

>> **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 6

LA PRISE EN COMPTE DES CULTURES MARINES DANS LES PLU LITTORAUX

Les cultures marines ont incontestablement une place à part sur le littoral. Le législateur a fait de sa préservation et de son développement l'un des objectifs de la politique d'aménagement (c. env., art. L. 321-1). C'est la seule activité économique que le législateur a érigée en destination fondamentale des plages, au même titre que leur usage par le public. C'est également, avec l'agriculture, la seule profession dont les intérêts sont spécifiquement représentés lors des procédures d'élaboration de plan local d'urbanisme. L'article L. 121-4 du code de l'urbanisme confère en effet la qualité de personne publique associée aux sections régionales de la conchyliculture.

De fait, la loi Littoral accorde une large place aux cultures marines et les zonages conchylicoles à terre ne sont donc guère contraints (1). Il reste toutefois une question pratique. Comment doit-on traduire la vocation conchylicole d'un espace ? La zone A du PLU qui prend la place de la zone NC des POS est-elle vraiment adaptée ? (2) La question du zonage en mer pose davantage de difficulté. Le PLU a vocation à couvrir cet espace, y compris le cas échéant par une zone dédiée aux cultures marines. Est-il pour autant obligatoire de prévoir une zone spécifique pour que l'autorisation d'occupation domaniale soit délivrée par l'État ? (3).

1. Les zonages de cultures marines et la loi Littoral

L'article L. 321-1 du code de l'environnement qui dispose que la politique d'aménagement du littoral doit permettre la préservation et le développement des cultures marines s'incarne efficacement dans le dispositif de la loi puisque les dispositions particulières au littoral leur font une large place. Tout d'abord, lorsque l'auteur du PLU détermine la capacité d'accueil en application de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, il doit tenir compte des activités agricoles et maritimes dont font partie les cultures marines. Ensuite, la loi comporte des dispositions spécifiques aux cultures marines qui facilitent leur implantation dans les espaces qu'elles revendiquent, notamment dans la bande de cent mètres et dans les espaces remarquables et caractéristiques.

a. Les installations de cultures marines dans la bande de cent mètres

Aux termes de l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes*

eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée.

*Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des **activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau**, et notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables* ». Au titre des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, la jurisprudence a admis dans la bande de cent mètres les constructions et installations liées à l'aquaculture¹ et les ateliers de mareyage².

La jurisprudence a également rappelé que les changements de destination de bâtiments existants étaient également concernés si bien qu'il n'est pas possible, sauf en espace urbanisé, de transformer un bâtiment de cultures marines en habitation³.

L'articulation des paragraphes I et III de l'article L. 146-4 soulève toutefois une question. Les dispositions de l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme relatives aux principes d'extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération ou un village existant sont applicables sur l'ensemble du territoire communal⁴. Dans les espaces proches du rivage, une extension de l'urbanisation ne sera donc autorisée que si elle présente un caractère limité et si elle se situe en continuité avec une agglomération ou un village⁵. Le Conseil d'État considère également que l'article L. 146-4-I s'applique dans la bande de cent mètres⁶, ce qui signifie que toute extension de l'urbanisation dans cet espace doit être en continuité avec une agglomération ou un village.

Faut-il en conclure que dès lors qu'un bâtiment réalisé dans la bande de cent mètres entraîne une extension de l'urbanisation, il doit obligatoirement être en continuité avec une agglomération ou un village ? En pratique, cela reviendrait à exiger des installations de cultures marines qu'elles se situent soit dans un espace urbanisé (il n'y aurait pas dans ce cas d'extension de l'urbanisation), soit en continuité du bourg. Il n'existe pas de jurisprudence explicite sur cette question.

b. Les installations de cultures marines dans les espaces remarquables et caractéristiques

Les installations liées aux cultures marines sont, dans une certaine mesure, autorisées dans les espaces remarquables et caractéristiques. L'article R. 146-2 qui définit les aménagements légers en application de l'article L. 146-6 autorise « *dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et*

¹ CE 11 févr. 2004, Société anonyme France Travaux, req. n° 212855, *Rec. CE*, tables ; *AJDA* 7 juin 2004, p. 1151.

² Concl. Marcel Pochard sur CE 23 juill. 1993, Commune de Plouguerneau, req. n° 127513, *BJDU* 1/1994. – CAA Bordeaux, 24 avr. 2003, Commune d'Angoulins-sur-Mer, req. n° 99BX00960.

³ CAA Marseille, 16 avr. 2009, Ministre du transport, req. n° 06MA03505.

⁴ CAA Marseille, 13 nov. 2003, Commune du Lavandou, req. n° 00MA02349. – CE 27 sept. 2006, Commune du Lavandou, req. n° 275924, *Rec. CE*, tables.

⁵ CE 10 janv. 2001, Mme Blanc, req. n° 211459.

⁶ CE 26 janv. 2005, Préfet de la Corse du Sud, req. n° 260188, *Rec. CE*, tables. – CAA Lyon, 21 déc. 2004, Préfet de la Haute-Savoie, *AJDA* 28 mars 2005, n° 12, p. 687.

aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ».

Il existe toutefois deux limites. La première est fixée par l'article R. 146-2 lui-même qui précise que les aménagements doivent être conçus pour permettre un retour du site à l'état naturel. La seconde est fixée par la jurisprudence qui a rappelé que les aménagements autorisés au titre de l'article R. 146-2 devaient présenter un caractère « léger », comme le prévoit l'article L. 146-6. Pour le Conseil d'État, une cale à vocation conchylicole, qui consiste en une dalle en béton coulée sur enrochement d'une longueur de 100 mètres et d'une largeur de 6 mètres, ne saurait être regardée comme un aménagement léger⁷.

2. Quel zonage pour les cultures marines ?

Sous le régime des POS, les espaces liés aux cultures marines étaient classés en zone NC⁸. Ce choix de zonage s'accordait parfaitement avec la nature des zones NC que l'ancien article R. 123-8 du code de l'urbanisme réservait à l'utilisation des richesses naturelles. Les services de l'État préconisaient le classement en zone ND des espaces voisins en précisant que le règlement de la zone ne devait permettre que les activités compatibles avec l'aquaculture.

La situation est moins claire dans les PLU puisque, selon les dispositions de l'article R. 123-7, « *les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A* ». Le texte est donc plus restrictif et il offre bien moins de marge de manœuvre aux auteurs des PLU. Il semble qu'en pratique, les cultures marines bénéficient d'un zonage A. Deux sous-zones sont généralement créées, l'une pour les installations à terre, l'autre, pour la partie immergée. Le fait que les cultures marines ne soient pas expressément visées par l'article R. 123-7 ne pose pas de problème particulier puisque les activités de cultures marines sont réputées agricoles conformément aux dispositions de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime.

3. Le zonage des cultures marines en mer

L'auteur du PLU peut parfaitement prévoir un zonage à vocation de cultures marines en mer. Les principes dégagés par l'arrêt « Schwetzoff » ont vocation à s'appliquer. De fait, de nombreuses communes prévoient un zonage en mer pour les cultures marines. Ce zonage est de type A, mais son règlement est souvent différent de la partie terrestre.

Il ne semble pas exister d'obligation de prévoir un zonage spécifique pour les cultures marines pour autoriser l'État à délivrer les concessions de cultures marines en application du décret de 1983 modifié. Le code général de la propriété des personnes publiques exige simplement que les autorisations d'utilisation du domaine public soient compatibles avec la vocation des zones concernées.

⁷ CE 13 févr. 2009, Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, req. n° 295885.

⁸ Circulaire AFU/UT n° 338 du 12 juin 1978 sur la prise en compte des besoins de la conchyliculture et de l'aquaculture dans les documents d'urbanisme.

Il faut toutefois relever que la jurisprudence rappelle avec constance que dès lors que les auteurs du document d'urbanisme n'ont rien prévu sur le domaine public maritime, c'est qu'ils ont entendu laisser le domaine à l'usage du public. Or, les concessions de cultures marines constituent une occupation privative qui, bien qu'étant compatible avec l'usage du public, n'est néanmoins pas un usage conforme du domaine. Il existe sur ce point une incertitude. La prudence voudrait donc que les zones de cultures marines reçoivent un zonage spécifique. Ce zonage aura au minimum une vocation défensive puisqu'il garantira que le secteur en cause ne sera pas affecté à un usage autre que les cultures marines.