

LITTORAL

Luttes associatives pour protéger la nature à Palavas-les-Flots (Hérault)

par les associations ADEP et CLIVEM *

Comment une action associative peut-elle être gênante, au point qu'un promoteur et une commune aient l'idée de faire taire ceux qui s'appuient sur la loi pour protéger le milieu naturel.

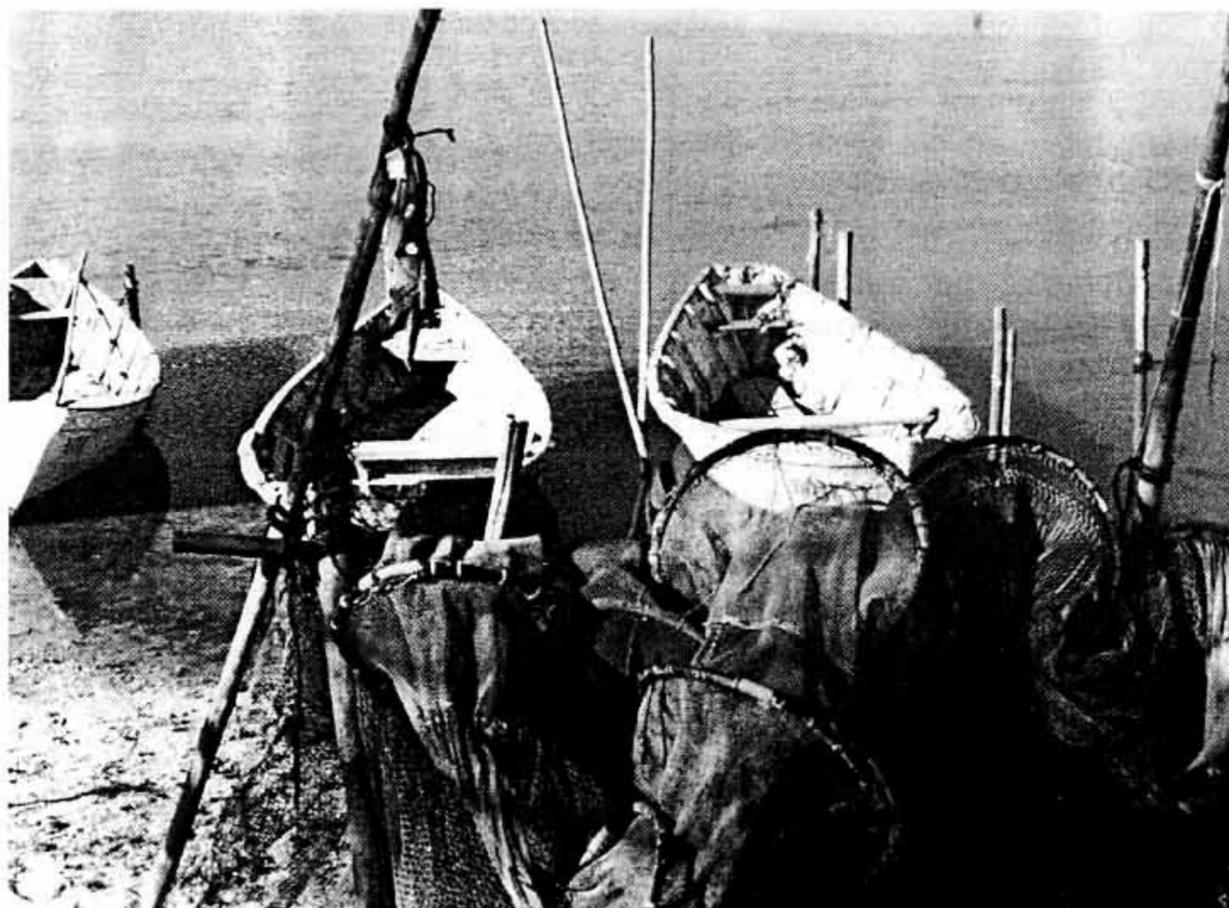
À Palavas, deux associations doivent faire face à deux procès pour abus du droit d'agir en justice (1).

Les étangs montpelliérains font partie du chapelet d'étangs côtiers qui s'étalent tout au long du Languedoc-Roussillon. Au cœur d'un milieu naturel exceptionnellement riche, du point de vue écologique, ces étendues d'eaux saumâtres sont intimement liées à un ensemble d'écosystèmes tant marins que terrestres.

Mais, entre Montpellier (Hérault), une grande métropole régionale de 400 000 habitants, et des plages très fréquentées par un tourisme estival, ce milieu naturel se retrouve très convoité... et très vulnérable.

Historiquement, les étangs montpelliérains ont « subi », dans les années 1960, l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon au travers d'une mission interministérielle dite Racine. Il s'agissait de planifier l'aménagement de cet espace littoral afin d'y développer massivement le tourisme et constituer une véritable « industrie » touristique régionale. Les seules considérations « environnementales » ont été de prévoir de concentrer ce développement au sein d'« unités touristiques », et ainsi de maintenir les espaces entre ces unités autant que possible à l'état naturel : ceci a permis dans une certaine mesure d'éviter un mitage de l'ensemble de la côte.

Malheureusement, reposant essentiellement sur des considérations de développement économique, cette politique a



34 - Hérault. Palavas. Un village de pêcheurs devenu station balnéaire.

marqué profondément ce littoral du Languedoc-Roussillon et a initié une dynamique d'expansion exclusivement tournée vers le tourisme balnéaire, exerçant une pression toujours plus forte sur les milieux naturels.

Avec la décentralisation, il est maintenant difficile pour les nouveaux acteurs de l'aménagement (élus locaux, promoteurs) de comprendre que cette expansion sans fin soit remise en cause, que l'on puisse mettre en avant des lois, des réglementations qui tentent à la fois de rétablir un certain équilibre et de préserver les milieux naturels face à une urbanisation incontestablement plus rentable à court terme.

Créée au cœur des étangs montpelliérains en 1850 par la partition des étangs des communes voisines, la commune de Palavas est dans une situation bien particulière. Située sur un étroit lido sableux à l'embouchure du fleuve Lez, l'extension de son urbanisation n'a pu se faire au cours des années qu'au détriment du milieu naturel : bétonnage de l'arrière plage et comblements de zones humides

(ces milieux naturels représentent environ 70 % de la superficie totale de la commune).

Une prise de conscience associative qui débute en 1984

De la volonté d'un certain nombre d'habitants de se mobiliser pour la sauvegarde et la valorisation de ces étangs montpelliérains, a été créée l'association CLIVEM en 1984.

Et dès 1987, avant même la parution des décrets d'application de la Loi littoral, à l'occasion d'une révision du Plan d'Occupation des Sols (POS) de la commune de Palavas, le CLIVEM décide de demander l'application de cette loi. Il s'agit de mettre le doigt sur un POS qui prévoit l'urbanisation lourde de 137 hectares de zones humides.

D'autre part, ce projet municipal repose sur l'argumentation suivante : « L'application de la loi priverait Palavas, coincé entre la mer et les étangs, de toute possibilité de développement ; en consé-

* ADEP, Association Palavasienne pour la Diversification des Activités Economiques et la Protection de l'Environnement, 2, rue des Sarcelles, 34250 Palavas. Tél. : 04 67 68 91 02.

* CLIVEM, Comité de Liaison pour la Vie des Étangs Montpelliérains, 13, rue des Muscaris, 34070 Montpellier. E-mail : clivem@ifrance.com

quence, la Loi littoral ne peut s'appliquer à Palavas » (in document de présentation du POS à l'enquête publique, août 1986). En fait, la municipalité souhaite faire passer coûte que coûte ses projets.

Après de multiples interventions — courriers aux diverses administrations concernées, plaintes, utilisation des médias, sensibilisation de l'opinion publique —, le CLIVEM porte l'action en justice.

Le préfet demande au maire de Palavas de surseoir à l'exécution du POS et le tribunal administratif prononce peu de temps après le sursis à exécution total du POS (jugement TA Montpellier 9 octobre 1987), ce qui contraint finalement la municipalité à retirer son projet de révision du POS (2).

Engagement des associations dans une voie de concertation

En 1989, une nouvelle équipe municipale vient présider aux destinées de la commune. Entraînées par un programme électoral encourageant, plusieurs associations, dont le CLIVEM, tentent naturellement d'engager un dialogue avec cette nouvelle municipalité : elles réussissent à obtenir la création d'une commission extra-municipale de l'environnement et font des propositions concrètes pour jeter les bases d'un véritable programme de sauvegarde et mise en valeur des étangs et zones humides palavasiennes.

La Société pour la Protection de la Nature en Languedoc-Roussillon et le

Groupe de Recherche et d'Information sur les Vertébrés et leur Environnement (GRIVE) présentent un dossier pour la protection de l'étang du Grec, en vue de la mise en œuvre d'un arrêté préfectoral de biotope, qui sera prescrit par le préfet pour la partie nord de cet étang en 1990.

Nos associations œuvrent aussi à l'amendement du projet initial de révision du POS qui comportait encore un certain nombre de projets contestables, en particulier l'urbanisation de la partie sud de l'étang du Grec. Sur ce point, elles obtiendront une « acceptation de principe » pour la protection d'une partie de cette zone de l'étang du Grec, sous la forme d'un projet dit « Ecopole » qui visait à faire de la commune de Palavas un exemple en matière de qualité environnementale.

En fait, les associations seront conduites progressivement à établir un constat d'échec de la concertation engagée avec la municipalité de Palavas... qui est plus attachée à mettre en place une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), projet de 1 400 logements nécessitant le comblement de plusieurs hectares de l'étang du Leban (faisant historiquement partie intégrante de l'étang du Grec)... et à lancer la reconstruction au milieu de l'étang d'un petit fortin « La Redoute » prélevé dans l'ancien château d'eau de la ville...

De nombreux recours contre ce projet, émanant de personnalités palavasiennes ou d'associations — dont l'ADEP, nouvellement créée — amèneront la commune à retirer sa délibération

d'approbation du PAZ (3) : décision prise en toute illégalité, avant avis de la Commission des Sites, avant accord de Monsieur le Préfet. Sur cette acrobatie procédurale, le tribunal administratif sanctionnera la commune (TA Montpellier 10 avril 1992).

Pourtant, les travaux sur l'étang du Leban (comblements et construction de La Redoute) ont été engagés et ont continué en toute illégalité... en zone ND (inconstructible), sans autorisation (permis de construire), sans avis de la Commission des Sites... Et, avec un nouveau PAZ, la commune tentera de réactiver son projet de ZAC.

Quant au projet de Palavas-Ecopole, il est finalement resté à l'état de projet. Sa définition précise n'avait d'ailleurs jamais pu être achevée. Pourtant, cette notion d'Ecopole est encore exploitée par la municipalité dans le rapport de présentation de la dernière révision du POS en 1999 !

A partir de cette époque, les associations locales se sont retrouvées privées de tout dialogue constructif avec la municipalité de Palavas et ont ressenti un profond sentiment de duperie...

Finalement, comment ne pas penser comme ce chercheur en Sciences Politiques qui explique, « *cette posture négociatrice s'avère être une manipulation... À l'évidence, dès le départ, c'est le projet d'urbanisation lourde qui était programmé, la promesse de l'ecopole étant un prétexte pour commencer les travaux de comblements de l'étang concerné* » (4).

Espoirs déçus ! Retour à l'action contentieuse, à défaut de concertation

Devant les illégalités du projet (non respect de la Loi littoral), le CLIVEM puis l'ADEP doivent une nouvelle fois faire appel à la justice à propos de cette ZAC, et à propos du permis de construire de La Redoute, délivré a posteriori. Suite à ces requêtes, seront également dénoncés les comblements irréguliers de l'étang du Leban.

Mais le Conseil municipal de Palavas décidera finalement d'abandonner son projet immobilier en retirant les deux délibérations décidant de la création de la ZAC et approuvant le PAZ.

Le tribunal administratif prendra acte de l'abandon du projet de ZAC (TA Montpellier 18 juin 1993), mais ne peut aller plus loin (irrégularités, comblements...), hormis pour la construction de La Redoute pour laquelle le permis de construire est annulé ! Le tribunal administratif reconnaît ainsi l'illégalité d'une construction



34 - Hérault. Palavas. Manifestation contre la ZAC et l'implantation de 1 400 logements sur l'étang du Leban. (1991)

édifiée en zone inconstructible... Cette action trouvera son issue au Conseil d'État (CE 10 mars 1997), ce qui n'empêchera pas la commune de se délivrer, aussitôt, un nouveau permis de construire, sur les mêmes bases et donc autant entaché d'illégalités que le premier...

Le pire a été évité (1 400 logements de la ZAC), la justice administrative reconnaît l'illégalité de la construction de La Redoute (maigre consolation), mais le comblement d'une grande partie de l'étang du Leban a été réalisé, travaux qui ne reposent évidemment sur aucun acte administratif...

A ce jour, ces hectares comblés ont été peu à peu partiellement camouflés : parcours de santé, terrain de sport, terrain vague... en attendant des jours meilleurs pour la promotion immobilière.

Veille environnementale

Les associations se retrouvent ainsi cantonnées à exercer une veille environnementale. Elles vont être amenées à réagir à certains projets mis en œuvre par la municipalité :

- **Le lotissement des Aquarelles** est lancé dès l'abandon de la ZAC prévue sur l'étang du Leban, et s'appuie sur une logique inscrite dans le POS : en arrière du lido déjà urbanisé, le lotissement représente l'amorce d'une extension de l'urbanisation sur les berges de l'étang du Grec, et apparaît en totale contradiction avec la loi littoral... Si le juge administratif n'a finalement pas retenu la requête des associations CLIVEM et ADEP (Cour Administrative d'Appel de Bordeaux 13 juin 1996), ses arguments se révèlent être en total désaccord avec ceux du commissaire du gouvernement qui avait pour sa part conclu à l'annulation du permis de lotir...

Ensuite, un recours contre l'un des permis de construire d'un lot de ce lotissement sera déposé par le CLIVEM.

- **L'extension du port de Palavas (5)** a été contestée par le CLIVEM pour insuffisance de l'étude d'impact, et légèreté du montage financier. Un tel aménagement sur le littoral implique fatalement des conséquences importantes sur la courantomologie côtière et les échanges mer-étang : c'est bien pourquoi des mesures compensatoires ont même été prévues en ce qui concerne l'impact négatif du projet sur l'alevinage : les pêcheurs en avaient obtenu la promesse. Ils attendent toujours... Il était également prévu un observatoire scientifique pour effectuer un suivi, mais celui-ci n'a pas à ce jour réalisé le moindre constat...



34 - Hérault. Palavas. La modification du Plan d'Occupation des Sols de 1999 a dû être dénoncée devant la juridiction administrative, en particulier pour l'urbanisation prévue d'une partie de la zone dite « La Pourquoière » (parcelle vendue par l'État en « nature de marécage », puis remblayée de façon illicite).

Le juge administratif rejettera le recours du CLIVEM. La Cour Administrative d'Appel de Bordeaux et le Conseil d'État feront de même (CE 21 mars 2001), le CLIVEM étant condamné au profit de la commune.

- **Les évolutions successives du POS de la commune de Palavas :** les associations ont été contraintes à chaque fois que nécessaire d'engager des démarches contentieuses afin d'exprimer leurs arguments et de faire valoir le droit. Ainsi, dans le cadre de la révision du POS en 1994, il était encore prévu l'urbanisation de zones humides, l'aménagement de routes... Le CLIVEM et l'ADEP se trouvent conduits à dénoncer cette nouvelle révision, principalement sur les bases de la Loi littoral. Le tribunal administratif retiendra la requête des associations puisqu'il est ordonné « l'annulation partielle de la décision d'approbation de la révision du POS » (TA Montpellier 21 décembre 1995). La commune a bien sûr fait appel de cette décision. Par contre, en 1999, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a renvoyé l'affaire au tribunal administratif. Le dossier est donc encore en instance à ce jour !

Depuis, ont eu lieu une modification du POS en 1997 et une nouvelle révision en 1999. Ces décisions ont, elles aussi, dû être dénoncées devant la juridiction administrative, en particulier ce POS 1999 pour deux raisons récurrentes :

- d'une part l'urbanisation prévue

d'une partie de la zone dite « La Pourquoière » (parcelle vendue par l'État en « nature de marécage », puis remblayée de façon illicite),

- et d'autre part l'acceptation du principe d'une urbanisation future des campings (« zones tampon » entre urbanisation et milieu naturel protégé) qui présentent par ailleurs un intérêt social et économique évident.

Le bilan de plus de dix ans de lutte

Ce militantisme « de plus de dix ans » est maintenant reproché (7) aux deux associations ADEP et CLIVEM, par un promoteur et par une commune : deux procès ont ainsi été introduits auprès de la juridiction civile pour « abus du droit d'agir en justice ».

Sont assignées non seulement les associations, mais également, à titre personnel, certains administrateurs. Il est évident qu'un des premiers objectifs est de faire taire les associations. Mais, en arrière-pensée, le lien peut aisément être fait avec les propositions parlementaires de ces dernières années visant à restreindre l'accès des associations à la justice. Ainsi, cette menace s'adresse à toute association militante, le but d'une telle démarche étant clairement de créer les conditions propres à décourager la moindre initiative citoyenne : en quelque sorte, il s'agit d'avoir le pouvoir d'intimider les protecteurs de la nature et de l'environnement qui, pour demander l'ap-



34 - Hérault. Manifestation de 1995 contre le fortin «La Redoute», édifié au milieu de l'étang du Leban. Cela a été réalisé en toute illégalité.

plication des lois et réglementations, oseraient saisir le juge...

Pourtant, en se mobilisant contre des projets qui portent manifestement atteinte à l'environnement, les associations n'ont pas d'autre objectif que de défendre l'intérêt général. Et c'est au prix d'une grande détermination et d'un énorme travail associatif bénévole, que des résultats ont été obtenus. C'est pourquoi, il semblait important aujourd'hui d'établir un bilan objectif de cette action associative.

Un des principaux aboutissements aura été finalement la reconnaissance officielle, et la protection, de milieux naturels qui étaient voués à l'urbanisation depuis une trentaine d'années. En accord avec l'esprit de la Loi littoral (qui soi disant « ne pouvait pas s'appliquer à Palavas »), avec l'action du Conservatoire du Littoral, et l'intérêt porté par l'Europe pour la préservation et la restauration des zones humides littorales de la région (programme LIFE), les associations ADEP et CLIVEM ont contribué à leur mesure à sauver des hectares d'étang à Palavas.

Dans ce sens, l'évolution du POS de la commune traduit bien la prise en compte des revendications des associations.

De même, l'extension de l'arrêté préfectoral de biotope en 1999 sur la partie sud de l'étang du Grec (décision obtenue grâce à l'influence des instances européennes, suite à nos sollicitations) est la principale démonstration du bien-fondé de notre action associative.

Par ailleurs, il s'avère qu'un intérêt

croissant pour les zones humides et pour la restauration des milieux naturels dégradés permet de mettre à bas le prétexte de l'insalubrité ou de l'inutilité économique, pour combler et... urbaniser. Ainsi, par exemple, un regard particulier est porté officiellement depuis peu sur les « délaissés d'étang » : « Les associations n'ont pas cessé de défendre ces plans d'eau : malgré leur confinement et leur taille réduite, ils gardent les fonctions caractéristiques des lagunes, auxquelles s'ajoute un rôle d'espace-tampon entre l'urbanisation et l'étang d'origine » (8).

Si les constats effectués sur les étangs montpelliérains mettent invariablement en relief le rôle historique des aménagements du littoral, mais également la pression actuelle encore très forte de l'urbanisation, une telle action associative peut-elle être qualifiée d'abus de protection de la nature ? ■

(1) Voir sur ce sujet « L'action en abus du droit ne doit pas donner lieu... à un abus... », *Combat Nature* n° 104 - Février 1994, page 47.

(2) Cf. analyse de cet épisode dans un ouvrage édité par l'Institut Océanographique et l'Ifremer : « La révision du plan d'occupation des sols de Palavas » pages 52-57 de l'ouvrage *Le Littoral - Pour une approche de la régulation des conflits d'usage*, de J. Catanzano et O. Thebaud, collection Propos, dans le cadre du Programme National d'Océanographie Côtière 1995.

(3) PAZ : Plan d'Aménagement de Zone.

(4) Extrait d'un article prenant comme exemple la commune de Palavas pour dissenter sur l'action publique « L'action du maire face au public - A propos d'un aménagement urbain sur le littoral languedocien », de M. S. Darviche, pages 41-56, in *Pôle Sud*, revue de

science politique de l'Europe méridionale, n° 13 - Novembre 2000.

(5) Voir « L'extension du port à Palavas et ses conséquences ? », *Combat Nature* n° 113 - Mai 1996, page 70.

(6) Voir « Recours juridique contre la révision du POS de Palavas », *Combat Nature* n° 113, page 70.

(7) Voir « Plus de dix ans de lutte pour empêcher les constructions sur les étangs de Palavas », *Combat Nature* n° 137 - Mai 2002, page 80.

(8) Hors-série n° 3 de *Science et Nature* consacré au programme LIFE sur les étangs du littoral Languedoc-Roussillon, juin 1996.

Solidaires pour l'environnement

Soutenez-nous en signant cet appel « Solidaires pour l'environnement », et ralliez-vous à notre comité de soutien :

Je, soussigné, me déclare solidaire des deux associations ADEP et CLIVEM, dans leur action pour la préservation de l'environnement palavasiens, et en particulier la sauvegarde du littoral, des étangs, et de leurs abords, incluant le maintien des campings actuels.

Nom, prénom, adresse.

Date et signature.

• A adresser à l'une des associations ci-dessous :

— ADEP, 2, rue des Sarcelles, 34250 Palavas ;

— CLIVEM, 13, rue des Muscaris, 34070 Montpellier.