

## >> 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 1

#### L'APPLICATION DU PLU EN MER

La question du champ d'application spatial 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 de la commune littorale<sup>1</sup>. Contrairement au POS, les PLU sont tenus d'en couvrir l'intégralité puisque l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme interdit les PLU partiels.

La question du champ d'application des PLU en mer est, en revanche, plus complexe. Elle n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte aux années soixante-dix et aux grands contentieux de marinas en Méditerranée dont l'affaire « Schwetsoff » à Bormes-les-Mimosas est le plus significatif<sup>2</sup>.

La problématique de l'application des documents d'urbanisme en mer, pour intéressante qu'elle soit, n'avait guère franchi le cercle des juristes. Il est vrai qu'en dehors de la question de l'application des PLU en bord de mer pour des usages portuaires ou de cultures marines, la question ne présentait pas vraiment d'intérêt pratique. La situation est différente aujourd'hui alors que les projets d'occupation du domaine public maritime, notamment par les énergies marines renouvelables, sont de plus en plus nombreux.

### 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

---

<sup>1</sup> Les communes nouvelles peuvent faire exception. L'article L. 321-2 du Code de l'environnement a été modifié par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (JO 17 mars 2015, p. 4921). En application de ces dispositions, en cas de création d'une commune nouvelle, les règles relatives aux communes littorales ne s'appliquent qu'au territoire des anciennes communes littorales la composant. Le conseil municipal peut toutefois décider de soumettre l'intégralité du territoire de la commune nouvelle au régime des communes littorales.

<sup>2</sup> À la requête de Monsieur Schwetsoff, 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. 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)

les communes<sup>3</sup>. La limite vers le large du territoire communal serait donc de 12 milles marins, largeur de la mer territoriale.

La jurisprudence, si elle n'en confirme pas le fondement constitutionnel, a progressivement rappelé le principe de l'existence d'un territoire de la commune en mer.

C'est tout d'abord en matière de police municipale que l'idée selon laquelle le territoire de la commune littorale ne devait pas se limiter à la terre a germé. Dans une affaire « Commune de Batz-sur-Mer c/ Dame veuve Tesson »<sup>4</sup>, le Conseil 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 pas regagner le rivage. 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>5</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.

L'exercice de cette compétence communale en mer posant d'évidents problèmes pratiques, la loi Littoral limite le pouvoir 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>6</sup>. Même si c'est pour les limiter, ces dispositions législatives confirment que les pouvoirs du maire s'étendent à la partie maritime du territoire communal.

L'arrêt « Starr »<sup>7</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. Pour certains auteurs, 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>8</sup>.

<sup>3</sup> Nguyen Quoc Vinh, La délimitation du littoral, in Jean-Marie Becet et Didier Le Morvan (dir.), *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica 1991, p. 79-107, spécialement p. 102-107.

<sup>4</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.

<sup>5</sup> CE 14 mars 1979, Auclair, *Rec. CE* p. 112 ; *RDP* 1979, p. 1163, note Marcel Waline.

<sup>6</sup> Art. L. 2212-3 et L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

<sup>7</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 Franck Moderne.

<sup>8</sup> Sur cette interprétation, Nguyen Quoc Vinh, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, préc., p. 103.

Il faut attendre 1981 et l'arrêt « Commune de Saint-Quay-Portrieux »<sup>9</sup>, pour que l'existence d'un territoire communal en mer soit clairement affirmée par la Haute juridiction. 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 puisque le terre-plein était situé dans le prolongement des limites de son territoire elle était seule compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme et pour percevoir les taxes. Pour mettre fin à la querelle, le préfet des Côtes du Nord, 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* », constata que la totalité de l'aire du port faisait partie de la commune de Saint-Quay-Portrieux.

Le Conseil d'Etat rejeta le recours pour excès de pouvoir de la commune d'Étables au motif « *qu'à défaut de toute disposition législative ou réglementaire relative à la répartition, entre les communes riveraines de la mer, des eaux maritimes comprises dans le territoire français* » le préfet pouvait valablement se fonder sur le motif tiré de l'intérêt général qui s'attache à ce que les ouvrages d'un port soient situés sur le territoire d'une même commune.

L'arrêt « Commune de Saint-Quay-Portrieux » reconnaît donc expressément que le territoire des communes s'étend en mer et qu'il appartient au préfet d'en assurer la délimitation.

Il faut noter que le Conseil d'État considère 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 de leur territoire maritime. Il a jugé 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 méconnaissait 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>10</sup>. Par cet arrêt, le Conseil d'État écarte du champ d'application de la loi Littoral les espaces marins qui ne sont pas situés à proximité du rivage. La cour administrative d'appel de Nantes confirme cette solution et rejette le moyen tiré de la violation de l'article L. 121-23 relatif aux espaces remarquables pour un parc éolien en mer qui s'étend sur une distance comprise entre 10 et 16 km des côtes<sup>11</sup>. Ces décisions ne concernent toutefois que le champ d'application de la loi Littoral et elles ne remettent pas en cause l'existence d'un territoire communal en mer s'étendant plus au large.

---

<sup>9</sup> CE 20 février 1981, Commune de Saint-Quay-Portrieux, *Rec. CE* p. 96 ; *AJDA* 1981, p. 476 ; *D.* 1982, p. 351, note Franck Moderne.

<sup>10</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.

<sup>11</sup> CAA Nantes, 2 oct. 2017, Association Libre horizon et autres, req. n° 16NT03382. – V. aussi CAA Nantes, 15 mai 2017, Association de Protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite, req. n° 16NT02321 - CAA Nantes, 20 juin 2017, Association de protection du site des Petites Dalles, req. n° 16NT02757. - A. Fourmon, Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables : Énergie - Environnement – Infrastructure 2017, chron. 2

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 pas délimité.

## 2. Le PLU doit-il s'appliquer en mer ?

L'existence d'un territoire de la commune en mer pose naturellement la question de l'exercice de ses compétences sur cet espace. En matière d'urbanisme, la jurisprudence rappelle que le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire communal, y compris dans sa partie maritime. A défaut, il encourt l'annulation (a). Si la jurisprudence des années 1970 admettait que la couverture du domaine public maritime pouvait être implicite, les auteurs des PLU contemporains doivent prévoir des dispositions expresses (b).

### a. Le PLU doit couvrir le territoire maritime de la commune

Le Conseil d'État a, dès l'arrêt « Schwetzoff » du 30 mars 1973<sup>12</sup>, dégagé le principe de l'applicabilité des documents d'urbanisme locaux au domaine public maritime. Dans cette affaire, le requérant contestait la légalité d'un arrêté du ministre de l'aménagement du territoire autorisant la construction d'une marina sur le domaine public maritime sur la commune de Bormes-les-Mimosas au motif qu'il était incompatible avec le plan d'urbanisme.

La question posée au juge était originale car si la commune de Bormes-les-Mimosas était couverte par un plan d'urbanisme, celui-ci ne comportait aucune disposition expresse relative au rivage sur lequel le projet était prévu.

Le Conseil d'Etat, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement Gilbert Guillaume<sup>13</sup>, a considéré 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* ».

L'arrêt « Schwetzoff » est donc innovant puisque même si le plan d'urbanisme de la commune ne comportait aucune disposition relative au domaine public maritime, le juge a estimé qu'il fallait y voir une volonté de l'auteur du plan de préserver la vocation du domaine. Il en a alors déduit que toute occupation non conforme à cette vocation n'était pas compatible avec le plan d'urbanisme. Ce principe a été rappelé à plusieurs reprises par la jurisprudence<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> CE ass. 30 mars 1973, précité

<sup>13</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'Etat » (RA 1974, p. 511).

<sup>14</sup> Voir par exemple, CE 9 janv. 1980, Consorts Gay, *Dr. adm.* 1980, n° 75, 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 chronique 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.

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>15</sup>. Le PLU doit pour cela pouvoir s'appliquer en mer. Dans le même esprit, l'article L 132-7 code de l'urbanisme<sup>16</sup> 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.

Tous ces indices en faveur de l'application des documents d'urbanisme sur le domaine public maritime sont confirmés par la jurisprudence récente qui rappelle que l'absence de zonage en mer est une cause d'annulation d'un PLU.<sup>17</sup>

#### b. Le PLU doit-il expressément prévoir un zonage en mer ?

Sous le régime des plans d'urbanisme antérieurs à la loi d'orientation foncière de 1967, le Conseil d'État avait jugé que même s'il ne comportait aucune disposition spécifique au domaine public, le plan d'urbanisme produisait toutefois des effets.

S'il semble clair, le principe est ancien et son adaptation au régime des PLU doit être questionnée. À suivre le raisonnement tenu en 1973 par le Conseil d'État, un PLU qui ne prévoirait aucun zonage sur le domaine public maritime naturel serait réputé comporter un zonage implicite laissant au domaine sa vocation normale.

Cette analyse n'est probablement pas transposable aux PLU puisque l'article L 151-9 du code de l'urbanisme dispose que le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. La nécessaire délimitation des zones suppose que le règlement prenne expressément position sur l'application du PLU en mer. En revanche, dans la mesure où l'article L 151-2 du code de l'urbanisme ne rend pas le document graphique obligatoire, il n'y a pas lieu de prévoir une cartographie qui couvrirait l'intégralité du territoire communal en mer. Ce document graphique n'aura d'utilité que si un zonage particulier est prévu sur le domaine public maritime.

En l'absence de projet particulier sur le domaine public, l'auteur du PLU pourra prévoir une zone N dont le règlement rappellera qu'elle s'étend sur l'intégralité de la partie maritime du territoire communal.

### 3. Le contenu du PLU sur le domaine public maritime

Pour la partie terrestre de la commune, la jurisprudence rappelle de manière constante que les auteurs des PLU peuvent déterminer l'affectation future des différents secteurs sans être liés par les modalités existantes d'utilisation des sols dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme<sup>18</sup>. La question se pose différemment lorsque le domaine public maritime est en cause puisque cet espace est déjà affecté par la loi à certains usages.

<sup>15</sup> Art. L. 121-23 du code de l'urbanisme.

<sup>16</sup> Voir fiche n°4, Les règles de procédure spécifiques aux PLU littoraux

<sup>17</sup> TA Rennes, 22 nov. 2012, Epoux Cailloce, req. n° 1003623 - Confirmé par CAA Nantes, 10 oct. 2014, Association des habitants du littoral du Morbihan, req. n° 13NT00220

<sup>18</sup> Par exemple CE 7 avr. 1993, Mme Coudrier-Priou, req. n° 110957.

Dès lors que l'auteur du PLU envisage une affectation particulière au domaine public maritime, il doit prévoir un zonage spécifique. Celui-ci obéira à des règles différentes selon qu'il concerne le domaine public maritime naturel (a) ou le domaine public maritime artificiel notamment portuaire (b).

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

Les auteurs du PLU sont tenus par la vocation du domaine public maritime et ils ne peuvent prévoir des affectations qui seraient incompatibles avec son usage normal par le public.

##### ■ La définition de l'usage normal du domaine public maritime naturel

Le domaine public maritime est affecté à l'usage libre et gratuit par le public. Ce droit d'accès à la mer, notamment pour se baigner, a été rappelé par l'arrêt « Vernes » du 19 mai 1858<sup>19</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 a été rappelé en 1863<sup>20</sup>.

Un siècle plus tard, le Conseil d'État a confirmé cette vocation première des plages à l'occasion de l'arrêt « Commune de Saint-Brévin-les-Pins »<sup>21</sup>. La Haute juridiction était saisie d'une demande d'annulation d'un jugement du tribunal 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 Conseil d'État a confirmé 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* ».

Cet usage du domaine public rappelé par la jurisprudence est consacré par le législateur. A cette fin, l'article L. 321-9 du code de l'environnement dispose que « *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 son usage normal

La jurisprudence a posé le principe que les affectations données par le plan d'urbanisme devaient nécessairement être compatibles avec l'appartenance au

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

<sup>20</sup> CE 30 mars 1863, Bourgeois c/ Ville de Boulogne, *D.* 1863, III, p. 64.

<sup>21</sup> CE 3 mai 1963, Commune de Saint-Brévin-les-Pins, *RDP* 1963, p. 1174, note Marcel Waline.

domaine public maritime. Un plan d'urbanisme ne peut donc pas affecter ce domaine à de l'habitat<sup>22</sup>. Une zone naturelle ne pose, en revanche, pas de difficulté. 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>23</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>24</sup>.

La jurisprudence estime donc qu'une zone naturelle est compatible avec l'affectation domaniale. Le règlement du PLU n'ayant plus de contenu obligatoire depuis l'entrée en vigueur du décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme, le règlement écrit de cette zone pourra se borner à rappeler qu'elle est réservée aux seuls usages conformes à la vocation du domaine public maritime naturel.

#### **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 public 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.

---

<sup>22</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>23</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>24</sup> CE 27 févr. 1987, Association Les amis du pays entre Mès et Vilaine, req. n° 74255, Rec. CE, tables p. 1002.

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

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'urbanisme 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 jusque-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

Aux termes de l'article L 152-1 du code de l'urbanisme, les autorisations d'occuper le sol sont assujetties à une obligation de conformité avec les dispositions du plan local d'urbanisme. 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. Aux termes de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques « *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 de l'opposabilité du PLU n'est donc pas l'article L. 152-1 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<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

---

<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).



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'endiguage 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>.

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

---

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

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

<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, chronique 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.

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 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. Le zonage 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>.

## **6. L'exigence d'un permis de construire pour les constructions situées sur le domaine public maritime**

Le fait qu'une construction soit située sur le domaine public maritime ne la dispense pas d'être précédée d'un permis de construire conforme au PLU<sup>39</sup>.

---

<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. Pour une illustration récente, voir CAA Nantes, 18 décembre 2018, Association des pêcheurs plaisanciers de port Merrien, req. n° 17NT02154 (élevage d'algues sur le DPM compatible avec le zonage du PLU).

<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.

<sup>39</sup> CAA Bordeaux, 13 avril 2017, n° 16BX00341 à propos de la construction d'une terrasse pour un restaurant sur le DPM

L'article L 421-5 du code de l'urbanisme dispense toutefois de toute formalité certaines constructions du fait de leur implantation en mer, sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer. Aux termes de l'article R 421-8-1 du code de l'urbanisme, les constructions visées sont les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices ainsi que celles utilisant l'énergie thermique des mers.