

## >> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME LITTORAUX

Loïc Prieur, maître de conférences à l'université de Paris IV  
avocat spécialiste en droit public et en droit de l'urbanisme au barreau de Brest

### FICHE INTRODUCTIVE

Comment écrire un plan local d'urbanisme littoral ? Répondre à cette question suppose tout d'abord de définir que ce l'on entend par plan local d'urbanisme *littoral*. Le débat pourrait être sans fin car l'existence d'une définition du littoral est précisément une interrogation récurrente de la doctrine. « Le "littoral", constate Yves Prats, est une notion beaucoup moins précise que ne le laisserait croire la fréquence extrême de son utilisation dans le vocabulaire politique et journalistique »<sup>1</sup>. Le même constat est fait par les professeurs Jean-Marie Bécet et Didier Le Morvan : « littoral et mer côtière sont devenus très récemment objets de droit alors qu'ils ne répondent à aucune définition issue du droit »<sup>2</sup>.

À défaut d'une définition incontestable, le choix est fait dans le cadre de la présente étude de définir le plan local d'urbanisme littoral comme celui applicable dans les communes riveraines de la mer au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement issu de la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral. Il s'agit donc, d'une part, des communes riveraines de la mer, c'est-à-dire des communes dont une partie du territoire est en contact avec la mer. Il sera ici rappelé que, dans les estuaires, la mer remonte jusqu'à la limite transversale de la mer<sup>3</sup>. Il s'agit, d'autre part, des communes riveraines des estuaires désignées par le décret du 29 mars 2004<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Yves Prats, Vers une politique du littoral, *AJDA* déc. 1978, p. 601.

<sup>2</sup> Jean-Marie Bécet et Didier Le Morvan, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica, 1991, Introduction, p. 5. Dans le même sens : Norbert Caldéraro, *Droit du littoral*, Le Moniteur, 2005, p. 12 et s. : « Il n'existe pas de définition juridique précise, mesurable, incontestable de la notion de littoral qui a pourtant supplanté au cours des deux dernières décennies le vocable de côtes dans la terminologie administrative et institutionnelle de la France ».

<sup>3</sup> La doctrine administrative a privilégié l'utilisation des limites fixées en application du décret-loi du 21 février 1952 (Rép. min. à quest. n° 57492 de M. Yamgnane Kofi, *JOAN Q* 9 juill. 2001, p. 4022. – Voir également Rép. min. à quest. n° 56773 de M. Marchand Jean-Michel, *JOAN Q* 9 juill. 2001, p. 4021). Si le Conseil d'État ne s'est finalement pas prononcé sur la question dans l'avis qui lui était demandé par le tribunal administratif de Rennes, son commissaire du gouvernement l'invitait à préciser que les limites issues du droit du domaine public maritime devaient être prises en compte (C. Maugüé, concl. ss CE, avis, 5 oct. 1998, *BJDU* 6/1998, p. 415). Cette solution est confirmée par la cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 29 juin 2001, Commune de Loperhet, req. n° 99NT00899. – CAA Nantes, 18 juin 2002, Commune de Locoal-Mendon ; req. n° 99NT02354). En l'état de la jurisprudence, les communes dont une partie du territoire se situe en aval de la limite transversale de la mer sont donc des communes riveraines de la mer. Les communes dont le territoire est intégralement situé en amont de cette limite mais en partie en aval de la limite de salure des eaux sont riveraines d'un estuaire.

<sup>4</sup> Le décret du 29 mars 2004 (c. env., art. R. 321-1) a identifié 87 communes riveraines d'estuaires et de deltas participant aux équilibres écologiques et économiques littoraux. Ces communes sont des communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Conformément aux dispositions de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, elles appliquent les dispositions particulières au littoral.

Ceci étant acquis, la tâche de l'auteur du plan local d'urbanisme littoral est-elle si originale qu'il soit utile de lui consacrer des développements ? Le droit de l'urbanisme n'en fait pas un objet particulier. Le PLU littoral obéit aux règles de droit commun des documents d'urbanisme. Le code de l'urbanisme prévoit bien des dispositions particulières au littoral, mais elles ne concernent pas directement le régime juridique des PLU. Pourtant, les particularités de l'écriture du PLU dans un espace littoral méritent que l'on s'y attarde.

Le champ d'application du PLU littoral est déjà une source d'interrogation. Pour une commune « terrienne », il n'y a pas de difficulté, le PLU, puisqu'il ne peut être partiel, couvre l'intégralité de la circonscription communale jusqu'aux frontières avec les communes voisines. L'auteur du PLU littoral n'est pas confronté à un territoire aussi clairement borné. Côté terre naturellement, il n'y a pas d'incertitude. Du côté de la mer, en revanche, les choses ne sont pas aussi simples. Au fil du temps et des contentieux, la jurisprudence paraît avoir consacré le principe d'un territoire communal en mer. D'autres décisions ont affirmé que les documents d'urbanisme pouvaient se prolonger en mer. Il semble donc que l'on peut tenir pour acquis que l'auteur du PLU ne doit pas nécessairement se limiter aux seules parties émergées de son territoire, il peut aussi établir un zonage en mer.

Il ne s'agit évidemment pas d'établir par le PLU un plan d'utilisation de la mer. Le PLU est conçu pour encadrer l'usage du sol, il ne peut pas traiter des questions de pêche et de navigation. Il existe pour cela des documents d'urbanisme spécialisés : les schémas de mise en valeur de la mer. Le PLU peut en revanche s'occuper du sol immergé, le rivage de la mer et le sol de la mer territoriale, qui sont des composantes du domaine public maritime. Il peut également se préoccuper du domaine public portuaire. C'est le principe posé en 1973 par la jurisprudence « Schwetzoff » à l'occasion de l'affaire de la marina de Bormes-les-Mimosas.

Mais établir un zonage sur le domaine public maritime soulève des questions autrement plus complexes qu'établir un zonage à terre. La vocation établie par le PLU ne peut en effet pas s'affranchir de la vocation du domaine public maritime, qu'il soit naturel ou artificiel. Pour le premier, la jurisprudence a posé le principe, il y a plus de 150 ans, qu'il était affecté à l'usage libre et gratuit par le public. Pour le second, il est affecté au service public portuaire. Les seuls zonages admissibles seront donc ceux qui sont compatibles avec l'affectation domaniale. La jurisprudence n'est pas abondante sur la question, mais les principes semblent clairement posés (**Fiche 1. L'application du PLU en mer**).

L'auteur du plan d'urbanisme littoral est confronté à une autre question. Peut-être plus que d'autres parties du territoire, le littoral est couvert par plusieurs strates d'instruments de planification et de dispositions législatives relatives à l'usage du sol. Or, l'écriture d'un PLU suppose que l'on s'interroge sur les dispositions supérieures qu'il faudra intégrer. Une commune littorale est soumise à la loi Littoral et, éventuellement, à une des directives territoriales d'aménagement approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement<sup>5</sup>, aux dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer ou d'un schéma de cohérence territoriale. En principe, l'auteur du PLU est simplement tenu de respecter le document immédiatement supérieur en vertu du principe de

---

<sup>5</sup> L'article 13 de la loi du 12 juillet 2010 dispose que les DTA approuvées avant la publication de la loi, soit avant le 13 juillet 2010, conservent les effets prévus par l'ancien article L. 111-1-1. Les nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durable ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme ou aux décisions liées à l'usage du sol.

compatibilité hiérarchiquement limité. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que le PLU n'est confronté directement à la loi qu'en l'absence de SCOT et de DTA. Si un SCOT existe, il sera la seule référence et, s'il n'y en a pas, ce sera alors la DTA.

En pratique, les choses ne sont pas aussi simples. Quelle doit être l'attitude de l'auteur du PLU s'il constate que le SCOT ou la DTA ne dit rien de la loi Littoral ou, plus grave encore, si ces documents d'urbanisme comportent des dispositions illégales ? Que peut faire un éventuel requérant face à un PLU qui reproduit une violation de la loi Littoral prévue par le SCOT ou par la DTA ? Est-il contraint d'attendre de pouvoir attaquer un par un les permis de construire faute de pouvoir soulever l'exception d'illégalité du SCOT, puisque la jurisprudence nous a rappelé que cela n'était pas possible puisque le PLU n'est pas un acte d'application du SCOT ? (**Fiche 2. Les normes qui s'imposent aux PLU littoraux**).

Lorsqu'il aura identifié la norme de référence, l'auteur du PLU littoral devra s'attacher à la retranscrire. Qu'il applique directement la loi Littoral, ou qu'il l'applique indirectement à travers le prisme de la DTA ou du SCOT, il se posera nécessairement la question de la traduction des principes d'aménagement du littoral dans son PLU. C'est alors que surgissent de nombreuses questions pratiques : Faut-il représenter la bande de cent mètres, faut-il matérialiser les espaces remarquables ou les espaces proches du rivage ? Quelle zone faut-il choisir pour respecter l'exigence de coupures d'urbanisation ? Lorsque l'auteur du PLU rédigera le rapport de présentation devra-t-il expliquer comment il a traduit la loi Littoral à son territoire ? Formellement, le code de l'urbanisme n'exige plus que le rapport de présentation justifie de la compatibilité avec la loi, mais comment faire autrement pour convaincre le juge que la loi et les critères dégagés par la jurisprudence pour identifier tel ou tel espace sont bien respectés ? (**Fiche 3. La traduction de la loi Littoral dans les PLU littoraux**).

Lorsque l'auteur du PLU littoral aura fait ses choix d'urbanisme, il faudra les mettre en forme. Il devra faire preuve d'une grande vigilance car les règles de forme et de procédure, déjà nombreuses pour les PLU en général, le sont encore plus pour un PLU littoral. Il faudra, entre autres, se souvenir que les sections régionales de la conchyliculture sont des personnes publiques associées et que le seuil de déclenchement de l'évaluation environnementale est plus bas sur une commune littorale. Il faudra soumettre certains des choix à la commission départementale des sites pour avis. Or, le respect des règles de forme et de procédure, indispensable pour nous protéger de l'arbitraire, est scruté par les requérants qui y voient des moyens d'annulation faciles. La sécurité juridique commande donc d'y prêter une grande attention (**Fiche 4. Éléments de procédure et de forme spécifiques aux PLU littoraux**).

L'auteur du PLU littoral doit faire face à des problématiques insuffisamment prises en compte par le passé, et notamment le risque de submersion marine. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure ce risque peut être intégré dans les PLU qui sont sur ce point complémentaires des plans de prévention des risques (**Fiche 5. La prise en compte de la submersion marine dans les PLU littoraux**).

Enfin, l'élaboration d'un PLU sur le littoral confronte son auteur aux usages multiples et parfois contradictoires de cet espace. Le PLU est l'occasion de faire des choix politiques afin d'organiser la cohabitation des activités et éventuellement en privilégier certaines. Parmi celles-ci, les cultures marines et la conchyliculture

en particulier occupent une place importante sur le littoral. L'espace dont elles ont besoin est toutefois revendiqué par d'autres activités, notamment la navigation ou le tourisme. Le législateur a pris conscience des enjeux puisqu'il a érigé les cultures marines en usage fondamental des plages au même titre que l'usage du public et qu'il a assuré l'effectivité du principe en associant les sections régionales de la conchyliculture à la procédure. Les conchyliculteurs se voient ainsi conférer une place que n'a aucune autre profession sur le littoral. L'auteur du plan d'urbanisme doit, s'il souhaite réserver des sites pour les cultures marines, prévoir un zonage spécifique. Mais, là encore, des questions se posent : quel doit être le zonage mis en place ? Les anciens POS comportaient des zones NC de richesses naturelles mais ce n'est plus le cas des PLU qui ne prévoient que des zones A dédiées à l'activité agricole (**Fiche 6. La prise en compte des cultures marines dans les PLU littoraux**).

Autant de questions qui, finalement, montrent que si le PLU littoral n'obéit pas à un régime juridique spécifique, son écriture pose des questions suffisamment originales pour que quelques pages lui soient consacrées.