

>> 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 4

ÉLÉMENTS DE FORME ET DE PROCÉDURE SPÉCIFIQUES AUX PLU LITTORAUX

La procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme littoral n'est pas très différente de celle d'un plan local d'urbanisme portant sur une autre partie du territoire. Elle comporte néanmoins quelques aspects spécifiques, objets de la présente fiche.

1. Les personnes publiques associées spécifiques aux PLU littoraux

Aux termes de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme « *L'État, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.*

Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées [...] ». Pour les PLU des communes littorales, les sections régionales de la conchyliculture ont donc la qualité de personnes publiques associées¹.

La délibération qui prescrit la révision devra donc leur être notifiée conformément aux dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme. Cette formalité est essentielle puisque le défaut de notification peut entraîner l'annulation de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme². La SRC pourra être consultée à sa demande lors de la procédure d'élaboration du PLU comme le prévoit l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme. Lorsque le projet de PLU aura été arrêté par le

¹ Ce qui suppose naturellement qu'une telle section existe dans la région concernée. Ce n'est par exemple pas le cas de la Corse (CAA Marseille, 12 févr. 2010, SCI Caprile, req. n° 07MA03600).

² CE 10 févr. 2010, Commune de Saint-Lunaire, req. n° 327149 : « *la délibération du 27 mars 2002 prescrivant la révision du plan d'occupation des sols sous la forme d'un plan local d'urbanisme devait être notifiée à la section régionale de la conchyliculture afin que celle-ci puisse demander à être associée à l'élaboration de ce nouveau document d'urbanisme ; qu'il est constant que cette délibération ne lui a pas été notifiée ; que, par suite, ce vice de procédure entache également d'illégalité la délibération du 17 février 2005 ».*

conseil municipal, il devra être soumis pour avis à la SRC. Cet avis sera joint au dossier d'enquête (c. urb., art. R. 123-19). Cette procédure sera également suivie en cas de révision d'un plan local d'urbanisme. Elle est plus légère en matière de modification puisque, dans cette hypothèse, le projet de PLU modifié est simplement notifié aux personnes publiques associées avant l'enquête publique sans qu'un avis soit attendu en retour. Enfin, dans le cadre d'une révision simplifiée, l'avis des personnes publiques associées sera recueilli au cours d'une réunion conjointe à l'initiative du maire. Le compte rendu de cette réunion fait partie du dossier d'enquête publique.

Toujours en matière de personnes publiques associées ou consultées, la question se pose de savoir si des communes insulaires ou des communes séparées les unes des autres par un estuaire ou une rade peuvent être qualifiées de communes voisines au sens de l'article L 123-8 code de l'urbanisme. Ces dispositions exigent en effet que les maires de ces communes soient consultés à leur demande durant la procédure d'élaboration du PLU. La réponse est en principe affirmative puisque dès lors que le territoire des communes se prolonge en mer, une commune insulaire a nécessairement des voisines continentales.

2. L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale n'est pas spécifique aux PLU littoraux. Cette procédure est néanmoins susceptible de s'y appliquer puisque l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme dispose qu'une évaluation environnementale doit être réalisée pour les plans locaux d'urbanisme des communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares.

Cette procédure est également applicable aux schémas d'aménagement prévus à l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme. Cet article est issu de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il permet à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale d'établir un schéma d'aménagement dans le but de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations sur ces espaces, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral. Le schéma peut, à titre dérogatoire, et afin de réduire les nuisances ou dégradations et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande de cent mètres dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.

3. L'accord du préfet et de la commission départementale des sites dans les espaces proches du rivage

Pendant longtemps, l'accord du préfet a été la procédure la plus couramment utilisée pour les extensions de l'urbanisation en espaces proches du rivage. Les communes devraient logiquement y avoir de moins en moins recours. La généralisation des schémas de cohérence territoriale et la meilleure motivation des

choix d'urbanisme dans les plans locaux d'urbanisme devraient à l'avenir lui laisser un rôle subsidiaire. Cet accord pourrait être recherché lorsqu'aucun critère de configuration des lieux ou d'accueil d'activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau ne peut être invoqué et lorsque le schéma de cohérence territoriale ne prévoit pas l'opération avec une précision suffisante. Les préfets ont d'ailleurs tout intérêt à inviter les communes à prévoir les extensions de l'urbanisation dans leurs documents d'urbanisme dès lors que, lorsqu'il donne son accord, l'État est susceptible de voir sa responsabilité engagée. Le Conseil d'État a en effet jugé que la responsabilité de l'État peut être engagée pour faute simple lorsque le préfet donne son accord à une extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage qui s'avère illégale³.

La saisine du préfet doit être faite par le conseil municipal. Cela va de soi si l'accord est demandé dans le cadre d'une procédure liée à un document d'urbanisme, mais c'est également le cas si la décision qui entraîne l'extension de l'urbanisation est une autorisation d'urbanisme qui relève de la compétence du maire⁴.

La délibération doit être soigneusement rédigée et exposer les motifs qui justifient une extension de l'urbanisation. Chaque secteur qui entraîne une extension de l'urbanisation doit faire l'objet d'une demande. Le préfet et la commission départementale des sites ne peuvent être interrogés de manière générale sur le projet de document d'urbanisme⁵. Cet avis devra être joint au dossier d'enquête publique puisque l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme dispose que le dossier d'enquête contient en annexe les avis des personnes publiques consultées.

4. La consultation de la CDS pour les espaces boisés significatifs et la dérogation L. 146-7 du code de l'urbanisme

a. La consultation de la commission départementale des sites pour les espaces boisés significatifs

L'article L. 130-1 du code de l'urbanisme permet de protéger de manière spécifique les espaces boisés. Ce classement se superpose au zonage du document d'urbanisme. Il interdit tout changement d'affectation et entraîne le rejet de plein droit des demandes d'autorisation de défrichement.

Dans les communes littorales, le dernier alinéa de l'article L. 146-6 impose le classement à ce titre des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs. Une fois que l'espace boisé est qualifié de significatif, la commune ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle est en situation de compétence liée pour procéder à son classement au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme⁶.

³ CE 7 févr. 2003, Secrétaire d'État au logement c/ SNC Empain-Graham, req. n° 223882, *AJDA* 2003, p. 1238.

⁴ CAA Bordeaux, 29 avr. 1999, SA Sodifront, req. n° 95BX01718, *BJDU* 3/1999, p. 173, concl. J.-F. Désramé.

⁵ TA Rennes, 4 mai 2005, Mme Anicette Jacopin, req. n° 041148, *AJDA* oct. 2005, p. 1857, obs. R. Léost.

⁶ CE 14 nov. 1990, Mme Collin, req. n° 109154, *D.* 1991, jurispr. p. 148, note H. Charles.

L'article L. 146-6 impose à la commune de recueillir l'avis conforme de la commission départementale des sites sur les espaces boisés significatifs. Cette consultation sera réalisée avant l'arrêt du projet de PLU car il semble difficile d'apporter une modification au PLU entre l'arrêt et l'approbation dès lors que la modification n'est pas la conséquence de l'enquête publique. Or, cette notion est étendue au sens strict. Le Conseil d'État a appliqué aux PLU les principes qui étaient autrefois applicables aux POS. Cela signifie que les modifications doivent avoir pour origine les résultats de l'enquête. Cette notion inclut la prise en compte de l'avis des personnes publiques consultées⁷.

Lorsqu'une commune envisage de déclasser un espace boisé classé en application du dernier alinéa de l'article L. 146-6, il lui appartient de saisir pour avis la commission départementale des sites et de ne prendre la délibération de déclassement qu'après avis de cette commission⁸.

b. La consultation de la commission départementale des sites pour la création de route

Les principes actuellement en vigueur sont les suivants :

- Les nouvelles routes de transit, dont la fonction est généralement de contourner une agglomération⁹, sont interdites à moins de 2 000 mètres du rivage.
- La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite.
- Les nouvelles routes de desserte locale, qui permettent l'accès à un équipement¹⁰ ou à un complexe hôtelier¹¹, sont autorisées à moins de 2 000 mètres à condition qu'elles ne soient pas établies sur le rivage et qu'elles ne le longent pas.
- L'aménagement des routes y est possible dans la bande de cent mètres dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Des exceptions sont prévues en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité. La loi instaure toutefois une procédure de contrôle puisque la commission départementale des sites est obligatoirement consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature.

⁷ CE 30 nov. 2007, Ministre de l'équipement, req. n° 284721. – CE 12 mars 2010, Lille Métropole communauté urbaine, req. n° 312108.

⁸ CAA Bordeaux, 6 janv. 2009, Commune de l'Étang Salé, req. n° 07BX00389.

⁹ CE 4 oct. 1996, Association Défense et protection de l'environnement de Pleurtuit, req. n° 159456, *Rec. CE* (à propos de la déviation est de la commune de Pleurtuit). – CAA Marseille, 29 sept. 1998, Association pour le développement de l'Ostriconi, req. n° 97MA05554 (à propos de la route nouvelle de contournement qui parachève une liaison routière entre Bastia et Calvi).

¹⁰ CAA Nantes, 4 mai 2006, Association des riverains et usagers du littoral de Fromentine-La Barre-de-Monts, req. n° 00NT02031 (desserte d'un port). – CE 15 juin 1992, Société du canal de Provence, req. n° 132416 (desserte d'une station de pompage).

¹¹ CE 20 mars 1998, M. de La Rochefoucauld, req. n° 15817, *Rec. CE*, tables.

5. L'ouverture à l'urbanisation en l'absence de SCOT

Lorsque le législateur a créé les schémas de cohérence territoriale en remplacement des schémas directeurs, il a mis en place un mécanisme d'incitation de nature à éviter que les nouveaux venus ne connaissent le même échec que leurs ancêtres. L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme interdit l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et des zones d'urbanisation future délimitées après le 1^{er} juillet 2002. Une dérogation est toutefois prévue. Elle est de la compétence du préfet ou de la compétence du président de l'organisme en charge du SCOT dès lors que le périmètre de ce dernier a été arrêté¹².

Cette règle ne s'applique pas aux communes situées à moins de 15 kilomètres des agglomérations de plus de 50 000 habitants et à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer. Elle s'applique donc aux PLU littoraux. La spécificité littorale du mécanisme disparaîtra bientôt puisque la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu que la règle actuelle s'appliquerait jusqu'au 31 décembre 2012. Jusqu'au 31 décembre 2016, elle s'appliquera également aux communes situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération de 15 000 habitants. Puis, à partir du 1^{er} janvier 2017, toutes les communes françaises seront concernées.

La jurisprudence a précisé les modalités d'application de cette disposition. Elle a rappelé que dès lors qu'une partie de la commune est située à moins de 15 kilomètres du rivage ou d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens de l'INSEE¹³, l'ensemble du territoire communal était concerné, y compris les parties situées à plus de 15 kilomètres¹⁴.

Le Conseil d'État a par ailleurs précisé que seules les zones AU non ouvertes à l'urbanisation étaient concernées¹⁵. Les zones AU dont le règlement permet déjà l'urbanisation n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 122-2.

¹² Conformément à une jurisprudence constante, l'accord du préfet ou du président de l'établissement en charge du SCOT ne peut être contesté que par la voie de l'exception (CE 26 oct. 2001, M. Eisencheter, req. n° 216471, *BJDU* 5/2001, p. 339, concl. S. Austray, obs. J.-C. Bonichot ; *AJDA* 2002, p. 118, chron. M. Guyomar et P. Collin, et pour une application à l'article L. 122-2 : CAA Lyon, 10 févr. 2010, Association des berges du Rhône et autres, req. n° 07LY01896).

¹³ CAA Marseille, juge des référés, 13 juill. 2010, Préfet du Vaucluse, req. n° 10MA02140.

¹⁴ CAA Nancy, 11 mars 2010, Commune de Bruley, req. n° 09NC00771.

¹⁵ CE 14 nov. 2007, Mme Guitteny-Moreau, req. n° 290147.