

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

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

### Fiche 1

### L'APPLICATION DU PLU EN MER

La question du champ d'application d'un PLU littoral ne se pose naturellement pas côté terre. Le document d'urbanisme s'applique sur l'ensemble de la partie terrestre du territoire communal. Contrairement au POS, les PLU sont tenus d'en couvrir l'intégralité puisque l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme interdit les PLU partiels. La question du champ d'application des PLU en mer est en revanche plus ouverte. Elle n'est pas nouvelle puisque le débat juridique a commencé dans les années soixante-dix avec les grands contentieux de marinas en Méditerranée. L'affaire « Schwetzoff » est encore dans la mémoire des juristes amateurs de questions littorales<sup>1</sup>. La problématique de l'application des documents d'urbanisme en mer, pour intéressante qu'elle soit, n'a guère franchi le cercle des juristes. Il est vrai qu'en dehors de la question de l'application des POS en bord de mer pour des usages portuaires ou de cultures marines, la question ne présentait pas vraiment d'intérêt pratique. Elle en présente davantage aujourd'hui alors que les **projets** d'occupation du domaine public maritime pour des **projets** liés aux énergies renouvelables font leur apparition.

### 1. Le territoire de la commune s'étend-il en mer ?

La question de l'existence d'un territoire communal en mer n'est explicitement réglée par aucun texte. Elle découle selon certains auteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 qui implique que l'ensemble du territoire, y compris la mer territoriale, doit être rattaché à une commune ou à une circonscription englobant les communes<sup>2</sup>. La limite vers le large du territoire communal serait donc de 12 milles marins, largeur de la mer territoriale.

La jurisprudence, si elle ne confirme pas le fondement constitutionnel de l'existence du territoire communal en mer, en retient néanmoins le principe. Dans une affaire « Commune de Batz-sur-Mer c/ Dame veuve Tesson »<sup>3</sup>, le Conseil

<sup>1</sup> À la requête de Monsieur Schwetzoff, le Conseil d'État avait annulé les opérations d'aménagement de la marina de Bormes-les-Mimosas. CE ass. 30 mars 1973, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et du logement c/ Comité pour l'expansion touristique de la Favière, RA 1974, p. 511, concl. G. Guillaume ; p. 515, note G. Liet-Veaux ; AJDA juill.-août 1973, p. 366, note J. Dufau ; JCP 1973, II, n° 17528, obs. C. Brechon-Moulènes ; également R. Rézenthel et A. Caubert, De l'application des documents d'urbanisme sur le domaine public naturel, D. 1982, chron., p. 99.

<sup>2</sup> Nguyen Quoc Vinh, La délimitation du littoral, in J.-M. Becet et D. Le Morvan (dir.), *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica 1991, p. 79-107, spécialement p. 102-107.

<sup>3</sup> CE 25 sept. 1970, Commune de Batz-sur-Mer et dame veuve Tesson, Rec. CE p. 540 ; AJDA janv. 1971, p. 60 et 37, chron. Labetoulle et Cabanes.

d'État devait statuer sur la responsabilité de la commune à la suite du décès du mari de la requérante. Celui-ci s'était noyé en portant secours à un enfant emporté par la mer et à un sauveteur qui, s'étant jeté à l'eau, ne pouvait regagner le rivage en raison de l'état de la mer. Le Conseil d'État devait conclure à la responsabilité de la commune et affirmer que la police municipale, « *qui comporte notamment la prévention des noyades et les secours à porter aux victimes, s'étendait à la portion du rivage faisant partie du domaine public maritime* ». La solution fut confirmée, toujours en matière de police municipale, en 1979<sup>4</sup>. Dans cette affaire, la Haute juridiction a rappelé que les pouvoirs de police du maire s'exerçaient sur l'ensemble du territoire communal « *et en particulier sur le domaine public maritime* ». En jugeant que le pouvoir de police général du maire s'étend en mer, le Conseil d'État juge implicitement mais nécessairement que le territoire de la commune s'étend en mer. La loi Littoral en tire les conséquences, du moins en matière de police. Elle limite ainsi les compétences de police générale du maire à la ligne des eaux et lui confère une police spéciale de la baignade et des activités nautiques dans une limite de 300 mètres à compter de cette ligne<sup>5</sup>.

L'arrêt « Starr »<sup>6</sup> est également souvent cité par la doctrine pour étayer la thèse d'un territoire communal en mer. Dans cette affaire, un navire de plaisance avait coulé après avoir heurté les débris d'une cible flottante ancrée au-delà de la mer territoriale. Le Conseil d'État s'était alors reconnu compétent en premier et dernier ressort à défaut de compétence d'un tribunal administratif. *A contrario*, si le dommage s'était produit dans les eaux territoriales, un tribunal administratif aurait été compétent. Or, comme la compétence des tribunaux administratifs s'apprécie par référence au département, le Conseil d'État reconnaît implicitement l'existence d'un territoire maritime des départements et, par extension, des communes qui le composent<sup>7</sup>.

Il faut toutefois attendre 1981 pour que l'existence d'un territoire communal en mer soit affirmée par la Haute juridiction à l'occasion de l'arrêt « Commune de Saint-Quay-Portrieux »<sup>8</sup>. Par un arrêté du 7 janvier 1971, la commune de Saint-Quay-Portrieux avait reçu la concession de l'établissement et de l'exploitation d'un port de plaisance. La construction d'un terre-plein, face au littoral de la commune voisine d'Étables, fit naître le litige. La commune d'Étables considérait que le terre-plein relevait de sa circonscription puisqu'il était situé dans le prolongement naturel des limites de son territoire. Les questions de compétence pour la délivrance des permis de construire et la perception des taxes envenimèrent le conflit.

La querelle prit momentanément fin par un arrêté du préfet. Utilisant les compétences que lui conférait l'article R. 112-2 du code des communes, aux termes duquel « *les contestations portant sur la délimitation des communes sont tranchées par le préfet lorsqu'elles intéressent les communes d'un même département* », le préfet constata que la totalité de l'aire du port faisait partie de la commune de Saint-Quay-Portrieux. Cet arrêté fut annulé par le tribunal administratif de Rennes. Saisi d'appel, le Conseil d'État fit droit à la requête de la commune de Saint-Quay-Portrieux, et admit la légalité de l'arrêté préfectoral. En

<sup>4</sup> CE 14 mars 1979, Auclair, *Rec. CE* p. 112 ; *RDP* 1979, p. 1163, note M. Waline.

<sup>5</sup> Art. L. 2212-3 et L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

<sup>6</sup> CE 4 déc. 1970, Ministre d'État chargé de la défense nationale et ministre de l'équipement et du logement c/ Sieur Starr et British commonwealth insurance company, req. n° 78.558 et n° 78.678, *AJDA* févr. 1972, p. 112, note F. Moderne.

<sup>7</sup> Sur cette interprétation, Nguyen Quoc Vinh, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, préc., p. 103.

<sup>8</sup> CE 20 févr. 1981, Commune de Saint-Quay-Portrieux, *Rec. CE* p. 96 ; *AJDA* 1981, p. 476 ; *D.* 1982, p. 351, note F. Moderne.

reconnaissant la légalité du recours au mécanisme de délimitation du territoire communal, le Conseil d'État a implicitement consacré l'existence d'un territoire marin à partager.

Il faut noter que le Conseil d'État semble considérer que les dispositions de la loi du 3 janvier 1986, bien qu'elles s'appliquent aux « communes littorales », ne s'appliquent pas sur l'intégralité du territoire communal au sens où il est défini par l'arrêt « Commune de Saint-Quay-Portrieux ». Il considère qu'un décret accordant une concession de sables siliceux marins d'une superficie de 8,2 kilomètres carrés portant sur les fonds du domaine public maritime situés à 4,5 milles marins des côtes du département de Loire-Atlantique et de celui de Vendée ne méconnaît pas l'article 24 de la loi littoral (c. env., art. L. 321-8) dès lors que les espaces en cause ne se situent pas sur le littoral<sup>9</sup>. Par cet arrêt, le Conseil d'État écarte du champ d'application de la loi les espaces marins qui ne sont pas situés à proximité du rivage. Cette décision ne concerne toutefois que le champ d'application de la loi Littoral et elle ne remet pas en cause l'existence d'un territoire communal en mer s'étendant plus au large.

Il semble donc possible de tenir pour acquis que le territoire des communes couvre la mer jusqu'aux limites de la mer territoriale. En pratique, toutefois, ce territoire n'est que virtuel puisqu'il n'est pas délimité.

## 2. Le plan local d'urbanisme peut-il s'appliquer en mer ?

La réponse est là encore affirmative. Le Conseil d'État<sup>10</sup> a, dès 1973, dégagé le principe de l'applicabilité des documents d'urbanisme locaux au domaine public maritime. Dans cette affaire, le requérant, le désormais célèbre sieur Schwetzoff, contestait la légalité d'un arrêté du ministre de l'aménagement du territoire autorisant la construction d'une marina sur le domaine public maritime dans la commune de Bormes-les-Mimosas. Le Conseil d'État annula les concessions au motif qu'elles étaient incompatibles avec le plan d'urbanisme. Le juge indiquait : « *un travail public ou privé à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le plan d'urbanisme ne peut être réalisé que s'il est compatible avec ce plan [...]. Considérant que le programme d'aménagement du quartier de la Favières, à Bormes-les-Mimosas [...], n'a prévu aucune installation sur les rives de la Méditerranée et a laissé ainsi le domaine public maritime entièrement affecté à l'usage, conforme à sa destination, que le public est en droit d'y exercer [...]; les travaux autorisés [...] n'étaient dès lors pas compatibles avec ce plan* ». En l'espèce, le plan n'avait prévu aucune installation sur le rivage, le domaine public devait donc être laissé à sa destination naturelle : l'usage du public. À cette occasion, le commissaire du gouvernement Gilbert Guillaume avait expliqué que le territoire des collectivités locales se prolonge en mer jusqu'à douze milles des côtes, admettant ainsi l'idée qu'un document d'urbanisme pouvait couvrir

<sup>9</sup> CE 5 juill. 1999, Comité local pêches maritimes et élevages marins Noirmoutier et comité local pêches maritimes et élevages marins Loire-Atlantique Sud, req. n° 197287, *Juris-Data* n° 1999-050713.

<sup>10</sup> CE ass. 30 mars 1973, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et du logement c/ Comité pour l'expansion touristique de la Favière, *RA* 1974, p. 511, concl. Gilbert Guillaume ; p. 515, note Georges Liet-Veaux ; *AJDA* juill.-août 1973, p. 366 note Jean Dufau ; *JCP* 1973, II, n° 17528, obs. Christine Brechon-Moulenes ; également Robert Rézenthel et Antoine Caubert, De l'application des documents d'urbanisme sur le domaine public naturel, *D.* 1982, chron. p. 99.

l'intégralité de la mer territoriale. La jurisprudence présente sur cette question une grande constance<sup>11</sup>.

La loi Littoral ne consacre pas explicitement l'applicabilité des documents d'urbanisme au domaine public maritime, mais elle semble tenir le principe pour acquis. Elle prévoit par exemple que les documents d'urbanisme doivent préserver les espaces remarquables et caractéristiques terrestres et marins<sup>12</sup>. Le plan d'occupation des sols doit pour cela pouvoir s'appliquer en mer. Dans le même esprit, l'article 8 de la loi Littoral avait ajouté un article L. 121-7-1 au code de l'urbanisme<sup>13</sup> qui prévoit l'association, à leur demande, des sections régionales de la conchyliculture (SRC) au processus d'élaboration des plans d'occupation des sols. Cette disposition n'a d'intérêt que s'il s'agit de discuter de zonages à vocation conchylicole, qui sont essentiellement situés sur le domaine public maritime.

### 3. **Le contenu du plan local d'urbanisme sur le domaine public maritime**

#### a. **Le contenu du PLU sur le domaine public naturel**

L'état du droit est le suivant. Conformément au principe dégagé par l'arrêt « Schwetsoff », en l'absence de zonage sur le domaine public maritime, les auteurs du plan d'urbanisme sont réputés avoir laissé le domaine aux seuls usages conformes que le public est en droit d'y exercer. Si les auteurs du plan entendent établir un zonage sur le domaine public maritime, ils sont alors tenus par la vocation de cet espace et ils ne peuvent prévoir des affectations incompatibles avec l'usage normal du public.

#### ■ **En l'absence de vocation exprimée par le plan local d'urbanisme, le domaine public naturel est réputé affecté aux usages conformes à sa destination**

La plupart des plans d'urbanisme ne comportent aucune disposition relative au domaine public maritime. Lorsqu'un zonage est prévu, il ne concerne généralement que la partie du domaine public maritime la plus proche de la terre. C'est par exemple le cas pour les zonages portuaires, pour les zonages de cultures marines ou pour les zones de baignade. Sous le régime des plans d'urbanisme antérieurs aux plans d'occupations des sols, le Conseil d'État avait jugé que même s'il ne comporte aucune disposition spécifique au domaine public, le plan d'urbanisme produit toutefois des effets.

Contrairement à l'avis du gouvernement qui, dans l'affaire « Schwetsoff », considérait qu'en l'absence de zonage, le plan d'urbanisme était partiel et que seul le RNU pouvait s'appliquer, le Conseil d'État, suivant les conclusions de Gilbert Guillaume, a retenu une autre logique. Il considère qu'en l'absence de zonage exprès, les auteurs du plan d'urbanisme ont implicitement entendu laisser le domaine public maritime affecté aux usages conformes à sa destination que le

<sup>11</sup> Voir par exemple, CE 15 févr. 1980, Association pour la protection du site du vieux Pornichet, *JCP* 1980, II, n° 19375 ; *AJDA* 20 mai 1980, p. 303 et chron. Y. Robineau et M.-A. Ferrer, p. 291. – Également : CE 20 mai 1977, Paoli, *Gaz. Pal.* 1978, I, p. 319. – CE 4 mai 1979, Association des riverains du front de mer de Saint-Raphaël et autres, *Rec. CE* p. 194.

<sup>12</sup> Art. L. 146-6 du code de l'urbanisme.

<sup>13</sup> Nouvel art. L. 121-4 du code de l'urbanisme.

public peut y exercer<sup>14</sup>. Autrement dit, lorsque le plan d'urbanisme est muet, il comporte en réalité un zonage implicite qui n'autorise que les seuls usages conformes du domaine public naturel. La jurisprudence est sur ce point constante, mais elle ne ressort que de quelques décisions rendues sous l'empire de documents d'urbanisme antérieurs à la loi d'orientation foncières de 1967<sup>15</sup>.

La jurisprudence « Schwetzoff » n'est peut-être pas intégralement transposable aux régimes des POS et des PLU. À suivre le raisonnement tenu en 1973, un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme qui ne prévoirait aucun zonage sur le domaine public maritime naturel serait réputé comporter un zonage implicite laissant au domaine sa vocation. Ce serait alors un zonage irrégulier car les règlements des POS comme ceux des PLU doivent fixer les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies publiques ou par rapport aux limites séparatives. Même si ces règles d'implantation ont peu d'intérêt en mer, elles doivent néanmoins être précisées à peine d'illégalité du POS ou du PLU<sup>16</sup>. Or, par définition, un PLU tacite ne comporte aucune disposition relative à ces questions.

Aussi, dès lors qu'un PLU ne peut être partiel et qu'il ne peut être tacite compte tenu des articles obligatoires du règlement, il convient de prévoir un zonage pour le domaine public maritime naturel. En l'absence de projet particulier sur le domaine public, l'auteur du PLU pourra donc prévoir une zone N s'étendant sur l'intégralité de la partie maritime du territoire communal. Les seuls articles du règlement qu'il conviendra de renseigner sont les articles 6 et 7 dont la jurisprudence a rappelé le caractère obligatoire. Les articles 1 et 2 pourront le cas échéant être prévus afin de rappeler que cette zone est réservée aux seuls usages conformes à la vocation du domaine public maritime naturel. Les règles relatives à l'implantation des constructions seront fixées soit par le règlement, soit par les documents graphiques, comme le prévoit l'article R. 123-9. Si le choix est fait de fixer ces règles par l'intermédiaire du règlement, le plus simple est de prévoir une implantation des constructions à 0 ou 1 mètre minimum des voies afin de laisser une marge de manœuvre importante.

Les usages normaux du domaine public maritime qui seront ainsi autorisés par cette zone N seront ceux reconnus par la jurisprudence relative au domaine public maritime naturel. Il s'agit essentiellement du droit d'accès à la mer, notamment pour se baigner, qui est rappelé par l'arrêt « Vernes » du 19 mai 1858<sup>17</sup>. Dans cette décision, le Conseil d'État avait annulé une taxe de déshabillage instaurée par la commune de Trouville au motif que « *les rivages de la mer font partie du domaine public, qu'il suit de là que tout le monde a droit d'y accéder librement* ». Ce droit d'accéder à la mer pour y prendre des bains est rappelé en 1863<sup>18</sup>.

Un siècle plus tard, le Conseil d'État confirmera cette vocation première des plages à l'occasion de l'arrêt « Commune de Saint-Brévin-les-Pins »<sup>19</sup>. La Haute juridiction était saisie d'une demande d'annulation d'un jugement du tribunal

---

<sup>14</sup> Gilbert Guillaume explique : « en l'absence de toute prescription de ce type, les auteurs des plans doivent être regardés non comme ayant exclu les zones maritimes des documents d'urbanisme mais comme ayant entendu conserver à ces zones leur utilisation naturelle en tant que partie du domaine public de l'État ». CE ass. 30 mars 1973, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et du logement c/ comité pour l'expansion touristique de la Favière, RA 1974, p. 511.

<sup>15</sup> CE 9 janv. 1980, Consorts Gay, Dr. adm. 1980, n° 75.

<sup>16</sup> CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708, BJD 5/2010, concl. Anne Courrèges.

<sup>17</sup> CE 19 mai 1858, Vernes, Rec. CE p. 399 ; D. 1859, III, p. 51.

<sup>18</sup> CE 30 mars 1863, Bourgeois c/ Ville de Boulogne, D. 1863, III, p. 64.

<sup>19</sup> CE 3 mai 1963, Commune de Saint-Brévin-les-Pins, RDP 1963, p. 1174, note Marcel Waline.

administratif de Nantes ayant refusé de faire droit à la demande de la commune de Saint-Brévin-les-Pins tendant à ce que le secrétaire d'État à la marine marchande retire des concessions de bouchots à moule. Le Conseil d'État a rappelé que « *l'administration doit veiller, au besoin en révoquant les autorisations, à ce que les agissements de l'occupant privatif du domaine, non seulement ne dégradent pas celui-ci, n'en altèrent pas la consistance, mais aussi à ce qu'ils n'empêchent pas le public d'en user conformément à sa destination* ». Ce qui signifie, explique Marcel Waline, « si c'est une voie de communication, pour y circuler, et, plus précisément, si c'est un plan d'eau, pour y naviguer, et, si c'est une plage, pour s'y baigner ». En l'espèce, le juge confirme le jugement du tribunal administratif au motif que l'épandage des coquilles de moules et le renforcement des courants provoqués par les parcs « *ne font [pas] obstacle aux usages normaux du domaine public en vue de la promenade et de la baignade* ». Cette vocation normale est reprise par l'alinéa 2 de l'article L. 321-9 du code de l'environnement aux termes duquel « *l'usage libre et gratuit des plages constitue leur destination fondamentale au même titre que leur affectation aux cultures marines* ».

■ **Le PLU peut affecter le domaine public à des usages compatibles avec sa destination**

La liberté de l'auteur du plan local d'urbanisme en mer est infiniment plus réduite qu'à terre. La jurisprudence rappelle de manière constante que les auteurs du plan d'urbanisme ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme<sup>20</sup>. La question se pose toutefois différemment lorsque le domaine public maritime est en cause dans la mesure où cet espace est déjà affecté par la loi à certains usages.

La jurisprudence a donc posé le principe que les affectations données par le plan d'urbanisme devaient nécessairement être compatibles avec l'appartenance au domaine public maritime. Le Conseil d'État a par exemple rappelé que « *si les terrains actuellement soustraits à l'action des marées en raison de leur comblement dans les années récentes, et qui figurent au cadastre de 1830, sans numérotation, sous l'application de "chenal de l'anse de Beaumer", doivent être regardés comme appartenant au domaine public maritime, le plan d'occupation des sols attaqué les classe en zone naturelle inconstructible ; qu'ainsi, il ne leur donne pas, en tout état de cause, une affectation incompatible avec cette appartenance* »<sup>21</sup>. Dans l'arrêt « Association Les amis du pays entre Mès et Vilaine », le Conseil d'État relève que « *l'article ND2-7 du règlement du plan d'occupation des sols prévoit que "sur la partie du domaine public maritime au Nord du Bourg", [...] que ledit plan classe en secteur NDL affecté aux activités de loisirs et de plein air, "seront seules autorisées les activités de loisirs compatibles avec l'occupation du domaine public maritime" ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que les terrains faisant partie de cette portion du domaine public maritime auraient reçu une affectation incompatible avec leur appartenance ne peut être accueilli* »<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Par exemple CE 7 avr. 1993, Mme Coudrier-Priou, req. n° 110957.

<sup>21</sup> CE 26 juin 1985, Association Trinitaine de défense de la pêche à pied, RFDA janv.-févr. 1986, p. 40, concl. Renaud Denoix de Saint-Marc.

<sup>22</sup> CE 27 févr. 1987, Association Les amis du pays entre Mès et Vilaine, req. n° 74255, Rec. CE, tables p. 1002.

En revanche, un plan d'urbanisme ne peut pas affecter une dépendance du domaine public maritime à de l'habitat<sup>23</sup>. Cette solution est logique s'agissant du sol et du sous-sol de la mer territoriale ou du rivage de la mer. Elle ne doit toutefois pas être étendue aux lais et relais de la mer ou aux réserves créées en application de la loi du 28 novembre 1963 dont rien n'interdit le déclassement et par la suite l'aménagement. La zone des cinquante pas géométriques des départements d'outre-mer doit également être écartée de ce principe dans la mesure où ces zones peuvent être vouées à des opérations d'aménagement<sup>24</sup>.

Il faut enfin envisager l'implantation de bâtiments ou d'installations sur le domaine public maritime. Pour éviter la prolifération de cabanes de plage ou pailotes parfois peu esthétiques qui seraient autorisées en vertu d'une autorisation d'occuper le domaine public, il est tout à fait possible de prévoir des règles architecturales dans le cadre de l'article 11 du règlement.

#### **b. Le contenu du PLU sur le domaine public portuaire**

Le principe dégagé par l'arrêt « Schwetzoff » s'applique tant sur le domaine public naturel que sur le domaine public artificiel, notamment sur le domaine portuaire. C'est donc logiquement que le Conseil d'État a rappelé que « *l'appartenance de terrains au domaine public ne constitue pas en soi un obstacle à ce qu'ils fassent l'objet de prévisions et de prescriptions édictées par un plan d'occupation des sols* »<sup>25</sup>.

C'est encore de manière logique que le Conseil d'État, dans ce même arrêt, rappelle que le plan local d'urbanisme ne peut sans erreur manifeste d'appréciation soumettre des terrains inclus dans le domaine public à des prescriptions incompatibles avec l'affectation qui leur est effectivement donnée pour l'exécution notamment du service public portuaire. Autrement dit, la liberté de l'auteur du plan d'urbanisme est inexistante puisqu'il doit se borner à reprendre la vocation telle qu'elle est voulue par l'autorité en charge du port.

Le Conseil d'État explique que si des terrains sans affectation précise sont incorporés dans le domaine portuaire, cela n'a pas pour effet de rendre illégales les dispositions du plan local d'urbanisme, même si le zonage prévu n'est pas compatible avec l'activité portuaire à venir. En effet, le juge rappelle que les dispositions du document d'urbanisme ne sauraient avoir pour effet de contraindre le gestionnaire du port à donner aux terrains jusqu'alors sans affectation précise compris dans son périmètre une destination autre que l'activité portuaire.

Le Conseil d'État ajoute que dans le cas où les prévisions du document d'urbanisme rendraient impossible l'affectation ultérieure, que seul le gestionnaire du port peut décider, de certains de ces terrains à l'activité portuaire, il appartiendrait, le cas échéant, au préfet, de porter à la connaissance du maire les projets d'intérêt général dont la mise en œuvre exige la mise en conformité du plan d'occupation des sols en cours d'élaboration ou de révision.

Autrement dit, sur le domaine portuaire, la marge de manœuvre de l'auteur du PLU est nulle : si le port existe, il doit se borner à transcrire la vocation existante des dépendances du port. Si des terrains situés dans l'emprise du port mais

<sup>23</sup> TA Rennes, 4 mai 1977, Association pour la sauvegarde du pays Fouesnantais, req. n° 16577, D. 1978, IR, n° 378, obs. H. Charles, cité par Rézenthel et Caubert.

<sup>24</sup> Art. L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>25</sup> CE 28 juill. 2000, Conseil municipal de Bouguenais c/ Port autonome de Nantes Saint-Nazaire, req. n° 135835, Rec. CE.

jusqu'à-là sans usage sont affectés au service portuaire, le PLU devra évoluer pour en tenir compte.

#### **4. Les conséquences du zonage sur le domaine public : l'obligation de compatibilité entre le PLU et l'autorisation d'occupation domaniale**

Les autorisations d'occuper le sol sont assujetties à une obligation de conformité avec les dispositions du plan local d'urbanisme. L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme dispose que « *le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan* ». Les carrières en mer relèvent de ce dispositif puisque ce sont des installations classées.

Les autorisations d'occupation du domaine public maritime relèvent d'un autre régime créé par l'article 25 de la loi Littoral d'abord codifié à l'article L. 321-5 du code de l'environnement puis transféré à l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques aux termes duquel « *les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique* ».

Pour ce qui est des autorisations d'occupation du domaine public, le fondement juridique est donc non pas l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme mais l'article L. 2124-1 du code de la propriété des personnes publiques. Le rapport d'opposabilité qui en découle est plus souple puisque seule une compatibilité est exigée dans le second cas<sup>26</sup>. En pratique, il existe donc une certaine souplesse dans l'appréciation du respect du plan d'urbanisme au stade de la décision d'occupation domaniale. En revanche, c'est l'habituel rapport de conformité qui régira les rapports entre les constructions soumises ou non à autorisation d'occuper le sol et le plan local d'urbanisme.

Les ouvrages importants doivent nécessairement être prévus au plan d'urbanisme pour pouvoir faire l'objet d'une décision autorisant l'occupation du domaine. Ainsi, une concession d'endigage en vue de la construction d'un chantier naval dans l'estuaire de la Rance est jugée incompatible avec le plan d'urbanisme dès lors que ce dernier, en ne prévoyant aucune affectation particulière, est réputé avoir laissé le domaine public aux seuls usages conformes que le public est en droit d'y exercer<sup>27</sup>. La création d'un port de plaisance est illégale si le plan d'urbanisme ne la prévoit pas<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Norbert Calderaro relève toutefois que le Conseil d'État a pu suspendre un arrêté préfectoral autorisant la création d'un plan d'eau abrité sur le fondement de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme. L'arrêt ne précise pas si la décision en cause est une décision d'occupation du domaine public. L'auteur y voit un durcissement du rapport d'opposabilité entre les plans d'urbanisme et les décisions liées à l'utilisation du domaine public (Norbert Caldéraro et Jérôme Lacrouts, *Le littoral*, 2e éd., Le Moniteur 2005, p. 207 et 208.

<sup>27</sup> CE 9 janv. 1980, Consorts Gay, *Dr. adm.* 1980, n° 75.

<sup>28</sup> CE 20 mars 1973, Schwetsoff, préc.



En revanche, la création d'un port de plaisance est régulière dès lors que le projet est expressément prévu par le plan d'urbanisme<sup>29</sup>. C'est d'ailleurs ainsi que se terminera l'affaire « Schwetzoff », la marina ayant été inscrite dans le plan d'urbanisme, elle pourra être régularisée<sup>30</sup>. La création d'un port de plaisance n'est possible que si le document d'urbanisme classe les terrains en zone immédiatement constructible et non pas en zone d'urbanisation future non ouverte à l'urbanisation<sup>31</sup>.

Le Conseil d'État rappelle toutefois que l'aménagement du domaine public maritime ne se limite pas aux prévisions du plan d'urbanisme. La création d'un port de plaisance peut être plus importante que ce que prévoit le plan sans pour autant être incompatible avec lui<sup>32</sup>.

Dans la même logique, des occupations domaniales de faible emprise seront jugées compatibles avec le plan quand bien même elles ne seraient pas expressément prévues. Le Conseil d'État juge par exemple que la construction d'un ponton en bordure du lac d'Annecy n'est pas au nombre des aménagements du domaine public qui, en raison notamment de leur importance, ne peuvent être regardés comme compatibles avec le plan d'occupation des sols que s'ils sont expressément prévus par ce document<sup>33</sup>. C'est également le cas d'un escalier d'accès privatif dont le maintien avait été autorisé par le préfet<sup>34</sup>.

L'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques va au-delà de la stricte compatibilité entre l'usage du domaine public maritime et la vocation de la zone en question. Il ajoute que les autorisations d'occupation domaniales doivent être également compatibles avec la vocation des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques et qu'elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique.

Dans l'affaire « Aquamed »<sup>35</sup>, une concession de cultures marines délivrée pour un élevage de bars a été annulée par le tribunal administratif de Nice puisqu'elle était incompatible avec la vocation balnéaire prévue par le POS pour la plage voisine. Cette décision a été censurée en appel par le Conseil d'État. La Haute juridiction a considéré que l'incompatibilité n'était pas telle que le préfet des Alpes-Maritimes aurait entaché son arrêté d'erreur manifeste d'appréciation<sup>36</sup>.

La Cour administrative d'appel de Douai juge pour sa part que le préfet ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en autorisant un élevage de moules sur bouchots sur l'estran du littoral de Sangatte dès lors qu'il ne fait pas obstacle aux

---

<sup>29</sup> CE 15 févr. 1980, Association pour la protection du site du vieux Pornichet et l'amélioration de son port, *Rec. CE* p. 85 ; *AJDA* 1980, chron. Robineau et Feffer ; *JCP* 1980, II, 19375.

<sup>30</sup> CE 5 nov. 1982, Schwetzoff, *RDP* 1983, p. 955, note Roland Drago.

<sup>31</sup> CE 2 févr. 2004, Association des cinq cantons de la Barre, Association « Pays basque écologie », req. n° 215763, *BJDU* 2004, 177, concl. Denis Piveteau.

<sup>32</sup> CE 4 mai 1979, Association des riverains du front de mer de Saint Raphaël, req. n° 3666.

<sup>33</sup> CE 28 nov. 1986, Perret et Puthod, req. n° 47724, *Dr. adm. comm.* n° 13.

<sup>34</sup> CE 18 oct. 1978, Ministre de l'équipement c/ Association Les amis des chemins de ronde, req. n° 04319 et n° 04459.

<sup>35</sup> TA Nice, 27 avr. 1992, Quandt c/ Préfet des Alpes-Maritimes, *RJE* 2/1993, p. 289, concl. Christian Lambert.

<sup>36</sup> CE 21 juin 1996, SARL Aquamed et autres et Secrétaire d'État à la mer, req. n° 136044 et n° 137008, *Rec. CE*, tables p. 866.

activités traditionnelles de baignade, non plus qu'à la navigation de plaisance et aux autres sports nautiques ainsi qu'au développement de la future base de loisirs sur les terrains avoisinants ou encore aux actions menées par le Conservatoire du littoral<sup>37</sup>.

Le contrôle du juge est donc relativement bienveillant puisqu'il se limite à la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation. Mais il n'en demeure pas moins que la vocation des zones voisines peut être un motif de refus d'autorisation d'occuper le domaine public dès lors qu'il existe une incompatibilité manifeste entre les deux usages.

## **5. La prévision au PLU n'oblige pas le gestionnaire du domaine à délivrer les autorisations d'occupation**

De la même façon que le classement d'un terrain en zone constructible n'oblige pas son propriétaire à construire, la prévision d'une opération sur le domaine public maritime n'oblige nullement l'État ou la collectivité concessionnaire à délivrer l'autorisation d'occupation nécessaire<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> CAA Douai, 24 juill. 2008, SCEA Les bouchots d'Opale, req. n° 07DA01325.

<sup>38</sup> CE 18 nov. 1977, SA Entreprise Marchand, req. n° 00619, *Rec. CE* p. 442.