

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

*Loïc Prieur, Maître de conférences à Sorbonne Université
Avocat spécialiste en droit public et en droit de l'urbanisme au barreau de Brest*

FICHE 6

LA PRISE EN COMPTE DES CULTURES MARINES DANS LES PLU LITTORAUX

Les cultures marines ont incontestablement une place à part sur le littoral. Le législateur a fait de leur préservation et de leur développement l'un des objectifs de la politique d'aménagement (c. env., art. L. 321-1). C'est, avec la pêche, la seule activité économique que le législateur a érigée en destination fondamentale des plages, au même titre que leur usage par le public (c. env. Art. L 321-9). C'est également, toujours avec la pêche, une des rares activités permettant de déroger à l'interdiction de porter atteinte à l'état naturel du rivage (c. gppp. art. L 2124-2). Avec l'agriculture, c'est aussi la seule profession dont les intérêts sont spécifiquement représentés lors des procédures d'élaboration de plan local d'urbanisme. L'article L. 132-7 du Code de l'urbanisme confère en effet la qualité de personne publique associée aux sections régionales de la conchyliculture (voir sur ce point fiche n°4 - Les règles de procédure spécifiques aux PLU littoraux).

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

1. Les zonages de cultures marines et la loi Littoral

L'article L. 321-1 du Code de l'environnement qui dispose que la politique d'aménagement du littoral doit permettre la préservation et le développement des cultures marines s'incarne efficacement dans le dispositif de la loi puisque les dispositions spécifiques au littoral leur font une large place. Tout d'abord, lorsque l'auteur du PLU détermine la capacité d'accueil en application de l'article L. 121-22 du Code de l'urbanisme, il doit tenir compte des activités agricoles et maritimes dont font partie les cultures marines. Ensuite, la loi comporte des dispositions spécifiques aux cultures marines qui facilitent leur implantation dans les espaces qu'elles revendiquent, notamment dans la bande de cent mètres et dans les espaces remarquables et caractéristiques. La loi ELAN du 28 novembre 2018 a également assoupli à leur profit la dérogation au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants.

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

Aux termes de l'article L 121-16 du Code de l'urbanisme : « *en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement* ». L'article L 121-17 ajoute : « *l'interdiction prévue à l'article L. 121-16 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* ».

Les constructions et installations liées à l'aquaculture sont jugées nécessaires à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau¹. Il en va de même d'un atelier de mareyage², même s'il est destiné principalement à l'expédition de coquillages vivants et non à leur conservation ou leur traitement dès lors que la proximité de l'eau est nécessaire notamment pour des raisons sanitaires³.

Certaines décisions introduisent un critère économique et vérifient si l'activité aquacole ne pourrait pas reculer au-delà de la bande de cent mètres dans des conditions économiques normales⁴. Si la création d'un bassin couvert et d'un atelier conchylicole exige la proximité de l'eau, ce n'est pas le cas du logement de l'exploitant et d'un local de vente sur le site de l'exploitation⁵.

La jurisprudence a également rappelé que les changements de destination de bâtiments existants étaient également concernés si bien qu'il n'est pas possible, sauf en espace urbanisé, de transformer un bâtiment de cultures marines en habitation⁶.

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

Les installations liées aux cultures marines sont, dans une certaine mesure, autorisées dans les espaces remarquables et caractéristiques. L'article R. 121-5 qui définit les aménagements légers en application de l'article L. 123-23 autorise « *dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau et liées aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques* ».

¹ CE, 11 février 2004, Sté anonyme France Travaux, req. n° 212855, AJDA 2004, p. 1151

² CE, 23 juillet 1993, Commune de Plouguerneau, req. n° 127513

³ CAA Bordeaux, 24 avril 2003, Commune d'Angoulins-sur-Mer, req. n° 99BX00960

⁴ CAA Nantes, 7 avril 1999, Assoc. « Collectif de protection de la pointe d'Agon » c/ Commune d'Agon-Coutainville, req. n° 97NT00926 et req. n° 97NT011105

⁵ CAA Nantes, 12 février 2018, EURL Ronan Cariou, req. n° 17NT00051

⁶ CAA Marseille, 16 avril 2009, Ministre du transport, req. n° 06MA03505.

Il existe toutefois deux limites. La première est fixée par l'article R. 121-5 lui-même qui précise que les aménagements doivent être conçus pour permettre un retour du site à l'état naturel. La seconde est fixée par la jurisprudence qui a rappelé que les aménagements autorisés au titre de l'article R. 121-5 devaient présenter un caractère « léger », comme le prévoit l'article L. 121-23. Pour le Conseil d'État, une cale à vocation conchylicole, qui consiste en une dalle en béton coulée sur enrochement d'une longueur de 100 mètres et d'une largeur de 6 mètres, ne saurait être regardée comme un aménagement léger⁷.

c. La dérogation au principe de continuité avec les agglomérations et les villages existants au profit des cultures marines

La jurisprudence a rappelé qu'une construction à usage agricole constituait une urbanisation au sens de la loi. Le juge n'a pas souhaité faire bénéficier ce type de construction d'un régime dérogatoire. Le Conseil d'État a posé pour principe qu'en adoptant l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme (devenu C. urb., art. L. 121-8) le législateur a entendu interdire toute opération de construction isolée, fut-ce à usage agricole, dans les communes littorales⁸.

À l'occasion du vote de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole⁹, le dispositif a été modifié. L'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme qui en est issu permet de déroger au principe de continuité avec les agglomérations et les villages existants pour les activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Cette dérogation ne peut jouer qu'en dehors des espaces proches du rivage. L'accord du Préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites doit être obtenu.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a modifié ce dispositif. La nouvelle rédaction de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme supprime la notion d'incompatibilité avec le voisinage des zones habitées. Les règles sont ainsi assouplies puisqu'un plus grand nombre de constructions est désormais susceptible de bénéficier de la dérogation.

Les cultures marines qui étaient absentes du dispositif antérieur sont désormais expressément visées. La loi est plus souple encore à leur égard puisque la dérogation pourra leur être accordée dans les espaces proches du rivage, ce qui demeure interdit pour les constructions agricoles et forestières.

Ce nouveau dispositif est de nature à favoriser le regroupement d'exploitation à travers des projets de lotissement conchylicoles.

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

⁸ CE, 15 oct. 1999, Commune de Logonna-Daoulas, req. n° 198578, BJDU 1999, n° 5, p. 341, concl. L. Touvet

⁹ JO 10 juill. 1999, p. 10231

2. Quel zonage pour les cultures marines à terre ?

Sous le régime des POS, les espaces liés aux cultures marines étaient classés en zone NC¹⁰. Ce choix de zonage s'accordait parfaitement avec la nature des zones NC que l'ancien article R. 123-8 du Code de l'urbanisme réservait à l'utilisation des richesses naturelles. Les services de l'État préconisaient le classement en zone ND des espaces voisins en précisant que le règlement de la zone ne devait permettre que les activités compatibles avec l'aquaculture.

La situation est moins claire dans les PLU puisque, selon les dispositions de l'article R. 151-23, « *Peuvent être autorisées, en zone A (...) Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime* ». Le texte est donc plus restrictif et il offre bien moins de marge de manœuvre aux auteurs des PLU. En pratique, les cultures marines bénéficient d'un zonage A. Deux sous-zones sont généralement créées, l'une pour les installations à terre, l'autre, pour la partie immergée. Le fait que les cultures marines ne soient pas expressément visées par l'article R. 151-23 ne pose pas de problème particulier puisque les activités de cultures marines sont réputées agricoles conformément aux dispositions de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime.

3. Le zonage des cultures marines en mer

L'auteur du PLU peut parfaitement prévoir un zonage à vocation de cultures marines en mer. Les principes dégagés par l'arrêt « Schwetzoff » ont vocation à s'appliquer (voir fiche 1. L'application du PLU en mer). De fait, de nombreuses communes prévoient un zonage en mer pour les cultures marines. Ce zonage est de type A, mais son règlement est souvent différent de la partie terrestre.

Il n'y a pas d'obligation de prévoir un zonage spécifique pour les cultures marines pour permettre à l'État de délivrer les concessions de cultures marines en application des articles R 923-9 et suivants du Code rural et de la pêche maritime. Le Code général de la propriété des personnes publiques exige simplement que les autorisations d'utilisation du domaine public soient compatibles avec la vocation des zones concernées.

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

¹⁰ Circulaire AFU/UT n° 338 du 12 juin 1978 sur la prise en compte des besoins de la conchyliculture et de l'aquaculture dans les documents d'urbanisme.