

**FACULTE DE DROIT, DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION**

**UNIVERSITE DE NICE - SOPHIA ANTIPOLIS**

---

**D.E.A. DE DROIT IMMOBILIER PRIVE ET PUBLIC**

**L'EXTENSION LIMITEE DE  
L'URBANISATION DANS LES ESPACES  
PROCHES DU RIVAGE**

**(ARTICLE L 146-4 II DU CODE DE L'URBANISME)**

**Mémoire présenté par Mlle GARCIA Elsa**

---

**Sous la direction de M. Le président CALDERARO, vice-président du tribunal  
administratif de Nice**

**ANNEE UNIVERSITAIRE 1996-1997**



## INTRODUCTION

“Une loi ne peut certes pas tout prévoir (...) mais elle doit être précise et éviter le “flou” et l’incertitude, faute de quoi, elle ne répond pas à l’une de ses fonctions sociales qui est d’assurer la sécurité des relations juridiques. De ce point de vue, la loi du 3 janvier 1986 concernant l’aménagement et la protection du littoral a été défailante et ce n’est que progressivement que le juge pourra pallier cette carence.”<sup>1</sup>

Ces quelques lignes qui peuvent paraître sévères, résument pourtant avec une certaine objectivité la situation actuelle du droit de l’urbanisme sur le littoral.

La loi n°86-2 votée à l’unanimité le 3 janvier 1986, bien que s’inspirant très largement de textes préexistants en la matière<sup>2</sup>, s’est révélée source d’un contentieux qui semble inépuisable.

L’enjeu est pourtant considérable. S’il est vrai qu’historiquement, le littoral se limitait à “un ensemble de portes d’accès que sont les ports”<sup>3</sup>, de nouvelles activités économiques s’y sont implantées, ce qui a entraîné un essor des populations vers le bord de mer.

En France, le linéaire côtier métropolitain est évalué à environ 5500 km, il touche 11 régions, 26 départements et 894 communes.

Plus du tiers de la population française vit aujourd’hui dans les départements côtiers dont le rythme d’accroissement démographique est plus élevé que sur le reste du territoire. Dix pour cent de la population française vit dans les communes littorales qui ne représentent pourtant que quatre pour cent du territoire national.

La densité de la population sur la bande côtière (257 habitants au m<sup>2</sup>) est ainsi deux fois et demi supérieure à la moyenne nationale.

---

<sup>1</sup>René Daniel in M.T.P 26.03.1993 p.38

<sup>2</sup>Directive d’Ornano du 25.08.1979, elle-même issue du rapport Piquard datant de 1972

<sup>3</sup>Yvon Bonnot, “Pour une politique globale et cohérente du littoral en France”, Rapport au Premier ministre, Collection des rapports officiels; La documentation française 1995

Ceci est essentiellement dû à la fonction résidentielle progressivement affirmée par le développement des agglomérations littorales, ainsi qu'à l'urbanisation touristique et à l'installation sur les côtes d'un nombre croissant de personnes retraitées.

Dans une économie majoritairement tertiaire, les pêcheurs ne sont plus les seuls à habiter le long des côtes maritimes.

Le littoral exerce une force d'attraction des populations qui s'explique en partie par la beauté des sites, mais également par l'avènement des loisirs avec de nombreuses attractions liées à la mer.

Le tourisme est désormais le principal secteur économique du littoral. Les régions littorales accueillent ainsi les deux tiers des journées de vacances des Français; ils recensent le tiers des hôtels et gîtes et le tiers des résidences secondaires.<sup>4</sup>

Cette "invasion" du littoral a provoqué une urbanisation à outrance de certaines régions côtières : 50 % du littoral français est aujourd'hui urbanisé, dont 20 % de façon dense. Selon un rapport du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, 1 % des milieux naturels littoraux disparaît chaque année de façon irréversible<sup>5</sup>.

Si cette urbanisation permet d'accueillir chaque année davantage de personnes et notamment de touristes, elle contribue également à endommager un site dont la beauté est en grande partie responsable de l'attrait qu'il exerce.

Conscients de ces problèmes, les pouvoirs publics français se sont engagés dans une politique de protection des milieux naturels littoraux et de maîtrise du développement économique.

En 1972, le rapport Piquard préconise, outre la création du Conservatoire du littoral, un aménagement en profondeur du littoral afin de gérer les conflits d'intérêts.

---

<sup>4</sup>Ces données sont issues du livre publié en 1995 par l'Institut Océanographique IFREMER : "Le littoral pour une approche de la régulation des conflits d'usage", Joseph Catanzano et Olivier Thébaud.

<sup>5</sup>Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, "Demain, quel littoral ?", Les cahiers du conservatoire du littoral Juin 1992 cité in Jurisclasseur construction Fascicule 10 p.5

La directive d'Ornano relative à la protection et l'aménagement du littoral, pose, en 1979, le principe selon lequel : "la protection du littoral est un impératif national auquel doit satisfaire toute décision d'aménagement".

Enfin, la loi n°86-2 du 3 janvier 1986, dite "loi littoral", reprend les principaux axes de l'ancienne directive d'aménagement national, mais dans le contexte de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme<sup>6</sup>.

Certains auteurs ont estimé que cette loi ne comportait "aucune rupture avec les textes successifs tendant à la protection du littoral à l'égard de l'urbanisation"<sup>7</sup>. Il est vrai que des principes comme la volonté de repousser l'urbanisation vers l'intérieur des terres, la protection des espaces naturels, ou encore la nécessité de créer des coupures d'urbanisation sont transposés de l'ancienne directive à la nouvelle loi.

La loi littoral, dans ses principes ayant valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme<sup>8</sup>, propose ainsi une urbanisation du littoral qui doit toujours respecter le principe d'équilibre posé à l'article L 146-2 du code de l'urbanisme<sup>9</sup>.

La sévérité des règles d'urbanisation est proportionnelle à la proximité de l'espace concerné par rapport au rivage.

L'article L 146-4 propose ainsi trois échelons :

- Dans la bande des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, les constructions sont interdites "en dehors des espaces urbanisés", sauf exceptions liées à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;

---

<sup>6</sup>Loi n°83-8 du 7 janvier 1983

<sup>7</sup>F. Bouyssou, La loi littoral et le code de l'urbanisme, Economica 1987 p.103, cité in Lamy Droit immobilier n° 481

<sup>8</sup>Codifiés aux articles L 146-1 à L 146-9 du code de l'urbanisme

<sup>9</sup>Art. L 146-2. "Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés (...)"

- Dans les espaces proches du rivage, une extension limitée de l'urbanisation est autorisée ;
- Au-delà, la seule contrainte est de réaliser l'extension de l'urbanisation soit en continuité avec les agglomérations et villages existant, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Ces dispositions codifient le principe de l'aménagement en profondeur déjà présent dans la directive d'Ornano.

Comment, dès lors, expliquer les nombreuses critiques émanant aussi bien d'élus<sup>10</sup> que de juristes<sup>11</sup> qui se sont élevées contre la loi littoral, alors que la directive de 1979 n'avait pas déclenché autant de passions ?

La réponse à cette question se trouve, à notre avis, dans la différence de force juridique entre les deux textes concernés. En effet, les anciennes directives d'aménagement national n'étaient pas opposables aux documents d'urbanisme<sup>12</sup>. Or, les lois d'aménagement et d'urbanisme sont, pour leur part, applicables à "toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux"<sup>13</sup>.

La loi littoral dispose donc d'une force contraignante beaucoup plus importante que l'ancienne directive national d'Ornano et ce, sur le territoire de toutes les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau d'une superficie supérieure à 100 hectares<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup>J.O. AN Q 20.12.1993 n°5014 : "ce dispositif législatif complexe comporte des éléments imprécis de nature à mettre en difficulté les communes concernées par l'application du texte, lors de l'élaboration de leur POS".

<sup>11</sup>R. Trapitzine : "Dépasser la loi littoral" Etudes foncières n°62 p.17; "Préciser la loi littoral" Etudes foncières n°67 p.14

<sup>12</sup>CE 24.07.1981 n°22129 Lebon p.341

<sup>13</sup>Article L 146-1 du code de l'urbanisme

<sup>14</sup>L'article L 146-1 du code de l'urbanisme prévoit deux autres types de communes où la loi doit s'appliquer mais ces dispositions ne sont pas encore en vigueur. Il n'existe en effet pas de décret en Conseil d'Etat fixant la liste des communes riveraines des estuaires et deltas situées en aval de la limite de salure des eaux et participant aux équilibres économiques et écologiques (art 2 al 3 de la loi du 3.01.1986). De plus, aucune commune, n'a, à ce jour, fait de demande pour être soumis à la loi littoral au titre de l'article L 146-1 al 3 du code de l'urbanisme.

Or, si le législateur de 1986 a su faire comprendre les principes généraux devant guider l'aménagement du littoral, il n'a pas utilisé des termes suffisamment précis qui auraient permis une application concrète homogène sur tout le territoire.

Il est possible qu'il ait voulu permettre, par des dispositions vagues, une application adaptée aux situations locales, les 5500 kilomètres de linéaire côtier de la France ne disposant pas tous des mêmes caractéristiques.

Quelqu'en soit la cause, les acteurs de l'aménagement du littoral se plaignent unanimement du manque de clarté des dispositions de la loi : comment apprécier concrètement un "hameau nouveau intégré à l'environnement", un "espace remarquable", un "espace proche du rivage" ?

L'interprétation de ces termes fait l'objet d'un contentieux abondant<sup>15</sup> qui ne satisfait personne : les documents d'urbanisme sont sanctionnés et les promoteurs, qui risquent de voir leurs projets annulés sont dans une situation juridique et financière instable<sup>16</sup>.

Or, dans la typologie des espaces concernés par la loi littoral, ce sont qualifiés de "proches du rivage"<sup>17</sup> qui présentent l'enjeu économique le plus important.

En effet, les espaces tels que la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés<sup>18</sup> ou les espaces remarquables<sup>19</sup>, qui sont soumis à une interdiction de principe de construire, bénéficient d'un consensus de protection accepté bon gré ou mal gré.

Les espaces situés en retrait du bord de mer<sup>20</sup> présentent des possibilités réelles d'aménagement, mais les touristes et les habitants permanents des communes littorales, ont tendance à réclamer des appartements si ce n'est "les pieds dans l'eau", du moins, le plus proche possible de la mer, c'est à dire dans les espaces proches du rivage.

---

<sup>15</sup>CF. Lily Yousry "La loi littoral et le juge administratif"; RFDA 1992 p.275

<sup>16</sup>Cf. R. Trapitzine "Les effets pervers de la loi littoral"; Etudes foncières n°56 p.21

<sup>17</sup>Art. L 146-4 II du code de l'urbanisme

<sup>18</sup>Art L 146-4 III du code de l'urbanisme

<sup>19</sup>Art L 146-6 du code de l'urbanisme

<sup>20</sup>Art L 146-4 I du code de l'urbanisme

M. Olivier Guichard, dès 1985, lors des débats parlementaires relatifs à la loi littoral, soulignait que l'expression "dans les espaces proches du rivage n'est admise qu'une extension limitée de l'urbanisation" était une "approximation source de contentieux".

Dix ans plus tard, M. Jean-Marie Becet, parle, au sujet des mêmes termes d'un "surréalisme juridique tant les formules employées sont ambiguës"<sup>21</sup>.

Nous proposons, dans ce travail, au travers d'une étude essentiellement jurisprudentielle, de dégager un certain "réalisme juridique" au régime des possibilités d'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Chaque alinéa, si ce n'est chaque mot de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme est sujet à des interprétations diverses.

Nous chercherons tout d'abord à déterminer son champ d'application (première partie), pour ensuite y étudier les possibilités d'aménagement (deuxième partie) et enfin, décrire la procédure qui doit être respectée pour rendre possible l'aménagement (troisième partie)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>J.-M. Becet "Droit du littoral", Le droit maritime français 1995 p.953

<sup>22</sup>Cet ordre d'examen des problèmes peut sembler incongru au juriste qui a l'habitude d'étudier d'abord la forme avant d'examiner le fond; mais il nous a semblé qu'il s'imposait ici, un certain nombre d'explications sur le fond étant indispensables pour comprendre la forme.

## **PREMIERE PARTIE : L'APPREHENSION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.**

Certains des espaces concernés par la loi littoral peuvent être identifiés grâce à des éléments plus ou moins précis. La bande des 100 mètres qui fait l'objet de l'article L 146-4 III du code de l'urbanisme a ainsi l'avantage d'être délimitée par une distance précise. Les espaces remarquables, protégés au titre de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme, font, pour certains d'entre eux, l'objet d'une énumération par décret en Conseil d'Etat<sup>23</sup>.

Les espaces proches du rivage ne bénéficient pour leur part d'aucun critère positif déterminé par le législateur. Ils peuvent être définis par a contrario, comme les espaces "contigus à la bandes des 100 mètres, dont aucune définition ne vient délimiter l'étendue à l'intérieur des terres"<sup>24</sup>. Mais cette approche ne saurait satisfaire les praticiens qui ont besoin d'éléments concrets et de situations juridiques stables.

Nous allons donc, dans cette première partie, étudier les critères retenus par la jurisprudence et la doctrine pour appréhender les espaces proches du rivage, en prenant position pour ceux qui nous paraissent les plus appropriés.

---

<sup>23</sup>Cf. Art. R 146-1 du code de l'urbanisme

<sup>24</sup>H. Coulombie, Le droit du littoral, Litec 1992

## **TITRE 1 : LA DISTANCE, UN CRITERE DETERMINANT.**

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la liberté d'aménager un espace littoral est plus ou moins importante en fonction de sa proximité par rapport au rivage, mais aucun critère quantitatif ne délimite les espaces proches du rivage. Nous proposons donc de pallier la carence du législateur en examinant les critères de distance par rapport au rivage qui pourraient s'appliquer à l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme.

### **SECTION 1. UNE NECESSAIRE APPLICATION DE L'ARTICLE L 146-4 II DANS LA BANDE DES 100 METRES URBANISEE.**

La directive d'aménagement national relative à la protection et l'aménagement du littoral approuvée par décret du 25.08.1979<sup>25</sup> contenait un certain nombre de principes qui ont été repris par la loi n°86-2 du 03.01.1986.

Tel est notamment le cas concernant la protection de la bande des 100 mètres. Le texte de 1979 prévoyait ainsi<sup>26</sup> : "dans les zones d'urbanisation future, les constructions (quelle que soit la procédure utilisée) s'implantent en ménageant des espaces libres suffisants entre elles et le rivage. A cet effet, une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de 100 mètres doit être préservée".

Désormais, cette disposition est codifiée à l'article L 146-4 III CU : "en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage".

Les communes ont la possibilité de prévoir dans leur plan d'occupation des sols la protection d'une bande plus large lorsque "des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient".

---

<sup>25</sup>J.O. 25.08.1979 p. 2098

<sup>26</sup>Chapitre II-2-b de la directive du 25.08.1979

Dans la pratique, les contraintes pesant sur cette bande littorale sont si lourdes, que les conseils municipaux sont réticents à l'idée d'élargir son champ d'application. Les communes ont même plutôt tendance à qualifier d'urbanisé un espace qui ne l'est pas afin de disposer d'une plus grande liberté d'aménagement.

L'interdiction de construire ne s'applique en effet qu'aux espaces qui sont encore naturels.

Il est donc essentiel de savoir à partir de quel moment un espace peut être considéré comme urbanisé, puis de déterminer le régime juridique issu de la loi littoral qui est applicable dès lors que l'on se trouve dans la bande des 100 mètres urbanisée.

### **§1. Les critères permettant de qualifier un espace d'urbanisé.**

Interrogé en juillet et août 1993<sup>27</sup> sur l'imprécision du concept de "zones déjà urbanisées" contenu dans la loi littoral mais non explicité par un décret d'application, le ministre de l'aménagement du territoire publie la réponse suivante au mois de décembre 1993<sup>28</sup> : "les critères d'identification de la zone urbanisée sont ceux utilisés par le juge pour apprécier la notion de partie actuellement urbanisée de la commune au sens de l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme : le nombre de constructions, la proximité du bourg, la protection de l'activité agricole ou du paysage, l'absence d'autonomie par rapport à la zone urbanisée où le terrain est situé, la desserte par des équipements. Le juge a par ailleurs rappelé que le classement opéré par le plan d'occupation des sols était sans incidence sur la qualification de zone urbanisée".

Il semble donc possible d'effectuer ici un rapprochement avec les critères utilisés pour la règle de la constructibilité limitée.

---

<sup>27</sup>J.O. AN Q 1993 n° 3738 (question de M. Bachelet) et n° 5014 (question de M. Colin)

<sup>28</sup>J.O. AN Q 20.12.1993 n° 5014 précité

Le commissaire du gouvernement S. Fratacci dans ses conclusions sous un arrêt de 1993<sup>29</sup>, propose également d'adopter cette approche concernant les zones urbanisées soumises à la loi littoral, en reprenant sensiblement les mêmes critères que ceux énoncés ci-dessus par le ministre de l'aménagement du territoire.

De même, M. Isaïa, commissaire du gouvernement devant la cour administrative d'appel de Nantes, a fait dans des conclusions pour un arrêt rendu en 1995<sup>30</sup>, une synthèse des critères permettant de qualifier un espace d'urbanisé. Il rappelle que :

- Le juge utilise un faisceau d'indices et que les critères retenus "sont proches de ceux mis en oeuvre pour l'interprétation de la notion de partie actuellement urbanisée de la commune au sens de l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme".
- L'existence d'équipements d'infrastructure, de viabilité ou de desserte par le réseaux ne confère pas automatiquement un caractère urbanisé à l'espace concerné.
- L'espace à prendre en considération est le voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet de construction mais il faut également tenir compte des caractéristiques intrinsèques du terrain : "s'il apparaît qu'aux limites extérieures de l'espace que vous devez qualifier sont implantées des constructions en ordre plus ou moins dispersé, il n'en demeure pas moins vrai que le secteur considéré, d'une dimension de plusieurs hectares, qui n'est pas construit et qui est composé pour partie par un espace boisé à conserver, est resté à l'état naturel et présente une indéniable unité, notamment du fait de l'existence des voies qui le délimitent très distinctement par rapport aux zones urbanisées". Il faut préciser qu'il sera suivi par les juges sur ce point<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup>CE 29.12.1993 Le Gall n° 132481, BJDU 1994 p. 16

<sup>30</sup>CAA Nantes 9.11.1995 SCI de Larden n° 93-1025; BJDU 1996 p.4

<sup>31</sup>"si des constructions dispersées ont été édifiées en bord de mer au sud et au sud est du terrain d'assiette du projet litigieux, celui-ci en est séparé par une route et un chemin rural; il s'intègre lui-même à un ensemble de plusieurs hectares de bois et de taillis restés à l'état naturel, eu égard à la configuration des lieux, ce terrain ne peut être regardé comme situé dans un espace urbanisé au sens des dispositions précitées de l'article L 146-4 III du code de l'urbanisme".

Pour leur part, les arrêts du Conseil d'Etat utilisent parfois une formule lapidaire : “les terrains litigieux sont situés à l'intérieur d'une zone déjà urbanisée”<sup>32</sup>, mais la juridiction suprême a souvent été éclairée par le jugement de première instance qui a davantage étayé sa position.

Ainsi, dans la même espèce, le juge de première instance<sup>33</sup> avait précisé que le terrain litigieux était contigu à un quartier composé d'immeubles de quatre étages, bordé par une route nationale construite sur une digue cachant la mer aux villas et petits immeubles implantés dans la plaine située de l'autre côté de cette voie de circulation, dominé par une colline très urbanisée, et jouxtant la zone du port de plaisance.

Mais le Conseil d'Etat précise parfois avec autant de détails que le juge de première instance la raison pour laquelle il considère le terrain en cause comme urbanisé. Dans un arrêt du 12.04.1995<sup>34</sup>, il énonçait : “une parcelle bordée d'un côté par une route la séparant du rivage, de deux côtés par une zone naturelle composée de terrains largement boisés au-delà de laquelle s'étend un vaste site naturel inscrit, et d'un seul côté par un terrain construit (...), ladite parcelle ne peut être regardée comme appartenant à un espace déjà urbanisé”.

Les cours administratives d'appel sont-elles aussi parfois prolixes sur le sujet.

La cour de Bordeaux, dans un arrêt du 13.06.1996<sup>35</sup>, précise que : “le terrain, bordé côté sud (...) par des immeubles collectifs de plusieurs étages (...) ; sur l'un de ses petits côtés par un centre de vacances composé d'environ 150 bungalows en dur et de bâtiments à usage commun (...) ; desservi par des réseaux d'alimentation en eau et électricité et évacuation des eaux usées ; ce terrain qui a d'ailleurs supporté dans le passé des constructions à usage de colonie de vacances démolies en 1991, doit être regardé comme étant situé dans un espace urbanisé de la commune”.

---

<sup>32</sup>CE 03.02.1993 Association “En avant Saint Laurent” et autres n° 125 528 et 125 572, Droit administratif avril 1993 n° 194

<sup>33</sup>TA Nice 28.03.1991 Association Amitiés socialistes laurentines n°

<sup>34</sup>CE 12.04.1995 M. Kirche n° 146508 Etudes foncières n° 70; BJDU 1995 p.191 avec conclusions Fratacci

<sup>35</sup>CAA Bordeaux 13.06.1996 Comité de liaison pour la vie des étangs montpelliérains n° 95 BX 01147

Et, pour un exemple d'espace non urbanisé apprécié par la cour administrative d'appel de Lyon<sup>36</sup> : “le secteur est en majeure partie séparé de territoires très urbanisés (...), il se présente sous la forme de terrasses difficilement accessibles envahies par une végétation désordonnée (...), il ne comporte que trois ou quatre villas d'habitation édifiées en limite de la zone à proximité des voies et réseaux publics alors que le terrain lui-même n'est pas doté d'équipements publics (...), ce terrain ne constitue donc pas un espace urbanisé”.

Il serait possible de multiplier les exemples, mais l'on constate en fait que le juge utilise toujours le même faisceau d'indices pour déterminer s'il a affaire à un espace urbanisé : le nombre de constructions dans le voisinage immédiat, la proximité par rapport à un bourg, village, ou ensemble densifié ; la desserte par des réseaux d'équipement, et subsidiairement, le juge examine si le terrain a déjà supporté des constructions.

Concernant la bande des 100 mètres qui nous intéresse ici, l'on sait que si elle est encore à l'état naturel, c'est l'article L 146-4 III du code de l'urbanisme qui devra s'y appliquer. Reste à déterminer le régime juridique adéquat lorsque la bande des 100 mètres est un espace urbanisé.

## **§2. Débat et proposition autour du régime juridique applicable à la bande des 110 mètres urbanisée.**

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux refuse on ne peut plus clairement d'appliquer les contraintes des espaces proches du rivage à la bande des 100 mètres urbanisée : “quand un terrain localisé dans la bande des 100 mètres est situé dans un espace urbanisé, les moyens tirés de la méconnaissance des alinéas II et III de l'article L 146-4 du code de l'urbanisme relatifs à l'extension de l'urbanisation des espaces proches du littoral sont inopérants”<sup>37</sup>.

Pourtant, toute une série de décisions juridictionnelles fait une application inverse.

---

<sup>36</sup>CAA Lyon 08.04.1997 Société au service du développement et commune de Roquebrune Cap Martin n° 94 LY 00151 et 94 LY 00226

<sup>37</sup>Arrêt précité note 36

Ainsi, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 10.01.1994<sup>38</sup>, concernant la possibilité de construire dans la bande des 100 mètres, dans “un site déjà partiellement urbanisé”, après avoir rejeté une éventuelle application de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme relatif à la protection des espaces remarquables : “boisements de qualité variable qui, pour pittoresques qu'ils soient, ne justifient pas l'interdiction de principe de toute forme de construction”, admet alors explicitement que l'article L 146-4 II doit dès lors s'appliquer : “ni le rapport de présentation, ni le règlement du plan d'occupation des sols ne justifiant de leur utilité, la création des emplacements réservés a été décidée en méconnaissance des dispositions de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme”.

De même, le tribunal administratif de Nice a, à plusieurs reprises, affirmé sa position dans ce sens. Dans un jugement en date du 20.10.1994<sup>39</sup>, après avoir constaté que : “le voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet de construction lui-même situé à moins de 100 mètres du rivage, est constitué de maisons individuelles”, il apprécie la légalité du projet au regard de l'article L 146-4 II.

Quelques mois plus tard, en avril 1995<sup>40</sup>, le juge niçois prend clairement position : “les parcelles, anciens lais de la mer (...) se situent dans la bande des 100 mètres et doivent donc être regardés comme des espaces proches du rivage”.

En 1996, dans deux jugements concernant la ville de Cannes<sup>41</sup>, le tribunal administratif de Nice sanctionne, en raison de leur densité excessive (extension non limitée de l'urbanisation), des projets immobiliers prévus entièrement ou partiellement dans la bande des 100 mètres dans des espaces urbanisés au milieu de l'agglomération.

Le commissaire du gouvernement M. Poujade considérait en effet que “la circonstance que le périmètre de la ZAC envisagée se superpose en partie à la bande des 100 mètres ne fait pas obstacle à l'application de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme”.

---

<sup>38</sup>CE 14.01.1994 Commune du Rayol Canadel n° 127025, Droit administratif mars 1994 n° 172, Dalloz Sommaires Commentés p. 96

<sup>39</sup>TA Nice 20.10.1994 Daniel et Fernand Truc n° 94-410 et 94-546

<sup>40</sup>TA Nice 06.04.1995 Robert et autres c/ Commune de Bormes les Mimosas n° 94196

<sup>41</sup>TA Nice 25.10.1996 Association information et défense de Cannes n° 96-1113, 96-1115 et 96-1117; BJDU 1996 p. 317 avec les conclusions de M. Poujade; et TA Nice 31.10.1996 Syndicat des propriétaires de la presqu'île de la pointe croisette n° 95-3396 au BJDU 1996 p. 338 avec les conclusions de M. Poujade.

Quelle position convient-il d'adopter : celle de la cour administrative d'appel de Bordeaux ou celle du tribunal administratif de Nice ?

Si l'on s'en tient aux textes, on peut remarquer que les articles codifiés de la loi du 03.01.1986 instaurent une protection des espaces littoraux dont la sévérité est proportionnelle à la proximité par rapport au rivage : interdiction absolue de construire dans la bande des 100 mètres "en dehors des espaces urbanisés", extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, puis, obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement dans l'arrière pays.

De plus, l'un des principes d'application de la loi littoral est qu'en cas de conflit de dispositions applicables, c'est la plus sévère qui doit s'appliquer. Ainsi, si l'on se trouve par exemple sur le territoire d'une commune soumise à la loi littoral, dans un espace remarquable éloigné du rivage de la mer, on n'admettra pas la possibilité de construire en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, c'est l'interdiction de construire dans un espace remarquable qui primera.

Enfin, un autre principe d'application de la loi littoral, est que lorsqu'elles ne sont pas contradictoires, les contraintes sont cumulatives<sup>42</sup>. Ainsi, lorsqu'on se situe dans un espace proche du rivage, l'extension de l'urbanisation doit certes rester limitée, mais doit également respecter le principe selon lequel l'urbanisation doit se faire en continuité de celle existante ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Dès lors, si l'on suit le raisonnement de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui refuse d'appliquer l'article L 146-4 II à la bande des 100 mètres urbanisée, cela revient à y appliquer le régime de l'article L 146-4 I. Or, on arriverait à la situation paradoxale qui est que la bande des 100 mètres serait moins protégée que les espaces proches du rivage.

---

<sup>42</sup>En ce sens, cf. H. Coulombie Les règles d'aménagement et de protection du littoral, Editions Hôtel de Ville, 1996 p. 103

En fait, cette difficulté d'interprétation de la loi littoral est vraisemblablement liée à un autre problème : une partie de la doctrine et de la jurisprudence a pensé que les dispositions de l'article L 146-4 II ne devaient s'appliquer que dans les espaces naturels, et il n'y avait alors effectivement aucune raison de les appliquer à la bande des 100 mètres puisqu'un régime juridique spécifique y est prévu dans cette situation ; mais nous verrons que cette interprétation doit être rejetée<sup>43</sup>.

Concernant le régime juridique applicable à la bande des 100 mètres urbanisée, nous prenons donc le parti de considérer que les contraintes liées à la protection des espaces proches du rivage doivent y être respectées afin d'assurer une cohérence à l'application de la loi du 3 janvier 1986.

## **SECTION 2. OU S'ARRETE LA PROXIMITE PAR RAPPORT AU RIVAGE ?**

Si la bande des 100 mètres est un espace clairement délimité, dès lors qu'il commence là où s'arrêtent les plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles<sup>44</sup> et se termine 100 mètres plus loin, l'appréhension précise des espaces proches du rivage est moins aisée. Il n'existe en effet aucune définition scientifique de la notion de proximité permettant de dire au-delà de quelle distance on se trouve dans l'arrière pays.

De plus, ainsi que l'ont souligné certains commentateurs du célèbre arrêt Commun de Gassin<sup>45</sup>, "telle commune du Var s'enfonce de plusieurs kilomètres à l'intérieur des terres, tandis que telle autre commune des Alpes Maritimes s'approche à 200 mètres du rivage sans jamais l'atteindre".

---

<sup>43</sup>Cf. Première partie, Titre 2, Section 2

<sup>44</sup>CE 12.10.1973 Kreitman Lebon p. 563

<sup>45</sup>C. Maugué et L. Touvet, AJDA 1993 p. 353

Autrement dit, il faut toujours garder à l'esprit le fait que la loi littoral ne s'applique qu'aux communes dont le territoire est en contact avec le rivage de la mer, et aux hypothétiques communes "participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux"<sup>46</sup> qui en feraient la demande. Mais cette dernière catégorie peut être écartée, dès lors qu'à ce jour, aucune commune n'a exprimé sa volonté d'être assujettie à la loi littoral alors que son territoire n'y est pas de facto soumis parce qu'il est en bordure du littoral.

Il résulte de ce constat que si la bande des 100 mètres est partout la même, les espaces proches du rivage varient en fonction de la configuration de la commune. Afin de garantir un minimum de sécurité juridique, il paraît indispensable de donner une norme à l'espace proche du rivage, de déterminer au-delà de quelle distance par rapport au rivage, l'article L 146-4 II ne s'applique plus.

### **§1. Les distances communément admises.**

En 1987, le commissaire du gouvernement M. Panazza, dans ses conclusions pour un jugement du tribunal administratif de Montpellier<sup>47</sup>, proposait de définir la notion d'espace proche du rivage par référence à la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 dite "loi montagne" et notamment par rapport à l'article L 145-5 du code de l'urbanisme qui prévoit que "les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie supérieure à 1000 hectares sont protégés sur une distance de 300 mètres à compter de la rive ; y sont interdites toutes constructions, installations et routes nouvelles, ainsi que toute extraction et tout affouillement".

En réalité, l'équivalent dans la loi littoral semble davantage être la bande des 100 mètres puisque le commissaire du gouvernement fait référence à la fois à la notion d'espace non urbanisé et à l'interdiction de toute construction.

De plus, la jurisprudence contredit cette thèse : elle fait en effet ressortir une unanimité pour considérer que jusqu'à 800 mètres du rivage, on se trouve toujours dans un espace proche du rivage :

---

<sup>46</sup>Article L 146-1 CU

<sup>47</sup>TA Montpellier 30.01.1987 SNC Nebot et Commune de Frontignan n°

- TA Rennes 11.10.1990 Mme Dalidec et autres n° 86-816<sup>48</sup>, CE 27.04.1994 OPHLM de Vannes et commune de Larmor Baden n° 133-084<sup>49</sup> : moins de 200 mètres ;
- CE 29.07.1994 Commune de Frontignan contre SNC Nebot n° 085-532<sup>50</sup>, CAA Nantes 24.11.1994 M. Jacob et Mme Monchoix n° 93-416<sup>51</sup> : 200 mètres ;
- TA Nice 16.02.1995 Syndicat de défense du cap d'Antibes c/ Commune d'Antibes n° 94-2707 et 94-2708, CAA Bordeaux 28.12.1995 Espilondo n° 94 BX 0019<sup>52</sup> : 300 mètres ;
- CE 10.07.1995 Société du golf de Pardigon et commune de la Croix Valmer n° 138-588 et 138-655<sup>53</sup> : entre 300 et 800 mètres ;
- CE 27.02.1995 Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus plage, Villepey et Saint Aygulf et autres n° 118-644 et 124-99<sup>54</sup> : moins de 800 mètres.

S'il semble y avoir un consensus sur ces distances, au-delà, le juge administratif hésite parfois à considérer l'espace en cause comme "proche du rivage".

## **§2. Une solution possible : une distance maximale de 2000 mètres par rapport au rivage.**

Il existe également une jurisprudence plus rare, mais qui admet qu'au-delà de 800 mètres, on est toujours dans un espace proche :

- Dès 1991, le tribunal administratif de Nice<sup>55</sup> qualifiait d'espace proche du rivage un terrain se situant à environ deux kilomètres du rivage de la mer ;

---

<sup>48</sup>RJE 1991 p. 395 note J.-M Becet et Jurisprudence administrative illustrée p. 87

<sup>49</sup>BJDU 1995 p. 116 avec les conclusions de M. Loloum

<sup>50</sup>AJDA 1994 p. 920 note P. Le Mire; MTP 16.09.1994 p. 55; Dalloz 1996 Somm p. 270 observations H. Charles

<sup>51</sup>BJDU 1995 p. 120 avec les conclusions de M. Isaïa

<sup>52</sup>AJDA 1996 p. 203 note J. Brénier et p. 246 pour l'arrêt; Etudes foncières n°71 p.36

<sup>53</sup>BJDU 1996 p. 426, Etudes foncières n° 70, et pour le jugement de première instance du TA de Nice en date du 23.04.1992, cf. Jurisprudence administrative illustrée p. 99.

<sup>54</sup>AJDA 1995 p. 469

<sup>55</sup>TA Nice 21.11.1991 M. Goux et MM. Billon et Stouls n° 88-1027 et 88-1046

- L'arrêt commune de Gassin<sup>56</sup> prend en compte une distance de 500 à 1000 mètres du rivage, mais la ZAC s'étendait jusqu'à 1500 mètres ;
- Un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat en date du 12.10.1993<sup>57</sup> considère comme proche du rivage un espace situé entre 1000 et 1500 mètres du bord de mer.

Laquelle de ces distances doit-on retenir ? Nous nous inspirerons ici de critères de distance existant dans le code de l'urbanisme pour d'autres dispositions. L'article L 146-7 du code de l'urbanisme prévoit en effet : "les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2000 mètres du rivage".

On peut donc estimer qu'au-delà de 2000 mètres du rivage, la protection des espaces littoraux nécessite moins de sévérité, que ces espaces sont moins sensibles que ceux situés à proximité immédiate de l'eau.

Définir une distance maximale au-delà de laquelle on n'est plus dans un espace proche du rivage permettrait de simplifier le contentieux : l'on ne discuterait plus du point de savoir si l'on est ou non dans un espace proche du rivage, mais il resterait toujours à trancher si l'extension de l'urbanisation est limitée.

Certaines municipalités ont voulu délimiter les espaces proches du rivage dans leur plan d'occupation des sols<sup>58</sup>.

Si cette démarche montre un souci de prendre en compte les prescriptions de la loi littoral, elle ne peut être satisfaisante : le législateur n'a pas entendu créer un nouveau zonage, il ne s'agit pas de permettre aux communes de décider, à l'instar des zones naturelles et des zones d'urbanisation, quelle zone du territoire de la commune sera proche du rivage.

---

<sup>56</sup>CE 12.02.1993 Commune de Gassin et SA SAGIC n° 128-251 et 129-406, LPA 10.05.1993 note B. Lamorlette, AJDA 1993 p. 353 note C. Maugué et L. Touvet, conclusions de M. Le Chatellier in JCP 1993 II p. 465

<sup>57</sup>Etudes et Documents du Conseil d'Etat 1993 p. 382

<sup>58</sup>Cf. CE 04.01.1995 Commune de Narbonne c/ Mme Arditi n° 153-533, RFDA 1995 p. 431, Dalloz 21.03.1996 p. 161 note Liet Veaux

Rappelons que le littoral est avant tout une “entité géographique”<sup>59</sup> et non un outil de politique urbanistique. Cette solution paraît d’autant plus inadaptée, qu’on l’a vu, le juge administratif face à une notion impliquant l’étude d’éléments de faits comme par exemple celle d’espace urbanisé, ne tient pas compte du zonage du plan d’occupation des sols.

Il semble donc plus simple, à notre sens, de décider qu’un espace proche du rivage est celui qui s’enfonce jusqu’à une distance maximale de 2000 mètres à l’intérieur des terres en partant du rivage, mais qu’il faut, le cas échéant, exclure les parties de territoire incluses dans cette distance et appartenant à des communes qui ne sont pas soumises à la loi littoral.

Chaque commune littoral possède donc un espace proche du rivage qui lui est propre : il n’ira pas nécessairement jusqu’à 2000 mètres à l’intérieur des terres et n’inclura pas toujours la bande des 100 mètres puisqu’il existe encore des bandes littorales non urbanisées.

## **TITRE 2 : LES CRITERES INOPERANTS.**

Interrogé sur l’imprécision de la notion d’espace proche du rivage<sup>60</sup>, le ministre de l’aménagement du territoire affirme : “plusieurs critères doivent être pris en compte pour définir la notion d’espace proche du rivage : le type de linéaire côtier, la nature du relief (plat ou accidenté), la nature du sol rencontré (dune, marais). Le juge a bien évidemment utilisé également le critère de la distance par rapport au rivage”.

Nous n’adhérons pas à ce faisceau d’indices pour la détermination des espaces proches du rivage, préférant retenir comme unique critère, celui de la distance, les autres étant superflus.

---

<sup>59</sup>Article 1 de la loi n° 86-2 du 03.01.1986

<sup>60</sup>J.O. AN Q 1993 n°3738 précité

## **SECTION 1. L'APPRECIATION QUALITATIVE.**

M. Bonnot, dans son rapport précité au Premier ministre publié en 1995, propose de définir le littoral comme l'espace dont la limite en mer est celle des eaux territoriales et qui à l'intérieur des terres, va jusqu'aux limites des "bassins de vie en relation avec la mer". Cette approche se retrouve chez certains auteurs qui veulent définir les espaces proches du rivage en fonction de critères qualitatifs se rattachant au milieu marin.

### **§1. L'écosystème littoral.**

Certains auteurs, comme H. Coulombie et P. Redon<sup>61</sup>, ont proposé de définir l'espace proche du rivage comme "la zone naturelle constituant un écosystème littoral quelle que soit sa profondeur à l'intérieur des terres". Il est vrai que cette tentative de définition avait l'avantage de se rapprocher de la notion d'entité géographique chère à la loi littoral.

Mais la notion d'écosystème littoral est bien difficile à cerner juridiquement. Certes, on peut en donner la définition du dictionnaire, et l'on devrait dès lors définir les espaces proches du rivage en référence aux espèces végétales, animales ou autres ayant une relation avec la mer et ayant élu domicile sur ces parties du territoire<sup>62</sup>.

C'est une approche voisine de celle-ci que proposait le commissaire du gouvernement ayant conclu sur une affaire pendante devant le tribunal administratif de Rennes<sup>63</sup> : il considérait que "la parcelle litigieuse, située à 700 mètres du littoral, dans un bocage, ne peut être regardée comme un espace proche du rivage de la mer, cette qualification ne pouvant s'attacher qu'à un espace offrant les composantes d'un paysage marin".

---

<sup>61</sup>Le droit du littoral, Litec 1992

<sup>62</sup>Définition de l'écosystème selon le Petit Larousse 1986 : "ensemble des êtres vivants d'un même milieu et des éléments non vivants qui leur sont liés vitalement".

<sup>63</sup>TA Rennes 27.09.1990 Bodin n°872 16; Jurisprudence administrative illustrée p.83

Mais la jurisprudence postérieure contredira ces auteurs : des terrains ont été considérés comme proches du rivage alors qu'y étaient implantées des vignes<sup>64</sup>, ce qui, on peut aisément l'admettre, n'est pas la particularité première d'un paysage marin ; ou encore, des terrains agricoles ont été considérés comme proches du rivage<sup>65</sup>.

Le Conseil d'Etat semble également avoir rejeté ce critère qualitatif : dans un arrêt du 10.05.1996<sup>66</sup>, il n'a pas retenu l'argument des parties selon lequel l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme ne devait pas s'appliquer aux constructions litigieuses sous prétexte qu'elles devaient être édifiées sur des terrains incorporés dans l'emprise du domaine public maritime qui perdait de ce fait la qualité de "rivage" au sens de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme car, toujours selon les parties, il s'agirait alors d'un rivage artificiel alors que le code de l'urbanisme fait nécessairement référence au rivage naturel.

La juridiction suprême a pris position de la façon suivante : "si les terrains d'assiette des constructions autorisées (...) sont compris dans l'emprise du port de plaisance (...) et si, certains d'entre eux doivent faire l'objet de travaux de remblaiement en vue de leur exondement, tous ces terrains constituent des espaces proches du rivage au sens des dispositions de l'article L 146-4 II CU".

Certains jugements des tribunaux administratifs prennent soin de préciser, après avoir énoncé à quelle distance se situait le terrain par rapport au rivage, que ces derniers font partie d'une zone dunaire : "terrains directement au contact de la zone dunaire"<sup>67</sup>.

Mais une décision de la juridiction de première instance lilloise<sup>68</sup> permet de voir ceci sous un angle différent : le terrain en cause fait bien partie d'une zone dunaire, mais "qui ne peut être considérée comme un site remarquable compte tenu de son environnement immédiat et de son état actuel".

---

<sup>64</sup>TA Montpellier 25.04.1994 Mme Huc et autres c/ Préfet de l'Aude n° 94-402, Etudes foncières n°66

<sup>65</sup>TA Nice 25.11.1994 Comité de défense des copropriétaires et d'intérêt local des quartiers de Bormes n° 92-3814, Etudes foncières n° 67

<sup>66</sup>CE 10.05.1996 Société du port de Toga SA et autres n° 140-799, BJDU 1996 p. 309 avec conclusions S. Fratacci, Etudes foncières n° 74 observations B. Lamorlette

<sup>67</sup>TA Pau 17.11.1993 Association bien vivre à Labenne n°93/0394 et 93/0434 confirmé par

CE 10.02.1997 Commune de Labenne n°155396

<sup>68</sup>TA Lille 06.04.1994 Mme Muriel Alaert n° 94-713 et 94-716

L'appréciation qualitative est donc envisagée pour rejeter une éventuelle application de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme.

Or, les espaces proches du rivage ne sauraient être envisagés sous cet angle : si, dans certaines communes, le bord de mer se caractérise par un paysage dunaire, ou par la présence d'arbres (notamment des pins) particuliers, tel n'est malheureusement pas toujours le cas : un espace proche du rivage peut parfois être déjà bâti, ou n'être qu'un terrain vague à l'abandon sans caractéristique particulière, si ce n'est sa proximité par rapport au rivage.

Un autre critère nous semble inopérant pour qualifier un espace de proche du rivage.

## **§2. La visibilité du terrain depuis la mer avant toute construction.**

Le critère de la visibilité du terrain depuis la mer, tel qu'il existe avant l'implantation du projet est parfois pris en compte pour appuyer une démonstration.

La cour administrative d'appel de Bordeaux, dans l'un de ses arrêts<sup>69</sup> a ainsi pris le soin de préciser que "les terrains sont visibles du bord de mer", de même que le tribunal administratif de Nice<sup>70</sup> : "site particulièrement perceptible" (sous-entendu du bord de mer).

Cependant, ce critère, lorsqu'il ne peut être pris en compte parce qu'il n'existe pas, n'enlève pas à l'espace concerné le caractère de proche du rivage : le tribunal administratif de Montpellier<sup>71</sup> a ainsi qualifié de proche du rivage des "terrains séparés du rivage par des dunes masquant la vue sur la mer".

---

<sup>69</sup>CAA Bordeaux 28.12.1995 Espilondo n°94 BX 0019 précité note 52

<sup>70</sup>TA Nice 31.10.1996 Syndicat des propriétaires de la presqu'île de la pointe croisette c/ Commune de Cannes n°95-3396 précité note 41

<sup>71</sup>TA Montpellier 30.04.1994 Pagnon c/Commune de Toreilles n° 93-2819, Etude foncières n° 64

De même, dans l'affaire commune de Gassin<sup>72</sup>, l'existence d'une ligne de crête culminant à 120 mètres d'altitude s'interposant entre le littoral et l'opération, n'a pas empêché le Conseil d'Etat de sanctionner le projet sur la base de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme. L'opération envisagée aurait gêné la vue sur la mer dont bénéficiaient les habitants du village de Gassin, mais était pratiquement invisible depuis le bord de mer.

Comment peut-on expliquer cette jurisprudence ? Peut-être simplement par le fait que ce critère ne peut être fiable<sup>73</sup> :

- Si on l'accepte, cela peut conduire à classer dans les espaces proches du rivage des terrains qui en seront éloignés de plusieurs kilomètres mais qui surplombent le littoral (la montagne au bord de mer comme sur la côte d'Azur) ;
- Si on exclut de la classification tout espace invisible depuis le rivage, des terrains proches en terme de distance échapperont aux contraintes et les constructions que l'on y plantera seront par contre visibles du bord de mer...

Ce critère ne nous semble donc pas adapté aux objectifs de la loi littoral, il n'est pas déterminant pour l'appréhension des espaces proches du rivage.

L'appréciation du caractère urbanisé ou naturel de l'espace ne l'est pas davantage malgré les hésitations de la jurisprudence.

## **SECTION 2 : LE CARACTERE NATUREL OU URBANISE DE L'ESPACE AU DELA DES 100 METRES.**

Bien que la loi littoral ait récemment fêté son dixième anniversaire, elle n'en a pas pour autant atteint l'âge de raison puisqu'il reste de nombreux points sur lesquels la jurisprudence n'est pas en harmonie parfaite d'une juridiction à une autre.

La jurisprudence est unanime pour appliquer l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme aux espaces non encore urbanisés :

<sup>72</sup>CE 12.02.1993 Commune de Gassin et SA Sagic n° 128-251 et 129-406 précité note 56

<sup>73</sup>Cf. B. Lamorlette in LPA 10.05.1993 p. 4

- Le tribunal administratif de Lille<sup>74</sup> utilise cette disposition du code de l'urbanisme pour un terrain situé "en dehors d'un espace urbanisé" ; le tribunal administratif de Montpellier<sup>75</sup> pour "une partie non urbanisée de la commune" ; le tribunal administratif de Bastia<sup>76</sup> pour des terrains "situés en dehors des parties urbanisées de la commune".
- Le Conseil d'Etat<sup>77</sup> fait de même concernant un "espace constituant une coupure d'urbanisation et n'ayant jamais comporté de constructions ou d'équipement de desserte nécessaires" ; mais aussi pour un terrain situé dans "un environnement non encore urbanisé"<sup>78</sup>.

Par contre, la jurisprudence se divise lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article L 146-4 II CU à un espace déjà urbanisé.

### **§1. Une partie de la jurisprudence n'applique pas l'article L 146-4 II dans les espaces urbanisés.**

L'article L 146-4 III du code de l'urbanisme concernant la bande des 100 mètres exclut expressément de son application les espaces urbanisés : "en dehors des espaces urbanisés" ; bien qu'une telle exclusion ne figure pas à l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme, la doctrine et la jurisprudence hésitent parfois à appliquer les contraintes des espaces proches du rivage en zone urbanisée.

En effet, le tribunal administratif de Bastia a, dans toute une série de jugements<sup>79</sup>, utilisé la formule suivante : "les parcelles sont situées dans un espace proche du rivage en dehors des limites des espaces urbanisés existant et sont dès lors soumises à l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme".

---

<sup>74</sup>TA Lille 12.01.1995 Association Hardelot Opale environnement n°93-1966 et 94-3046

<sup>75</sup>TA Montpellier 25.05.1994 Mme Huc et autres c/ Préfet de l'Aude n°94402 précité note 64

<sup>76</sup>TA Bastia 11.05.1994 M. Paul Antonini, Mme Marie Jeanne Taddei c/ Commune de Corbara n°91/122 et 91/130

<sup>77</sup>CE 29.03.1993 Commune d'Argelès sur mer n° 128-204, Droit administratif mai 1993 n° 253; Pour le jugement de première instance TA Montpellier 18.04.1991 avec les observations de B. Lamorlette , cf. Etudes foncières n° 53

<sup>78</sup>Avis de la section des travaux publics CE 12.10.1993 n°354847 précité note 57

<sup>79</sup>TA Bastia 28.09.1990 Préfet de Haute Corse n° 89/190 et 89/211; TA Bastia 29.03.1991 Préfet de Corse du sud c/ commune de Cervione n° 88-375 et TA Bastia 24.03.1991 Préfet de Corse du sud c/commune de San Nicolao n° 88-434

Et dans une autre décision : “il n’est pas contesté que la parcelle pour laquelle Mme Bernardi sollicitait la délivrance d’un permis de construire (...) est située dans une zone proche du littoral au sens au sens de l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme (...) ni qu’à la date de la décision du préfet de la Corse du sud, elle n’était pas située dans un espace urbanisé”.

Ces formulations signifient a contrario que si les parcelles litigieuses s’étaient trouvées dans un espace urbanisé, le juge aurait vraisemblablement refusé d’appliquer l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme car s’il entendait l’utiliser quelle que soit la nature du terrain, il se serait contenté de constater qu’on se trouvait dans un espace proche du rivage sans étayer davantage sa position.

Le commissaire du gouvernement M. Isaïa, dans ses conclusions pour un arrêt de la cour administrative de Nantes<sup>80</sup>, affirme pour sa part que “les II et III de l’article L 146-4 du code de l’urbanisme sont inapplicables dans une zone déjà urbanisée” et propose, pour ne pas vider la loi littoral de son contenu, d’adopter une approche restrictive de la notion d’espace urbanisé : “il est évident que si l’on adopte une conception large de la notion d’espace urbanisé, on réduit automatiquement le champ d’application du II puisque l’existence d’une extension limitée de l’urbanisation sera plus rarement constatée (...) et on accentue ainsi le phénomène du mitage. Mais en revanche, une telle conception laisse aux élus locaux une plus grande liberté de manoeuvre”.

Enfin, devant le Conseil d’Etat, M. Loloum, conclue<sup>81</sup> : “l’office et la commune soutiennent (...) que le terrain est inclus dans un espace déjà urbanisé, ce qui rendrait inopérant le moyen tiré de la violation de l’article L 146-4 II CU”.

Toutes ces décisions concluent donc à l’inapplicabilité de l’article L 146-4 II dans les espaces urbanisés, sans même se demander si cette position est controversée, d’autres juges ont pourtant eu exactement la position inverse.

---

<sup>80</sup>CAA Nantes 24.11.1994 M. Jacob et Mme Monchoix n°93-416 précité note 51

<sup>81</sup>CE 27.04.1994 OPHLM Vannes et commune de Larmor Baden n°133084 précité note 49

## **§2. Une solution plus rationnelle : l'application de l'article L 146-4 II aux espaces urbanisés.**

J.-M. Becet, dans une note concernant un jugement du tribunal administratif de Rennes<sup>82</sup> considère : “nonobstant toute recherche sur le point de savoir si l’extension de l’urbanisation est limitée, les dispositions formelles de l’article L 146-4 II CU sont applicables à toute modification dans l’occupation des sols des espaces littoraux, répartis en espace déjà urbanisés et espaces non encore urbanisés”.

Quelques jugements vont dans le même sens :

- Le tribunal administratif de Pau en 1993 fait une application des dispositions des espaces proches du rivage à “une zone classée constructible par le plan d’occupation des sols et déjà urbanisée”<sup>83</sup> ;
- Le tribunal administratif de Nice, en fait une utilisation dans un “site de transition entre une zone fortement urbanisée et une urbanisation diffuse”<sup>84</sup> ; puis, dans un autre jugement affirme clairement : “les dispositions de l’article L 146-4 II s’appliquent dans les espaces proches du rivage (...) que ceux-ci soient urbanisés ou non”<sup>85</sup>.
- La cour administrative d’appel de Lyon<sup>86</sup> a considéré que “l’article L 146-4 II avait vocation à s’appliquer alors même que le plan d’occupation des sols classait le terrain en zone urbanisée”.

Enfin, M. Abraham, concluant en 1993 devant le Conseil d’Etat<sup>87</sup> considère que : “pour répondre au moyen tiré de la violation de l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme, point n’est besoin de savoir si le territoire considéré constituait déjà ou non un espace urbanisé, cette discussion n’est pertinente que pour l’article L 146-4 III”.

<sup>82</sup>TA Rennes 11.10.1990 Mme Dalidec et autres n° 86-816, RJE 1991 p. 395

<sup>83</sup>TA Pau 17.11.1993 Association “Bien vivre à Labenne” n°93/0394 et 93/0434 précité note 67

<sup>84</sup> TA Nice 16.02.1995 Syndicat de défense du cap d’Antibes n° 94-2707 et 94-2708

<sup>85</sup>TA Nice 31.10.1996 Syndicat des propriétaires de la presqu’île croisette c/ Communes de Cannes n°95-3396 précité note 41

<sup>86</sup>CAA Lyon 17.05.1995 Ministre de l’équipement c/Ettori n° 93LY00751, Etudes foncières n°71, Droit administratif septembre 1995 n° 545

<sup>87</sup>CE 29.03.1993 commune d’Argelès sur mer n°128204 précité note 77

Bien que ces avis soient minoritaires, nous nous y rallions car le code de l'urbanisme, comme le souligne M. Abraham, a pris soin, de préciser expressément l'exclusion de certaines dispositions aux espaces urbanisés : régime juridique de la bande des 100 mètres précité, aménagement et ouverture de terrains de camping<sup>88</sup>, aménagement de routes<sup>89</sup>.

On peut donc en conclure, sans commettre de contresens, que lorsque le code de l'urbanisme ne précise pas le champ d'application d'une disposition, cela signifie qu'il couvre aussi bien les espaces urbanisés que non urbanisés.

Cette étude des critères permettant d'appréhender le champ d'application du régime juridique des espaces proches du rivage nous amène donc à la conclusion que la distance est le seul élément fiable.

Il nous faut maintenant étudier les possibilités d'aménagement sur ces espaces si difficiles à cerner.

---

<sup>88</sup> Article L 146-5 CU : "l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan d'occupation des sols".

<sup>89</sup> Article L 146-7 alinéa 6 : "l'aménagement de routes dans la bande littorale définie à l'article L 146-4 est possible 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"

## **DEUXIEME PARTIE : UNE CONTRAINTE A RESPECTER : L'EXTENSION DE L'URBANISATION DOIT ETRE LIMITEE**

Si le législateur de 1986 permet l'implantation de constructions dans les espaces proches du rivage, il tente d'y concilier les deux aspects de la loi que sont l'aménagement et la protection du littoral. Est ainsi seule autorisée "l'extensions limitée de l'urbanisation".

Cette formule, qui essaie de répondre aux attentes des protecteurs de l'environnement, des élus et des promoteurs en même temps, est au coeur des conflits dans les espaces proches du rivage. Les plans d'occupation des sols doivent prendre garde de ne pas permettre des opérations disproportionnées eu égard à l'urbanisation préexistante; et les aménageurs aimeraient savoir quels types d'opérations ils peuvent envisager.

Il n'est pas possible ici de fixer une norme applicable à tout le territoire, nous nous proposons donc de dégager un faisceau d'indices permettant une appréciation au cas par cas.

### **TITRE 1 : QUAND EST-ON EN PRESENCE D'UNE EXTENSION DE L'URBANISATION ?**

Cette expression d'extension de l'urbanisation, n'a, comme beaucoup d'autres, pas été explicitée par le législateur de 1986. Nous développerons longuement ce qu'il faut entendre par "extension", mais arrêtons-nous d'abord sur le concept d'urbanisation.

Au sens littéral, l'urbanisation signifie la concentration intense des populations dans les centres urbains, donc en ville. Mais l'urbanisme s'occupe de l'aménagement de l'espace à l'échelle de tout le territoire et non pas seulement de la ville.

Cette généralité du terme “urbanisation” présente un premier problème : parle-t-on, à l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme d’une extension des villes, et dès lors, le régime juridique des espaces proches du rivage ne sera applicable qu’aux opérations d’une certaine importance, ou bien doit-on entendre par “urbanisation” toute construction quelle que soit son importance ?

C’est cette question que se posait Jean Marie Becet en 1993<sup>90</sup> : “ on aurait pu penser que l’article L 146-4 II concernait seulement les opérations d’urbanisation auxquelles il semble difficile d’assimiler la délivrance d’un seul permis de construire pour une seule construction qui n’induit pas directement une véritable ouverture à l’urbanisation de la zone d’implantation de cette construction”.

Un jugement du tribunal administratif de Grenoble va dans ce sens d’une acceptation restreinte de la notion d’extension de l’urbanisation : “le secteur UCa concerné par le projet litigieux, s’il est proche du lac Léman, est situé dans une zone déjà construite et fait ainsi partie des espaces urbanisés de la commune ; son classement en zone UC, dont la vocation est d’accueillir des habitations individuelles, par le plan d’occupation des sols approuvé en 1987 ne constitue pas une extension de l’urbanisation au sens de l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme”<sup>91</sup>.

Cette approche restrictive ne nous paraît pas acceptable puisque le Conseil d’Etat dans un arrêt de 1994<sup>92</sup> a considéré qu’un projet présentant une SHON de 1386 m<sup>2</sup> sur une surface de 1,4 hectares constituait bien une extension limitée de l’urbanisation.

La Haute Assemblée a donc accepté d’examiner la légalité d’une construction au regard de l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme, alors qu’il n’y avait pas d’ouverture à l’urbanisation de la zone considérée étant donné la modestie du projet.

---

<sup>90</sup>RJE 1993 p. 531

<sup>91</sup>TA Grenoble 15.12.1993 SCI Les jardins de Cusy n° 91274

<sup>92</sup>Précité note 49

Nous considérons donc que le terme d'urbanisation employé à l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme doit se comprendre comme concernant tout projet de construction nouvelle quelle que soit son importance, et que seule la notion d'extension peut limiter le champ d'application du régime juridique des espaces proches du rivage.

Nous allons donc étudier les cas dans lesquels on peut considérer que le projet induit une extension de l'urbanisation.

## **SECTION 1. LA FRONTIERE ENTRE UNE OPERATION DE RENOVATION ET UNE NOUVELLE CONSTRUCTION.**

Quelques arrêts du Conseil d'Etat basés sur l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme concernent des projets devant être réalisés après démolition d'immeubles existants.

Un arrêt de 1989<sup>93</sup> examinant la légalité de permis accordés pour un ensemble immobilier montre qu'on n'est pas systématiquement face à une extension de l'urbanisation dès lors qu'une construction est envisagée.

Les bâtiments devaient être réalisés après démolition d'immeubles existants, et le Conseil d'Etat considère que "les terrains en cause ne devaient pas être utilisés pour une extension de l'urbanisation".

Il n'est pas précisé si les constructions nouvelles étaient identiques à celles préexistantes en termes de densité, mais on peut supposer que tel était le cas puisqu'en première instance, le tribunal administratif de Montpellier<sup>94</sup> avait jugé que "même si ces terrains ont pu être classés en zone NA destinée à l'urbanisation future dans le POS de Sète, ils ne font en fait l'objet que d'une opération de rénovation de l'urbanisation et ne sauraient être regardés comme servant d'emprise à une extension de l'urbanisation".

---

<sup>93</sup>CE 10.05.1989 Association de défense du patrimoine sétois n° 88 904 Jurisprudence administrative illustrée p. 95

<sup>94</sup>TA Montpellier 14.04.1987 Association de défense du patrimoine sétois n°88904 Jurisprudence administrative illustrée p. 95

Dans le même sens en 1995, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a sanctionné un projet immobilier devant, certes, être réalisé après démolition de constructions existantes, mais qui présentait de nombreuses différences avec celles-ci. Il s'agissait en effet, sur un terrain où "en dehors d'un château et d'un ensemble immobilier, il n'existait aucun autre bâtiment", d'établir 108 logements sur 8 niveaux avec une SHON de 8585 m<sup>2</sup>.

Si les juges de première instance avaient considéré qu'il ne s'agissait que d'une opération de reconstruction, la juridiction d'appel a pour sa part affirmé que ce projet ne pouvait être considéré comme la reconstruction du casino et de la piscine préexistants.

Il a également été jugé qu'un plan d'aménagement de zone, qui avait pour effet de porter d'environ 12000 m<sup>2</sup> à 53000 m<sup>2</sup> la SHON sur une parcelle de 15 hectares<sup>95</sup>, ne pouvait être regardé comme une "simple opération de rénovation d'un quartier" et que cette opération ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation.

Enfin, le même raisonnement a été suivi par le commissaire du gouvernement M. Poujade, qui, dans ses conclusions sur un projet cannois sus-évoqués<sup>96</sup>: il estime en effet que pour savoir s'il y a extension de l'urbanisation, il faut comparer l'existant à ce qui est projeté, or, en l'espèce, la SHON totale de l'existant sur le périmètre de la ZAC était de 15500 m<sup>2</sup> et la hauteur des bâtiments de 11 mètres, et avec le projet, on atteignait une SHON de 35000 m<sup>2</sup> et une hauteur de 25 à 27 mètres, il avait donc bien une extension de l'urbanisation.

Lorsqu'on est dans le cas où la construction envisagée se situe sur une parcelle déjà construite, il n'y aura donc pas d'extension si la construction nouvelle ne fait que remplacer l'ancienne sans créer de SHON supplémentaire, on sera seulement dans un cas de rénovation.

Par contre, lorsque la nouvelle construction présente une densité plus importante que celle préexistante, le juge examine la légalité de l'opération au regard de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme et l'on se trouve donc en présence d'une extension de l'urbanisation.

---

<sup>95</sup>TA Pau 17.11.1993 Association bien vivre à Labenne n° 93 0394 et 930434 précité note 67

<sup>96</sup>TA Nice 31.10.1996 Syndicat des propriétaires de la presqu'île de la pointe croisette c/commune de Cannes n°95-3396 précité note 41



## **SECTION 2. LE DEPLACEMENT DES LIMITES URBANISEES DE LA COMMUNE.**

Le commissaire du gouvernement M. Loloum, concluant en 1994 sur une affaire pendante devant le Conseil d'Etat<sup>97</sup> et qui concernait un projet de construction de 16 logements à une distance de 150 à 200 mètres du rivage, considérait : "il convient de déterminer s'il s'agit en l'espèce d'une urbanisation en extension, ce qui implique la proximité immédiate d'une urbanisation".

Les parcelles en cause n'étaient desservies par aucun réseau d'équipement public, l'accès se faisait par un chemin rural et elles étaient entourées de terrains bâtis à l'est et à l'ouest mais au nord se trouvait une zone non construite.

Le caractère déjà urbanisé de la zone pouvait donc être discuté, mais nous avons déjà démontré qu'il importe peu de savoir si le projet est situé en zone urbanisé pour lui appliquer les dispositions de l'article L 146-4 II dès lors qu'on se trouve au-delà de la bande des 100 mètres.

On comprend d'ailleurs difficilement le raisonnement de M. Loloum : il constate en effet que "l'office et la commune soutiennent que le terrain est inclus dans un espace déjà urbanisé, ce qui rendrait inopérant le moyen tiré de la violation de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme", mais en même temps, il pense que l'extension de l'urbanisation implique la proximité immédiate d'une urbanisation.

Cela signifie-t-il qu'il considère que l'article L 146-4 II ne doit s'appliquer que dans les zones de transition entre des espaces naturels et des espaces urbanisés, les derniers venant envahir les premiers ?

Le terme d'extension de l'urbanisation serait dès lors compris au sens littéral : il n'y a d'extension de l'urbanisation que si l'on est en présence d'un projet immobilier d'une certaine importance qui, en quelque sorte, "déplace les limites des zones urbanisées de la ville en cause.

---

<sup>97</sup>CE 27.04.1994 OPHLM Vannes et commune de Larmor Baden n°133084 précité note 49

C'est effectivement ce que pourrait laisser penser un certain nombre de décisions du juge administratif.

Ainsi, le juge lillois de première instance<sup>98</sup> considère-t-il que "l'aménagement d'un terrain de camping en dehors d'un espace urbanisé est constitutif d'une extension de l'urbanisation".

En l'espèce, le projet était conforme aux dispositions du schéma directeur de la région qui situait la zone d'implantation du projet en "zone mixte habitat-activités" et prévoyait dans le rapport de présentation, la réalisation d'opération d'hébergement et d'équipements touristiques "dans certaines zones d'extension urbaine bénéficiant d'un environnement favorable, notamment, la proximité d'une zone d'aménagement concerté".

Ce jugement est intéressant de deux points de vue : tout d'abord, parce qu'il considère l'aménagement d'un terrain de camping comme une opération d'urbanisation, ce qui n'était pas d'une évidence absolue, l'urbanisation pouvant être perçue comme la construction de bâtiments implantés définitivement sur un terrain donné; or, par nature, un terrain de camping, s'il comporte quelques structures fixes, est essentiellement composé de tentes et autres caravanes qui ne sont implantées que pour une période déterminée.

Mais surtout, ce jugement applique la notion d'extension de l'urbanisation à une zone non urbanisée, mais non loin d'une zone d'aménagement concerté. Dès lors, construire sur ce terrain encore vierge équivalait bien à étendre les limites urbanisées de la commune.

La Cour administrative d'appel de Lyon a, semble-t-il également adopté cette solution<sup>99</sup> en considérant qu'un projet de ZAC devait être regardé comme "ayant pour objet de permettre l'urbanisation sur cette partie du territoire de la commune" et ce, eu égard au nombre (une dizaine), à la nature (d'anciens cabanons liés à l'activité agricole) et à la localisation (les seules maisons individuelles existantes étaient édifiées en limite de la zone à proximité des voies et réseaux publics) et à l'absence d'équipements publics sur le terrain d'implantation du projet.

---

<sup>98</sup>TA Lille 06.10.1994 Muriel Allaert n° 94 713 et 94 716

<sup>99</sup>CAA Lyon 8.04.1997 SSD et Commune de Roquebrune Cap Martin précité note 36

On se trouvait ici sur un terrain quasiment vierge (terrasses difficilement accessibles envahies par une végétation désordonnée) situé à proximité immédiate d'une urbanisation (le terrain était séparé du rivage par une zone urbanisée) et sur lequel on envisageait un ensemble immobilier de 26574 m<sup>2</sup>, il s'agissait donc bien d'étendre les limites urbanisées de la commune.

### **SECTION 3. UNE DENSITE SUPERIEURE A CELLE DES CONSTRUCTIONS AVOISINANTES.**

Il ressort de l'étude de la jurisprudence que l'extension de l'urbanisation peut également être constatée lorsque, sans étendre les limites urbanisées de la commune, un projet présente une densité beaucoup plus importante que les constructions avoisinantes.

C'est d'ailleurs cette solution qu'a soutenu le commissaire du gouvernement M. Fontbonne<sup>100</sup>: "D'un premier mouvement, la notion d'extension de l'urbanisation évoque l'idée d'une avancée de celle-ci dans l'espace, d'un élargissement de l'urbanisation existante.

Dans cette perspective, la contrainte de la loi littoral imposant une extension limitée de l'urbanisation, ne s'appliquerait qu'aux zones non urbanisées et non aux zones déjà urbanisées où toute forme d'urbanisation pourrait se développer.

Cette approche repose sur l'idée que la notion d'extension de l'urbanisation impliquerait nécessairement une extension en surface de la zone urbanisée. (...)

Cependant, même en pleine zone urbaine il ne nous semble pas illogique de dire qu'une opération qui consisterait à démolir des pavillons constituant un tissu bâti assez lâche pour y substituer une urbanisation très dense avec des immeubles de grande hauteur peut être regardée comme une extension de l'urbanisation. Il y aurait dans ce cas, un changement dans le sens de la densification et donc de l'extension de l'urbanisation."

La position de M. Fontbonne est corroborée par des jugements allant dans le même sens.

---

<sup>100</sup>Dans ses conclusions inédites sous l'arrêt cité à la note précédente

Ainsi, un jugement du tribunal administratif de Bastia<sup>101</sup> a considéré que l'opération litigieuse "située sur un terrain entouré à l'ouest par un village de vacances et à l'est par une zone d'habitat individuel diffus", ne constituait "ni une ouverture à l'urbanisation, ni une extension de l'urbanisation au sens de l'article L 146-4 II CU".

Mais la Cour administrative d'appel de Lyon a infirmé ce jugement<sup>102</sup> en considérant qu'alors même que les terrains voisins supportent quelques constructions, le projet doit être regardé comme conduisant à une extension de l'urbanisation".

Deux éléments sont ici à souligner : tout d'abord, le tribunal administratif de Bastia a différencié la notion d'ouverture à l'urbanisation de celle d'extension de l'urbanisation.

Or, on peut se demander quelles conséquences il convient d'en tirer : l'ouverture à l'urbanisation impliquerait-elle l'absence d'une urbanisation aux alentours ?

Et si tel est le cas, l'ouverture à l'urbanisation impliquerait à coup sûr une extension de l'urbanisation., alors que l'inverse n'est pas vrai : une extension de l'urbanisation n'implique pas systématiquement l'ouverture d'une zone à l'urbanisation.

De plus, alors que le terrain d'implantation du projet était entouré de deux côtés par des zones urbanisées de façon diffuse, la Cour administrative d'appel de Lyon se considère face à une extension de l'urbanisation.

Or, ici, le projet, semble-t-il, n'étendait pas les limites urbanisées de la commune puisqu'il ne faisait que remplir un creux.

La position du juge de Lyon s'explique sans aucun doute par le fait que les terrains limitrophes étaient faiblement urbanisés alors que le projet envisagé comportait une forte densité (une SHON de 23512 m<sup>2</sup> sur 9 hectares).

Cette interprétation coïncide avec deux autres décisions du juge administratif.

---

<sup>101</sup>TA Bastia 29.02.1993 n° 91 606

<sup>102</sup>CAA Lyon 17.05.1995 Ministre de l'équipement c/ Etori n° 93LY00751; Etudes foncières n°71 et Droit administratif septembre 1995 n°545.

Le tribunal administratif de Montpellier en 1993 s'est en effet interrogé sur le fait de savoir si la construction d'une villa dans un secteur comportant des habitations et des établissements commerciaux ou industriels de petite taille constituait une extension de l'urbanisation et il penchait plutôt pour la négative<sup>103</sup>.

De même, en 1997, à propos de la construction de deux bâtiments d'un étage comportant 16 logements au total dans un espace déjà urbanisé de la commune de Saint Palais sur Mer, le Conseil d'Etat a jugé que ce projet n'entraînait pas d'extension de l'urbanisation de la commune<sup>104</sup>.

Au vu de cette étude de la jurisprudence, il ressort qu'est considéré comme une extension de l'urbanisation :

- Un projet réalisé après démolition d'ouvrages existants qui comporte une densité plus importante que celle originelle;
- Un projet ayant pour effet de déplacer les limites urbanisées de la commune;
- Un projet qui, bien qu'étant entouré de parties urbanisées de la commune, comporte une densité nettement supérieure à celles avoisinantes.

Bien que nous nous rallions à cette position jurisprudentielle, nous voudrions y apporter un complément.

En effet, dans les zones déjà urbanisées, le juge administratif insiste sur les seuls projets qui comportent une densité supérieure aux constructions existantes aux alentours.

Mais pourquoi ne pas admettre que toute construction sur un terrain auparavant vierge implique une extension de l'urbanisation et que sa densité n'entre en ligne de compte que pour en apprécier le caractère limité ?

---

<sup>103</sup>TA Montpellier 06.10.1993 Epoux Canepa c/ préfet de l'Aude n°931277 et 921278 : "à supposer même que la construction de ladite maison sur le terrain ainsi situé présente le caractère d'une opération de l'urbanisation".

<sup>104</sup>CE 15.01.1997 SCI Le grand Large n°123953

Nous avons cité plus haut des jurisprudences qui ne vont pas dans ce sens<sup>105</sup>, et nous ne pouvons pas les ignorer, mais nous pouvons aussi, pour appuyer notre position, rappeler la jurisprudence citée au tout début de ce titre et où le juge avait apprécié le caractère limité d'une opération créant seulement 1386 m<sup>2</sup> de SHON.

## **TITRE 2 : L'APPRECIATION DU CARACTERE LIMITE.**

Chaque mot de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme est sujet à des interprétations diverses, ainsi que nous avons déjà pu le constater concernant l'espace proche du rivage, l'extension de l'urbanisation...c'est maintenant le caractère nécessairement limité de l'extension de l'urbanisation que nous allons étudier.

Nous pourrions considérer qu'il s'agit seulement d'autoriser des aménagements légers comme c'est le cas à l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme en dehors des parties actuellement urbanisées de la communes, puisque nous avons pu opérer un syllogisme avec cet article concernant la détermination des espaces urbanisés.

Mais la comparaison s'arrête ici : la loi du 3 janvier 1986 est une loi de protection et d'aménagement, elle implique donc des possibilités d'urbanisation qui ne sont pas négligeables, notamment dans l'arrière pays, même en dehors des zones urbaines, son régime n'est donc pas comparable avec celui de la constructibilité limitée.

Toute la difficulté est donc d'apprécier *in concreto* la portée du caractère limité de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

### **SECTION 1. UNE APPROCHE GLOBALE DU PROJET.**

---

<sup>105</sup>cf. notes 103 et 104

Nous avons étudié dans quels cas le juge s'estime en présence d'une extension de l'urbanisation et avons fait connaître notre position pour que toute construction nouvelle (ce qui exclu les opérations de rénovation) soit considérée comme une extension de l'urbanisation.

Ceci nous paraît d'autant plus important que le caractère limité doit s'apprécier pour la globalité du projet, ainsi qu'a pris soin de le préciser la jurisprudence.

En effet, en 1996<sup>106</sup>, le Conseil d'Etat a clairement affirmé que ce n'était pas tel ou tel autre bâtiment qui avait pour effet de porter l'urbanisation au-delà du caractère limité qu'elle aurait dû conserver, mais bien le projet dans son ensemble qui, en raison de son importance, ne constituait pas un caractère limité.

La formule employée est la suivante : "si les dispositions de l'arrêté attaqué présentent un caractère divisible (...), l'ensemble immobilier constitue, en raison de ses caractéristiques, une opération dont la conformité avec l'article L 146-4 II CU doit être appréciée globalement".

On comprend aisément ce raisonnement : si, pour un projet de lotissement, le maître de l'ouvrage dépose individuellement le permis de chaque maison, il aura toutes les chances d'obtenir le construire une villa qui sera considéré vraisemblablement comme une extension limitée de l'urbanisation.

Par contre, l'opération globale d'aménagement que représente le lotissement et qui se cache derrière chaque permis individuel n'aura pour sa part pas forcément un caractère limité. Cet exemple est caricatural mais il illustre l'une des raisons pour lesquelles tout projet doit nécessairement être pris en compte dans sa globalité.

Un autre exemple nous est offert par un jugement du tribunal administratif de Nice.

---

<sup>106</sup>CE 10.05.1996 Société du port de Toga et autres n°14079 BJDU 1996 p.309 avec les conclusions de M. Fratacci; Etudes foncières n°74 p.36

Le projet d'extension du palais des festivals et des congrès de la ville de Cannes a été sanctionné, non pas au motif que les 11000 m<sup>2</sup> de SHON prévus ne constituaient pas une extension limitée; mais parce que le POS, prévoyait un coefficient d'occupation des sols de 2, ce qui permettait donc de créer légalement une surface de 22000 m<sup>2</sup> de SHON, ce qui a paru excessif au juge niçois.

Il faut, pour être tout à fait exact, préciser que seul le POS était attaqué, mais cela ne change rien au fond du problème : un projet immobilier, bien qu'étant limité, pourra être attaqué par exception d'illégalité du POS si ce dernier a un COS trop élevé.

Une fois de plus, il n'y a pas lieu de s'étonner d'un tel raisonnement juridique : les promoteurs judicieux pourraient diviser leurs projets en tranches, n'en réaliser qu'une partie dans un premier temps, puis les étendre au maximum des possibilités offertes par le POS, il paraît donc logique de sanctionner un POS "trop gourmand", ne serait-ce que pour garantir une meilleure sécurité juridique et financière aux promoteurs qui n'auraient pas l'espoir de tirer plus de profits en extrapolant sur une extension hypothétique.

Enfin, le besoin de prendre en compte un projet immobilier dans son ensemble a également été illustré par les conclusions du commissaire du gouvernement M. Frydman devant le Conseil d'Etat pour un arrêt rendu en 1995<sup>107</sup>.

M. Frydman constatait en effet que la superficie réduite du projet (il s'agissait d'une SHON de 35815 m<sup>2</sup> sur 7,5 hectares) pouvait donner lieu à des appréciations opposées sur son caractère limité suivant que l'on se plaçait sous l'angle de la densité ou de l'extension en surface de l'urbanisation.

A notre sens, il convient en fait de prendre en compte les deux angles car si l'on envisage l'extension seulement en surface, on peut arriver, en caricaturant, à accepter la construction d'un immeuble très haut mais dont l'emprise au sol ne sera pas très importante.

---

<sup>107</sup>CE 10.07.1995 Société du golf du Pardigon c/ commune de la Croix Valmer n°138588 et 138655; BJDU 1996 p.420 et Etudes foncières n°70 p.39

Inversement, si l'on prend en compte seulement la surface hors oeuvre nette du projet, on pourra aboutir à un mitage en contradiction avec les dispositions de l'article L 146-4 I du code de l'urbanisme qui exige une urbanisation en continuité de celle existante.

En première instance, le tribunal administratif de Nice ne s'y était d'ailleurs pas trompé en jugeant qu'il s'agissait de "groupes d'immeubles collectifs denses comportant une SHON surdimensionnée qui ne sauraient constituer une extension limitée de l'urbanisation existante eu égard à la présence d'un espace boisé classé".

Ce jugement nous rappelle par la même occasion que le caractère limité s'apprécie différemment en fonction de l'implantation prévue.

## **SECTION 2. LA PRISE EN COMPTE DES CIRCONSTANCES LOCALES.**

Le caractère limité d'un projet ne peut s'apprécier *in abstracto* en fonction du seul critère de sa densité : un même projet sera sans doute accepté en centre ville et sanctionné en milieu rural.

Ainsi, le classement en zone U d'un espace proche du rivage "lié à une forte volonté d'urbanisation et dont l'objectif est de faire de la zone un véritable centre secondaire avec une animation commerciale importante" ne peut être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation<sup>108</sup>.

Il faut préciser que les parcelles, anciens lais de mer se situaient dans la bande des 100 mètres et que le règlement du POS fixait à 12 mètres la hauteur maximale autorisée des constructions et le COS était de 0,6; ces critères ne sont pas excessifs en soi, mais au regard de la zone particulièrement sensible qu'est la bande des 100 mètres dans un endroit peu urbanisé.

---

<sup>108</sup>TA Nice 23.04.1995 Robert et autres c/ Commune de Bormes les mimosas n°941960

Par contre, “en classant le quai Saint Pierre en zone UA, dans laquelle, à l’intérieur d’une bande de 15 mètres à partir de l’alignement, toute construction doit être édifiée d’une limite latérale à l’autre sur tous les niveaux construits, l’emprise au sol pouvant atteindre 100 % et la hauteur maximum autorisée étant de 10 mètres”, le POS de Six Fours les plages n’autorise qu’une extension limitée de l’urbanisation “dès lors que ces critères, qui tendent à mieux ordonnancer le bâti existant en imposant la construction en ordre continu le long du port, répondent à des nécessités liées à la configuration des lieux, l’urbanisation existante s’étant développée le long du bord de mer”<sup>109</sup>.

On peut également citer une affaire où le POS d’une commune avait déclassé des terrains de la zone NC et les avait reclassés en zone NAb. Ces terrains, inclus dans des espaces proches du rivage, jouxtaient une importante zone NA qui n’était affectée d’aucune destination précise.

Or, le jugement est particulièrement original parce que le classement n’est pas mis en cause au motif qu’il n’autorise pas une extension limitée de l’urbanisation, mais parce qu’il était inutile, du fait de sa juxtaposition avec une zone d’urbanisation future non exploitée.

“Il ressort de la combinaison des articles L 146-2, L146-4 II et L146-6 du code de l’urbanisme, qu’à proximité du rivage, les espaces sensibles doivent être protégés; qu’en l’espèce ces dispositions sont applicables au secteur géographique concerné situé à environ deux kilomètres du rivage méditerranéen et les terrains classés en zone NAb par le POS révisé, précédemment classés en zone NC présentent un intérêt agricole et naturel en tant qu’espaces boisés; que dans ces conditions, ce classement, alors surtout que cette zone NAb viendrait immédiatement jouxter une zone NA qui n’est affectée d’aucune destination précise, constitue une erreur manifeste d’appréciation”.

Une autre appréciation de l’application de l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme nous est offerte par le tribunal administratif de Nice.

---

<sup>109</sup>Ta Nice 20.04.1995 Association de l’environnement du quai de Saint Pierre et autres c/ commune de Six Fours n° 942056 et 944388

En 1991, il a annulé un projet de zone d'aménagement concerté pour deux motifs : "les principaux effets du projet de ZAC critiqué sur l'environnement seront, d'une part (...) la transformation d'un site naturel en un site urbanisé (...) et d'autre part, l'apparition dans la zone concernée d'une fréquentation nouvelle de 4500 personnes (...) le projet litigieux consiste en fait à créer une ville nouvelle dans un site protégé où la population permanente n'est qu'environ de 250 personnes"<sup>110</sup>

Le juge niçois en conclue donc que ce projet est incompatible avec les dispositions de la loi littoral eu égard tant à l'importance de l'accroissement envisagé de l'urbanisation, qu'aux conséquences de cet accroissement sur un site naturel côtier.

Sur la même affaire, le Conseil d'Etat avait été plus succinct, se contentant d'affirmer que cette importante opération de construction, qui devait "occuper une surface d'environ 69000 m<sup>2</sup>, ne constitue pas une extension de l'urbanisation".

La motivation du jugement de première instance présente l'intérêt de montrer que le caractère limité ne s'apprécie pas en fonction du seul critère de l'esthétique (projet à forte densité dans un environnement peu urbanisé), mais également en fonction de l'impact écologique (conséquences de la nouvelle fréquentation d'une population pratiquement 20 fois supérieure à celle habituelle).

Cette position jurisprudentielle nous rappelle à bon escient que l'appréciation du caractère limité d'une opération d'urbanisme varie en fonction de la qualité du site sur lequel elle s'implante.

Dans cette comparaison avec l'urbanisation préexistante, on peut remarquer qu'un seul élément de différenciation importante suffit à considérer que le projet n'est pas limité : une opération immobilière a, par exemple, été sanctionnée parce que l'une des constructions atteignant une hauteur de 20 à 26 mètres, avoisinant ainsi selon les endroits de deux à trois fois celle existante<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup>TA Nice 11.04.1991 Association de défense du site du Lavandou n°87146, jurisprudence administrative illustrée p.105

<sup>111</sup>TA Nice 31.10.1996 précité note 41

Par contre, un seul élément de ressemblance avec l'urbanisation préexistante est insuffisant pour qualifier l'extension de l'urbanisation de limitée : à Gassin, le coefficient d'occupation des sols de 0,8 était proche de celui pratiqué aux alentours; et à Hossegor<sup>112</sup>, la hauteur de 13 mètres des bâtiments prévus était comparable aux immeubles voisins; or, dans les deux cas, les projets ont été sanctionnés sur la base de l'article L 146-4 II CU.

---

<sup>112</sup>TA Pau 21.10.1991 Association sauve plage Hossegor n°910025; jurisprudence administrative illustrée p.109 et RJE 1993 p.201

### **SECTION 3. LE DEGRE DE PROTECTION DOIT-IL ETRE PROPORTIONNEL A L'ATTEINTE DEJA PORTEE AU SITE ?**

Dans quel sens doit-on interpréter ce besoin de prendre en compte les circonstances locales pour déterminer si une extension de l'urbanisation est limitée ?

M. Le Chatellier, dans ses conclusions sous le célèbre arrêt Gassin estimait qu'il "semble normal de protéger une bande côtière plus large dans les régions où le littoral est déjà très largement construit".

Pour ce commissaire du gouvernement, il faut donc être plus strict dans les sites déjà urbanisés afin de mettre en valeur les parties qui sont encore naturelles, mais une partie de la jurisprudence a pris une position inverse.

Ainsi, le tribunal administratif de Pau a-t-il utilisé la formule suivante précitée : "en supposant même que le projet litigieux se situe en zone urbanisée, la réalisation de l'immeuble contesté ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation". Implicitement, cela peut signifier que le juge est moins sévère sur le caractère limité d'un projet lorsqu'il est implanté en zone urbaine.

Le commissaire du gouvernement M. Poujade, pour apprécier le caractère limité de l'extension de l'urbanisation propose de tenir compte du fait que le projet cannois s'insère dans un bâti très dense, "ne serait ce que pour éviter les ruptures disgracieuses de dents creuses dans un alignement presque parfait"<sup>113</sup>.

Il ne s'agit bien sûr pas d'imposer que, dans un quartier donné, toutes les constructions aient la même hauteur, quitte à démolir une villa pour en faire un bâtiment de plusieurs étages si c'est ce type d'habitation qui domine.

Il s'agit plutôt d'imposer le respect d'une hauteur maximale, celle des immeubles préexistants, quelles que soient les prescriptions du règlement du POS, tout en permettant un développement de l'urbanisation dans des proportions "raisonnables".

La loi littoral qui se veut une loi d'aménagement aussi bien que de protection ne devrait pas sanctionner des projets denses s'ils correspondent au profil de l'urbanisation existante.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs lui-même été dans ce sens à propos d'un projet qui venait "seulement combler un vide de dimension restreinte dans un secteur sur trois côtés déjà bâti, sans que cette opération puisse constituer l'amorce d'une urbanisation importante vers le nord"<sup>114</sup>.

La solution est donc clairement énoncée : un projet d'urbanisation peut prendre place sur un terrain vierge et avoir une certaine importance, sans être sanctionné s'il s'intègre en termes de densité, au site environnant, mais il ne doit pas cacher une urbanisation rampante à laquelle on ne pourrait plus fixer de limites.

Nous ne rejetons donc pas la position de M. Le Chatellier qui consiste à vouloir être plus sensible dans les sites déjà largement endommagés par l'urbanisation, mais encore faut il que ceux-ci présentent un caractère spécifique : il faudra protéger le dernier espace naturel du territoire d'une commune, mais sans adopter une position "jusqu'au-boutiste" stoppant systématiquement toute nouvelle urbanisation en ville.

L'impact qu'un projet peut avoir sur le paysage est d'ailleurs pris en compte par le juge administratif à travers la notion d'effet de masse visuel, qui a été employée à plusieurs reprises pour sanctionner des projets "trop voyants" :

- Dans l'arrêt Gassin, l'opération était ainsi invisible depuis le rivage mais très visible par les habitants du village pour qui le golf s'interposait dans la vue dont ils bénéficiaient sur la mer.

---

<sup>113</sup>Conclusions précitées note 41

<sup>114</sup>CE 27.04.1994 OPHLM de Vannes précité note 49

- Un avis du Conseil d'Etat concernant un projet de centrale thermique, précise pour sa part que cette surface construite “par son ampleur et son impact sur le paysage ne peut être une extension limitée de l'urbanisation (...) ces bâtiments seraient visibles aussi bien du rivage dont ils ne seraient séparés que par une ligne de crête, que de plusieurs villages situés en retrait”<sup>115</sup>.
- Un jugement du tribunal administratif de Montpellier<sup>116</sup> motive sa position notamment sur le fait que “les bâtiments seront visibles depuis la rive opposée de l'étang malgré la falaise bordant le plateau.
- Enfin, les deux jugements<sup>117</sup> rendus par le tribunal administratif de Nice concernant la ville de Cannes insistent sur cet aspect : le jugement du 25.10.1996 utilise la formule “eu égard à son implantation la rendant très perceptible” et il faut préciser qu'il s'agit à la fois d'une zone antérieurement portuaire, d'un site inscrit et d'un périmètre de protection des monuments historiques; quant au jugement rendu 6 jours après, il considère que l'opération projetée est “de nature à présenter dans le site un effet de masse très important”, et là encore, il faut signaler le caractère particulièrement sensible du terrain d'implantation du projet, situé à l'extrémité de la presqu'île de la Pointe croisette, considéré comme l'épicentre d'un grand paysage marqué de points forts remarquables”.

La beauté du site d'implantation du projet et surtout, quel que soit sa qualité, l'impact visuel susceptible d'être causé par les constructions ne sont donc pas négligés par le juge administratif.

On peut cependant regretter que le juge refuse systématiquement de prendre en compte la qualité architecturale du projet. En effet, à plusieurs reprises, celle-ci est avancée par les commissaires du gouvernement, mais le juge ne l'accueille jamais en tant qu'argument.

---

<sup>115</sup>Avis CE 12.10.1993 précité note 57

<sup>116</sup>TA Montpellier 25.04.1994 Mme Huc et autres c/ Préfet de l'Aude n°94402 Etudes foncières n°66

<sup>117</sup>précités note 41

Ainsi, dans l'affaire de Gassin, M. Le Chatellier avait précisé qu'il y avait un "effort réel d'intégration au site et une amélioration par rapport à l'état antérieur des lieux", mais, nous le savons, le projet a néanmoins été sanctionné. Ceci peut paraître choquant : pourquoi sanctionner une opération immobilière si elle a pour résultat une amélioration de l'état du site, cela ne signifie-t-il pas que l'extension de l'urbanisation n'était pas excessive?

Force est de constater que la réponse à cette question est négative.

Le commissaire du gouvernement M. Loloum avait également insisté sur le fait que dans l'affaire dont il avait à apprécier la légalité, "le parti architectural permettait de fondre le projet dans l'environnement sans provoquer d'effet de masse considérable"<sup>118</sup>.

Le juge admet même parfois l'exactitude d'une telle allégation : le tribunal administratif de Nice<sup>119</sup> a ainsi affirmé que le projet qui lui était soumis révélait "une incontestable recherche architecturale et des recherches paysagères"; mais cet argument n'a pas pesé lourd face à une construction démesurée implantée sur un terrain partiellement boisé où il n'y avait à l'origine qu'une villa de maître située à proximité d'un site inscrit et d'un site classé.

Il est évident que le juge ne peut accepter la légalité d'un projet sur le seul motif qu'il présente une certaine qualité architecturale, d'autant que cette notion est subjective, si ce même projet viole les règles d'urbanisme les plus élémentaires.

Néanmoins, cet argument devrait peser dans l'examen de projets qui, bien que réguliers au regard de la loi littoral seraient un désastre concernant leur intégration au site. Cette appréciation est déjà possible concernant les "hameaux nouveaux" qui doivent être "intégrés à l'environnement"<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup>Conclusions précitées note n°49

<sup>119</sup>TA Nice 16.02.1995 Syndicat de défense du cap d'Antibes c/ Commune d'Antibes n°942707 et 942708

<sup>120</sup>cf. art L146-4 I du code de l'urbanisme

Mais pour les projets qui n'entrent pas dans cette catégorie, l'on pourrait utiliser l'article R 111-21 du code de l'urbanisme qui prévoit que "le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales".

Certains verront sans doute dans cette exigence un frein supplémentaire à l'urbanisation des espaces proches du rivage, mais elle a plutôt pour but de rendre l'application de la loi littoral cohérente : peut-on vraiment protéger le littoral en limitant la densité des constructions, sans veiller à l'intégration des constructions au site, même urbain ?

## **TROISIEME PARTIE : LA PROCEDURE PERMETTANT L'URBANISATION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.**

L'article L 146-4 II du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

“L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan d'occupation des sols, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatibles avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan d'occupation des sols ou le plan d'aménagement de la zone doit respecter les dispositions de cet accord.”

Il s'évince de ces dispositions que l'urbanisation des espaces proches du rivage peut être effectuée avec ou sans intervention du représentant de l'Etat dans le département. Nous étudierons chacune de ces procédures séparément afin d'en dégager les spécificités.

## **TITRE 1 : LA COLLECTIVITE LOCALE MAITRE DE L'URBANISATION.**

La commune qui envisage l'urbanisation d'un espace proche du rivage situé sur son territoire dispose d'une liberté proportionnelle à son implication dans la politique d'urbanisme.

En effet, s'il existe un document d'urbanisme supra communal, l'opération envisagée devra seulement lui être conforme (ou compatible s'il s'agit d'un schéma de mise en valeur de la mer).

Si le plan d'occupation des sols n'est pas sous la tutelle d'un tel document supra communal, l'opération devra être motivée et justifiée au POS selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Enfin, si la commune n'a pas participé à l'élaboration d'un document d'urbanisme supra communal ou si son plan d'occupation des sols ne permet pas de motiver l'opération envisagée, et, bien entendu, si elle n'a pas de POS, l'urbanisation des espaces proches du rivage ne sera possible qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département.

Monsieur Lacombe, rapporteur de la loi littoral était d'ailleurs sans ambiguïté dès 1985<sup>121</sup>: "la politique du littoral doit relever largement de l'Etat même dans le contexte de la décentralisation : le littoral est une zone particulière dont l'avenir intéresse la nation entière; l'Etat est le mieux placé pour arbitrer entre les exigences parfois contradictoires du développement économique, du tourisme et de la protection de la nature ou pour donner aux collectivités locales les moyens d'effectuer cet arbitrage."

Nous nous proposons malgré tout d'étudier la marge de manoeuvre laissée au pouvoir local puisqu'elle est bien réelle.

---

<sup>121</sup>Assemblée nationale, 3eme séance du 22.11.1985

## **SECTION 1. LA DETERMINATION DES CAS DANS LESQUELS LA COMMUNE SE DISPENSE DE L'ACCORD DU PREFET.**

Une première question se pose qui est de déterminer avec précision les cas dans lesquels la commune peut se dispenser de l'accord du préfet.

La rédaction prête en effet à confusion, mais l'on ne s'en étonne plus à ce stade de l'étude.

Cette disposition du code de l'urbanisme prévoit en effet qu'en "l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée sans l'accord du représentant de l'Etat dans le département".

Mais elle ne nous précise pas de quels documents il s'agit.

Or, la question n'est pas superflue puisque l'alinéa 1 de l'article L 146-4 II mentionne les plans d'occupation des sols; tandis que l'alinéa 2 concerne les schémas directeurs, schémas d'aménagement régional et autres schémas de mise en valeur de la mer.

Une controverse s'est inévitablement formée sur le sujet : certains auteurs et juges considèrent que seuls les documents supra communaux sont concernés, tandis que d'autres incluent également les plans d'occupation des sols.

### **§1. La conception restrictive.**

Monsieur Jean Marie Becet soulève en 1993<sup>122</sup> le problème de l'interprétation de l'article L 146-4 II concernant l'expression "en l'absence de ces documents" sans pouvoir y apporter de réponse.

---

<sup>122</sup>AJDA 1993 p. 116 "Vers une véritable politique d'urbanisme littoral ?"; et RJE 1993 p. 531 "Décentralisation et urbanisme littoral".

Pour cet auteur, il ne fait aucun doute que les documents supra communaux sont concernés, mais il demeure réservé sur une implication similaire des plans d'occupation des sols : "Quels documents? Il est incontestable que ceux visés à l'alinéa 2 sont concernés (...) Mais les plans d'occupation des sols mentionnés au premier alinéa peuvent également être, surtout dans un contexte de décentralisation, être concernés selon un raisonnement purement grammatical. Or, si certains jugements adoptent expressément une telle solution, d'autres paraissent plus restrictifs."

Il est vrai que l'instruction en date du 22.10.1991 sur la protection et l'aménagement du littoral<sup>123</sup> corrobore la position selon laquelle seuls les documents supra communaux sont concernés.

Cette instruction, adressée aux préfets précise ainsi : "les espaces proches du rivage n'ont pas vocation à accueillir une urbanisation importante. En l'absence de schéma directeur, l'extension limitée de l'urbanisation ne peut s'y développer sans votre accord."

On ne pouvait en apparence espérer une rédaction plus explicite. Elle n'est pourtant pas satisfaisante. L'instruction vise en effet les seuls schémas directeurs. Or, l'alinéa 2 de l'article L 146-4 II concerne également les schémas d'aménagement régional et les schémas de mise en valeur de la mer.

Elle ne résout donc nullement le problème, mais au contraire, le rend plus complexe. L'accord du préfet est-il obligatoire dès qu'il n'y a pas de schéma directeur ou peut-on également s'en dispenser en présence d'un schéma d'aménagement régional ou d'un schéma de mise en valeur de la mer ? Et si tel est le cas, pourquoi ne pas adopter la même position lorsqu'il y a seulement un plan d'occupation des sols puisque l'instruction n'y fait pas davantage allusion ?

Toutes ces questions trouvent en fait une réponse simple si l'on envisage l'interprétation de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme sous un autre angle.

---

<sup>123</sup>Moniteur des travaux publics; Textes Officiels p. 364.

## §2. La conception extensive.

Une lecture attentive des termes de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme, suivie d'une étude de la jurisprudence permet une interprétation des termes "ces documents" différente de celle donnée par l'instruction du 22.10.1991.

Cet article du code de l'urbanisme décrit les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage : "elle doit être justifiée et motivée dans le plan d'occupation des sols selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau".

Mais "ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec les dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer".

Dès lors, la situation paraît être la suivante :

- Quand le projet est justifié au plan d'occupation des sols selon des critères précisés par la loi, l'urbanisation est possible sans intervention préfectorale;
- Quand le projet n'est pas expressément justifié au plan d'occupation des sols, l'extension de l'urbanisation demeure possible sans l'accord du représentant de l'Etat si elle est conforme aux dispositions d'un document d'urbanisme supra communal.
- Dans tous les autres cas, l'accord du préfet est obligatoire.

Cette interprétation des dispositions de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme est corroborée par la jurisprudence des tribunaux administratifs.

Dès 1988, le tribunal administratif de Bastia allait ainsi dans ce sens<sup>124</sup> : “le plan d’occupation des sols de Cervione, n’a pas, au moment de l’intervention des actes entrepris fait l’objet d’une révision en vue d’y insérer les prescriptions d’aménagement du littoral dans les conditions posées par l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme; le territoire de la commune de Cervione n’est pas inclus pour l’application desdites dispositions dans un schéma d’aménagement de portée supra communale tel que définit au 2eme alinéa de l’article L 146-4 II du code de l’urbanisme; ainsi, la commune était tenue, en vertu du 3eme alinéa du même article, de solliciter préalablement l’accord du représentant de l’Etat dans le département avant d’autoriser toute opération d’urbanisation de la zone littorale”.

Ce considérant sera repris dans des termes strictement identiques par la même juridiction un an plus tard<sup>125</sup>.

Une décision du tribunal administratif de Lille est également tout à fait explicite<sup>126</sup>: “le terrain de camping dont l’aménagement a été autorisé par l’arrêté attaqué (...) est conforme aux dispositions du schéma directeur de la région (...); dans ces conditions, les requérants ne sont fondés à se prévaloir ni de l’absence de justification du projet dans le plan d’occupation des sols, ni de l’absence d’accord du représentant de l’Etat”.

Ce considérant exprime clairement le fait que les conditions posées pour l’urbanisation des espaces proches du rivage ne sont pas cumulatives : il ne faut pas une justification au plan d’occupation des sols et une conformité avec un document supra communal et l’accord du préfet !

Un jugement rendu à Montpellier<sup>127</sup> prend position dans le même sens en considérant que l’absence de motivation au plan d’occupation des sols n’affecte pas la légalité du plan d’occupation des sols mais change les modalités procédurales de l’urbanisation puisqu’en l’absence de ces motivations, il faudra l’accord du préfet pour motiver l’urbanisation des espaces proches du rivage.

---

<sup>124</sup>TA Bastia 8.07.1988 Préfet de Haute Corse n° 88/190; 88/199 et 88/222.

<sup>125</sup>TA Bastia 11.07.1989 Préfet de Haute Corse c/ Commune de Ghisonaccia n° 88/415 et 88/416.

<sup>126</sup>TA Lille 6.10.1994 Mme Muriel Allaert n° 94-713 et 94-716 précité note 68

<sup>127</sup>TA Montpellier 25.05.1994 Pégase c/ Commune de Vendres **cité in .....**

Ce raisonnement peut également être déduit implicitement d'une série de jugements de première instance.

Ainsi, le tribunal administratif de Bastia<sup>128</sup>, après avoir constaté que le projet litigieux est situé dans un espace proche du rivage, examine sa situation au regard du plan d'occupation des sols.

Il remarque que la zone concernée autorise l'implantation de constructions, mais que le rapport de présentation mentionne la vocation résidentielle du secteur sans l'assortir d'aucune justification précise tirée notamment de la configuration des lieux.

Or, la commune sur le territoire duquel le projet était envisagé n'est pas inclus dans un schéma d'aménagement de portée supra communale.

Dès lors, le projet devait "être précédé de l'accord du représentant de l'Etat dans les conditions fixées par l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme".

Ce jugement examine ainsi successivement les trois possibilités d'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage avant d'annuler le projet pour vice de forme.

Le tribunal administratif de Lille a, récemment, suivi le même raisonnement<sup>129</sup> : "cette urbanisation n'est ni justifiée au plan d'occupation des sols, (...), ni conforme aux dispositions du schéma directeur (...); il n'est pas établi que l'accord du préfet ait été sollicité" et en a tiré les mêmes conséquences d'illégalité.

Enfin, le commissaire du gouvernement M. Isaïa prend également position dans ce sens devant le Conseil d'Etat<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup>TA Bastia 22.10.1993 Préfet de Corse du sud c/ commune de Bonifacio n° 91-355

<sup>129</sup>TA Lille 12.01.1995 Association Hardelot Opale environnement n° 93-1966 et 93-3046 précité note 74

<sup>130</sup>CE 27.04.1994 OPHLM de Vannes et commune de Larmor Baden n° 133084 précité note 49

M. Isaïa précise : “C’est en vain que l’on chercherait dans le POS, élaboré avant l’entrée en vigueur de la loi littoral, une justification reposant sur l’un des deux critères prévus à l’alinéa premier (...). Il n’existe pas de schéma directeur, de schéma d’aménagement régional ou de schéma de mise en valeur de la mer qui puisse se substituer au POS défaillant. Et la commune n’a pas sollicité, par une demande motivée, l’accord du préfet après avis de la commission départementale des sites. Ce premier moyen suffirait à justifier le sursis.”

Un jugement vient également rappeler qu’en l’absence de plan d’occupation des sols, l’accord du représentant de l’Etat est indispensable<sup>131</sup> : “ladite parcelle ne pouvait être ouverte à l’urbanisation en l’absence de plan d’occupation des sols applicable sur le territoire de la commune de Casaglione qu’avec l’accord du représentant de l’Etat après avis de la commission départementale des sites”; “l’existence d’un MARNU élaboré en application de l’article L 111-1-3 du code de l’urbanisme applicable à la zone concernée ne saurait suppléer l’absence de plan d’occupation des sols.”

Cette solution paraît logique dans la mesure où même quand il existe un plan d’occupation des sols, la seule existence de ce document d’urbanisme local ne suffit pas à dispenser la commune de l’accord du préfet puisqu’il faut également que le projet litigieux soit justifié et motivé selon des critères précis ou conforme à un document supra communal ainsi que nous l’avons déjà exposé.

## **SECTION 2. LE CONTROLE DU FORMALISME IMPOSE AUX COMMUNES.**

La jurisprudence n’est pas abondante sur la notion de compatibilité du projet d’urbanisation avec un document supra communal.

---

<sup>131</sup>TA Bastia 10.01.1992 Mme Antoinette Bernardi c/ Préfet de la corse du sud n° 90-7

On trouve par contre quelques exemples de contrôle de conformité par rapport au schéma directeur. Est ainsi conforme le projet d'aménager un terrain de camping lorsque le schéma directeur situe la zone d'implantation en zone mixte habitat-activités et prévoit la réalisation d'opération d'hébergement et d'équipement spécifiquement touristiques<sup>132</sup>.

Par contre, lorsque le schéma directeur "contient des informations sur l'évolution démographique de la commune, le développement de l'habitat et du port" mais qu'il ne prévoit pas l'urbanisation contenue dans le plan d'occupation des sols", cette urbanisation n'est pas conforme au schéma directeur<sup>133</sup>.

L'appréciation de la justification et de la motivation du projet au plan d'occupation des sols s'avère beaucoup plus délicate, or, c'est la seule possibilité offerte aux communes d'être entièrement maîtres de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage.

Il faut avant tout préciser que le seul fait de délimiter les espaces proches du rivage au plan d'occupation des sols ne suffit pas à justifier l'urbanisation qui va y être faite<sup>134</sup>.

Il ne suffit pas davantage de prévoir l'opération au plan d'occupation des sols : encore faut-il la justifier selon les critères prévus par la loi.

Le Conseil d'Etat a ainsi pu juger que "ni le rapport de présentation, ni le règlement du plan d'occupation des sols ne justifiant de leur utilité, la création de ces emplacements réservés a été décidée en méconnaissance des dispositions de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme"<sup>135</sup>.

Le contrôle du formalisme s'effectue en fait essentiellement sur le respect des critères devant motiver l'urbanisation, c'est à dire la configuration des lieux ou l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

<sup>132</sup>TA Lille 6.10.1994 Mme Muriel Allaert n°94-713 et 94-716 précité note 68

<sup>133</sup>TA Rennes 24.03.1994 Groupement pour l'étude et la protection de la nature en baie de Saint Briec n° 88-1919; Etudes foncières n°66.

<sup>134</sup>CE 04.01.1995 Commune de Narbonne c/ Mme Arditi n° 153533 précité note 58

<sup>135</sup>CE 14.01.1994 Commune du Rayol Canadel n° 127025 précité note 38

## **§1. Les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.**

La formule utilisée à l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme, "d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau", peut être partiellement rapprochée de celle employée à l'article L 146-4 III du même code.

Dans la bande des 100 mètres, le code de l'urbanisme prévoit en effet que l'interdiction de construire en dehors des espaces urbanisés, "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.

Le rapprochement avec les activités concernées dans les espaces proches du rivage est nécessairement partiel tout d'abord parce que les services publics n'y sont pas mentionnés.

En ce qui concerne les activités économiques, Jean Marie Becet estime que cette notion ne peut être utilisée de la même façon dans les deux espaces<sup>136</sup>.

Il cite l'exemple très pertinent des structures touristiques utilisant l'eau de mer comme la thalassothérapie, qui doivent être interdites dans la bande des 100 mètres, mais peuvent être autorisées dans les espaces proches du rivage.

Il est vrai que si "eu égard aux possibilités techniques"<sup>137</sup>, il a pu être jugé qu'un centre de thalassothérapie n'exigeait pas la proximité immédiate de l'eau, on ne peut indéfiniment reculer ces structures vers l'intérieur des terres.

Il ne paraît dès lors pas choquant d'admettre leur implantation dans les espaces proches du rivage au titre d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Mais il faudra alors nécessairement adopter la même attitude vis à vis des stations d'épuration avec rejet d'effluent en mer dont l'implantation est sanctionnée dans la bande des 100 mètres<sup>138</sup>, mais dont on ne peut davantage reculer exagérément l'implantation.

---

<sup>136</sup>RJE 1993 p.531

<sup>137</sup>TA Nice 17.12.1987 Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine n° 1452-87, Jurisprudence administrative illustrée p. 17

Il existe à ce jour peu de contentieux sur la notion d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans les espaces proches du rivage.

Elle est parfois implicite. Ainsi, le juge administratif sanctionne un projet d'aménagement d'un terrain de camping dès lors qu'il n'est pas justifié par la configuration des lieux<sup>139</sup>.

On peut estimer qu'il va de soi qu'un tel projet ne peut être considéré comme exigeant la proximité immédiate de l'eau, étant rappelé que le juge refuse systématiquement de prendre en compte des considérations d'ordre économique, comme par exemple le fait que la rentabilité d'un projet touristique dépende directement de sa proximité par rapport à la mer<sup>140</sup>.

Nous considérons ainsi que la notion d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans les espaces proches du rivage est sensiblement la même que dans la bande des 100 mètres.

Seront donc considérés comme exigeant la proximité immédiate de l'eau, les activités d'aquaculture<sup>141</sup>, les ateliers de mareyage<sup>142</sup>, et la création d'un port de plaisance<sup>143</sup>.

Il est vrai que ces structures ont par vocation nature à être implantées dans la bande des 100 mètres, mais d'une part elles peuvent "déborder" sur les espaces proches du rivage en raison de leur superficie, et d'autre part nous avons estimé que la bande des 100 mètres, dès lors qu'elle est urbanisée, est soumise au régime juridique des espaces proches du rivage<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup>CE 19.05.1993 Association les Verts Var n° 124983; AJDA 1993 p. 690 et 749.

<sup>139</sup>TA Bastia 22.10.1993 Préfet de Corse du sud c/ Commune de Bonifacio n° 91-355

<sup>140</sup>Cf. Yann Tanguy "La notion de services publics ou d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande littorale des 100 mètres"; Annuaire de droit maritime 1995 p.255.

<sup>141</sup>TA Rennes 11.10.1989 SEPNEB cité in "Les règles d'aménagement et de protection du littoral", H. Coulombie, Hôtel de ville 1996 p.118

<sup>142</sup>CE 23.07.1993 Commune de Plouguerneau c/ M. Roudart et autres n° 127123; BJDU 1/1994 p. 3 avec les conclusions de M. Pochard.

<sup>143</sup>CE 10.12.1992 n° 971119 et 97123 GADSECA

<sup>144</sup>Cf. Première partie de ce mémoire

Les structures nécessitant l'utilisation de l'eau de mer mais dont il est techniquement possible de reculer l'implantation au-delà de la bande des 100 mètres, devront, dans les espaces proches du rivage, être considérées comme exigeant la proximité immédiate de l'eau pour les raisons sus-évoquées.

Par contre, ne pourront être considérées comme exigeant la proximité immédiate de l'eau, même dans les espaces proches du rivage les constructions à usage d'hôtellerie, de para-hôtellerie et de commerces<sup>145</sup> et les constructions nécessaires à l'activité touristique<sup>146</sup>.

Il convient de rappeler que les activités économiques ne nécessitant pas la proximité immédiate de l'eau ne sont pas exclues des espaces proches du rivage.

C'est en effet ici la seule procédure de décision d'implantation qui est modifiée. Les communes ne pourront pas prévoir ces activités au plan d'occupation des sols en motivant leur implantation par la nécessaire proximité de l'eau.

Mais, dès lors que leur implantation est conforme à un document supra communal ou que le préfet a expressément donné son accord, ces activités économiques peuvent être prévues dans un espace proche du rivage.

Il existe un deuxième critère pouvant justifier l'implantation de construction dans les espaces proches du rivage au sens de l'article L 146-4 II alinéa 2.

## **§2. La configuration des lieux.**

Le juge administratif a eu l'occasion d'apprécier la justification de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage eu égard à la configuration des lieux.

---

<sup>145</sup>TA Pau 22.10.1991 Association sauver plage Hossegor n°91/0025 précité note 112

<sup>146</sup>TA Besançon 6.12.1990 Fédération de défense de l'environnement du Jura, Jurisprudence administrative illustrée p. 67.

En 1988, le tribunal administratif de Rennes<sup>147</sup> annule le classement en zone NAa d'un secteur antérieurement classé en zone ND situé à 200 mètres du rivage dans un endroit vierge de toute construction et entouré de rives classées en espaces boisés, au motif que le rapport de présentation du plan d'occupation des sols ne contient aucune justification précise tirée de la configuration des lieux.

Il s'agissait en l'espèce au surplus d'un détournement de pouvoir dès lors que la création de cette zone "n'aurait eu d'autre but que de permettre aux anciens copropriétaires du château voisin de Kerisper de construire trois résidences secondaires sur un terrain dont ils avaient conservé la propriété."

Plus récemment, le juge administratif a par contre admis la justification d'un projet au regard de la configuration des lieux :

"En classant le quai de Saint Pierre en zone UAa dans laquelle, à l'intérieur d'une bande de 15 mètres à partir de l'alignement, toute construction doit être édifiée d'une limite latérale à l'autre sur tous les niveaux construits, l'emprise au sol pouvant atteindre 100% et la hauteur maximum autorisée étant de 10 mètres, le plan d'occupation des sols de Six Fours les plages n'autorise qu'une extension limitée de l'urbanisation; ces critères qui tendent à mieux ordonnancer le tissu bâti existant en imposant la construction en ordre continu le long du port répondent à des nécessités liées à la configuration des lieux, l'urbanisation existante au Brusac s'étant développée le long du bord de mer; dès lors, les dispositions de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme n'ont pas été méconnues."<sup>148</sup>

Une fois de plus, tout comme pour les activités économiques, tout projet d'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage non justifié au plan d'occupation des sols par une configuration des lieux spécifiques n'est pas de facto voué à l'échec.

Il faut seulement vérifier la conformité par rapport à un document supra communal ou demander l'accord du représentant de l'Etat dans le département.

<sup>147</sup>TA Rennes 23.11.1988 Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan c/ Commune de Pluneret n° 87274; Jurisprudence administrative illustrée p.79; Gazette du Palais 1989, 2 Somm 342.

<sup>148</sup>TA Nice 20.04.1995 Association de défense de l'environnement du quai de Saint Pierre et autres c/ Commune de Six Fours les plages n° 94-2056 et 94-4388.

Cette étude des cas dans lesquels la commune peut décider seule de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage a montré que cette possibilité est strictement encadrée et doit répondre à des critères stricts. Nous verrons que le préfet dispose de davantage de liberté.

## **TITRE 2 : L'INTERVENTION DU PREFET DANS LE PROCESSUS D'URBANISATION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.**

La doctrine semble unanime pour souligner l'importance du rôle du préfet dans les décisions relatives à l'urbanisme littoral.

Jean Marie Becet relève ainsi que le préfet<sup>149</sup> :

- A travers une série d'études préalables est chargé d'arrêter la position de l'Etat quant à l'application locale des règles;
- Peut obliger les communes à rendre leurs documents d'urbanisme compatibles avec les prescriptions fixées par la loi;
- Exerce un contrôle étroit sur la légalité des autorisations d'occupation du sol par rapport aux prescriptions de la loi;
- Lorsque les projets sont soumis à accord préfectoral, il va agir en concertation avec les collectivités locales mais à défaut d'accord, sa position primera.

Pour Monsieur Coulombie<sup>150</sup>, le représentant de l'Etat n'étant lié pour prendre sa décision ni par l'avis de la commission des sites, ni par celui des communes intéressées, alors que l'autorité compétente est elle-même liée par l'accord du préfet, c'est en fait le représentant de l'Etat qui détient la compétence réelle dans les espaces proches du rivage.

<sup>149</sup> AJDA 1993 p. 116 et RJE 1993 p. 531 précités.

<sup>150</sup> Les règles d'aménagement et de protection du littoral; Editions Hôtel de Ville 1996.

Qu'en est-il en réalité ? La jurisprudence est soucieuse du respect des pouvoirs accordés au préfet, mais elle les encadre strictement. Cependant, les directives territoriales d'aménagement qui sont en cours d'élaboration dans certaines régions pourraient accroître l'implication du préfet dans le processus d'urbanisation des espaces proches du rivage.

## SECTION 1. LES POUVOIRS DU PREFET.

La jurisprudence sanctionne systématiquement toute commune qui n'aurait pas respecté la formalité de la demande d'accord alors que cela s'imposait. Mais elle ne permet pas au représentant de l'Etat de dépasser les prérogatives qui lui sont accordées.

### §1. L'accord du préfet est une formalité obligatoire.

Nous avons déjà étudié limitativement les cas où la commune peut se passer de l'accord du préfet pour envisager une extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. Il ne s'agit donc pas ici de faire la liste des cas où le préfet est compétent, puisque cela a déjà été fait plus haut. Il faut désormais étudier le respect des procédures dans le cadre des compétences du préfet.

Ainsi, si la commune a omis de demander l'accord du représentant de l'Etat, la décision attaquée qui autorise l'édification d'un club-house sur un terrain situé à 200 mètres du rivage est illégale, même si le projet constitue bien une extension limitée de l'urbanisation.<sup>151</sup>

De plus, la commune n'est pas fondée à se prévaloir que le préfet n'ayant pas fait usage des pouvoirs qu'il tient notamment des articles L 111-1-1 et L 123-7 du code de l'urbanisme pour assurer la compatibilité du plan d'occupation des sols avec les dispositions de la loi littoral, celui-ci se trouvait alors privé de la possibilité de les opposer à la commune et donc de contester à ce titre la légalité du permis délivré.<sup>152</sup>

Le préfet ne peut légaliser *a posteriori* une décision d'extension de l'urbanisation décidée à tort sans son accord : un projet de plan d'occupation des sols autorisant l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage sans motif lié à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau est illégal, même si le représentant de l'Etat a donné son accord à l'urbanisation, dès lors que cet accord est postérieur au projet de POS alors qu'il aurait dû être antérieur.

<sup>151</sup>CE 29.07.1994 Commune de Frontignan c/ SNC Nebot n° 085-532 précité note 50

<sup>152</sup>Arrêt précité note précédente

Enfin, le respect de l'accord du préfet est impératif, sa violation entraîne l'illégalité de la décision d'urbanisme litigieuse : "la délibération attaquée n'a pas respecté les dispositions de l'accord donné le 29 novembre 1989 en ce que, notamment, elle classait en II NA des secteurs entourant l'emplacement réservé n°7 dont le préfet avait demandé le classement en zone ND".<sup>153</sup>

## §2. Le contrôle du respect des procédures.

Un formalisme s'impose au préfet dont on a du mal à comprendre le sens. En effet, lorsque le représentant de l'Etat doit donner son avis sur un même projet à plusieurs titres, il est obligé de le donner expressément au titre de l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme. La jurisprudence est constante dans ce sens :

- "Si le permis de construire a pour signataire le préfet, ceci ne saurait tenir lieu de l'accord prévu par l'article L 146-4 II alinéa 3 du code de l'urbanisme."<sup>154</sup>
- ▬ "L'accord du préfet ne peut être implicitement donné par le seul fait que l'autorisation de construire a été délivrée par l'autorité préfectorale."<sup>155</sup>
- ▬ "La délivrance d'un permis de construire par le représentant de l'Etat ne saurait tenir lieu de l'accord prévu par l'article L 146-4 II alinéa 3 du code de l'urbanisme."<sup>156</sup>

On peut trouver cette double exigence quelque peu formaliste et surtout inutile : il serait préférable que le préfet, saisi d'un projet, étudie en une seule fois toutes les questions pour lesquelles il est compétent.

Cette position jurisprudentielle peut amener des communes à se croire dans leur bon droit d'envisager l'extension de l'urbanisation d'un espace proche du rivage dès lors que le préfet leur a délivré un permis de construire. Elle est donc source de contentieux que l'on peut éviter facilement.

<sup>153</sup>TA Bastia 20.11.1995 Préfet de Haute Corse c/ Commune de Biguglia n° 92/295

<sup>154</sup>TA Rennes 11.10.1990 Mme Dalidec et autres n° 86-816 précité note 48

<sup>155</sup>TA Montpellier 25.05.1994 Mme Huc et autres contre préfet de l'Aude n°94-402 précité note 64

<sup>156</sup>TA Bastia 10.01.1992 Mme Antoinette Bernardi c/ préfet de la Corse du sud n° 90-7

On a d'autant plus de mal à la comprendre lorsqu'on s'intéresse aux dispositions de l'article L 146-9 du code de l'urbanisme, qui concerne les communes soumises à la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 dite "loi montagne" riveraines de plans d'eau dont la superficie est supérieure à 1000 hectares et qui sont donc également soumises à la loi littoral.

Cet article prévoit en effet que "l'autorisation prévue à l'article L 145-11 vaut accord du représentant de l'Etat dans le département au titre du paragraphe II de l'article L 146-4".<sup>157</sup>

Il semble donc illogique d'admettre dans un cas que l'accord est donné implicitement dès lors que le préfet a accepté la création d'une unité touristique nouvelle, tandis que dans l'autre cas, alors qu'il délivre lui-même le permis, cela ne vaut pas accord implicite d'extension de l'urbanisation.

Une autre exigence du respect de la procédure peut paraître superflue : lorsque le préfet a donné son avis avant la commission départementale des sites, le plan d'occupation des sols qui a été adopté sur la base de cet accord est illégal : "la circonstance que l'accord du préfet n'a pas été donné après avis de la commission départementale des sites est de nature à vicier la procédure telle que prévue à l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme; il en résulte que la délibération du 30 octobre 1987, par laquelle le conseil municipal de Six Four les plages a approuvé la révision du plan d'occupation des sols de la commune, est entachée d'un vice de procédure propre à en justifier l'annulation."<sup>158</sup>

On peut s'étonner d'une telle prise de position du juge administratif dès lors que le préfet n'est pas tenu par l'avis de la commission départementale des sites.

Ce n'est pas la volonté de respecter les formes prévues qui nous semble surprenant, puisque cela est bien légitime, mais plutôt le manque de cohérence : le juge va sanctionner tel vice de procédure mais non tel autre.

---

<sup>157</sup> Article L 145-11 du code de l'urbanisme : "En l'absence de schéma directeur ou de schéma de secteur approuvé, la création d'une unité touristique nouvelle est autorisée par le représentant de l'Etat(...)"

<sup>158</sup> TA Nice 26.12.1991 Mme Huet Marguerite, M. Berenguier Guy et autres n° 88-22, 88-45, 88-59, 88-122, 88-180, 88-574, 88-192

Ainsi, le Conseil d'Etat a pu juger que lorsqu'un membre de la commission départementale des sites n'est pas désigné en bonne et due forme, cela n'a pas pour conséquence d'entacher la régularité de la décision de la commission "dès lors que le choix du rapporteur n'a soulevé aucune contestation."<sup>159</sup> Il faut préciser qu'en première instance, le tribunal administratif de Grenoble avait considéré que la consultation de la commission des sites était entachée d'irrégularité.

On peut dès lors espérer que le Conseil d'Etat prendra clairement position sur tous les vices de forme en considérant, dès lors qu'ils ne sont pas nature à changer la décision attaquée, qu'ils ne doivent pas servir de base systématique à l'annulation, ce qui clarifierait la situation.

## **SECTION 2. LES LIMITES AUX PREROGATIVES DU PREFET.**

Si, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, certains estiment que le préfet joue un rôle dominant dans le processus de l'urbanisation du littoral, et plus particulièrement des espaces proches du rivage, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut en aucun cas outrepasser ses compétences.

### **§1. Le respect des principes de la loi littoral.**

L'accord du préfet n'est pas une mesure dérogatoire aux principes généraux inspirant la loi littoral. Il ne saurait autoriser une extension de l'urbanisation en contradiction avec l'une quelconque des dispositions codifiées aux articles L 146-1 à L 146-9 du code de l'urbanisme. Certains<sup>160</sup> ont pourtant pu penser qu'il permettait de déroger au caractère limité de l'extension de l'urbanisation, mais cette interprétation doit être rejetée.

La juridiction administrative a en effet pris position sur ce point à plusieurs reprises de façon non équivoque :

---

<sup>159</sup>CE 29.11.1993 Commune d'Annecy le Vieux c/ M. Chiabaut n° 141 308; BJDU 1994 p. 34

<sup>160</sup>P. Le Mire in AJDA 1994 p. 920, référence précitée note 50

- Dans la célèbre affaire commune de Gassin<sup>161</sup>, la zone d'aménagement concerté contestée avait reçu, pour sa création, l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Or, le Conseil d'Etat va sanctionner le projet parce qu'il ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation eu égard à sa surface hors oeuvre nette de 44870 m2 sur un terrain de 25 hectares. Cela signifie donc clairement que l'accord préfectoral ne permet pas de déroger au caractère nécessairement limité de l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.
- Un peu plus d'un mois plus tard, le Conseil d'Etat prendra à nouveau position dans ce sens : "si l'article L 146-4 II du code de l'urbanisme ouvre la possibilité, en l'absence de schéma directeur, de schéma d'aménagement régional et de schéma de mise en valeur de la mer et après accord du représentant de l'Etat et avis de la commission départementale des sites, de réaliser une extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage non justifiée par les critères mentionnés au premier alinéa de cet article, cet accord ne peut permettre de déroger au caractère limité de cette extension".<sup>162</sup>
- L'arrêt qui a fait hésiter certains commentateurs<sup>163</sup> sur l'étendue des pouvoirs du préfet a été rendu en 1994 et sa rédaction est, il est vrai, malencontreuse : "par arrêté en date du 2 mai 1986, le maire de Frontignan a autorisé la société en nom collectif Nebot à édifier un club-house à frontignan plage sans avoir recueilli au préalable l'autorisation du commissaire de la république de l'Hérault; qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que la construction projetée, située à 200 mètres environ du rivage serait implantée en continuité avec une agglomération ou village existant, ou serait conforme aux dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer". Les commentateurs précités en ont déduit que le préfet pouvait peut être autoriser une extension de l'urbanisation ne répondant pas aux prescriptions de l'article L 146-4 I du code de l'urbanisme. S'il est vrai que cet arrêt prête à confusion, on peut sans doute le considérer comme marginal dès lors que la jurisprudence ultérieure confirme la limitation des pouvoirs du préfet.

---

<sup>161</sup>CE 12.02.1993 Commune de Gassin et SA Sagie n° 128-251 et 129-406 précité note 56

<sup>162</sup>CE 29.03.1993 Commune d'Argelès sur mer n° 128204 précité note 77

<sup>163</sup>Cf. note 50

- La cour administrative d'appel de Bordeaux, en 1995<sup>164</sup>, sanctionne un projet "qui ne peut être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation", alors que le préfet avait donné son accord.

Il ressort de cette étude de la jurisprudence que le préfet n'a pas le pouvoir de déroger au caractère limité de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

## **§2. Les directives territoriales d'aménagement vont-elles modifier la situation actuelle ?**

La loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire a modifié l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme qui dispose désormais : "Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires(...) Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales."

L'élaboration de ces nouveaux documents d'urbanisme a lieu sur l'initiative de l'Etat et sous sa responsabilité. Les collectivités locales sont certes associées au processus, mais elle peuvent seulement donner un avis, qui, par définition, ne liera pas les représentants de l'Etat.

De plus, il existe désormais un nouvel ordre de hiérarchie des documents d'urbanisme :

- Les schémas directeurs et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces directives, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.

---

<sup>164</sup>CAA Bordeaux 28.12.1995 M. Espilondo n° 94BX0019 précité note 52

- Les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.

Quel est l'intérêt de créer un nouveau document d'urbanisme, alors que ceux existant sont insuffisamment exploités ? La directive territoriale d'aménagement ressemble en fait au regroupement de schémas directeurs concernant des communes soumises aux lois d'aménagement et d'urbanisme, elle aura vocation à fixer les principes généraux d'aménagement au niveau du département. Ne peut-on y voir une volonté de l'Etat de reprendre aux pouvoirs locaux une compétence qu'il leur avait confiée en 1983 ?

Le projet de directive territoriale d'aménagement dans les Alpes Maritimes peut sans doute nous aider à mieux comprendre l'utilité de ces documents.

Nous n'étudierons ici que l'aspect concernant l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, mais il faut admettre, qu'en regroupant les contraintes liées à la loi montagne et à la loi littoral dans un même document et en étudiant les orientations économiques et les objectifs en matière d'infrastructure et de transport, cette directive a au moins l'avantage de permettre l'élaboration d'une politique globale cohérente . Dans cette optique, la directive territoriale d'aménagement se présente comme un document d'information de premier choix devant guider les décideurs locaux.

Qu'en est-il de son contenu sur des points très précis ? Ce document resterait une simple source d'information si elle ne donnait pas en même temps les orientations que l'Etat veut imposer.

Concernant les espaces proches du rivage, les études préalables de la directive territoriale d'aménagement des Alpes Maritimes proposent de protéger les espaces urbanisés remarquables ou caractéristiques et de restructurer les quartiers "non remarquables", voire de les densifier. Ceci ne présente aucune spécificité, puisqu'ainsi que nous l'avons déjà étudié, le caractère limité de l'extension de l'urbanisation s'apprécie au cas par cas et ne peut être le même en centre ville sur la côte d'Azur ou sur les côtes bretonnes.

La directive territoriale d'aménagement propose également d'imposer aux communes l'insertion dans leur plan d'occupation des sols d'un certain nombre de renseignements comme : la superficie, la hauteur, l'emprise au sol autorisés dans les espaces proches du rivage. Il n'y a ici rien de nouveau puisque ces éléments sont généralement précisés par le règlement du plan d'occupation des sols. Le problème n'est pas tant de fixer ces éléments que de s'assurer qu'ils respectent le caractère limité de l'urbanisation.

Plus inquiétante nous paraît être la volonté de délimiter les espaces proches du rivage. Les études préalables de la directive territoriale d'aménagement des Alpes Maritimes proposent ainsi un critère tout à fait original :

- "les lignes des premières crêtes représentant des repères décisifs notamment dans l'Estérel ou dans la Riviera".
- "les grandes infrastructures de transport, sensiblement parallèles au rivage, seront prises en compte lorsque le relief n'a pas une importance majeure".
- "dans les principales agglomérations disposant d'un front de mer urbanisé et continu, les critères précédents ne peuvent être appliqués : on leur substituera la notion de distance-temps qui conduit à situer à un maximum de 1000 mètres, la limite des espaces proches, cette distance, ajustée sur les grandes infrastructures, représentant un temps de parcours pour un citoyen de l'ordre d'un quart d'heure pour se rendre au bord de mer."

Cette succession de critères ne nous semble pas source de clarification d'une situation juridique qui est déjà bien complexe. Les termes utilisés ("importance majeure; front de mer urbanisé et continu, principales agglomérations") sont aussi vastes que ceux employés par le législateur de 1986, et l'on sait les contentieux que ceux-ci ont nourri.

Nous avons déjà exprimé notre position sur la méthode d'appréhension des espaces proches du rivage, qui nous semble plus homogène que celle proposée par la directive territoriale d'aménagement des Alpes Maritimes.

En conclusion, si cette directive devait voir le jour en l'état, elle n'aurait comme résultat que d'intensifier les litiges et de faire naître une sorte de mainmise de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme, ce qui n'est pas justifié pour les communes ayant choisi d'adopter un plan d'occupation des sols, et donc, d'exercer pleinement leurs responsabilités en la matière.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. JURISCLASSEURS ET OUVRAGES.

Becet Jean Marie et Le Morvan Didier, Le droit du littoral et de la mer côtière, Economica 1991

Bonnot Yvon, Pour une politique globale et cohérente du littoral en France, Rapport au Premier ministre, La documentation française 1995

Caldéraro Norbert, Droit du littoral, Le Moniteur 1993

Catanzano Joseph et Thébaud Olivier, Le littoral pour une approche de la régulation des conflits d'usage, Institut Océanographique IFREMER 1995

Coulombie Henri et Tronchon Pierre, Aménagement et protection du littoral, Jurisclasseur Construction, Fascicule 9-10, 1996

Coulombie Henri, Les règles d'aménagement et de protection du littoral, Hôtel de ville 1996

DATAR, L'aménagement du littoral, La documentation française 1993

Dictionnaire permanent construction, Feuillet 129

Lamy Droit immobilier

Le Cornec Erwann, Loi littoral, Jurisclasseur Environnement, Fascicule 510-10, 1996

Yegouzo Yves, Urbanisme, Dalloz Action 1996

## II. DOCTRINE.

Becet Jean Marie, A propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral, RJE 1992 p.49

Becet Jean Marie, Vers une véritable politique d'urbanisme littoral ?, AJDA 1993 p.118

Becet Jean Marie, Décentralisation et urbanisme littoral, RJE 1993 p.531

Becet Jean Marie, Espace naturels littoraux et intercommunalité, LPA 2.01.1995 p.8

Becet Jean Marie, Droit du littoral, Le droit maritime français 1995 p.951

Becet Jean Marie, Réflexions à propos du dixième anniversaire de la loi littoral, Le droit maritime français 1996 p.1061

Becet Jean Marie, Directives territoriales d'aménagement et loi littoral, Le droit maritime français 1997 p.308

Cadiou Pascal et Le Roy Richard, La loi littoral : dix ans après, Les cahiers juridiques Septembre 1996 p.19

Caldéraro Norbert, Construction du droit sur le littoral, Etudes foncières n°74 p.20

Colson Jean Philippe, Les POS après la loi littoral, RJE 1990 p.605

Coulombie Henri, Aménagement et protection du littoral, Etudes foncières n°54 p.4

Coulombie Henri et Le Coq Vincent sous la direction de H. Charles, La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi n°86-2 du 3 janvier 1986, RFDA 1994 p.101

Dequéant Josette, Où va la loi littoral ?, MTP 14.02.1992 p.59

Givaudan Antoine, Reprendre la loi littoral, Etudes foncières n°61 p.38

Godfrin Philippe, La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, AJDA 1986 p.359

Le Cornec Erwann, La défense du littoral a besoin de la loi, Etudes foncières n°69 p.18

Mesnard André Hubert, La loi littoral : nature et portée, RFDA 1986 p.677

Mesnard André Hubert, Maîtrise du littoral et activités touristiques, Le droit maritime français 1997 p.199

Ogé Frédéric et Romi Raphaël, A l'orée du troisième millénaire : les conflits entre aménagements touristiques et protection de l'environnement, LPA 25.03.1991 p.4

Pittard Yves, La loi littoral et la réglementation de l'urbanisme, RFDA 1986 p.687

Tanguy Yann, Le contrôle par le juge administratif des autorisations d'occupation du sol en zone littorale, RJE 1990 p.615

Tanguy Yann, La notion de services publics ou d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande littorale des 100 mètres, Annuaire de droit maritime et aérospatial 1995 p.255

Traoré Seydou, Le rendez vous manqué des directives territoriales d'aménagement, LPA 28.01.1996 p.7

Trapitzine Richard, Les effets pervers de la loi littoral, Etudes foncières n°56 p.21

Trapitzine Richard, Dépasser la loi littoral, Etudes foncières n°62 p.17

Trapitzine Richard, Préciser la loi littoral, Etudes foncières n°67 p.14

Trapitzine Richard, Equilibrer développement et protection du littoral, Etudes foncières n°74 p.27

Yousry Lily, La loi littoral et le juge administratif, RFDA 1992 p.275

### **III. JURISPRUDENCE : ARRETS, CONCLUSIONS, NOTES ET OBSERVATIONS.**

TA Poitiers 02.12.1987 Association pour la sauvegarde des sites de Saint Clément des baleines n° 740/86 : **Jurisprudence administrative illustrée p. 91**

TA Rennes 23.12.1988 Union pour la mise en valeur esthétique du Morbihan c/ Commune de Pluneret n° 87-274 : **Jurisprudence administrative illustrée p. 79 ; Gazette du Palais 1989, 2 Somm 342.**

CE 10.05.1989 Association de défense du patrimoine sétois n° 88-904 : **Jurisprudence administrative illustrée p. 95**

TA Rennes 11.10.1990 Mme Dalidec et autres n° 86-816 : **Jurisprudence administrative illustrée p. 87; RJE 1991 p. 395 note J.-M. Becet**

CE 14.10.1991 Syndicat à vocations multiples du plateau de Valensole n°109 208 : **disponible sur Lexilaser**

TA Rennes 11.07.1991 Association protection et promotion de la côte des légendes et autres n° 91 910 : **Jurisprudence administrative illustrée p.113**

TA Pau 22.10.1991 Association sauve plage Hossegor et autres c/ Commune de Soorts Hossegor et société Duffimm n° 91/25 : **Jurisprudence administrative illustrée p. 109; RJE p. 220 observations Jean Yves Madec et Jean Louis Rey**

TA Bastia 3.04.1992 M. Cyprien Laurelli c/ Préfet de Corse du sud : **RJE 192 p.493 avec les conclusions de M. Philippe Chiaverini**

CE 06.04.1992 Association des amis de Saint Palais sur mer n° 104-454 et 113-210: **Jurisprudence administrative illustrée p.23; AJDA 1992 p. 761 note Jacquot**

CE 03.02.1993 Association "En avant Saint Laurent" n° 125-528 : **Droit administratif, avril 1993 n° 194**

CE 12.02.1993 Commune de Gassin et SA Sagic n° 128-251 et 129-406 : **LPA 10.05.1993 p. 14 note B. Lamorlette ; AJDA 1993 p. 353 obs. C. Maugué et L. Touvet; JCP 1993 p. 465 Jurisprudence II : conclusions Le Chatellier; MTP 26.03.93 p. 38 obs. R. Daniel; LPA 06.11.1991 p. 15 : jugement en première instance du TA de Nice**

CE 29.03.1993 Commune d'Argelès sur mer n° 128-204 : **Droit Administratif mai 1993 n° 253; Etudes Foncières n°53 p. 59 : jugement de première instance TA Montpellier 18.04.1991 Consorts Darennes obs. B. Lamorlette**

CAA Lyon 29.06.1993 Préfet de la Haute Corse n°92LY01477 : **disponible sur Lexilaser**

Avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat en date du 12.10.1993 n° 354-847 : **Etudes et Documents du Conseil d'Etat 1993 p. 382; Etudes foncières n°63 p.41**

CE 29.11.1993 Commune d'Annecy le Vieux c/ M. Chiabaut n° 141-308 : **BJDU 2/1994 p.35 avec les conclusions de M. Le Chatellier**

CE 14.01.1994 Commune du Rayol Canadel n° 127-025 : **Droit Administratif mars 1994 n° 172; Recueil Dalloz Sirey 1994 Sommaires commentés p. 96**

CE 18.03.1994 Commune de Roquebrune cap Martin n°150218 : **disponible sur Lexilaser**

TA Rennes 24.03.1994 Groupement pour l'étude et la protection de la nature en baie de Saint Briec n° 88-1919 : **Etudes Foncières n° 66; Le quotidien juridique 8.12.1994**

TA Montpellier 30.03.1994 Pagnon c/ Commune de Torreilles n° 93-2819 : **Etudes Foncières n° 64**

CE 27.04.1994 OPHLM de Vannes et commune de Larmor Baden n° 133-084 avec les conclusions de M. Loloum : **BJDU 2/1995 p. 116**

TA Montpellier 25.05.1994 Mme Huc et autres c/ préfet de l'Aude n° 94-402 : **Etudes Foncières n° 66**

CAA Bordeaux 2.06.1994 Société pour l'équipement du littoral de Saint Cyprien n°94BX01245 : **disponible sur Lexilaser**

CE 01.07.1994 Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer c/ Commune du Lavandou n° 119-879 et 126-854 : **RJE 1995 p.** ; Pour le jugement de première instance TA Nice 11.04.1991 Association de défense du site du Lavandou : **Jurisprudence administrative illustrée p.105**

CE 29.07.1994 Commune de Frontignan c/ SNC Nebot n° 085-532 : **AJDA 1994 p. 920 note P. Le Mire; MTP 16.09.1994 p. 55; Dalloz 1996 Somm p. 270 obs. H. Charles**

CAA Nantes 24.11.1994 M. Jacob et Mme Monchoix n° 93-416 avec les conclusions de M. Isaïa : **BJDU 2/1995 p. 120**

TA Nice 25.11.1994 Comité de défense des copropriétaire et d'intérêt local des quartiers de Bormes n° 92-3814 : **Etudes Foncières n°67**

CE 04.01.1995 Commune de Narbonne c/ Mme Arditi n° 153-533 : **RFDA 1995 p. 431 ; Dalloz 21.03.1996 p. 161 note Liet Veaux**

CE 27.02.1995 Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus plage, Villepey et Saint Aygulf et autres n° 118-644 et 124-99 avec les conclusions de M. Du Marais : **AJDA 1995 p. 469**

CE 12.04.1995 M. Kirche n° 146508 : **Etudes foncières n°70 p.36**

CAA Lyon 17.05.1995 Ministre de l'équipement c/ Ettori n° 93 LY 00751 : **Etudes Foncières n° 71 p. 36; Droit Administratif septembre 1995 n° 545**

CE 10.07.1995 Société du golf de Pardigon et commune de la Croix Valmer n° 138-588 et 138-655 : **BJDU 5/1996 p. 426 avec les conclusions de M. Frydman; Etudes Foncières n° 70 p. 39; Jurisprudence administrative illustrée p. 99 pour le jugement de première instance du TA de Nice en date du 23.04.1992**

CE 20.11.1995 Association l'environnement à Concarneau n°129529 : **Recueil Lebon 1995 p.419**

CAA Bordeaux 28.12.1995 M. Espilondo n° 94 BX 0019 : **AJDA 1996 p. 203 note J. Brénier et p. 246 arrêt; Etudes foncières n°71 p.36 obs. B. Lamorlette**

CE 10.05.1996 Société du port de Toga SA et autres n° 140-799 : **BJDU 5/1996 p. 309 avec conclusions Fratacci; Etudes Foncières n° 74 p. 36 obs. B. Lamorlette**

CE 19.06.1996 Commune de Cerbère n°157601 : **disponible sur Lexilaser**

TA Nice 25.10.1996 Association Information et défense de Cannes c/ Commune de Cannes n° 96-1113, 96-1115 et 96-1117 avec conclusions M. Poujade : **BJDU 5/1996 p. 317**

TA Nice 31.10.1996 Syndicat des propriétaires de la presqu'île de la pointe croisette c/ Commune de Cannes n° 95-3396 : **BJDU 6/1996 p. 388 avec conclusions M. Poujade; Etudes Foncières n° 74 p. 40 obs. B. Lamorlette**

CE 15.01.1997 SCI Le grand large n°123953 : **disponible sur Lexilaser**

CE 10.02.1997 Commune de Labenne n° 155396 : **BJDU 2/1997 p.142 obs. B. Phémolant**

#### **IV. JURISPRUDENCE INEDITE.**

**Je tiens à remercier tout particulièrement M. Le Président Caldéraro, Vice-Président du tribunal administratif de Nice, sans qui je n'aurai pu me procurer tous ces jugements.**

TA Bastia 20.11.1987 M. Albert Tomasi - Mme Viviane Gaum - Société foncière Hissette n° 87/220 et 87/221

TA Bastia 8.07.1988 Préfet de la Haute Corse n° 88/190, 88/199 et 88/222

TA Bastia 11.07.1989 Préfet de Haute Corse c/ Commune de Ghisonaccia n° 88/415 et 88/416

TA Bastia 19.07.1989 Préfet de la Haute Corse n° 88/492 et 88/493

TA Bastia 27.10.1989 Préfet de la Haute Corse c/ Commune de Santa Maria Poggio n° 89/566 et 89/567

TA Bastia 28.09.1990 Préfet de la Haute Corse n° 89/190 et 89/211

TA Bastia 13.11.1990 M. Jean Charles Marchiani n° 90-366 et 90-367

TA Bastia 29.03.1991 Préfet de la Haute Corse c/ Commune de Cervione n° 88-375

TA Bastia 29.03.1991 préfet de Haute Corse c/ Commune de San Nicolao n° 88-434

TA Nice 21.11.1991 M. Goux et MM. Billon et Stouls n° 88-1027 et 88-1046

TA Nice 26.12.1991 Mme Huet Marguerite, M. Berenguier Guy et autres n° 88.22, 88.45, 88.59, 88.122, 88.180, 88.574 et 88.192

TA Bastia 10.01.1992 Mme Antoinette Bernardi c/ Préfet de Corse du sud n° 90-7

TA Montpellier 6.10.1993 Epoux Canepa c/ Préfet de l'Aude n° 931277 et 931278

TA Bastia 22.10.1993 Préfet de la Corse du sud c/ Commune de Bonifacio n° 91-355

TA Pau 17.11.1993 Association Bien vivre à Labenne c/ Commune de Labenne n° 93/0394 et 93/0434

TA Grenoble 15.12.1993 SCI Les jardins de Cusy n° 91274

TA Bastia 11.05.1994 M. Paul Antonini, Mme Marie Jeanne Taddei c/ Commune de Corbara n° 91/122 et 91/130

TA Lille 6.10.1994 Mme Muriel Allaert n° 94-713 et 94-716

TA Nice 20.10.1994 MM. Daniel et Fernand Truc n° 94-410 et 94-556

TA Lille 12.01.1995 Association Hardelot Opale Environnement n° 93-1966 et 94-3046

TA Nice 16.02.1995 Syndicat de défense du Cap d'Antibes c/ Commune d'Antibes n° 92-2625

TA Grenoble 24.03.1995 M. Gorges Lamouille et autres n°941837, 941913 et 942075

TA Grenoble 24.03.1995 Société Roch Matériaux et autres n° 941183 et 941360

TA Grenoble 3.03.1995 Mmes Naoumoff, Morel, Balesi, Association Bien vivre à Veyrier du Lac, M. Georges Salomon, M. et Mme Marcel Giraud et autres n° 94713, 941446, 941448, 941504, 941562

TA Bastia 30.03.1995 Mme de Grandcourt de la Taille n°91/776

TA Nice 6.04.1995 M. Robert et autres c/ Commune de Bormes les Mimosas n° 941960

TA Nice 20.04.1995 Association de défense de l'environnement du quai Saint Pierre et autres c/ Commune de Six Fours n° 94-2056 et 94-4388

TA Bastia 4.05.1995 SCI A Muvrella c/ Préfet de Haute Corse n° 92/399

TA Bastia 19.10.1995 Association U Levante, Association pour la promotion touristique du Cap Corse n° 91-339

TA Bastia 20.11.1995 Préfet de Haute Corse c/ Commune de Biguglia n°92/295

CAA Lyon 8.04.1997 Société au service du développement et commune de Roquebrune Cap Martin n° 94LY00151, 94LY002256, 96LY00907 et 96LY00909

## ABREVIATIONS

AJDA : Actualité Juridique du Droit Administratif

BJDU : Bulletin de Jurisprudence du droit de l'Urbanisme

CAA : Cour Administrative d'Appel

CE : Conseil d'Etat

LPA : Les Petites Affiches

MTP : Moniteur des Travaux publics

RFDA : Revue Française du Droit administratif

RJE : Revue Juridique de l'Environnement

TA : Tribunal Administratif

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>PREMIERE PARTIE : L'APPREHENSION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.</b>	<b>9</b>
<b>TITRE 1: LA DISTANCE, UN CRITERE DETERMINANT.</b>	<b>10</b>
SECTION 1. UNE NECESSAIRE APPLICATION DE L'ARTICLE L 146-4 II DANS LA BANDE DES 100 METRES URBANISEE.	10
§1. Les critères permettant de qualifier un espace d'urbanisé.	11
§2. Débat et proposition autour du régime juridique applicable à la bande des 110 mètres urbanisée.	14
SECTION 2. OU S'ARRETE LA PROXIMITE PAR RAPPORT AU RIVAGE ?	17
§1. Les distances communément admises.	18
§2. Une solution possible : une distance maximale de 2000 mètres par rapport au rivage.	19
<b>TITRE 2 : LES CRITERES INOPERANTS.</b>	<b>21</b>
SECTION 1. L'APPRECIATION QUALITATIVE.	22
§1. L'écosystème littoral.	22
§2. La visibilité du terrain depuis la mer avant tout construction.	24
SECTION 2 : LE CARACTERE NATUREL OU URBANISE DE L'ESPACE AU DELA DES 100 METRES.	25
§1. Une partie de la jurisprudence n'applique pas l'article L 146-4 II dans les espaces urbanisés.	26
§2. Une solution plus rationnelle : l'application de l'article L 146-4 II aux espaces urbanisés.	28
<b>DEUXIEME PARTIE : une contrainte a respecter : l'extension de l'urbanisation doit etre limitee</b>	<b>30</b>
<b>TITRE 1 : QUAND EST-ON EN PRESENCE D'UNE EXTENSION DE L'URBANISATION ?</b>	<b>30</b>
SECTION 1. LA FRONTIERE ENTRE UNE OPERATION DE RENOVATION ET UNE NOUVELLE CONSTRUCTION.	32
SECTION 2. LE DEPLACEMENT DES LIMITES URBANISEES DE LA COMMUNE.	35
SECTION 3. UNE DENSITE SUPERIEURE A CELLE DES CONSTRUCTIONS AVOISINANTES.	37
<b>TITRE 2 : L'APPRECIATION DU CARACTERE LIMITE.</b>	<b>40</b>
SECTION 1. UNE APPROCHE GLOBALE DU PROJET.	41
SECTION 2. LA PRISE EN COMPTE DES CIRCONSTANCES LOCALES.	43
SECTION 3. LE DEGRE DE PROTECTION DOIT IL ETRE PROPORTIONNEL A L'ATTEINTE DEJA PORTEE AU SITE ?	47
<b>TROISIEME PARTIE : LA PROCEDURE PERMETTANT L'URBANISATION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.</b>	<b>52</b>
<b>TITRE 1 : LA COLLECTIVITE LOCALE MAITRE DE L'URBANISATION.</b>	<b>53</b>
SECTION 1. LA DETERMINATION DES CAS DANS LESQUELS LA COMMUNE SE DISPENSE DE L'ACCORD DU PREFET.	54
§1. La conception restrictive.	54
§2. La conception extensive.	56
SECTION 2. LE CONTROLE DU FORMALISME IMPOSE AUX COMMUNES.	59
§1. Les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.	61
§2. La configuration des lieux.	63
<b>TITRE 2 : L'INTERVENTION DU PREFET DANS LE PROCESSUS D'URBANISATION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.</b>	<b>65</b>
SECTION 1. LES POUVOIRS DU PREFET.	67

§1. L'accord du préfet est une formalité obligatoire. _____	67
§2. Le contrôle du respect des procédures. _____	68
SECTION 2. LES LIMITES AUX PREROGATIVES DU PREFET. _____	70
§1. Le respect des principes de la loi littoral. _____	70
§2. Les directives territoriales d'aménagement vont-elles modifier la situation actuelle ? _____	72

**ANNEXES** \_\_\_\_\_ *Erreur! Signet non défini.*

**BIBLIOGRAPHIE** \_\_\_\_\_ **83**

I. JURISCLASSEURS ET OUVRAGES. \_\_\_\_\_ 83

II. DOCTRINE. \_\_\_\_\_ 84

III. JURISPRUDENCE : ARRETS, CONCLUSIONS, NOTES ET OBSERVATIONS. \_\_\_\_\_ 86

IV. JURISPRUDENCE INEDITE. \_\_\_\_\_ 89

**ABREVIATIONS** \_\_\_\_\_ **92**

**SOMMAIRE** \_\_\_\_\_ **93**