

>> 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 4

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE SPÉCIFIQUES AUX PLU LITTORAUX

La procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme littoral n'est pas très différente de celle d'un plan local d'urbanisme portant sur une autre partie du territoire. Elle comporte néanmoins quelques aspects spécifiques, objets de la présente fiche.

1. Les personnes publiques associées spécifiques aux PLU littoraux

Les personnes associées à l'élaboration des PLU sont énumérées par l'article L 121-7 du code de l'urbanisme. Pour les PLU des communes littorales, les sections régionales de la conchyliculture ont également la qualité de personnes publiques associées¹.

La délibération qui prescrit la révision devra donc leur être notifiée conformément aux dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme. Cette formalité est essentielle puisque le défaut de notification peut entraîner l'annulation de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme². La SRC pourra être consultée à sa demande lors de la procédure d'élaboration du PLU comme le prévoit l'article L. 132-11 du code de l'urbanisme. Lorsque le projet de PLU aura été arrêté par le conseil municipal, il devra être soumis pour avis à la SRC (c. urb. Art. L 132-11)³. Cet avis sera joint au dossier d'enquête (c. urb., art. R. 153-8).

Cette procédure sera également suivie en cas de révision d'un plan local d'urbanisme. Elle est plus légère en matière de modification puisque, dans cette hypothèse, le projet de PLU modifié est simplement notifié aux personnes publiques associées avant l'enquête publique sans qu'un avis soit attendu en retour. Enfin, dans le cadre d'une révision simplifiée, l'avis des personnes publiques associées sera recueilli au cours d'une réunion conjointe à l'initiative du maire. Le compte rendu de cette réunion fait partie du dossier d'enquête publique.

Toujours en matière de personnes publiques associées ou consultées, la question se pose de savoir si des communes insulaires ou des communes séparées les

¹ Ce qui suppose naturellement qu'une telle section existe dans la région concernée (CAA Marseille, 12 févr. 2010, SCI Caprile, req. n° 07MA03600).

² CE 10 févr. 2010, Commune de Saint-Lunaire, req. n° 327149 : « la délibération du 27 mars 2002 prescrivant la révision du plan d'occupation des sols sous la forme d'un plan local d'urbanisme devait être notifiée à la section régionale de la conchyliculture afin que celle-ci puisse demander à être associée à l'élaboration de ce nouveau document d'urbanisme ; qu'il est constant que cette délibération ne lui a pas été notifiée ; que, par suite, ce vice de procédure entache également d'illégalité la délibération du 17 février 2005 ».

³ L'absence d'avis de la SRC n'est toutefois pas une cause d'annulation systématique. La Cour administrative d'appel de Marseille juge ainsi que dès lors que la SRC atteste qu'elle n'aurait pas répondu si elle avait été consultée et que la commune ne comporte pas d'exploitation conchylicole, le défaut de consultation est sans influence sur la légalité de la décision (CAA Marseille, 30 juillet 2013, Commune de Porto-Vecchio, n° 11MA02797).

unes des autres par un estuaire ou une rade peuvent être qualifiées de communes limitrophes au sens de l'article L 153-17 code de l'urbanisme. Ces dispositions permettent aux maires des communes concernées d'être consultés à leur demande sur le projet de PLU arrêté. La réponse est en principe affirmative puisque dès lors que le territoire des communes se prolonge en mer, une commune insulaire a nécessairement des voisines continentales. La prudence commanderait donc de répondre favorablement à une demande de consultation.

2. L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale n'est pas spécifique aux PLU littoraux. Ils y sont toutefois soumis de manière systématique conformément aux dispositions de l'article R 104-10 du code de l'urbanisme.

Cette procédure est également applicable aux schémas d'aménagement prévus à l'article 121-30 du code de l'urbanisme (c. urb. Art. R 104-17). Cet article est issu de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il permet à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale d'établir un schéma d'aménagement dans le but de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations sur ces espaces, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral. Le schéma peut, à titre dérogatoire, et afin de réduire les nuisances ou dégradations et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande de cent mètres dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.

3. L'accord du préfet et de la commission départementale des paysages, de la nature et des sites dans les espaces proches du rivage

Le législateur a encadré la compétence des communes puisque l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est soumise à des conditions particulières. L'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme distingue trois cas de figure :

- L'urbanisation est motivée et justifiée par le plan local d'urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
- L'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer ;
- L'urbanisation est autorisée par le préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

En l'absence de PLU fixant des critères spécifiques pour l'extension de l'urbanisation et en l'absence de SCOT, de SMVM ou de schéma régional, une telle extension doit être autorisée par le préfet après avis de la commission

départementale de la nature, des paysages et des sites⁴. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites ne doit pas être interrogée de manière générale. La saisine doit préciser les secteurs pour lesquels l'avis est sollicité⁵. La communication par le préfet, sans émettre aucune réserve, de l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites vaut accord au titre de l'article L. 121-23⁶. Le préfet n'est pas en situation de compétence liée vis-à-vis de l'avis de la commission⁷.

Le II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme issu de la loi Littoral du 3 janvier 1986 disposait que l'accord du préfet était donné après demande motivée de la commune. Dans le cadre d'un document d'urbanisme, la saisine du préfet était logiquement de la compétence de l'organe délibérant⁸. Cette solution n'est plus d'actualité. Depuis la modification du livre 1er du Code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015, l'article L. 121-13 ne précise plus que la commune doit motiver sa demande d'accord. Une délibération du conseil municipal n'est donc plus exigée.

La cour administrative d'appel de Nantes avait jugé que l'avis de la commission départementale de la nature, de l'environnement et des sites, donné au préfet dans le cadre de l'examen par ce dernier de l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage en application des dispositions de l'article L. 121-13 du Code l'urbanisme, n'était pas au nombre des documents énumérés par les dispositions de l'ancien article R. 123-1 du Code l'urbanisme qui régissait la composition d'un PLU et ne pouvait en outre être regardé comme émanant d'une personne publique ou d'un organisme visé par les dispositions de l'ancien article L. 121-4 dudit code. Dans ces conditions, son absence au dossier d'enquête publique n'était pas susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure d'élaboration du PLU⁹. Cette décision n'est plus d'actualité puisque l'article R. 123-8, 4° du Code de l'environnement dispose que le dossier d'enquête publique comprend au moins « lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme ». L'avis rendu par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites doit donc être joint au dossier d'enquête. Toutefois, conformément à la jurisprudence Danthony¹⁰, l'absence de cet avis au dossier d'enquête n'entraînera l'illégalité du PLU que si elle a nui à l'information complète de la population ou été de nature à exercer une influence sur le sens de la délibération attaquée¹¹.

⁴ CE, 28 déc. 2016, n° 392878, préc. n° 25. – CAA Nantes, 3 avr. 2015, n° 14NT03271, préfet Morbihan

⁵ TA Rennes, 4 mai 2005, n° 041148, Anicette Jacopin : AJDA 2005, p. 1857, obs. R. Léost

⁶ CE, 28 déc. 2016, préc.

⁷ CE, 14 nov. 2014, n° 359457, Assoc. interptale et interne pour protection lac de Sainte-Croix, son environnement, lacs et sites du Verdon

⁸ CE, 30 déc. 2009, n° 323069, Cne Séné

⁹ CAA Nantes, 28 oct. 2011, n° 09NT03022

¹⁰ CE, 23 déc. 2011, n° 335033

¹¹ A propos de l'avis rendu en application de l'article L. 121-27 relatif aux espaces boisés significatifs CAA Nantes, 15 nov. 2017, n° 15NT02782, SCI Ar Mor Braz

Il faut enfin noter que la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme lorsque le préfet donne son accord à l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. Le Conseil d'État considère que la responsabilité de l'État est engagée pour faute simple¹². Une telle faute sera commise non seulement si le préfet méconnaît les termes de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme en autorisant une extension non limitée de l'urbanisation, mais également, en autorisant une urbanisation sur un espace qui doit être protégé au titre d'une autre disposition de la loi Littoral. En autorisant l'extension de l'urbanisation d'un projet illégal au regard des règles de l'article L. 121-16 relatif à la bande littorale de cent mètres, le préfet commet une faute qui entraîne la responsabilité de l'État à hauteur de 50 % du préjudice causé¹³. C'est également le cas lorsque le préfet donne son accord à la zone d'un PLU qui se révèle contraire aux dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme¹⁴.

4. La consultation de la CDNPS pour les espaces boisés significatifs et pour la dérogation à l'interdiction de créer des routes nouvelles

Le code de l'urbanisme prévoit que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites doit être consultée pour avis préalablement au classement des espaces boisés les plus significatifs (a) et dans le cadre de la dérogation à l'interdiction de créer des routes nouvelles (b).

a. La consultation de la commission départementale de la nature des paysages et des sites pour les espaces boisés significatifs

L'article L. 113-1 du code de l'urbanisme permet de protéger de manière spécifique les espaces boisés. Ce classement se superpose au zonage du document d'urbanisme. Il interdit tout changement d'affectation et entraîne le rejet de plein droit des demandes d'autorisation de défrichement.

Dans les communes littorales, l'article L 121-27 impose le classement à ce titre des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs. Une fois que l'espace boisé est qualifié de significatif, la commune ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle est en situation de compétence liée pour procéder à son classement au titre de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme¹⁵.

L'article L. 121-27 impose à la commune de recueillir l'avis conforme de la commission départementale des sites sur les espaces boisés significatifs. Cette consultation sera réalisée avant l'arrêt du projet de PLU. L'avis rendu par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites doit être joint au dossier d'enquête (voir sur ce point supra n° 3).

¹² CE, 7 févr. 2003, n° 223882, secr. d'État log. c/ SNC Empain-Graham, AJDA 2003, p. 1238

¹³ CAA Nantes, 10 nov. 2009, n° 08NT01567, Groupama Loire-Bretagne

¹⁴ CE, 8 avr. 2015, n° 367167, min. Égalité des territoires et Logement

¹⁵ CE, 14 novembre 1990, Mme Collin, req. n° 109154, D. 1991, Jurispr. p. 148, Note Hubert Charles

Lorsqu'une commune envisage de déclasser un espace boisé classé en application du dernier alinéa de l'article L. 121-27, il lui appartient de saisir pour avis la CDNPS et de ne prendre la délibération de déclassement qu'après avis de cette commission¹⁶. Un tel déclassement ne peut toutefois intervenir que si le classement initial n'était pas justifié. En effet, dès lors qu'une parcelle appartient à un espace boisé significatif, son déclassement est impossible alors même qu'une autre surface boisée serait protégée en compensation¹⁷.

b. **La consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites pour la création de route**

C'est aujourd'hui l'article L. 121-6 qui organise le régime des routes sur les communes littorales. Le premier alinéa de l'article interdit les nouvelles routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage. Le second alinéa interdit la création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou la création de route en corniche. Enfin, le troisième alinéa dispose que les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent pas être établies sur le rivage, ni le longer. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou à l'insularité.

La mise en œuvre de cette exception est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites qui doit se prononcer sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature.

5. **L'accord ministériel pour la dérogation au profit des stations d'épuration**

L'article L. 121-5 du Code de l'urbanisme dispose qu'à titre exceptionnel et lorsqu'elles ne sont pas liées à une opération d'urbanisation nouvelle, les stations d'épuration peuvent être autorisées par dérogation aux dispositions spécifiques au littoral. Ces dispositions sont issues d'un amendement parlementaire¹⁸ qui a permis la régularisation de la station d'épuration de Toulon au Cap Sicié dont le permis de construire avait été annulé. Le Conseil d'État avait alors considéré qu'une station d'épuration avec rejet en mer ne constituait pas une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau au sens de l'article L. 121-17 du Code de l'urbanisme¹⁹. Dans un premier temps applicables aux seules stations d'épuration avec rejet en mer, ces dispositions concernent toutes les stations d'épuration depuis la loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

C'est désormais l'article R. 121-1 du Code de l'urbanisme qui détermine les autorités compétentes (avant la nouvelle codification, cette question était réglée

¹⁶ CAA Bordeaux, 6 janv. 2009, Commune de l'Étang Salé, req. n° 07BX00389.

¹⁷ CAA Douai, 27 nov. 2014, n° 13DA00373, Assoc. sauvegarde site de Sainte-Adresse

¹⁸ L. n° 94-112, 9 févr. 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme : JO 10 févr. 1994, p. 2271

¹⁹ CE, 19 mai 1993, n° 124983, Assoc. « Les Verts Var »

par l'article L. 146-8). Il n'apporte pas de changement puisque c'est toujours l'accord des ministres chargés de l'Urbanisme et de l'Environnement qui doit être recherché. L'accord ministériel doit être demandé préalablement à la délivrance du permis de construire par l'autorité compétente.

La jurisprudence a également précisé que cet accord devait être obtenu avant l'approbation de la révision simplifiée d'un plan d'urbanisme communal qui a pour finalité l'implantation d'une station d'épuration à un emplacement déterminé par le règlement révisé et non pas lors de la demande de permis de construire²⁰.

6. L'avis de la CDPENAF pour la création d'un STECAL lié à un hameau nouveau intégré à l'environnement

En 2014, le Conseil d'État a donné une définition du hameau nouveau intégré à l'environnement. Il rappelle qu'un permis de construire ne peut être délivré sur le fondement de ces dispositions pour la réalisation d'une construction qui n'est pas en continuité avec les agglomérations et villages existants qu'à la condition que le projet soit conforme à la destination d'une zone délimitée par le document local d'urbanisme, dans laquelle celui-ci prévoit la possibilité d'une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales²¹.

Au-delà de l'intérêt d'avoir rappelé les critères du hameau nouveau intégré à l'environnement, l'arrêt retient l'attention dans la mesure où il impose la création d'un secteur spécifique dans le PLU.

Cette condition nouvelle ne ressort pas de la lettre de l'article L. 121-8 dans sa rédaction antérieure à la loi ELAN. Elle repose sur l'idée que le hameau nouveau intégré à l'environnement ne peut être révélé au stade du permis de construire mais qu'il doit être conçu dès le PLU. Les auteurs du document d'urbanisme doivent donc non seulement en préciser la localisation mais, plus encore, en définir les caractéristiques.

Par définition, le hameau nouveau intégré à l'environnement est situé à l'écart de l'agglomération et il ne peut pas prendre appui sur un hameau existant dont l'extension est interdite²². Il sera projeté dans un espace non bâti ou ne comportant que quelques constructions isolées. Cet espace sera, selon le cas, situé en zone naturelle ou agricole. Il serait donc logique que le hameau nouveau intégré à l'environnement respecte les règles d'urbanisme spécifiques à ces espaces. Or, dans les zones agricoles ou naturelles, les constructions nouvelles

²⁰ CAA Marseille, 12 avr. 2012, n° 10MA02277, Cne Leucate

²¹ CE, 3 avr. 2014, n° 360902, Cne Bonifacio : JurisData n° 2014-006564 ; BJDJ 2014, n° 3, p. 189, concl. X. de Lesquen ; JCP A 2015, n° 14, p. 2088, chron. R. Vandermeeren ; Environnement et dév. durable 2014, comm. 59, n° 7, M. Sousse. – L. Prieur, La notion de hameau nouveau intégré à l'environnement dans la loi Littoral. À propos de l'arrêt du Conseil d'État « Commune de Bonifacio » du 3 avril 2014 : Rev. jur. env. 2015, p. 743, n° 4

²² CE, 27 juillet 2009, Commune du Bono, req. n° 306946

ne sont admises qu'à la condition de s'inscrire dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) prévus par l'article L 151-13 du code de l'urbanisme.

Ces secteurs font l'objet de l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il convient de relever que la loi ELAN du 23 novembre 2018 a modifié l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme. La version en vigueur ne prévoit plus la possibilité de concevoir des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Le V de l'article 42 de la loi ELAN prévoit toutefois des dispositions transitoires. La suppression des hameaux nouveaux est sans effet sur les autorisations d'urbanisme délivrées avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN. Elle sera également sans effet sur les autorisations d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 et sur les procédures de révisions, de mises en compatibilité ou modifications de documents d'urbanisme approuvées avant cette date.

7. La procédure transitoire de modification simplifiée pour intégrer les secteurs déjà urbanisés de la loi ELAN

La loi ELAN du 28 novembre 2018 a modifié l'article L 121-8 du code de l'urbanisme pour permettre aux documents d'urbanisme de prévoir des constructions dans les secteurs déjà urbanisés. Ces secteurs doivent être localisés par le SCOT et délimités par le PLU.

Le II de l'article 42 de la loi ELAN dispose que les secteurs urbanisés pourront être intégrés dans les SCOT par une procédure de modification simplifiée. Cette procédure devra avoir été engagée avant le 31 décembre 2021. Pendant cette période, les secteurs urbanisés pourront également être délimités dans les PLU par une procédure de modification simplifiée.