

## >> **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 3**

### **LA TRADUCTION DE LA LOI LITTORAL DANS LES PLU LITTORAUX**

Les dispositions particulières au littoral issues de la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral ont été maintes fois analysées. L'objet de cette fiche n'est donc pas d'expliquer les différentes notions contenues dans les articles L. 146-1 et suivants et l'abondante jurisprudence auxquelles elles donnent lieu. Il s'agit plus simplement d'étudier les modalités pratiques de traduction de la loi Littoral dans les plans locaux d'urbanisme.

## **1. Aspects généraux de la traduction des dispositions particulières au littoral**

### **a. Faut-il matérialiser les différents espaces prévus par les dispositions particulières au littoral ?**

La question de la représentation des limites des espaces est une question récurrente des auteurs de plans locaux d'urbanisme. Elle se pose le plus souvent quant à la représentation de la bande de cent mètres et des espaces proches du rivage, mais la problématique est la même pour les coupures d'urbanisation, les espaces remarquables et caractéristiques ou les agglomérations et villages existants.

Il n'existe aucune obligation de représenter les espaces visés par les dispositions particulières au littoral dans les documents graphiques ou dans les annexes du plan local d'urbanisme. Les articles R. 123-11 à R. 123-13 du code de l'urbanisme qui énumèrent les différentes mentions pouvant figurer dans le PLU ne visent pas les espaces issus de la loi Littoral. C'est donc de manière logique que la cour administrative d'appel de Marseille juge que l'absence de matérialisation de la bande littorale de cent mètres mentionnée par ce texte sur le document graphique du plan d'occupation des sols ne suffit pas à révéler la méconnaissance par le plan d'occupation des sols de la réglementation relative à l'urbanisation dans ces parties du littoral<sup>1</sup>.

Il n'existe pas non plus d'obligation de prévoir un zonage spécifique pour les espaces protégés par la loi. Cela reviendrait au même que de les délimiter. En pratique toutefois, bien que ce ne soit pas une obligation, les espaces remarquables de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme sont protégés par un

<sup>1</sup> CAA Marseille, 18 juin 2010, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, req. n° 07MA00958.

zonage spécifique (Ns ou NI par exemple) qui, de fait, permet leur identification sur les documents graphiques.

## **b. La justification de la compatibilité avec les dispositions particulières au littoral**

L'ancien article R. 123-17 du code de l'urbanisme disposait que le rapport de présentation du plan d'occupation des sols devait justifier de la compatibilité avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, catégorie de lois aujourd'hui éteinte dont faisaient partie les actuels articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cette formalité était substantielle puisqu'un plan d'occupation des sols dont le rapport de présentation ne justifiait pas de sa compatibilité avec la loi Littoral pouvait être annulé<sup>2</sup>.

Cette exigence a disparu puisque l'article R. 123-2 dans sa version issue du décret du 27 mars 2001 n'exige plus que le rapport de présentation justifie de la compatibilité avec les dispositions de valeur supérieure. Ce n'est que si un plan local d'urbanisme est soumis à évaluation environnementale qu'il devra décrire son articulation avec les autres documents d'urbanisme et avec les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement (c. urb., art. R. 123-2-1). Il ressort de ces dispositions que la compatibilité avec les dispositions particulières au littoral n'a pas à être justifiée puisque seuls les documents d'urbanisme sont visés. Il en va toutefois autrement si la commune est couverte par une directive territoriale d'aménagement qui relève de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme. Il en ressort d'autre part que seule l'articulation doit être décrite. Cette exigence est moindre qu'une justification de la compatibilité<sup>3</sup>.

Il n'est toutefois pas opportun de s'en tenir à cette lecture restrictive du code de l'urbanisme. La loi Littoral est votée en 1986 alors que la décentralisation issue des lois « Deffère » est à peine mise en place. Jean Lacombe, rapporteur du projet de loi Littoral devant l'Assemblée nationale, expliquait que la loi Littoral « s'inscrit [...] dans une ligne nouvelle d'écriture du droit, dont les premiers termes apparaissent dans les directives [d'aménagement national] déjà évoquées. Il est donc légitime que la loi ne soit pas écrite en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement et cela relève de sa nature. C'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable [...]. Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés »<sup>4</sup>. Autrement dit, en privilégiant des concepts généraux, le législateur a fait le choix de transférer une part de pouvoir aux collectivités locales. Le juge administratif, il est vrai, a quelque peu mis à mal ce principe en exerçant un contrôle normal sur la plupart des dispositions particulières au littoral. Il n'en demeure pas moins que la loi Littoral ne prend son sens qu'une fois traduite dans un document d'urbanisme. Il conviendra pour cela, pour chacune des dispositions

<sup>2</sup> CE 12 déc. 2007, Commune de Séné, req. n° 290312. – CE 6 nov. 2006, Communauté de communes du pays de Honfleur, req. n° 282539.

<sup>3</sup> CAA Bordeaux, 11 mai 2010, SARL Loyseau de Mauléon, req. n° 09BX00819 : « il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme évoque de manière suffisante l'articulation du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale ; qu'en revanche, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que le rapport justifie de cette compatibilité ; que le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 123-1 et R. 123-2-1 du code de l'urbanisme doit par suite être écarté ».

<sup>4</sup> Jean Lacombe, Une législation pour le littoral, Pourquoi ? Pour quels objectifs ?, *La loi Littoral*, Economica, 1987, p. 17.

de la loi, de rappeler les textes et les critères d'interprétation dégagés par la jurisprudence, puis d'expliquer précisément comment ils ont été appliqués localement. Il ne s'agit évidemment pas de prétendre ainsi assouplir la loi. Mais de toute évidence, la qualité et la justification des choix d'urbanisme présentés au juge limiteront les risques d'annulation en cas de contentieux.

Cette analyse est confortée par les dispositions du code de l'urbanisme. Les choix d'urbanisme d'une commune littorale sont très largement conditionnés par la mise en œuvre des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme. Or l'article L. 123-1-3 de ce même code dispose que le PADD doit définir les orientations générales de l'aménagement. Ces choix seront ensuite justifiés par le rapport de présentation, comme le prévoit l'article L. 123-1-2. Il est donc logique dans ces conditions que le PADD définisse la politique d'aménagement du littoral de la commune et que le rapport de présentation comporte un chapitre spécifique expliquant la compatibilité de cette politique avec les dispositions particulières au littoral.

### **c. Faut-il reproduire les articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme dans le règlement du PLU ?**

C'est une pratique courante que de reproduire dans les règlements des plans locaux d'urbanisme les articles des dispositions particulières au littoral. Cette reproduction est généralement faite pour les dispositions qui ne laissent guère de marge de manœuvre aux auteurs des règlements. C'est ainsi que sont fréquemment reproduits les articles L. 146-4-III pour la bande de cent mètres ou R. 146-2 pour les espaces remarquables et caractéristiques.

Cette reproduction n'est nullement obligatoire. Elle n'ajoute rien sur un plan juridique puisque les dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme sont opposables aux décisions liées à l'usage du sol par application de l'article L. 146-1, que le plan local d'urbanisme soit ou non compatible avec la loi<sup>5</sup>. Elle présente en outre un risque d'obsolescence rapide pour peu que le texte évolue. Il suffit de constater par exemple que l'article R. 146-2 qui énumère les aménagements légers a été modifié en 1992, 2000, 2004 et 2005 pour se rendre compte qu'il n'y a guère d'intérêt à le reprendre intégralement dans le règlement. Pour les espaces remarquables, le règlement du PLU pourra simplement indiquer que, dans la zone considérée, seuls sont autorisés les aménagements légers dans les conditions prévues par l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

## **2. Particularité des différents articles des dispositions particulières au littoral**

### **a. La capacité d'accueil**

La capacité d'accueil est l'une des rares notions de la loi qui doit être intégrée dans le plan local d'urbanisme puisque l'article L. 146-2 dispose que les documents d'urbanisme doivent la « *déterminer* ».

Le premier alinéa de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dispose que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les

---

<sup>5</sup> CE 29 juill. 1994, Commune de Frontignan c/ SNC Nebot, req. n° 85532, Rec. CE p. 409.

documents d'urbanisme doivent tenir compte de la préservation des espaces remarquables de l'article L. 146-6, de la protection des espaces nécessaires aux activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes et des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, rivages et des équipements qui y sont liés. La notion de capacité d'accueil n'a pas pour objet d'interdire l'urbanisation sur le territoire des communes littorales, mais elle impose aux communes de concilier cette urbanisation avec d'autres objectifs, et notamment la préservation de l'environnement. En cela, l'article L. 146-2 rend opposables aux documents d'urbanisme les objectifs que l'article L. 321-1 du code de l'environnement assigne à la politique d'aménagement du littoral. C'est dans cette logique de compatibilité des usages avec le milieu que le Conseil d'État considère que l'accroissement limité du nombre de parcelles constructibles dès lors qu'il ne met pas en péril la protection d'un espace remarquable et la fréquentation normale d'une plage n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article L. 146-2<sup>6</sup>. Dans le même esprit, le tribunal administratif de Nantes a considéré que « *pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser les autorités locales ne devaient pas se borner à assurer un certain équilibre spatial entre développement de l'urbanisation et préservation des zones naturelles ou agricoles, mais qu'elles étaient également tenues de vérifier si les équipements publics existants ou prévus (eau, assainissement, traitement des déchets) étaient suffisants pour répondre à l'extension de l'urbanisation envisagée* »<sup>7</sup>.

Le rapport de présentation devra donc comporter un chapitre justifiant que les choix d'urbanisme sont compatibles avec les objectifs assignés aux auteurs de PLU et de SCOT par l'article L. 146-2. Dans la mesure où la capacité d'accueil sert de cadre au choix d'aménagement, il serait logique d'y consacrer des développements dans le PADD.

## **b. Les coupures d'urbanisation**

L'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dispose que les PLU et les SCOT doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation. La loi ne précise toutefois pas quel zonage adopter pour se conformer à cette obligation. Il va de soi qu'un classement en zone urbaine est exclu et de manière générale toute zone dont le règlement autoriserait des constructions constituant une urbanisation<sup>8</sup>. Cela ne signifie toutefois pas que le règlement de la zone exclut tout aménagement. Le Conseil d'État considère que le classement en zone ND dite « de site protégé » et NDa dite « de loisirs et de sports » ne méconnaît pas l'obligation de préserver des coupures d'urbanisation<sup>9</sup>. Rien n'interdit que la coupure soit protégée par une zone A mais, là encore, le règlement devra exclure les constructions constituant une urbanisation. De fait, cela interdit un règlement qui autorise la construction de bâtiments d'exploitation.

<sup>6</sup> CE 12 déc. 1997, req, n° 149500.

<sup>7</sup> TA Nantes, 29 juill. 2004, Association de défense de l'environnement en Vendée et association « Les amis de l'Île-d'Yeu », req. n° 0004558, cité par Céline Chadenas, Agnès Pouillaude, Patrick Pottier, Jean-François Struillou, *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux*, Guide pratique, 2<sup>e</sup> éd., oct. 2010, DREAL Pays de la Loire, p. 89.

<sup>8</sup> CE 10 déc. 2001, Commune de Saint-Jean-de-Luz, *BJDU* 2001, p. 469, concl. François Seners et obs. Laurent Touvet à propos d'une aire d'accueil pour les gens du voyage.

<sup>9</sup> CE 6 avr. 1992, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer, req. n° 104454, *Rec. CE*, tables p. 1374.

Dans la mesure où le conseil municipal dispose d'un pouvoir discrétionnaire<sup>10</sup> pour choisir les espaces naturels qui présentent le caractère d'une coupure d'urbanisation, le rapport de présentation devra les justifier et les identifier sur une carte. Ces coupures peuvent recouper les continuités écologiques prévues par l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme, mais ce n'est pas une obligation. Ces deux types d'espaces n'ont en effet pas la même finalité. Le PLU devra donc clairement distinguer la justification des coupures d'urbanisation et celles des continuités écologiques.

### **C. Les extensions de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants**

L'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme dispose que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameau nouveau intégré à l'environnement. Les modalités d'application de cet article ont été définies par la jurisprudence. Elles peuvent être ainsi résumées :

La notion d'extension de l'urbanisation s'applique sur l'ensemble du territoire de la commune<sup>11</sup> et elle interdit la construction isolée de bâtiments, quel qu'en soit l'usage<sup>12</sup>. Les extensions de constructions existantes ne sont cependant pas qualifiées d'extension de l'urbanisation<sup>13</sup> tout comme certains ouvrages techniques

---

<sup>10</sup> Le Conseil d'État reconnaît à l'administration un pouvoir discrétionnaire dans l'application du dernier alinéa de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme. La décision de ne pas classer un espace en zone inconstructible en application de ces dispositions fait donc l'objet d'un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation (CE 15 oct. 2001, Sevet, req. n° 219883, *BJDU* 6/2001, p. 414, concl. S. Boissard).

<sup>11</sup> CAA Marseille, 13 nov. 2003, Commune du Lavandou, req. n° 00MA02349. Il s'applique donc aux espaces proches du rivage de l'article L. 146-4, II du code de l'urbanisme (CE 10 janv. 2001, Blanc req. n° 211459). Le Conseil d'État considère également que l'article L. 146-4-I s'applique dans la bande de cent mètres (CE 26 janv. 2005, Préfet de Corse du sud, req. n° 260188. – CAA Lyon, 21 déc. 2004, Préfet de Haute-Savoie, *AJDA* 28 mars 2005, n° 12, p. 687).

<sup>12</sup> Le juge administratif retient une définition très large de la notion. L'affectation du bâtiment est sans incidence sur la qualification d'urbanisation. Ainsi, la construction d'une maison d'habitation constitue une extension de l'urbanisation (CAA Nantes, 28 févr. 2006, Commune de Crozon, req. n° 05NT00425), mais c'est également le cas d'un bâtiment abritant une installation classée (CE 12 oct. 1993, avis sect. TP, *EDCE* 1993, p. 382) ou abritant une exploitation agricole (CE 15 oct. 1999, Commune de Logonna-Daoulas, req. n° 198578, *BJDU* 5/1999, p. 341 concl. L. Touvet). Une aire de stationnement pour une centaine de véhicules, compte tenu de son revêtement, des locaux techniques et des équipements d'assainissement constitue une urbanisation (CAA Nantes, 29 sept. 2006, Association des amis du pays entre Mès et Vilaine, req. n° 05NT01025). Une station d'épuration comportant des bâtiments qui créent plus de 360 mètres carrés de surface hors œuvre nette constitue également une urbanisation au sens de la loi (TA Rennes, 3 nov. 2005, Roullier et Assoc. sauvegarde et protection env., req. n° 0403338, *AJDA* 27 mars 2006, p. 672, concl. D. Remy).

<sup>13</sup> Il a ainsi été jugé que l'extension d'une maison d'habitation existante de 44 mètres carrés par l'adjonction d'une pièce de 8 mètres carrés et la reconstruction d'un bâtiment annexe de 12 mètres carrés ne pouvait être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation (CAA Nantes, 16 déc. 1998, Commune de Préfailles, req. n° 97NT02003). La solution est la même pour une extension de 64 à 297 mètres carrés (CAA Nantes, 28 mars 2006, Commune de Plouharnel, req. n° 05NT00824). Toutefois, lorsque le projet consiste à créer un bâtiment nouveau, simplement relié à un bâtiment existant par un couloir ouvert, la qualification d'extension de l'urbanisation sera retenue (CAA Nantes, 19 avr. 2005, Commune d'Arradon, *AJDA* 12 sept. 2005, p. 1697, concl. J.-F. Coënt).

de faible dimension.<sup>14</sup> Le Conseil d'État a précisé que les espaces comportant une densité significative de constructions pouvaient être étendus mais qu'en revanche, les extensions de l'urbanisation étaient impossibles dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations<sup>15</sup>. Toutefois, les constructions à l'intérieur des espaces urbanisés demeurent possibles à condition de ne pas élargir le périmètre urbanisé ou de conduire à une densification sensible des constructions<sup>16</sup>.

Autrement dit, le PLU littoral doit distinguer trois situations :

- Les espaces qui comportent une densité significative de construction pourront s'étendre. Ce sont les agglomérations et les villages. Ils seront utilement identifiés et justifiés dans le rapport de présentation du PLU. Le centre des agglomérations et villages ne pose pas de difficulté d'identification. En revanche, les frontières extérieures sont parfois plus floues. Afin d'éviter les incertitudes sur la question de savoir si une zone est en continuité avec l'agglomération ou avec une zone d'urbanisation diffuse, le rapport de présentation devrait prendre parti sur les limites de l'agglomération. Il n'est pas nécessaire de représenter ces limites sur une carte, les rues ou les quartiers formant les limites de l'agglomération peuvent simplement être nommés.
- Les espaces urbanisés ne pourront pas s'étendre, mais ils pourront être densifiés. Ces espaces comportent un minimum de 10 à 15 constructions groupées puisque, en deçà de ce nombre, il s'agit plus d'habitat isolé ou diffus que d'espace urbanisé. Ils pourront être classés en zone constructible sous réserve que la zone n'ait pas pour effet d'autoriser des constructions qui élargiraient le périmètre bâti. Il faudra toutefois veiller à permettre, le cas échéant, la réalisation d'installation d'assainissement individuel. Le règlement ne devra pas permettre des hauteurs ou des surfaces qui se distingueraient de manière trop importante du bâti existant. Dans la mesure où la jurisprudence rappelle que c'est à la commune, sous le contrôle du juge, d'examiner si un projet étend l'urbanisation, le rapport de présentation peut utilement identifier les espaces considérés comme urbanisés. Le plus simple est peut-être de consacrer à chacun d'entre eux un paragraphe comportant une photographie aérienne ou un plan, qui expliquera les raisons qui ont conduit à le retenir comme constructible et qui évaluera les conséquences du zonage sur le potentiel de constructions nouvelles. Dans la mesure où l'extension de l'urbanisation peut aussi provenir d'une densification sensible, les dispositions du règlement qui permettent de la prévenir seront expliquées.
- Les espaces naturels ou ceux comportant une urbanisation diffuse ne pourront recevoir aucune construction nouvelle sauf extension des bâtiments existants et des ouvrages techniques de faible dimension. Ces espaces ont vocation à être classés en zone N ou A. Si le règlement autorise des constructions nouvelles, il devra spécifier qu'il ne peut s'agir que d'extension du bâti existant.

---

<sup>14</sup> Ce sera par exemple le cas d'une station de pompage (CE 14 oct. 1991, Syndicat intercommunal à vocation multiple plateau Valensole, req. n° 109208, *Juris-Data* n° 1991-046811) ou d'une station d'épuration ne comportant que des bassins de lagunage (TA Rennes, 27 avr. 2000, Assoc. urb. et env. et assoc. sauvegarde Pays de Rhuys req. n° 9402092 et n° 9402091).

<sup>15</sup> CE 27 sept. 2006, Commune du Lavandou, req. n° 275924.

<sup>16</sup> CE 7 févr. 2005, Société Soleil d'or et Commune de Menton, req. n° 264315, *BJDU* 1/2005, p. 10 ; *Mon. TP* 9 sept. 2005, p. 68, obs. G. Le Chatelier. – CE 12 mars 2007, Commune de Lancieux, req. n° 280326, *BJDU* 1/2007, p. 50, concl. Claire Landais.

L'article L. 123-1-5 14° permet de délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs dans lesquels des constructions peuvent être autorisées. Cette disposition destinée à contrer les effets de l'arrêt « Commune de Châteauneuf-du-Rhône »<sup>17</sup> qui avait condamné la technique du pastillage ne peut avoir pour effet, sur une commune littorale, d'autoriser des constructions nouvelles qui ne seraient pas en continuité d'une agglomération ou d'un village.

En zone A, le règlement ne peut pas autoriser la création de logement de fonction pour les exploitants agricoles si cela a pour effet d'étendre l'urbanisation dans des conditions contraires à l'article L. 146-4-I. Seules peuvent être autorisées les activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées dans les conditions prévues par l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme.

#### **d. Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement**

La jurisprudence n'a pas défini ce qu'était un hameau nouveau intégré à l'environnement. L'adaptation à la topographie, le traitement architectural et l'intégration paysagère font toutefois partie des éléments d'appréciation retenus<sup>18</sup>.

La création de ces hameaux doit donc être envisagée dans le plan local d'urbanisme. Il convient à cet égard de mobiliser les articles 11 et 13 du règlement afin de s'assurer de l'intégration architecturale et paysagère. Il est également utile de prévoir un secteur doté d'un plan de masse afin de faire apparaître l'implantation des constructions, ou au moins leur zone d'implantation<sup>19</sup>.

#### **e. L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage**

##### **■ L'identification des espaces proches du rivage**

L'arrêt « Barrière »<sup>20</sup> ne donne pas de définition mais des critères d'identification. Il rappelle, comme l'avait initié l'arrêt « Commune de Gassin »<sup>21</sup>, que l'identification des espaces proches du rivage doit reposer sur des critères de distance, de covisibilité et de nature des espaces. Afin de réduire le risque de contestation au moment de la délivrance des décisions liées à l'usage du sol, le rapport de présentation devra justifier cette délimitation.

L'incorporation d'un terrain dans les espaces proches du rivage comporte en effet des conséquences importantes puisqu'il sera alors soumis au principe d'extension limitée de l'urbanisation prévu par l'article L. 146-4-II. Dans ces espaces, les exploitants agricoles seront également privés du bénéfice de la dérogation au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants organisée par le second alinéa de l'article L. 146-4-I. Du point de vue du pétitionnaire, cette représentation permet une meilleure lisibilité de la règle de droit. Elle facilite également le contrôle par le juge de l'application de la loi. Naturellement, ce tracé

<sup>17</sup> CE 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n° 313762.

<sup>18</sup> CAA Marseille, 20 nov. 2009, Commune de Mandelieu-la-Napoule, req. n° 08MA02832.

<sup>19</sup> Sur le degré de précision des plans de masse : CE 29 déc. 2004, SCI Villa d'Auteil, req. n° 249034.

<sup>20</sup> CE 3 mai 2004, Mme Barrière, req. n° 251534, *BJDU* 2/2004, p. 86.

<sup>21</sup> Commune de Gassin et SA Sagic, req. n° 128251 et n° 129406, *JCP N* 199, II, p. 165, concl. Gilles Le Chatelier. – CE 12 févr. 1993, *AJDA* 20 mai 1993, p. 353.

doit être le résultat d'un travail d'identification qui sera soigneusement justifié dans le rapport de présentation du PLU.

Cette représentation pourra se faire soit dans le rapport de présentation, soit directement sur le document graphique. Quelle que soit la méthode retenue, il est souhaitable de le faire à l'échelle de la parcelle.

#### ■ **La justification de l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage**

Dans les espaces proches du rivage, outre la règle de l'extension limitée de l'urbanisation, le code de l'urbanisme a prévu des procédures spécifiques :

- l'urbanisation est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme selon des critères tirés de la configuration des lieux ou de l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
- l'urbanisation est compatible avec les dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer ou conforme à celle d'un schéma de cohérence territoriale ;
- l'urbanisation est réalisée avec l'accord du représentant de l'État dans le département après avis de la commission départementale compétente en matière de sites.

Ces dispositions affectent les PLU littoraux puisque l'extension de l'urbanisation en espace proche du rivage devra soit être motivée par le rapport de présentation, soit faire l'objet d'un accord du préfet.

La première hypothèse prévue par l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme doit inciter la commune à justifier ses choix de manière plus précise que ne l'exige le droit commun. Il existe toutefois peu de jurisprudence sur le degré de précision attendu. Les quelques exemples révélés par le contentieux permettent toutefois de comprendre les attentes des juridictions.

Le Conseil d'État a par exemple jugé qu'une urbanisation motivée au plan d'occupation des sols par le souci d'interdire toute construction en bordure du lac, de limiter la densité de construction dans les zones à dominante naturelle et de favoriser la construction sur la partie haute de la commune afin de sauvegarder la vue des habitants sur le lac d'Annecy, répondait aux exigences de l'article L. 146-4-II<sup>22</sup>. Est également suffisante, une motivation qui décrit l'environnement, explique que le parti d'urbanisme entend favoriser l'accès au rivage et précise que la hauteur des constructions autorisées sera proche de celle des constructions existantes<sup>23</sup>.

La jurisprudence semble donc finalement peu exigeante et les dispositions de l'article L. 146-4-II seront respectées dès lors que la commune aura expliqué le parti d'urbanisme qu'elle a retenu. Pour réduire le risque contentieux, il est naturellement préférable de détailler les raisons qui conduisent à urbaniser un secteur plutôt qu'un autre.

Dès lors que cette motivation est apportée, l'extension de l'urbanisation est possible sans que la conformité aux dispositions du schéma directeur soit

<sup>22</sup> CE 9 déc. 1998, Commune de Veyrier-du-Lac c/ Mme Naoumoff et autres, req. n° 170072.

<sup>23</sup> CAA Lyon, 22 juin 2004, Association Lac d'Annecy environnement, req. n° 01LY00414.



recherchée<sup>24</sup> et sans que l'accord du préfet soit nécessaire<sup>25</sup>. Les trois conditions posées par l'article L. 146-4-II sont en effet exclusives l'une de l'autre.

#### ■ La bande de cent mètres

Comme pour les autres espaces, le code de l'urbanisme n'impose pas la délimitation de la bande de cent mètres. Une telle matérialisation poserait de toute façon des difficultés. La bande inconstructible de cent mètres est calculée par rapport à la limite haute du rivage<sup>26</sup>. Or, cette limite peut être fluctuante du fait de phénomène d'érosion ou d'engraissement du trait de côte. Une matérialisation figée dans le plan local d'urbanisme risque donc d'être rapidement obsolète. Ce reproche ne peut pas être fait pour les espaces proches du rivage pour lesquels la distance par rapport à la mer n'est qu'un critère de délimitation parmi d'autres. Pour la bande de cent mètres, une cartographie indicative dans le rapport de présentation est donc suffisante. Elle permettra de démontrer que le principe d'inconstructibilité a bien été appliqué sur des espaces dont l'incorporation au rivage de la mer ne va pas de soi, par exemple le long des rus et des étiers ou en bordure d'étangs salés.

Il n'y a pas lieu de prévoir une zone A ou N spécifique à la bande de cent mètres. Cela reviendrait à matérialiser cette bande, ce qui n'est pas souhaitable. En revanche, le règlement de la zone A ou N devra rappeler que dans la bande de cent mètres, seuls sont autorisés les modes d'occupation du sol autorisés par l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme. C'est au moment de l'instruction de la décision liée à l'usage du sol que la distance du projet par rapport au rivage sera vérifiée.

L'article L. 146-4-III dispose que la bande de cent mètres peut être étendue pour des motifs liés à l'érosion. Dans ce cas, le règlement devra indiquer la distance retenue et le rapport de présentation devra en justifier. Seule une partie du territoire pourra être concernée et rien n'interdit de prévoir des distances variables en fonction de l'importance de l'érosion. Même en l'absence d'érosion ou de sensibilité du milieu, rien n'interdit au conseil municipal de prévoir une zone N inconstructible au-delà de 100 mètres<sup>27</sup>. Cette décision n'est alors pas prise en application de l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme, mais elle résulte du pouvoir discrétionnaire dont dispose le conseil municipal pour établir un zonage.

La bande de cent mètres est inconstructible en dehors des espaces urbanisés. Ces derniers peuvent donc être classés en zone U. Pour sa partie non urbanisée, elle sera classée en zone N ou A. Dans les deux cas, le règlement interdira toutes les constructions ou les installations, comme l'exige l'article L. 146-4-III. Le règlement pourra utilement rappeler que les changements de destination sont également interdits sauf lorsque le changement a pour objet une activité économique ou un service public exigeant la proximité immédiate de l'eau. La jurisprudence a en effet rappelé que les principes de l'article L. 146-4-III visaient tant les constructions nouvelles que les changements de destination<sup>28</sup>. Le fait de

<sup>24</sup> CE 25 mars 1998, Commune de Saint-Quay-Portrieux, req. n° 159040.

<sup>25</sup> CAA Nantes, 26 déc. 2003, Commune de Lannilis, req. n° 02NT01147, *AJDA* 2004, p. 505, conc. Jean-François Coent.

<sup>26</sup> CE 12 mai 1997, Société Coprotour, req. n° 151359, *BJDU* 3/97, p. 214, concl. Jean-Denis Combrexelle.

<sup>27</sup> CE 21 avr. 1997, Conan, req. n° 137565.

<sup>28</sup> CAA Marseille, 16 avr. 2009, Ministre du transport, req. n° 06MA03505.

l'indiquer dans le règlement n'ajoute rien à l'état du droit, mais cela offre plus de clarté pour les citoyens et facilite la tâche des services instructeurs.

#### ■ **Zonage terrain de camping et stationnement de caravanes**

L'article L. 146-5 du code de l'urbanisme dispose que l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou 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.

Ces dispositions ont dans un premier temps été interprétées comme signifiant que les auteurs des documents d'urbanisme devaient prévoir des secteurs de manière prépondérante à ce type d'occupation. Le juge administratif est revenu sur cette interprétation jusqu'à vider le texte d'une bonne partie de sa substance. Il considère désormais que le règlement du plan local d'urbanisme doit simplement autoriser la création de terrains de camping ou de stationnement de caravanes pour que ces dispositions soient respectées. Il suffit donc de prévoir une zone permettant par exemple le développement des loisirs et du tourisme et dans laquelle seront notamment admis les terrains de camping et de stationnement de caravanes<sup>29</sup>. Même si la jurisprudence ne semble pas l'exiger, il est toutefois préférable, afin d'éviter toute contestation, de prévoir un secteur à vocation spécifique.

#### ■ **Le règlement et les documents graphiques dans les espaces remarquables**

Les espaces remarquables sont généralement classés en zone N dans les plans locaux d'urbanisme. Il s'agira par exemple d'une zone Ns ou d'une zone Nl. Ce choix de zonage n'est toutefois pas une obligation. Le conseil municipal peut décider de classer un espace remarquable en zone A dès lors que le règlement fixe des règles particulièrement restrictives allant de l'inconstructibilité totale à une constructibilité limitée au seul profit des installations aquacoles et conchylicoles<sup>30</sup>.

La jurisprudence a connu quelques hésitations quant au caractère limitatif des exceptions au principe d'inconstructibilité des espaces remarquables et caractéristiques. La possibilité semblait ouverte d'admettre des aménagements qui, bien que ne figurant pas sur la liste de l'article R. 146-2, participaient ou ne remettaient pas en cause la protection de l'espace<sup>31</sup>. Le Conseil d'État a ainsi admis que des parcs de stationnement étaient autorisés en espace remarquable à une date où l'article R. 146-2 ne les qualifiait pas encore d'aménagements légers<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> CAA Bordeaux, 29 avr. 2004, Société Étoile du repos, req. n° 02BX00657.

<sup>30</sup> TA Poitiers, 7 juill. 2005, Société de protection des paysages de l'île d'Oléron c/ Commune de Dolus-d'Oléron, req. n° 0400105, *Droit de l'environnement* oct. 2005, n° 132, p. 227, note Laurent Bordereaux, confirmé par CAA Bordeaux, 24 janv. 2008, Société pour la protection des paysages d'Oléron, req. n° 05BX01902.

<sup>31</sup> Concl. Jean-Paul Piétri, CAA Nancy, 27 mai 1993, Commune de Saint-Étienne-au-Mont, in *RJE* 2-3/1994, p. 255.

<sup>32</sup> CE 17 juin 1998, Association de l'amicale des loisirs et du temps libre longevillais, req. n° 168977, Association de défense des propriétaires longevillais, req. n° 169463 et Mme Daviet, req. n° 169216, *BJDU* 5/98, p. 333, concl. Jean-Claude Bonichot. Sur cette jurisprudence, Jean-Marie Bécet, Sur quelques arrêts récents appliquant l'article L. 146-6 ou la fin des certitudes, in *DMF* n° 578, janv. 1998, p. 97.

Ce courant jurisprudentiel n'a pas prospéré. La cour d'appel de Bordeaux considère que, dès lors que les parcelles en cause ne peuvent être isolées de l'espace remarquable, ce dernier doit demeurer intégralement préservé. Par suite, « *il n'appartenait pas au maire de déroger à cette protection selon des modalités qu'aucun texte ne prévoit* »<sup>33</sup>. Le Conseil d'État rappelle pour sa part qu'une aire de jeux et de sports<sup>34</sup> ou un parc de stationnement<sup>35</sup>, qui n'est pas visé par l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme, ne constitue pas un aménagement léger. Il juge également qu'un règlement de POS, qui comporte un coefficient d'occupation des sols bien que limité à 0,01, permet, compte tenu de la dimension des parcelles, des constructions nouvelles n'ayant pas le caractère d'aménagements légers et est par conséquent illégal<sup>36</sup>. En l'état de la jurisprudence, et à l'exception des travaux de conservation des espaces, seuls les aménagements légers de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme sont donc autorisés.

La technique du pastillage qui consiste à entourer les constructions isolées dans les espaces remarquables d'un zonage plus favorable autorisant les extensions est à proscrire. Cela revient ni plus ni moins à contourner le texte. Le fait qu'un espace remarquable comporte des constructions isolées ne suffit pas à lui faire perdre cette qualité<sup>37</sup>. Les bâtiments en question doivent donc être inclus dans la zone protégée. Si, en revanche, les constructions sont plus nombreuses au point de faire perdre à l'espace son caractère remarquable, il ne peut alors être protégé au titre de l'article L. 146-6<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> CAA Bordeaux, 30 déc. 1997, Commune de Biscarosse, req. n° 95BX00861.

<sup>34</sup> CE 20 oct. 1995, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, req. n° 151282, *BJDU* 5/1995, p. 365, concl. Serge Daël.

<sup>35</sup> CE 27 juin 2005, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, req. n° 256668, *BJDU* 4/2005, p. 238, concl. Didier Chauvaux.

<sup>36</sup> CE 30 avr. 2008, Commune de Saint-Tropez, req. n° 292257.

<sup>37</sup> Une urbanisation diffuse ne permet pas de faire obstacle à la qualification d'espace remarquable (CAA Nantes, 18 avr. 2006, Association habitants littoral Morbihan, req. n° 04NT00242).

<sup>38</sup> CE 15 janv. 1997, SCI Le Grand Large, req. n° 123953. – Voir aussi CE 6 janv. 1997, Association amis de Saint-Palais-sur-Mer, req. n° 97305, *Rec. CE* p. 4). Dans une autre affaire, le Conseil d'État relève qu'un espace partiellement urbanisé constitue un site qui, pour pittoresque qu'il soit, n'est pas un espace remarquable (CE 6 mai 1996, Association « Hardelot opale Environnement » et a. et Association « Nord Nature », req. n° 151698 et n° 152467).