrit davantage dans l'esprit de la loi – qui, historiquement, entend préserver certains écosystèmes aquatiques significatifs – plutôt que dans la lettre d'une norme nécessairement plus précise.

Résumé

L'aménagement, l'urbanisation et la mise en valeur des espaces dans les territoires communaux riverains des plans d'eau supérieurs à 1 000 hectares obéissent à des règles particulières dont les principes sont posés par la loi et ses décrets d'application. Depuis les années 1970, le cadre juridique de la politique de protection des rives lacustres a connu une évolution désormais stabilisée par la loi littoral du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Si les dispositions particulières s'imposent d'évidence lorsque la superficie d'un plan d'eau est sensiblement supérieure à 1 000 hectares, des interrogations peuvent apparaître lorsque la superficie avoisine ce seuil. Se pose alors la question de la précision des calculs au regard des données retenues.

Après avoir analysé les différents paramètres et outils permettant de déterminer la superficie d'un plan d'eau, le rapport préconise une méthodologie de calcul à mettre en œuvre par étapes successives, en fonction du degré de précision recherché. Parmi les paramètres à prendre en compte, le rapport incite à considérer un plan d'eau dans sa globalité, en tant qu'écosystème aquatique et unité paysagère, incluant donc, en sus de la masse d'eau, les masses de terre constituées par les îlots et îles, lorsque le cas se présente. Les auteurs recommandent d'inscrire dans un cadre réglementaire les paramètres et la méthodologie de calcul, afin d'en assurer la solidité et la pérennité juridiques.

Lorsque les calculs de superficie, opérés selon la méthodologie proposée, sont susceptibles d'inclure ou d'exclure un plan d'eau par rapport à ceux jusque-là considérés comme supérieurs à 1 000 hectares, la mission recommande d'anticiper ce changement de statut en analysant les conséquences et en veillant à sa bonne prise en compte sur le terrain.

Enfin, dans une perspective plus large, le rapport suggère d'engager une réflexion globale sur toutes les situations d'interface entre la terre et l'eau, pour lesquelles le droit se fonde sur des limites géographiques instables ou des seuils de superficie.

Liste hiérarchisée des recommandations

Recommandations de niveau 1 Page

Fonder le calcul de superficie des plans d'eau sur la limite des plus hautes eaux qui, dans le cas des retenues artificielles, est défini sur la base de la cote normale d'exploitation hors périodes de crues. Lorsque le cas se présente, prendre en compte, en plus de la surface de la masse d'eau, la surface des masses de terre formées par les îlots et îles. 24

Dans un premier temps, retenir sans réserve les plans d'eau pour lesquels le traitement au moyen des différents référentiels de l'IGN (BD TOPO ®, BD CARTHAGE ®, voire BD CARTO ®), selon leur disponibilité, fournit une superficie égale ou supérieure à 1 000 ha. 24

Dans un deuxième temps, considérer d'office comme hors du champ d'application de la loi littoral, les plans d'eau pour lesquels les différents référentiels de l'IGN (BD TOPO ®, BD CARTHAGE ®) fournissent une superficie inférieure à 850 ha. 24

Dans un troisième temps, pour les plans d'eau d'une superficie comprise entre 850 et 1 000 ha selon la BD TOPO ® ou la BD CARTHAGE ®, faire procéder à une cartographie plus précise des traces laissées par les plus hautes eaux, à partir de l'orthophotographie. 24

Dans un quatrième temps, considérer comme hors du champ d'application de la loi littoral les plans d'eau qui, sur la base d'une cartographie par orthophotographie, présentent une superficie estimée à moins de 900 ha. 24

Dans un cinquième temps, pour les plans d'eau dont la superficie, estimée par orthophotographie, se situe entre 900 et 1 000 ha – donc très proche de l'esprit de la loi –, diligenter un lever précis par géolocalisation (GPS), avec une exigence de précision de 50 cm, en appliquant l'arrêté du 16 septembre 2003 sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques. 24

Préciser, par voie réglementaire, les paramètres et méthodes de calcul visés au § 3.1 à mettre en œuvre, si besoin par tris successifs, pour déterminer la superficie d'un plan d'eau. 25

Recommandations de niveau 2 Page

Dans l'hypothèse où les nouveaux calculs conduiraient à inclure ou exclure un plan d'eau des listes de plans d'eau supérieurs à 1 000 ha usuellement considérées comme référence, notifier le résultat des calculs aux préfets concernés en les invitant à porter à connaissance les dispositions applicables au nouveau statut du plan d'eau. 25

Analyser s'il y a lieu, pour les sites changeant de statut, les conséquences locales de la seule application des dispositions de la loi montagne relative aux plans d'eau de moins de 1 000 ha. 26

Évaluer les conséquences d'un changement potentiel de statut d'un plan d'eau sur les différents outils de protection de l'environnement et des paysages mis en œuvre sur le territoire des communes périphériques concernées. 27

Développer des actions pédagogiques préalables et d'accompagnement auprès des collectivités territoriales concernées par l'application de la loi littoral, en particulier celles en bordure de plans d'eau qui ne figuraient pas dans les anciennes listes de référence aujourd'hui abrogées. 28

Recommandations de niveau 3 Page

Harmoniser le rapportage entre les structures concernées et actualiser les données relatives aux plans d'eau, notamment en matière de typologie et de surfaces. 29

Lancer une réflexion globale, qui pourrait être entreprise par l'Onema ou l'Irstea, appliquée à différentes situations (domaine public maritime, limite de lacs, zones humides, espaces protégés ...) afin de concilier la notion juridique de littoral avec l'approche du géographe ou de l'écologue pour l'application du droit sur des limites géographiques instables ou des seuils de superficie. 29

Introduction

Par note conjointe du 22 octobre 2013 (cf. annexe 1), le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et le directeur de l'eau et de la biodiversité, ont demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission relative à l'application des dispositions particulières au littoral aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares. Par note du 13 novembre 2013 (cf. annexe 2), cette mission a été confiée à M. Philippe Iselin, inspecteur de l'administration du développement durable, coordonnateur, et à Mme Fabienne Allag-Dhuisme, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts.

La loi littoral confère le statut de commune littorale aux communes de métropole et des départements d'outre-mer qui sont riveraines, notamment, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares. Ce statut implique, sur le territoire des communes concernées, l'application de dispositions particulières en matière d'environnement, d'aménagement, d'urbanisme, d'action foncière, de préservation des sites, des paysages et du patrimoine et, plus généralement, de protection des équilibres. D'autres dispositions particulières s'appliquent, en sus, à ces communes lacustres lorsqu'elles sont situées en zone de montagne. Par ailleurs, la loi organise l'action du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur les rives des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.

Depuis les années 1970, le cadre juridique de la politique de protection des rivages lacustres a connu une évolution désormais stabilisée par la loi du 3 janvier 1986, dite loi « littoral », relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ¹. Il reste que, suite à l'abrogation du texte de référence fixant la liste des plans d'eau concernés, une fragilité juridique s'est installée. En effet, si le cadre juridique s'impose d'évidence lorsque la superficie du plan d'eau est sensiblement supérieure à 1 000 hectares, des interrogations peuvent apparaître lorsque la superficie avoisine ce seuil. Se pose alors la question des paramètres et méthodes de calcul à prendre en compte pour déterminer la superficie d'un plan d'eau.

En prenant pour principe d'exclure toute modification de la loi « littoral », la mission s'est fixée pour objectif de définir les critères propres à une sécurisation juridique de son application dans le champ considéré. Après un rappel du contexte juridique et une analyse de la typologie des situations, la démarche a consisté, pour l'essentiel, à :

- identifier les données et outils de calcul de la superficie des plans d'eau intérieurs, permettant de déterminer incontestablement ceux supérieurs à 1 000 hectares. Plus qu'une méthode de calcul, la mission s'est attachée à définir des critères juridiquement robustes ;
- préconiser le cadre juridique le plus approprié pour déterminer les critères de définition de la superficie d'un plan d'eau ;
- analyser les conséquences du maintien, de la suppression ou de l'ajout d'un plan d'eau, en particulier en zone de montagne, parmi ceux jusqu'ici considérés comme supérieurs à 1 000 hectares.

(1) Dans la suite du rapport, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 est désignée par l'expression « loi littoral ».

1. Le cadre juridique

1.1. Les dispositions issues de la loi de 1975 relative au conservatoire du littoral

1.1.1. Les textes

Dès 1975 ², le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est créé pour mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique, notamment « dans les communes riveraines des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ». C'est dans ces termes que cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article L. 322-1 du code de l'environnement relatif au CELRL.

Le CELRL comprend 9 conseils de rivage dont la composition, le fonctionnement et les limites territoriales sont fixés par décret en Conseil d'État (article L. 322-13 du code de l'environnement). Le conseil des rivages des lacs est mentionné à l'article R. 322-30 ; sa composition est fixée à l'article R. 322-31.

Le premier décret fixant, en 1975, la composition du conseil des rivages des lacs ³ énumère, en son annexe, une liste de lacs de plus de 1 000 hectares. Vingt ans plus tard, le décret du 5 avril 1995 ⁴ modifie la liste initiale et y ajoute 5 autres grands lacs.

Outre les grands lacs métropolitains, un seul plan d'eau ultramarin est supérieur à 1 000 hectares. Le lac de retenue hydroélectrique de Petit-Saut, en Guyane, est considéré par le CELRL comme un lac côtier qui relève, au titre du CELRL, du conseil des rivages français d'Amérique.

Il convient de noter que, dans la version actuellement en vigueur, l'article R. 322-31 du code de l'environnement ne désigne plus aucun lac nominativement. La composition du conseil des rivages des lacs (cf. § IX du tableau sous l'article R. 322-31) est fixée par régions et par départements.

(2) Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Texte modifié par la loi littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986, puis abrogé par la loi n° 91-363 du 15 avril 1991 relative à la partie législative des livres II, IV et V (nouveaux) du code rural. En 2000 (ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement), ces dispositions ont été introduites dans le code de l'environnement, aux articles L. 322-1 à L. 322-14.

(3) Décret n°75-1136 du 11 décembre 1975 pris en application de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Texte abrogé par le décret n° 89-805 du 27 octobre 1989 portant codification et modification des textes réglementaires concernant la protection de la nature (code rural). En 2005 (décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement), ces dispositions ont été partiellement introduites dans le code de l'environnement, aux articles R. 322-1 à R. 322-42.

(4) Décret n° 95-372 du 5 avril 1995 étendant à la collectivité territoriale de Mayotte, modifiant et complétant les dispositions du code rural relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

C'est donc le décret de 1975 relatif au CELRL qui a fixé, pour la première fois, une liste des grands lacs. En toute logique, ce texte a inspiré une autre liste qui, en 1979, a énuméré dans le code de l'urbanisme les communes riveraines des lacs protégés au titre de l'aménagement du littoral. Ces deux séries de dispositions, celle de 1975 et celle de 1979, sont évidemment connexes, mais n'en sont pas moins distinctes, d'inspiration différente et dissociables l'une de l'autre. Ainsi par exemple, si les dispositions issues de la loi de 1975 organisent l'action du CELRL pour les rivages des plans d'eau d'une superficie de plus de 1 000 hectares, la liste de 1979 ne fixe aucun seuil de superficie.

1.1.2. L'esprit de la loi

Les dispositions issues de la loi de 1975 sont principalement d'inspiration environnementale tandis que les dispositions de 1979 participent d'une politique d'aménagement et d'urbanisme du littoral.

Qu'ils soient naturels ou artificiels, les grands lacs présentent des intérêts environnementaux majeurs qui nécessitent un équilibre entre le développement et la protection des territoires.

La plupart des plans d'eau constituent des habitats importants pour la flore et la faune et jouent un rôle essentiel dans la diversité des écosystèmes aquatiques. Les pressions anthropiques interviennent principalement sur la rive et dans la partie proche de la rive, c'est-à-dire dans la zone la plus riche et la plus productive du plan d'eau. C'est pour garantir la pérennité de ces espaces que le législateur entend assurer une protection spécifique qui, au demeurant, s'inscrit sur différents registres. En effet, nombre de ces lacs sont inclus dans des périmètres de parcs naturels, de zones humides, de réserves naturelles, de sites Natura 2000, de continuités écologiques, et autres secteurs dans lesquels peuvent trouver à s'appliquer des conventions internationales ⁵ et des directives européennes ⁶.

Les grands lacs glaciaires se distinguent par leur esthétique paysagère remarquable et leur cadre montagnard impressionnant, qui génèrent une forte attractivité touristique et une pression foncière croissante. Il s'agit donc de préserver un zonage équilibré des territoires.

Quelle que soit leur vocation – production d'électricité, soutien des étiages, régulateur de crues, irrigation, alimentation en eau potable –, les lacs artificiels ont généré des paysages nouveaux qui, dans certains cas, sont devenus des haltes migratoires et d'hivernage majeures pour certaines espèces. Certaines retenues à vocation de production d'électricité ont généré un moindre développement touristique mais, avec leurs paysages plus resserrés, ces espaces sont propices au maintien d'une biodiversité remarquable.

Dans nombre de cas, les espaces lacustres jouent un rôle significatif dans l'économie touristique des territoires concernés. Des activités se sont développées autour de ces plans d'eau, dans le cadre d'équipements de loisirs (hébergement, nautisme), d'aménagements structurants (bases nautiques, commerces, ports) ou de tourisme vert (pêche, ornithologie).

(5) Notamment : Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale. Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

(6) Notamment : directive « habitats, faune, flore » n° 92/43 CEE du 21 mai 1992 ; directive-cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 ; directive « oiseaux » n° 2009/147/CE du 30 novembre 2009.

Enfin, la plupart des acteurs locaux saluent la stratégie concertée d'intervention du CELRL, lequel remplit les obligations incombant au propriétaire (acquisition, restauration, travaux, aménagements) tandis que, par le biais d'une convention, les missions d'entretien, de surveillance, de suivi écologique et d'accueil du public relèvent de la responsabilité des gestionnaires.

1.2. Deux tentatives, en 1976 et 1979, pour réglementer l'aménagement et l'urbanisme autour des grands lacs

1.2.1. Les textes

Établi en 1973 pour la Datar ⁷, et considéré depuis comme la contribution fondatrice de la politique du littoral, le rapport de M. Michel Piquard proposait dix mesures de sauvegarde du littoral, dont la plus emblématique a posé les bases du CELRL. En analysant l'impact des activités sur les sites, le rapport se prononçait pour une politique d'aménagement reposant sur une dimension nouvelle d'un littoral incluant l'arrière-pays sur plusieurs kilomètres de profondeur. Il s'agissait d'intégrer différents paramètres comme la densité, l'esthétique, l'écologie, l'économie, les valeurs foncières, etc.

Dans le fil de ce rapport, une instruction du Premier ministre du 4 août 1976, concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, a posé les bases des principales dispositions urbanistiques de la future loi littoral. Or le Conseil d'État ⁸ a rendu inopérante cette instruction ministérielle en lui déniait toute portée réglementaire. Dès lors, elle n'était pas opposable aux permis de construire ou aux documents d'urbanisme.

Trois ans plus tard, en 1979, les principes de l'instruction de 1976 furent réaffirmés et complétés par la directive d'aménagement national, dite directive d'Ornano, relative à la protection et à l'aménagement du littoral. Ces dispositions ont été approuvées par le décret n° 79-716 du 25 août 1979 et introduites dans le code de l'urbanisme à l'ancien article R. 111-27. Le texte fixe la liste des communes riveraines de 13 lacs nommément désignés.

1.2.2. L'esprit de la directive d'Ornano de 1979

Après que le législateur eut édicté, en 1975, les dispositions d'inspiration environnementale relatives aux rivages lacustres, le Gouvernement a cherché, par la voie réglementaire, à cadrer l'action administrative en matière d'aménagement et d'urbanisme, posant les principes propres à combattre l'urbanisation désordonnée du littoral, à adapter les équipements au caractère du littoral et à veiller à la qualité architecturale des constructions.

Il convient de relever que, à la différence des dispositions issues de la loi de 1975, qui fixent une superficie supérieure à 1 000 hectares pour prendre en compte les grands lacs entrant dans le champ d'intervention du CELRL, la directive d'Ornano de 1979 ne mentionne aucune superficie pour désigner les lacs concernés. Il s'agissait avant tout de protéger des écosystèmes lacustres significatifs, appréhendés dans leur globalité.

(7) Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

(8) Notamment : CE 21 janvier 1981, req. n° 20780 20843 20955 20986 22509 – CE 24 juillet 1981, req. n° 22129 et 27868.

S'il paraît évident que le seuil de 1 000 hectares a implicitement guidé la liste de 1979, la notion de superficie n'y est pas explicitement mentionnée ; juridiquement, elle n'était donc pas opposable. Il faudra attendre la loi « littoral » de 1986 pour que s'impose le seuil de 1 000 hectares.

1.2.3. L'abrogation partielle de la directive de 1979

Tout comme l'instruction ministérielle de 1976, la directive d'Ornano de 1979 ne connaîtra pas un avenir pérenne. En effet, le Conseil d'État a jugé que certaines dispositions du texte n'étaient pas opposables aux documents d'urbanisme ⁹. Pour remédier à cette situation, il faudra attendre la loi du 7 janvier 1983 (cf. infra).

Quoiqu'il en soit, les insuffisances juridiques de la directive de 1979 et, partant, de l'ancien article R. 111-27 du code de l'urbanisme, ont conduit à annuler ces dispositions, finalement abrogées par le décret du 12 octobre 1998 ¹⁰. Cette abrogation annule également la liste des communes riveraines des 13 lacs mentionnés.

Il reste que la liste de 1979 est demeurée en vigueur pendant 19 ans.

1.3. En 1983, la loi de décentralisation confère une valeur légale aux principes posés en 1979

Par deux fois dans les années 1970, le juge a dénié le caractère réglementaire de certaines prescriptions d'urbanisme et, partant, les a déclarées non opposables aux documents d'urbanisme et aux autorisations individuelles. Or la forte pression exercée sur le littoral à partir des années 1970 nécessitait des dispositions directement opposables aux tiers, afin d'en garantir l'effet utile et la portée juridique. En outre, cette nécessité s'imposait du fait des transferts de compétences liés à la décentralisation. Ce fut fait par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 ¹¹. Ce texte a notamment soumis les documents d'urbanisme à une obligation de compatibilité avec les dispositions des directives d'aménagement national, en qualifiant ces dernières de prescriptions nationales au sens de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Les dispositions de la directive d'Ornano devenaient donc opposables.

1.4. 1986 : le texte fondateur de la politique du littoral

1.4.1. Le texte

Les rebondissements juridiques des années 1970 et les censures prononcées par le Conseil d'État ont rendu incontournable l'élaboration d'une loi stabilisant le droit du littoral. Votée à l'unanimité, la loi littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral confère une valeur légale aux principes posés par la directive de 1979.

(9) Notamment : CE, 11 mai 1984, req. n° 38551 et 38552 ; CE, 17 décembre 1986, req. n° 20772.

(10) Article 7 du décret n° 98-913 du 12 octobre 1998 portant modification des dispositions du livre Ier du code de l'urbanisme relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme.

(11) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

L'article 2 de la loi, devenu l'article L. 321-2 du code de l'environnement, dispose que :

« Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer :

1° riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

2° 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 de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés. ».

1.4.2. L'esprit de la loi

S'inspirant largement des textes préexistants, la loi « littoral » reprend notamment les principaux axes de la directive de 1979, mais dans le contexte de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme. La politique littorale définie en 1986 traduit la volonté du législateur d'organiser le développement du littoral en limitant l'urbanisation dans les espaces proches du rivage mais aussi dans les espaces naturels, agricoles et forestiers, en l'orientant vers l'arrière-pays et en assurant la protection des milieux et paysages remarquables et caractéristiques du littoral. Le respect de ces grands principes d'équilibre se trouve posé à l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme.

1.4.3. Les principales mesures issues de la loi littoral

L'objet du présent chapitre n'est pas de procéder à l'analyse approfondie de la loi « littoral » – qui, par ailleurs, fait l'objet d'une abondante littérature – mais de mettre en relief les principales mesures intéressant les communes riveraines des grands lacs. Ces dispositions sont présentées en fonction de la distance des espaces par rapport au rivage.

- **Le libre accès au rivage.** Cet accès est préservé par deux servitudes. L'une, longitudinale, grève les propriétés riveraines d'une bande de trois mètres réservée au passage des piétons. L'autre, transversale, a pour but de permettre l'accès au rivage depuis la voirie publique.
- **La bande littorale de 100 mètres.** Dans une bande de 100 mètres calculée par rapport à la limite haute du rivage, les constructions sont interdites en dehors des espaces urbanisés, à l'exception des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau et des installations nécessaires à des services publics.
- **Les espaces proches du rivage.** La délimitation des espaces proches du rivage est appréciée localement, en fonction d'un ensemble de circonstances tenant compte de la distance, du relief, de la covisibilité avec la masse d'eau, des constructions existantes, ou de coupures telles que des routes ou des voies de chemin de fer. A lui seul, le critère de distance par rapport au rivage n'est pas suffisant pour fonder la notion d'espace proche du rivage.

Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation doit être limitée et motivée. Elle doit être compatible avec les dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer ou conforme à celles d'un schéma de cohérence territoriale. En

l'absence de documents d'urbanisme, l'extension limitée de l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'État dans le département après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

- **Sur tout le territoire de la commune : le principe de continuité d'urbanisation.** L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Toutefois, afin de permettre le maintien ou le développement des activités agricoles ou forestières, deux dérogations sont prévues au principe de continuité de l'urbanisation : l'une permet d'autoriser, en dehors des espaces proches du rivage, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées ; l'autre permet de réaliser des travaux de mise aux normes des exploitations agricoles.
- **Les coupures d'urbanisation.** Les documents d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels, cultivés ou non, présentant le caractère de coupure d'urbanisation, dont l'étendue doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité.
- **Les espaces naturels et remarquables du littoral.** Aux termes de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme et les autorisations de construire doivent préserver les espaces terrestres et marins, les sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, ainsi que les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Des aménagements peuvent toutefois y être réalisés sous plusieurs conditions : ils doivent être légers, ne pas dénaturer le caractère des sites, être nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public, à la maîtrise de la fréquentation automobile, ou à l'exercice d'activités économiques. Les communes littorales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents peuvent établir un schéma d'aménagement visant à réduire, sur une plage et sur les espaces naturels qui lui sont proches, les nuisances ou les dégradations liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi littoral.
- **Le camping et le stationnement des caravanes.** L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, en dehors des espaces urbanisés, sont subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme.
- **La création de nouvelles routes.** N'est pas applicable aux rives des plans d'eau intérieurs l'interdiction de créer des nouvelles routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage.

1.5. Les principales dispositions issues de la loi « montagne »

1.5.1. Les dispositions générales relevant de la seule loi montagne

Avant d'analyser la situation particulière des grands lacs de montagne, dont la périphérie terrestre est soumise à la double législation de la loi « montagne » et de la loi « littoral », le présent chapitre rappelle les principales dispositions générales issues de la loi montagne.

Préfigurée par la directive nationale d'aménagement sur la protection et l'aménagement de la montagne du 22 novembre 1977¹², la loi « montagne » de 1985¹³ fonde les principes de la reconnaissance de la spécificité du territoire montagnard et de la nécessité d'un équilibre entre le développement et la protection du territoire. Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 145-1 à L. 145-13 du code de l'urbanisme.

- **La préservation des terres productives.** Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, forestières et pastorales sont préservées. Seuls les constructions nouvelles nécessaires à ces activités ainsi que les équipements liés notamment à la pratique du ski et à la randonnée peuvent y être autorisés.
- **Le principe de continuité d'urbanisation.** L'urbanisation doit se réaliser, en principe, en continuité avec les bourgs, villages ou hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. En étendant la notion d'urbanisation existante aux groupes de constructions traditionnelles, la loi montagne élargit de fait, par rapport à la loi littoral, les possibilités d'urbanisation en zone de montagne. En outre, ne rentrent pas dans le champ du principe de continuité d'urbanisation, l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales peuvent délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquelles ils prévoient une extension de l'urbanisation en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et de réseaux. Ce principe de délimitation par les documents d'urbanisme de modalités de développement de l'urbanisation en continuité de l'existant comporte néanmoins plusieurs exceptions.
- **Le patrimoine rural des communes de montagne.** Dans un objectif de protection et de valorisation du patrimoine montagnard, peuvent être autorisées par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que leurs extensions limitées lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.
- **Les espaces remarquables.** Aux termes du 2° de l'article L. 145-7 du code de l'urbanisme, les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard doivent être désignés et protégés, notamment les lacs, tourbières et marais.
- **Le développement touristique et les unités touristiques nouvelles (UTN).** Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle, doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs.
- **Les routes nouvelles.** La création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage, dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, est interdite sauf exception justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.

(12) Directive approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

(13) Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

1.5.2. L'application conjointe de la loi « montagne » et de la loi « littoral » aux grands lacs de montagne

Les communes riveraines des grands lacs de montagne sont classées en zone de montagne et, à ce titre, sont soumises à la fois aux dispositions issues de la loi « littoral » et à celles issues de la loi « montagne ». Dans ces communes, il est fait application des deux textes en fonction de la nature et de l'emplacement des projets.

Au cas où des dispositions totalement concurrentes seraient susceptibles de s'appliquer à une situation donnée, le texte le plus restrictif prévaut ¹⁴. Ainsi la loi « littoral » prime sur la loi « montagne » en matière d'extension de l'urbanisation, de coupure d'urbanisation, de préservation des espaces remarquables du littoral ou en matière de classement des espaces boisés. Mais à l'inverse, la loi « montagne » prime sur la loi « littoral » lorsqu'il s'agit de sujets relatifs aux chalets d'alpage, aux routes situées au-dessus de la limite forestière, à l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ou à la protection des terres agricoles.

La loi ne prévoit qu'un seul cas dans lequel l'application simultanée des lois « montagne » et « littoral » fait l'objet d'une simplification (un deuxième cas ne concerne que les communes riveraines de la mer). Aux termes de l'article L. 146-9-II du code de l'urbanisme, lorsqu'une autorisation UTN du préfet est nécessaire au titre de la loi « montagne », celle-ci vaut aussi accord du préfet au titre d'une disposition que prévoit la loi « littoral » pour urbaniser les espaces proches du rivage en dérogeant aux critères de droit commun.

1.5.3. Une tentative, en 2005 et 2006, visant à sectoriser la loi littoral en zone de montagne

Pendant un temps, l'article 187 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a tenté de résoudre les difficultés liées au chevauchement des lois « littoral » et « montagne » dans les communes riveraines des grands lacs de montagne. Sans remettre en cause la règle intangible protégeant la bande littorale de cent mètres, il s'agissait de permettre une partition des territoires concernés, en définissant les secteurs d'application de la loi « littoral » dans chaque commune, tandis que, dans les autres secteurs des mêmes communes, seule la loi « montagne » trouvait à s'appliquer. Ces dispositions ont été introduites dans le code de l'urbanisme, à l'ancien alinéa 2 de l'article L. 145-1. Au plan réglementaire, le décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006 relatif aux lacs de montagne a inséré dans le code de l'urbanisme, entre autres mesures, l'ancien article R. 145-13 disposant que le dossier de délimitation devait être soumis à enquête publique.

Par un arrêt du 3 octobre 2008 ¹⁵, le Conseil d'État a annulé le décret de 2006 pour incompétence, considérant que, en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement – organisant notamment la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement –, la prescription d'une enquête publique en matière environnementale relève du domaine de la loi et non du domaine du règlement. Peu après, l'article 21 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a abrogé l'ancien alinéa 2 de l'article L. 145-1.

(14) Ce principe résulte de la lecture combinée, dans le code de l'urbanisme, des dispositions particulières aux zones de montagne, d'une part et, d'autre part, des dispositions particulières au littoral.

(15) CE Commune d'Annecy, 3 octobre 2008, req. n° 297931.

2. Les données et la mesure des plans d'eau

2.1. Quelques définitions : plans d'eau, lacs, masses d'eau ?

La caractérisation des différentes étendues d'eau douce intéressant la mission comporte des nuances qu'il convient de préciser. Pour cela, on se référera au dictionnaire de données ¹⁶ publié par le Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (© Sandre), service notamment chargé d'élaborer les dictionnaires des données et d'administrer les nomenclatures communes au niveau national. typologie

*« **Les plans d'eau** désignent une étendue d'eau douce continentale de surface, libre stagnante, d'origine naturelle ou anthropique, de profondeur variable. Ils peuvent posséder des caractéristiques de stratification thermique. Le terme « plan d'eau » recouvre ainsi un certain nombre de situations communément appelées lacs, retenues, étangs, gravières, carrières ou marais. Les définitions rattachées à ces différentes situations sont nombreuses et font souvent référence à des usages ».*

*« **Un lac** est un plan d'eau situé dans une dépression naturelle où la durée de séjour des eaux et la profondeur sont suffisantes pour définir une zone pélagique et où s'établit, du printemps à l'automne, une stratification thermique stable ».*

*« **Une retenue** est un plan d'eau artificiel à vocation spécifique : hydroélectricité, soutien des étiages, irrigation, alimentation en eau potable. Généralement ces plans d'eau sont caractérisés par une profondeur irrégulière, un niveau variable (marnage) et une masse d'eau homogène. Il s'agit d'une masse d'eau créée artificiellement par un barrage (digue) située ou non sur un cours d'eau ».*

*« **Un étang** est un plan d'eau d'origine naturelle ou artificielle, de faible profondeur sans stratification thermique stable. Il est alimenté essentiellement par son bassin pluvial. C'est une masse d'eau continentale dont l'accumulation est parfois naturelle mais plus souvent artificielle. Dans la plupart des cas, sa vocation première est ou a été piscicole. La faible profondeur ne permet pas de stratification thermique et rend possible un développement de la végétation fixée sur toute son étendue ».*

Par ailleurs, la directive cadre sur l'eau (DCE) ¹⁷ définit un lac comme une « masse d'eau intérieure de surface stagnante » (cf. 4° de l'article 2). Par défaut, tout plan d'eau d'une superficie supérieure à 50 hectares est considéré dans la DCE comme masse d'eau (cf. annexe II de la DCE). Chacun de ces plans d'eau représente donc une unité d'évaluation de l'état écologique et chimique et détermine l'échelle à laquelle l'atteinte ou non de l'objectif sera appréciée à l'horizon 2015.

(16) « Description des données sur les plans d'eau », © Sandre, Système d'information sur l'eau, 2005.

(17) Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

2.2. Les données typologiques

2.2.1. Lacs naturels et lacs artificiels

Qu'ils soient naturels ou artificiels et quelle que soit leur superficie, les plans d'eau peuvent être classés en trois catégories : les lacs de montagne, les lacs de plaine et les lacs côtiers. Ces situations géographiques, voire topographiques, ne sont pas sans incidences sur les effets de l'application des dispositions de la loi littoral sur le territoire des communes concernées.

Les lacs des massifs montagneux peuvent être naturels – souvent d'origine glaciaire ou volcanique – ou artificiels, généralement dans un but de production hydroélectrique ou de régularisation du débit.

Les lacs de plaine peuvent être naturels ou avoir une vocation de réservoir ou de retenue.

Les lacs côtiers, proches de la mer, peuvent être remplis d'eau douce ou d'eau salée.

2.2.2. La spécificité des barrages hydroélectriques concédés

Le registre mondial de la Commission internationale des grands barrages indiquait pour la France, en 1998, 569 grands barrages. Depuis, ce nombre ne croît plus guère.

Avec 1 270 hectomètres cubes, le barrage de Serre-Ponçon (Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes) a détenu, pendant longtemps, le record de volume de la retenue. Depuis quelques années, il est dépassé par le barrage de Petit-Saut (Guyane).

Sur ces 569 barrages, seul un nombre limité présente des surfaces de plans d'eau qui rendent les communes adjacentes soumises à l'application de la loi littoral.

Les règles relatives aux barrages relèvent de la loi sur l'eau ¹⁸, assortie de différents décrets. Les barrages hydroélectriques concédés doivent répondre à un cahier des charges type, comportant notamment les principaux paramètres relatifs à la production, aux débits et niveaux d'eau, aux contraintes d'exploitation ou d'usage dont dépend directement la superficie des plans d'eau ¹⁹. Ces informations sont mentionnées dans le décret de concession des barrages.

2.2.3. Les grands plans d'eau côtiers

La loi ²⁰ considère comme communes littorales les communes riveraines des étangs salés, quelle qu'en soit la superficie. Toutefois, au fil de temps, certains de ces étangs ont perdu leur salinité. Dans certains cas, un rempart de dunes sablonneuses a éloigné ces étangs de l'océan ; les nombreux ruisseaux et cours d'eau ont permis leur évolution en lacs d'eau douce. Ceux d'entre eux dont la superficie est supérieure à

(18) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

(19) Décret n°94-894 du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.

(20) Article L. 321-2 du code de l'environnement.

1 000 hectares sont désormais devenus des plans d'eau intérieurs au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement.

La compétence du CELRL s'applique de facto à ces plans d'eau qui, bien que ne figurant pas dans les listes de référence, sont situés sur le territoire de communes ou de cantons côtiers. En revanche, les dispositions issues de la loi littoral ignorent les circonscriptions administratives telles que la région, le département ou le canton ; elles ne s'appliquent qu'au territoire communal. Ainsi, une commune riveraine d'un grand étang d'eau douce est considérée comme littorale au sens de la loi littoral et, par ailleurs, peut entrer dans le cadre d'action du CELRL en tant qu'elle est incluse dans un canton possédant une façade maritime.

Pour les plans d'eau côtiers, il s'agit des étangs médocains (Gironde) : Lacanau ²¹, Carcans-Hourtin et Cazaux. Il s'agit également de l'étang landais de Biscarrosse-Parentis.

On mentionnera, par ailleurs, la retenue hydroélectrique de Petit-Saut (Guyane), mise en eau en 1994. D'une superficie de 35 000 hectares, il s'agit du plus grand plan d'eau français. Deux communes sont riveraines de la retenue : Sinnamary – dont une partie du territoire possède une façade maritime – et Saint-Elie.

2.3. Superficie d'un lac : quelles limites pour quelle enveloppe ?

La mission s'est trouvée confrontée au problème, aujourd'hui récurrent, de la traduction juridique sur le territoire d'une réglementation complexe et souvent perçue comme contraignante, à partir d'une donnée cartographique par essence délicate à définir et le plus souvent instable.

Deux géographes ²² ont parfaitement décrit la problématique – et donc la définition du domaine public maritime – du dialogue entre la cartographie et le droit du littoral.

La zone d'interface – ou littoral – entre la masse d'eau et les rives marque en principe la limite à retenir pour définir la superficie du plan d'eau. Mais cette « frontière » est caractérisée par son instabilité et donc l'incertitude de la mesure.

2.3.1. Les lacs : un écosystème aquatique, une unité paysagère

Le littoral ou les rives des lacs sont des espaces de transition et d'échanges entre le milieu aquatique et le milieu terrestre. Ils se caractérisent par la présence de milieux spécifiques, sortes de « zones tampons », qui contribuent à la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques et terrestres dont dépend la qualité des masses d'eau. C'est le cas des zones humides ou des tourbières qui sont des habitats naturels particulièrement riches en matière de biodiversité et qui justifient souvent l'action du CELRL à proximité du littoral marin comme à la périphérie des plans d'eau. Cet intérêt patrimonial est également caractérisé par la présence d'espaces protégés ou de sites Natura 2000 pour lesquels la loi littoral peut constituer une mesure de protection intéressante.

(21) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 mars 2013, n° 11BX02710 : « *Le lac de Lacanau, dont il est constant qu'il a une superficie supérieure à 1 000 hectares, constitue un plan d'eau intérieur au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement* » (considérant 6).

(22) Gilles Couix et Richard Le Roy, « *Modèle graphique du droit du littoral* », Mappemonde, 1994.

L'analyse de plus en plus fine de l'espace et la volonté de protéger l'environnement et les paysages incitent donc à étendre l'espace littoral sur ses marges terrestres, au-delà de la limite de la limite entre la terre et l'eau.

Dans son article 2, la Convention sur la diversité biologique ²³ définit le concept d'écosystème comme « *le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux, de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle* ». Sur cette base, les plans d'eau constituent des entités écologiques et paysagères qu'il convient, en termes d'aménagement du territoire, de considérer dans leur globalité.

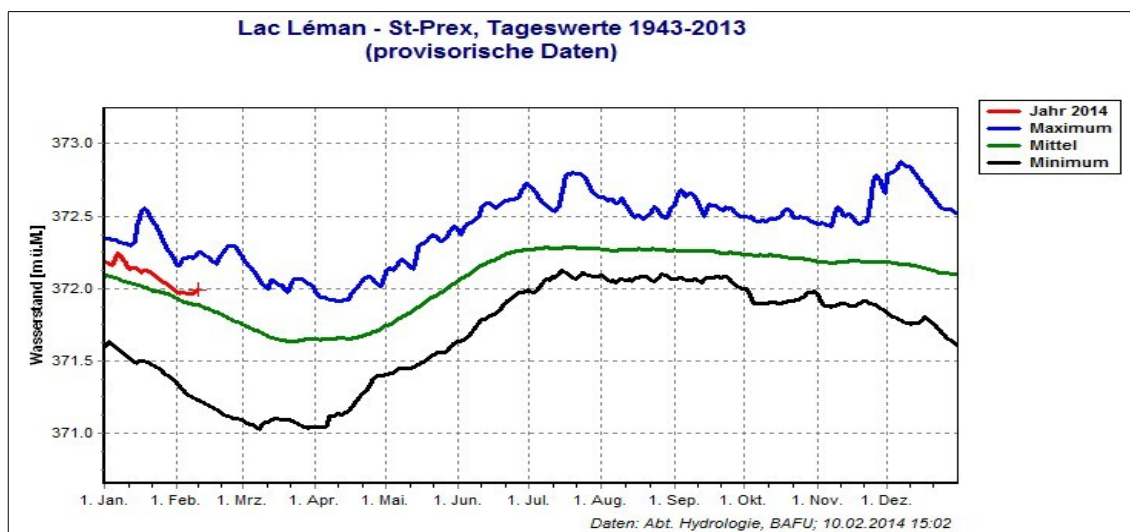
L'application de dispositions particulières dans la périphérie des grands lacs ne vise pas directement la protection des masses d'eau mais porte sur leurs rives extérieures et, le cas échéant, intérieures. Cela conduit la mission à recommander de baser le calcul de leur superficie sur la limite maximale du lac, intégrant à la fois la superficie de la masse d'eau et celle des éventuelles masses de terre formées par des îlots ou des îles, lesquels participent au fonctionnement écologique et paysager, notamment en termes de covisibilité entre le lac et son littoral (cf. infra § 3.1).

2.3.2. Variabilité de la hauteur d'eau dans un plan d'eau

Bien entendu, les rives des plans d'eau ne sont pas soumises à une dynamique aussi forte que celle observée pour le littoral marin. Mais un plan d'eau, qu'il s'agisse d'une retenue de barrage ou d'un plan d'eau naturel, voit sa hauteur varier au cours du temps. Cette variation est liée aux apports des rivières alimentant le plan d'eau, aux pertes liées aux cours d'eau alimentés par le plan d'eau, aux phénomènes météorologiques survenus sur le plan d'eau et à ses abords, ainsi que, pour les plans d'eau artificiels, aux lâchers d'eau liés à l'exploitation du barrage. Dans certains cas, on peut également observer de lents phénomènes de comblement par des sédiments, susceptibles de diminuer, à long terme, la superficie des lacs.

Dans un plan d'eau, la variabilité des hauteurs d'eau est donc importante, pouvant aller jusqu'à plusieurs mètres d'écart. C'est par exemple le cas du lac Léman, comme l'illustre le graphique suivant :

Variation des hauteurs d'eau du lac Léman



Source : Office fédéral de l'environnement de la Confédération suisse, BAFU, 2014

(23) Traité international adopté en 1992 lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro.

Dans un plan d'eau, la surface est corrélée à la hauteur : plus la hauteur du lac est importante, plus sa superficie l'est aussi. Mais il ne s'agit pas d'une relation simple et linéaire. Cette relation est fortement dépendante des pentes des bords du plan d'eau et, surtout, de la forme générale du plan d'eau : un lac étiré, tout en longueur – comme c'est le cas de certains lacs de barrage – voit sa surface fortement varier avec la hauteur d'eau.

2.3.3. Définir la superficie des plans d'eau : les méthodes et leurs limites

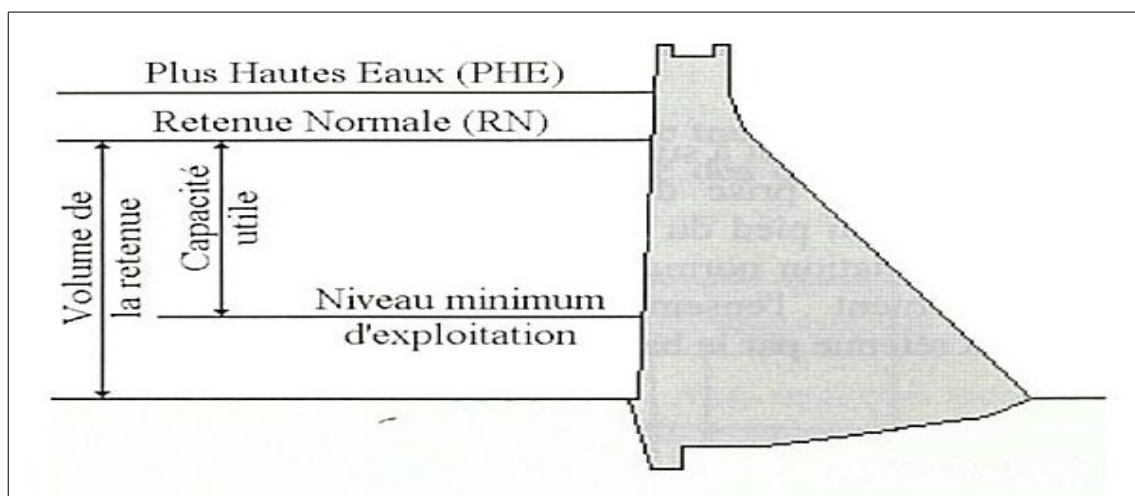
La mission a eu pour objectif de rechercher des outils de mesure ou des méthodes de calcul permettant d'établir la superficie d'un plan d'eau, afin de sécuriser juridiquement les conditions d'application de la loi littoral aux communes riveraines des lacs de plus de 1 000 hectares.

Le principe retenu repose sur la limite des plus hautes eaux. Avec l'appui de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), les rapporteurs se sont attachés à rechercher des données ou des méthodes de calcul généralisables, permettant d'estimer la surface d'un plan d'eau aux plus hautes eaux. Comme on l'a vu, la notion de « plus hautes eaux » est connue pour les lacs de barrage, à la fois parce que les barrages disposent d'une cote de surverse²⁴, mais aussi parce que l'on peut définir et connaître différentes cotes d'exploitation.

La géométrie des retenues est caractérisée par des paramètres classiques définis de façon conventionnelle :

- la cote normale d'exploitation ou « retenue normale » (RN) correspond au niveau maximal que peut atteindre la retenue en période normale d'exploitation, c'est-à-dire hors des périodes de crues ;
- le niveau des plus hautes eaux exceptionnelles (PHE) est celui atteint par la retenue au cours de la crue dite « crue de projet » qui a servi au dimensionnement des organes d'évacuation des crues.

Ces différents niveaux sont illustrés ci-après :



Source : « Les barrages : conception et maintenance », Patrick Le Dilliou, Presses universitaires de Lyon, 2003

(24) Surverse : débordement de la crête d'une levée.

La cote PHE correspond à la crue associée à une période de retour qui dépend du niveau de sécurité exigé (par exemple de 100 à 2 000 ans pour un barrage de classe D ou C5, de 1 000 à 5 000 ans pour un grand barrage en béton, et 10 000 ans pour un grand barrage en remblai). Cette cote est mentionnée dans l'arrêté d'autorisation ou le décret de concession de l'ouvrage et prend ainsi une valeur réglementaire. Elle correspond à des hauteurs très rarement atteintes, voire jamais atteintes à ce jour.

La cote RN correspond à la cote « habituelle » ou « normale » de remplissage du barrage, c'est-à-dire au niveau autour duquel le plan d'eau se situe une grande partie de l'année. Il s'agit d'une cote qui est physiquement matérialisée par un organe du barrage (par exemple un évacuateur de crue à seuil libre). Cette cote a valeur réglementaire et est mentionnée dans l'arrêté d'autorisation ou le décret de concession du barrage. **Sa valeur sera la référence à retenir pour le calcul de la superficie des lacs de barrage.**

Cette approche est plus complexe pour les lacs naturels, sauf si l'on dispose, comme c'est le cas pour le lac Léman, d'un suivi des cotes.

Il est également possible d'approcher la notion des plus hautes eaux, tant pour les barrages que pour les lacs naturels, en se fiant aux traces laissées par celles-ci sur le rivage. En effet, si les rives sont fréquemment atteintes, les plus hautes eaux marquent au fil du temps des traces plus ou moins visibles sur le terrain : zone sans végétation, laisses de crue (dépôt de déchets liés aux hautes eaux).

2.3.4. Outils de mesure et méthodes pour établir la surface d'un plan d'eau

La mission s'est appuyée sur les avis des différents référents techniques, notamment l'Onema, qui lui ont apporté leur appui. Plusieurs méthodes, généralisables sur tout le territoire métropolitain et ultramarin, peuvent être utilisées pour établir, avec des degrés de précision divers, la superficie d'un plan d'eau.

a) Se baser sur la géométrie présente dans un référentiel IGN

On s'appuie pour cela sur la géométrie des plans d'eau présents dans les référentiels dont dispose aujourd'hui l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) : la BD TOPO ® ou la BD CARTHAGE ®.

• La BD TOPO ®

L'IGN a pour mission de constituer le Référentiel géographique à Grande Échelle (RGE ®) de précision métrique, en intégrant des données de référence issues de ses propres bases ou provenant d'autres producteurs. Ce référentiel contient quatre composantes cohérentes entre elles, dont la BD TOPO ® qui en est la composante topographique.

Cette base de données en format vectoriel fournit une description en trois dimensions des éléments du territoire et de ses infrastructures, pour analyser, situer et représenter tout type de données dans leur contexte géographique. Elle contient un format vecteur de précision métrique exploitable à des échelles allant du 1 : 5 000 au 1 : 50 000. Elle permet de couvrir de manière cohérente l'ensemble des entités géographiques et administratives du territoire national. Les objets de la BD TOPO ® sont structurés par thèmes.

• La BD CARTHAGE ® et la BD CARTO ®

La BD CARTHAGE ® est une déclinaison spécifique de la BD TOPO ®. Cette base de données, co-gérée par l'IGN et l'Onema, fournit, à une échelle au 1 : 10 000, des informations vectorielles sur le réseau hydrographique français : cours d'eau, plans d'eau, ainsi que certains points remarquables liés à l'eau (barrages, station de traitement, de pompage, etc). On peut également citer la BD CARTO ®, plus facile à mettre en œuvre mais moins précise (échelle du 1 : 50 000 au 1 : 250 000) et dont on ne préconisera donc pas l'usage dans le cadre de la mission.

Cette solution par BD CARTHAGE ® est facile à mettre en œuvre par les services disposant d'un système d'information géographique (SIG). Le calcul est assez rapide à réaliser et, surtout, il est généralisable à l'ensemble des plans d'eau.

Mais ces outils ne répondent pas pleinement à la question posée. En effet, l'IGN cartographie les plans d'eau selon différentes approches. Dans la BD TOPO ®, les consignes de saisies sont les suivantes :

- pour l'hydrographie permanente : contours de la surface au niveau de l'eau apparente sur les photographies aériennes de référence ; or il y a peu de probabilités de disposer de la plus grande surface en eau visible au moment de la prise de vue effectuée par l'IGN qui, généralement, se fait en été, donc à eaux relativement basses ;
- pour l'hydrographie temporaire : contours de la surface marquée de manière permanente par la présence répétée de l'eau ; de fait, les consignes pour l'hydrographie temporaire ont évolué dans le temps ; les données n'ont pas toujours été saisies, ce qui, dans certains cas, ne permet pas de disposer de la limite des plus hautes eaux.

Par cette méthode, on ne peut donc obtenir qu'une borne minimale pouvant, dans certain cas, être complétée par des hydrographies temporaires assez proches de la cible recherchée. Si la borne minimale est supérieure à 1 000 hectares, les communes riveraines du plan d'eau sont assurément concernées par la loi littoral. Cela permet d'obtenir un premier tri incontestable. En revanche, si la surface calculée par cette méthode est inférieure mais proche de 1 000 hectares, des outils plus précis peuvent être mis en œuvre. ²⁵

b) Calculer la surface en se basant sur la cote maximale à l'aide d'une donnée de relief

Connaissant la cote maximale atteinte par un plan d'eau, par exemple la cote RN pour un barrage, il est possible de modéliser la surface couverte par cette cote en utilisant une représentation du relief, sous la forme de ce qu'on désigne couramment par « modèle numérique de terrain » (MNT). Pour être précise, cette méthode suppose de disposer de la cote maximale – ce qui est rarement le cas pour un plan d'eau naturel – et d'un MNT suffisamment précis, avec un pas de mesure fin.

(25) Toutefois, la BD CARTHAGE ® est datée et réactualisée périodiquement. Lorsque des modifications de cote d'exploitation d'une retenue artificielle interviennent entre deux actualisations, la surface du plan d'eau calculée à partir de la BD CARTHAGE ® peut s'avérer, jusqu'à la réactualisation de la base, en décalage avec la réalité.

L'IGN est en train de se doter de ce type de MNT, avec un pas (une maille) de 1 mètre sur l'ensemble du territoire national, et une précision variable selon les zones : de 20 cm en zone inondable à 2 à 3 mètres en zone de montagne. Cependant, pour certain plans d'eau, cette donnée ne sera disponible que d'ici deux ans.

Faute de disposer des cotes maximales et d'un MNT précis, cette méthode n'est pas généralisable mais, dans certains cas, peut être envisagée pour affiner le calcul.

c) Le lever des traces des plus hautes eaux visibles, par interprétation de photographies aériennes ou d'images satellitaires

Comme cela a déjà été évoqué, pour de nombreux lacs, les plus hautes eaux laissent des traces plus ou moins visibles sur le terrain. Certaines de ces traces se voient clairement sur les photographies aériennes.

Le lever de ces traces sur photographie aérienne peut alors donner une approche de la zone des plus hautes eaux, et donc permettre le calcul de la surface concernée avec une bonne précision. Cette donnée dépend principalement des outils de mesure de ces traces des plus hautes eaux, soit un pixel de 50 cm, mais des effets de couverture dus aux arbres en bord de lac peuvent masquer par endroit les traces des plus hautes eaux.

On a là une méthode raisonnable à mettre en œuvre, qui donne une estimation fiable de la surface (plutôt un minimum) – mais encore contestable –, relativement proche de la plus haute cote pour le plan d'eau concerné.

Par ailleurs, à ce stade de la démarche, l'utilisation d'images satellitaires peut constituer un moyen complémentaire. Elle peut notamment présenter l'intérêt de fournir une plus grande fréquence de passage au-dessus du territoire. Mais l'outil présente un degré de précision et de résolution moins grand que l'orthophotographie, ce qui n'est pas l'objectif recherché dans la démarche. En effet, la photographie aérienne offre un pixel de l'ordre de 50 cm, tandis que le pixel de l'imagerie satellitaire est supérieur à 1 m.

d) Le lever topographique selon les traces des plus hautes eaux visibles sur le terrain ou en suivant une altitude

Les traces des plus hautes eaux sont plus ou moins visibles sur les photographies aériennes. Pour plus de précision, il est possible de recourir au lever de ces traces sur le terrain. On obtient ainsi la limite des plus hautes eaux de manière correcte, ce qui permet de calculer la surface concernée avec une bonne précision. La zone en eau peut aussi être obtenue en suivant sur le terrain une cote nominale, par exemple la cote RN pour un barrage.

Cette mesure dépend principalement de la commande passée au prestataire (un géomètre expert par exemple) chargé de lever ces tracés des plus hautes eaux ou de suivre la cote retenue. La précision attendue devra être définie conformément à l'arrêté du 16 septembre 2003 portant sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques réalisés par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics, ou exécutés pour leur compte (NOR : EQUI030086A).

Cette méthode est lourde et coûteuse à mettre en œuvre, mais elle donne une estimation fiable de la surface, très proche de la plus haute cote pour le plan d'eau concerné.

e) Se baser sur le bornage lié aux concessions hydroélectriques

L'arrêté du 23 décembre 2008 ²⁶ définit les modalités de réalisation et de remise du dossier de fin de concession des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique. Le dossier de fin de concession comporte un bornage comprenant un état parcellaire cadastral des immeubles bâtis et non bâtis à remettre à l'État en fin de concession.

L'utilisation du bornage lié aux concessions a été un temps envisagée par la mission, mais le périmètre cadastré dépasse les limites du plan d'eau.

2.3.5. Premières indications sur la base de la BD CARTHAGE ®

Compte tenu des limites évoquées ci-dessus liées à la nature des référentiels cartographiques existants, la mission a sollicité l'Onema afin qu'il soit procédé à un traitement par BD CARTHAGE ®, en fixant un premier seuil de tri à 1 000 hectares. Ce traitement permet d'identifier les plans d'eau intérieurs dont on peut considérer qu'ils répondent sans conteste aux conditions d'application de la loi littoral.

2.3.6. Rapprocher l'esprit de la loi du calcul de surface : analyse des répartitions des tailles de plans d'eau à partir de la BD CARTHAGE ®

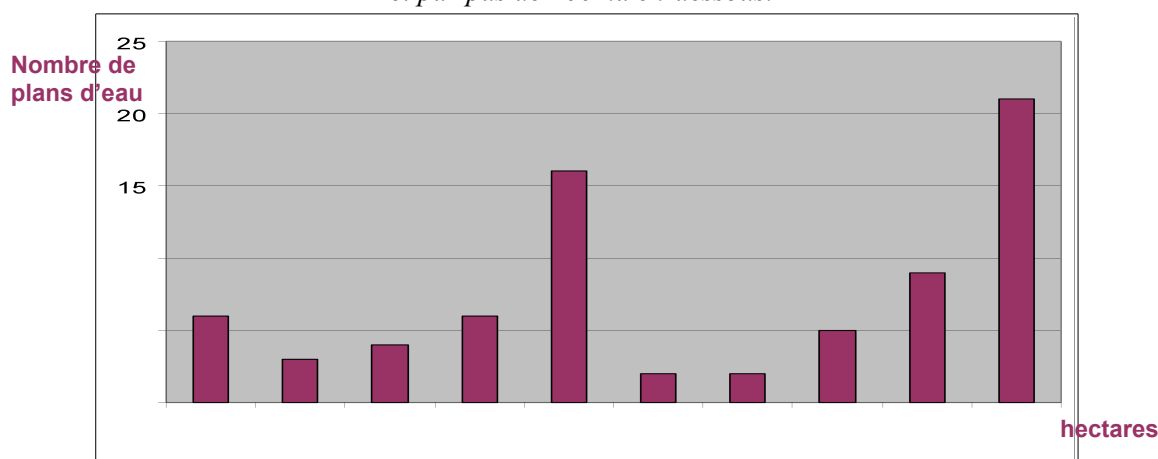
Il est clair que, ni en 1975 ni en 1979, le législateur ne disposait des outils de système d'information géographique (SIG) qu'il est possible de mobiliser aujourd'hui. La surface des plans d'eau est pourtant mentionnée, dans nombre de cas, de longue date. Ainsi par exemple, le cahier des charges annexé au premier décret portant concession des travaux d'aménagement de la chute de Sarrans, intervenu le 1^{er} février 1932, fait état d'une superficie « d'environ 1 000 hectares ».

Il est donc paru intéressant d'objectiver le choix du seuil de 1 000 hectares retenu dès 1975 pour les plans d'eau intérieurs entrant dans le champ d'intervention du Conservatoire du littoral, puis dans le cadre de l'application de la loi littoral.

Les tailles des plans d'eau ont donc été calculées, toujours à partir de la BD CARTHAGE ®, mais en faisant évoluer les seuils. Deux répartitions ont été réalisées par l'Onema, dont les résultats sont présentés ci-après.

(26) Arrêté du 23 décembre 2008 définissant les modalités de réalisation et de remise du dossier de fin de concession prévu à l'article 29 du décret n° 94-894 du 13 octobre 1994 modifié relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.

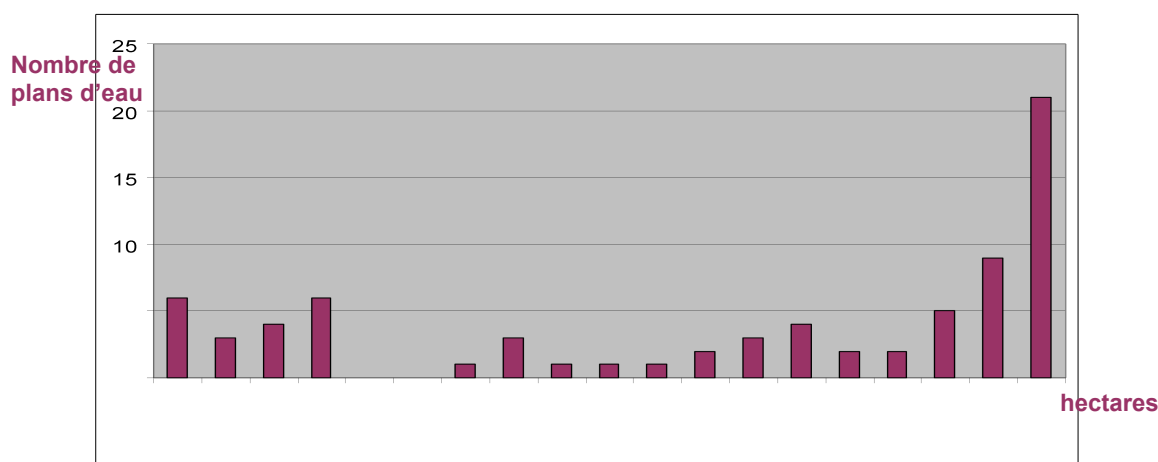
Nombre de plans d'eau répartis par pas de 1 000 ha au-dessus de 1 000 ha, et par pas de 100 ha en-dessous.



Source : Onema

Dans cette situation, on observe une forte concentration de plans d'eau dans la tranche de 1 000 à 2 000 ha, et un palier avec peu de plans d'eau autour de 800 à 900 ha. Enfin, au-dessous de 700 ha, le nombre de plans d'eau croît de façon inversement proportionnelle à leur superficie.

Répartition de la taille des plan d'eau par pas de 1 000 ha au-dessus de 2 000 ha et par pas de 100 ha en-dessous.



Source : Onema

Cette deuxième représentation permet une analyse plus fine du « bloc » autour des 1 000 ha, en utilisant un pas systématique de 100 ha. On observe alors une absence de plans d'eau entre 1 800 et 1 900 ha, une concentration importante de plans d'eau dans la tranche de 1 000 ha, un creux avec peu de plans d'eau de 800 à 900 ha, avant une remontée importante pour la classe des 700 ha. Il y a donc, dans la tranche de 1 900 à 800 ha, un pic assez marqué de surfaces aux environs de 1 000 ha. En-dessous de 800 ha, on observe une forte croissance du nombre de plans d'eau.

On voit là que la notion de « littoralité », appliquée à des masses d'eau, sortes de petites mers intérieures, s'est naturellement centrée en 1975 et 1979 sur des plans d'eau aux environs de ou supérieurs à 1 000 ha.

3. Recommandations sur les paramètres et méthodes de calcul et sur la sécurisation juridique

3.1. Les paramètres et les méthodes de calcul préconisés

1. *Fonder le calcul de superficie des plans d'eau sur la limite des plus hautes eaux qui, dans le cas des retenues artificielles, est défini sur la base de la cote normale d'exploitation hors périodes de crues. Lorsque le cas se présente, prendre en compte, en plus de la surface de la masse d'eau, la surface des masses de terre formées par les îlots et îles.*

2. ***Dans un premier temps**, retenir sans réserve les plans d'eau pour lesquels le traitement au moyen des différents référentiels de l'IGN (BD TOPO®, BD CARTHAGE®, voire BD CARTO®), selon leur disponibilité, fournit une superficie égale ou supérieure à 1 000 ha.*

3. ***Dans un deuxième temps**, considérer d'office comme hors du champ d'application de la loi littoral, les plans d'eau pour lesquels les différents référentiels de l'IGN (BD TOPO®, BD CARTHAGE®) fournissent une superficie inférieure à 850 ha.*

4. ***Dans un troisième temps**, pour les plans d'eau d'une superficie comprise entre 850 et 1 000 ha selon la BD TOPO® ou la BD CARTHAGE®, faire procéder à une cartographie plus précise des traces laissées par les plus hautes eaux, à partir de l'orthophotographie.*

5. ***Dans un quatrième temps**, considérer comme hors du champ d'application de la loi littoral les plans d'eau qui, sur la base d'une cartographie par orthophotographie, présentent une superficie estimée à moins de 900 ha.*

6. ***Dans un cinquième temps**, pour les plans d'eau dont la superficie, estimée par orthophotographie, se situe entre 900 et 1 000 ha – donc très proche de l'esprit de la loi –, diligenter un lever précis par géolocalisation (GPS), avec une exigence de précision de 50 cm, en appliquant l'arrêté du 16 septembre 2003 sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques.*

3.2. La sécurisation juridique

Progressivement, le terme de littoral a supplanté, en géographie comme en droit, la notion classique de côtes, alors que le droit international et le droit européen semblent plutôt préférer le concept de zone côtière à celui de littoral. Le linéaire côtier, comme la zone de contact terre-mer, se caractérise par l'instabilité et par l'incertitude des mesures. Le littoral constitue une mosaïque, à géométrie variable, de milieux

complexes et fragiles et se caractérise par une interpénétration de ces milieux. Toutefois, le droit répugnant à l'utilisation de frontières imprécises, la directive de 1979 puis la loi de 1986 se sont essentiellement référées, dans une vision cadastrale, aux circonscriptions administratives existantes, faisant coïncider la notion de littoral à celle de territoire des communes littorales. Au demeurant, les dispositions de ces textes montrent que le droit français a pris en compte le littoral dans son ensemble, incluant l'arrière-pays. Ainsi a émergé un corpus juridique spécifique au littoral, intégrant non seulement la bande littorale, la gestion des interactions mais aussi l'arrière-pays. Cette question rejoint celle liée à la délimitation du domaine public maritime.

7. Préciser, par voie réglementaire, les paramètres et méthodes de calcul visés au § 3.1 à mettre en œuvre, si besoin par tris successifs, pour déterminer la superficie d'un plan d'eau.

8. Dans l'hypothèse où les nouveaux calculs conduiraient à inclure ou exclure un plan d'eau des listes de plans d'eau supérieurs à 1 000 ha usuellement considérées comme référence, notifier le résultat des calculs aux préfets concernés en les invitant à porter à connaissance les dispositions applicables au nouveau statut du plan d'eau.

4. Les conséquences de l'éventuel changement de statut d'un plan d'eau

L'application des dispositions d'urbanisme de la loi « littoral » aux plans d'eau de plus de 1 000 hectares suscite régulièrement des interrogations. Pourtant, les dispositions particulières s'appliquent sans trop de heurts, sur la base du décret de 1975 relatif au CELRL, mais aussi sur la base, aujourd'hui certes informelle mais reconnue, de la directive d'Ornano de 1979. L'esprit des deux textes perdure.

A droit constant, une évolution de la liste de référence de 1979, sur la base des méthodes de calcul préconisées, est susceptible d'ouvrir une brèche et de fragiliser les dispositifs en place. Une telle évolution soulève également un certain nombre de questions dont la mission recommande à l'administration centrale d'évaluer les conséquences.

4.1. Les conséquences pour les plans d'eau de moins de 1 000 hectares situés en zone de montagne

Dans l'hypothèse où, à l'issue de nouveaux calculs, la superficie de certains plans d'eau s'avérerait sans nul doute inférieure à 1 000 hectares, la loi littoral ne s'appliquerait plus sur les communes riveraines, après une trentaine d'années pendant lesquelles elle s'est appliquée. Toutefois, s'agissant des plans d'eau inférieurs à 1 000 hectares situés en zone de montagne, l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme fixe les dispositions spécifiques applicables aux rives de ces plans d'eau.

- **La bande littorale de 300 mètres.** Les parties naturelles des berges des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1 000 hectares situés en zone de montagne sont protégées sur une distance de 300 mètres à compter de la rive. Y sont interdits toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements.
- **Les exceptions.** Ne peuvent y être autorisés que des bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier, des refuges et gîtes d'étapes ouverts au public pour la promenade et la randonnée, des aires naturelles de camping, les équipements culturels dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux, des installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible et des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade, des sports nautiques, de la promenade ou de la randonnée.

Toutefois, dans les secteurs délimités par un plan d'occupation des sols, par un schéma de cohérence territoriale ou, sous certaines conditions, par une carte communale, certaines constructions et certains aménagements peuvent être autorisés par le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

9. Analyser s'il y a lieu, pour les sites changeant de statut, les conséquences locales de la seule application des dispositions de la loi montagne relative aux plans d'eau de moins de 1 000 ha.

4.2. Les conséquences sur les acquisitions du Conservatoire du littoral

Le Conservatoire du littoral a commencé à intervenir sur les rives des grands lacs dès sa création en 1975. Près de 3 000 hectares sont actuellement placés sous la protection du Conservatoire sur les rives d'une quinzaine de grands lacs intérieurs métropolitains. Neuf régions et dix-huit départements sont concernés et la délégation de rivage « Lacs », créée en mai 2008, est la plus récente des antennes territoriales.

Dans le cadre de la stratégie à long terme d'acquisition, une hiérarchisation des secteurs d'intérêt a été menée en favorisant les espaces cohérents, lisibles, en continuité de zones d'intervention existantes ou non. Plusieurs dossiers ont déjà été soumis au conseil d'administration pour harmoniser les contours avec une zone de préemption départementale ou pour intégrer des parcelles oubliées.

Aujourd'hui, le conseil des rivages des lacs a examiné favorablement les projets de stratégie sur les neuf lacs du Grand Est et du Massif Central. Une présentation lui a également été faite en mai 2013 sur une partie des lacs alpins.

Une relecture de la superficie des plans d'eau ne doit pas remettre en cause cette démarche concertée localement.

En principe, les terrains acquis par le Conservatoire à l'amiable sont inaliénables. Mais il convient de mesurer les risques juridiques et l'acceptabilité sociale si des terrains devaient se trouver alors hors du champ de compétence du Conservatoire.

4.3. Les effets sur les espaces naturels remarquables

Comme cela a été évoqué au chapitre 1.1.2. les grands lacs, même artificiels ou récents, constituent des haltes migratoires parfois importantes pour les oiseaux. Ils jouent, avec leurs zones humides périphériques (réseaux d'étangs, de prairies et de boisements), un rôle significatif vis-à-vis de l'accueil d'un cortège d'espèces faunistiques et floristiques de grand intérêt (grues cendrées, canards, aigles pêcheurs). Certains lacs excentrés ou peu accessibles permettent à des espèces emblématiques de se maintenir (rapaces et insectes rares). Ils constituent des secteurs d'observation privilégiés où la forte naturalité représente un atout pour l'étude de milieux peu impactés par les activités humaines.

Outre la protection foncière par le CELRL, ces espaces sont souvent des sites protégés au titre du patrimoine naturel ou de leur qualité paysagère, labellisés au plan international ou, a minima, figurant dans l'inventaire national du patrimoine naturel.

Sur l'ensemble du territoire communal, les dispositions issues de la loi littoral, conjuguées à l'action du Conservatoire, constituent souvent des outils de protection efficaces pour ces espaces naturels et paysagers, parfois reconnus dans les documents de gestion des sites Natura 2000.

10.Évaluer les conséquences d'un changement potentiel de statut d'un plan d'eau sur les différents outils de protection de l'environnement et des paysages mis en œuvre sur le territoire des communes périphériques concernées.

4.4. Les plans d'eau de plus de 1 000 hectares non répertoriés dans la liste de 1979

C'est le cas des retenues mises en eau postérieurement à 1979 ou des grands lacs côtiers. Si l'action du Conservatoire du littoral est généralement bien identifiée, la portée de la loi littoral l'est souvent moins et peut poser des problèmes d'appropriation sur les territoires.

11. Développer des actions pédagogiques préalables et d'accompagnement auprès des collectivités territoriales concernées par l'application de la loi littoral, en particulier celles en bordure de plans d'eau qui ne figuraient pas dans les anciennes listes de référence aujourd'hui abrogées.

Conclusion

La mission a délibérément choisi de faire reposer les critères de calcul de la superficie des plans d'eau sur des données et outils généralisables sur tout le territoire, y compris en outre-mer.

Après avoir caractérisé certains paramètres – tenant par exemple à la hauteur d'eau, à la cote normale d'exploitation des retenues artificielles, ou à la prise en compte des îles et îlots dans la superficie totale – le rapport analyse les différents outils de mesure et leurs limites respectives. Ainsi, les référentiels de l'Institut national de l'information géographique et forestière permettent d'acquérir la certitude que la superficie d'un plan d'eau est égale ou supérieure à 1 000 hectares, ce qui rend applicable la loi littoral aux communes riveraines et fonde l'intervention du Conservatoire du littoral. En revanche, lorsque ces référentiels fournissent une superficie légèrement inférieure à 1 000 hectares, l'importance des enjeux liés à l'application ou l'inapplication de la loi littoral nécessite le recours, par tris successifs, à des relevés plus précis.

Le test de ces méthodes montre que les services de l'État peuvent rapidement disposer des éléments nécessaires pour calculer la superficie d'un plan d'eau et, partant, pour apprécier l'application de la loi « littoral » aux communes riveraines.

Cependant, dans l'hypothèse où les nouveaux calculs auraient pour effet d'inclure ou d'exclure un plan d'eau par rapport à ceux jusque-là considérés comme supérieurs à 1 000 hectares, le changement de statut du plan d'eau entraînerait d'importantes conséquences pour les communes concernées, notamment en matière de protection de l'environnement et des paysages ou de politique foncière. Ces conséquences doivent être anticipées et faire l'objet de mesures d'accompagnement.

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs se sont trouvés confrontés à une grande hétérogénéité et, dans certains cas, à des erreurs manifestes concernant les données relatives aux plans d'eau fournies par différents acteurs intervenant sur ce sujet. Compte tenu des enjeux juridiques qui en découlent, la mission recommande une amélioration de la qualité de l'information disponible.

12. Harmoniser le rapportage entre les structures concernées et actualiser les données relatives aux plans d'eau, notamment en matière de typologie et de surfaces.

Enfin, le champ de réflexion de la mission s'est ouvert aux difficultés d'asseoir un cadre juridique sur des seuils ou des limites géographiques instables et a conduit les auteurs à formuler, en guise de conclusion, la recommandation suivante :

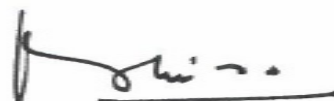
13. Lancer une réflexion globale, qui pourrait être entreprise par l'Onema ou l'Irstea, appliquée à différentes situations (domaine public maritime, limite de lacs, zones humides, espaces protégés ...) afin de concilier la notion juridique de littoral avec l'approche du géographe ou de l'écologue pour l'application du droit sur des limites géographiques instables ou des seuils de superficie.

Philippe Iselin



Inspecteur de l'administration du
développement durable

Fabienne Allag-Dhuisme



Ingénieure en chef des ponts,
des eaux et des forêts

Annexes

Annexe 1. Lettre de commande

CGEDD n° 009364-01



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Paris, le 22 OCT. 2013

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

**Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages**

Direction de l'eau et de la biodiversité

et

Le directeur de l'eau et de la biodiversité

à

Monsieur le Vice-Président
Conseil général de l'Environnement et du
Développement durable

Objet : Application des dispositions particulières au littoral aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de 1000 hectares

Conformément à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, sont des communes littorales les communes riveraines des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.

Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe la liste des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.

Pour déterminer les communes riveraines de ces plans d'eau, les services continuent de se référer à la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral approuvée par le décret n°79-716 du 25 août 1979 (ancien art. R. 111-27) qui comprenait une liste des communes riveraines des lacs. Or l'article R. 111-27 dans sa version issue du décret pré-cité a été abrogé par le décret n°98-913 du 12 octobre 1998 portant modification des dispositions du livre Ier du code de l'urbanisme relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme.

L'absence d'assise législative ou réglementaire fragilise juridiquement l'application des dispositions particulières au littoral dans les communes riveraines de lacs dont la superficie avoisine 1000 hectares.

En outre, certaines collectivités réfutent aujourd'hui la qualité de « plan d'eau intérieur d'une superficie supérieure à 1 000 hectares » à certains lacs et interrogent les services du ministère sur les modalités de leur déclassement. Or en l'absence de méthodes de calcul définies et validées, les résultats sont susceptibles de varier de manière conséquente.

Il convient de rappeler que nombre des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares sont des lacs artificiels créés par des barrages de retenue, servant de réservoirs ou

permettant des régulations de débit. Leur superficie n'est donc pas la même en fonction de l'altitude de la ligne d'eau retenue.

De plus, plusieurs lacs ont une superficie d'environ 1000 hectares :

- Lac de Sarrans (Aveyron) ;
- Lac de Granval (Cantal) ;
- Lacs de Naussac (Lozère) ;
- Lac de Vassivière (Corrèze, Creuse, Haute Vienne) ;
- Lac de Madine (Meuse et Meurthe-et-Moselle) ;
- Lac de retenue du barrage de Bort-les-Orgues (Corrèze et Cantal).

Par conséquent, il convient de sécuriser juridiquement l'application des dispositions particulières au littoral dans les communes riveraines des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares, des autorisations d'urbanisme ou des documents d'urbanisme pouvant être contestés devant les tribunaux au motif que les communes ne sont pas littorales et donc que les dispositions particulières au littoral ne sont pas applicables.

Cette question intéresse également directement le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dont la politique d'intervention foncière autour de ces lacs, déjà existante ou à venir, pourrait être remise en cause.

C'est pourquoi, je souhaite que vous lanciez une réflexion sur l'application des dispositions particulières au littoral autour des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares.


Dans un premier temps, vous déterminerez une méthodologie de calcul de la superficie des plans d'eau intérieurs puis, sur la base de cette méthodologie, vous dresserez une liste exhaustive des plans intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares. Je vous invite à prendre notamment l'attache, d'une part, de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) qui ont déjà travaillé sur des questions similaires et, d'autre part, de l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN), ainsi que des services déconcentrés.

Dans un second temps, vous proposerez un cadre juridique pour cette liste ou, le cas échéant, pour la méthodologie permettant de la déterminer. Ce cadre devra permettre de sécuriser l'application des dispositions particulières au littoral dans les communes riveraines des plans d'eau et, par voie de conséquence, l'éventuelle intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.


Enfin, vous analyserez la pertinence d'une application de l'ensemble des dispositions particulières au littoral sur des communes riveraines de plans d'eau intérieurs artificiels d'une superficie de plus de 1000 hectares et situés en plaine.

Vos conclusions et votre rapport définitif nous seront remis avant le 30 mars 2014.

Le Directeur de l'eau et de la biodiversité


Laurent BOY

Le Directeur
de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages


Etienne CREPON

Annexe 2. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Le vice-président

Référence CGEDD n° 009364-01

La Défense, le

13 NOV. 2013

Note

à l'attention de

Monsieur Philippe Iselin,
inspecteur de l'administration
du développement durable

Madame Fabienne Allag-Dhuisme,
ingénieure en chef des ponts,
des eaux et des forêts

Par lettre du 22 octobre 2013, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et le directeur de l'eau et de la biodiversité ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur l'application de la loi littoral à des communes riveraines de plans d'eau intérieurs d'une surface supérieure à 1000 hectares.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la 3ème section. Sa coordination sera assurée par M. Philippe Iselin. Un comité des pairs composé de Mme Brigitte Arnould, inspectrice de l'administration du développement durable et de M. Bertrand Creuchet, inspecteur général de l'administration du développement durable, est constitué pour cette mission qui est enregistrée sous le n° 009364-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Je vous demande d'achever cette mission avant le 30 mars 2014 et de m'adresser votre rapport afin que je puisse le transmettre aux ministres.

Par intérim,

Patrice Parisé

Copies : M. le président et Mme la secrétaire de la 3ème section
Mme la présidente et Mme la secrétaire de la CPRN
M. le coordonnateur de la MIGT Lyon
Mme Brigitte Arnould, 3ème section
M. Bertrand Creuchet, MIGT Lyon

Annexe 3. Liste des entretiens

<i>Organisme</i>	<i>Nom et qualité</i>	<i>Date</i>
CELRL Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres	Mme Odile Gauthier , directrice M. Jean-Philippe Deslandes , délégué des rivages Lacs	4 février 2014
CGDD Commissariat général au développement durable	M. Benoît David , mission de l'information géographique à la direction de la recherche et de l'innovation	16 déc. 2014
DATAR Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale	M. Xavier Chauvin , chargé de mission, Équipe Dynamique des Territoires Mme Julia Jordan , chargée de mission, Équipe Dynamique des Territoires	5 mars 2014
DDT 12 Direction départementale des territoires de l'Aveyron	M. Richard Siebert , directeur départemental M. Gérard Guyader , directeur départemental adjoint	3 mars 2014
DDT 15 Direction départementale des territoires du Cantal	Mme Catherine Argile , chef du service Connaissance, Aménagement ,Développement Mme Christiane Fregeac , Unité Planification, Aménagement, Déplacements	3 mars 2014
DGEC Direction générale de l'énergie et du climat	M. Antoine Pellion , chef du bureau de la production électrique	12 déc. 2013
DEB Direction de l'eau et de la biodiversité	M. Christophe Lenormand , adjoint à la sous-directrice du littoral et des milieux marins Mme Hélène Montelly , chef du bureau du littoral et du domaine public maritime naturel Mme Kathleen Monod , chargée d'études au bureau du littoral et du domaine public maritime naturel	27 nov . 2013
DGALN Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	M. François Salgé , chargé de mission auprès du directeur général	3 février 2014
DGPR Direction générale de la prévention des risques	M. Patrick Le Delliou , chef du bureau d'étude technique et de contrôle des grands barrages, au service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique	12 février 2014
DHUP Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Mme Dominique Roussel , adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie Mme Sophie Guiroy , chef du bureau de la législation de l'urbanisme Mme Émilie Chauffaux , chargée d'études au bureau de la législation de l'urbanisme	27 nov. 2013
DREAL Midi-Pyrénées Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	M. Éric Pelloquin , chef du service Risques Naturels et Ouvrages Hydrauliques	19 février 2014
ONEMA Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Mme Élisabeth Dupont-Kerlan , directrice générale M. Laurent Coudercy , chef du département Données sur l'eau, direction de la connaissance et de l'information sur l'eau	4 février 2014 du 18 déc. 2013 au 25 mars 2014
Préfecture de l'Aveyron	Mme Cécile Pozzo Di Borgo , préfet Mme Isabelle Soubrié , bureau de la vie économique et des activités réglementées	3 mars 2014

Annexe 4. Bibliographie

« Audit thématique sur l'application de la loi littoral par les services de l'État ». Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) n° 007707-01 (septembre 2012).

« Bathymétrie des plans d'eau ». ONEMA / CEMAGREF. Juin 2010.

« Description des données sur les plans d'eau », © Sandre, Système d'information sur l'eau, 2005.

« Les barrages : conception et maintenance », Patrick Le Dilliou, Presses universitaires de Lyon, 2003.

« Modèle graphique du droit du littoral », Gilles Couix et Richard Le Roy, Mappemonde, 1994.

« Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Rapport d'information n° 297 de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat (21 janvier 2014).

Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
BD CARTHAGE ®	Base de données complète du réseau hydrographique français (IGN)
BD CARTO ®	Base de données cartographiques de l'IGN
BD ORTHO ®	Base de données orthophotographique départementale de l'IGN
BD TOPO ®	Base de données vectorielles en 3 dimensions (IGN)
CE	Conseil d'État
CELRL	Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDT	Direction départementale des territoires
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ha	hectare
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MNT	Modèle numérique de terrain
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
NGF	Nivellement général de la France
PHE (C)	Plus hautes eaux (connues) : cote du terrain naturel augmentée de la hauteur d'eau maximum
RN	Retenue normale (encore appelée cote normale d'exploitation) : niveau d'eau réglementaire que l'ouvrage doit retenir en exploitation normale
SANDRE	Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau
SIG	Système d'information géographique
UTN	Unité touristique nouvelle

