

## >> 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 INTRODUCTIVE

Comment écrire un plan local d'urbanisme (PLU) littoral ? Répondre à cette question suppose tout d'abord de définir ce qu'est un PLU *littoral*. La réponse n'est pas simple car l'existence d'une définition du littoral est une interrogation récurrente de la doctrine. « *Le "littoral", constate Yves Prats, est une notion beaucoup moins précise que ne le laisserait croire la fréquence extrême de son utilisation dans le vocabulaire politique et journalistique* »<sup>1</sup>. Le même constat est fait par les professeurs Jean-Marie Bécet et Didier Le Morvan : « *littoral et mer côtière sont devenus très récemment objets de droit alors qu'ils ne répondent à aucune définition issue du droit* »<sup>2</sup>. Norbert Calderaro relève pour sa part qu'il « *n'existe pas de définition juridique précise, mesurable, incontestable de la notion de littoral qui a pourtant supplanté au cours des deux dernières décennies le vocable de côtes dans la terminologie administrative et institutionnelle de la France* »<sup>3</sup>.

À défaut d'une définition incontestable, cette étude aborde le PLU littoral comme celui applicable dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement issu de la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral. Il s'agit donc, d'une part, des communes riveraines de la mer, c'est-à-dire des communes dont une partie du territoire est en contact avec la mer<sup>4</sup> et, d'autre part, des communes riveraines des estuaires désignées par le décret du 29 mars 2004<sup>5</sup>.

Ceci étant posé, la tâche de l'auteur du PLU d'une commune littorale est-elle si originale qu'il soit utile de lui consacrer des développements ? A première vue, la

---

<sup>1</sup> Yves Prats, Vers une politique du littoral, AJDA déc. 1978, p. 601

<sup>2</sup> Jean-Marie Bécet et Didier Le Morvan, Le droit du littoral et de la mer côtière, *Économica*, 1991, Introduction, p. 5

<sup>3</sup> Norbert Caldéraro, Droit du littoral, *Le Moniteur*, 2005, p. 12 et s.

<sup>4</sup> Dans les estuaires, la mer remonte jusqu'à la limite transversale de la mer (CE, 14 nov. 2012, Société Néo Plouvien, req. n° 347778, BJDU 2013, n° 1, p. 23, concl. X de Lesquen, R. Vandermeeren ; JCP A 2013, 2303, M. Sousse ; Environnement et dév. durable 2013, comm. 12 ; CE, 12 nov. 2014, Commune de Pont-Aven, req. n° 369147, Lebon, p. 341 ; JCP A 2015, 2238, chron. R. Vandermeeren. - P.-S. Hansen, La détermination des rivages de la mer : JCP A 2015, 2342). En l'état de la jurisprudence, les communes dont une partie du territoire se situe en aval de la limite transversale de la mer sont des communes riveraines de la mer. Les communes dont le territoire est intégralement situé en amont de cette limite mais en partie en aval de la limite de salure des eaux sont riveraines d'un estuaire.

<sup>5</sup> Le décret du 29 mars 2004 (c. env., art. R. 321-1) a identifié 87 communes riveraines d'estuaires et de deltas participant aux équilibres écologiques et économiques littoraux. Ces communes sont des communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Conformément aux dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, elles appliquent les dispositions particulières au littoral.

réponse pourrait être négative car le code de l'urbanisme ne fait pas du PLU littoral un objet particulier. Il le soumet au droit commun des documents d'urbanisme. Pourtant, les particularités de l'écriture du PLU dans un espace littoral méritent que l'on s'y attarde.

Le champ d'application spatial du PLU littoral est déjà une source d'interrogation. Pour une commune « terrienne », il n'y a pas de difficulté. Le PLU, puisqu'il ne peut être partiel, couvre l'intégralité de la circonscription communale jusqu'aux frontières avec les communes voisines. L'auteur du PLU littoral n'est pas confronté à un territoire aussi clairement borné. Côté terre naturellement, il n'y a pas d'incertitude. Du côté de la mer, en revanche, les choses ne sont pas aussi simples. Au fil des contentieux, la jurisprudence a consacré le principe d'un territoire communal en mer. D'autres décisions ont affirmé que les documents d'urbanisme pouvaient se prolonger en mer. Il semble donc que l'on peut tenir pour acquis que l'auteur du PLU ne doit pas se limiter aux seules parties émergées de son territoire, il peut aussi établir un zonage en mer.

Il ne s'agit évidemment pas d'établir par le PLU un plan d'utilisation de la mer. Le PLU est conçu pour encadrer l'usage du sol, il ne peut pas traiter des questions de pêche et de navigation. Il existe pour cela un document d'urbanisme spécialisé : le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Le PLU peut, en revanche, s'occuper du sol immergé, le rivage de la mer et le sol de la mer territoriale, qui sont des composantes du domaine public maritime. Il peut également se préoccuper du domaine public portuaire. C'est le principe posé en 1973 par la jurisprudence « Schwetzoff » à l'occasion de l'affaire de la marina de Bormes-les-Mimosas.

Mais établir un zonage sur le domaine public maritime soulève des questions autrement plus complexes qu'établir un zonage à terre. La vocation établie par le PLU ne peut, en effet, pas s'affranchir de la vocation du domaine public maritime, qu'il soit naturel ou artificiel. Pour le premier, la jurisprudence a posé le principe, il y a plus de 150 ans, qu'il était affecté à l'usage libre et gratuit par le public. Pour le second, il est affecté au service public portuaire. Les seuls zonages admissibles seront donc ceux qui sont compatibles avec l'affectation domaniale. La jurisprudence n'est pas abondante sur la question, mais les principes semblent clairement posés (**Fiche 1. L'application du PLU en mer**).

L'auteur du plan d'urbanisme littoral est confronté à une autre question. Peut-être plus que d'autres parties du territoire, le littoral est couvert par plusieurs strates d'instruments de planification et de dispositions législatives relatives à l'usage du sol. Une commune littorale est soumise à la loi Littoral et, éventuellement, à une des directives territoriales d'aménagement (DTA) approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement<sup>6</sup>, aux dispositions d'un SMVM ou d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

En principe, l'auteur du PLU est simplement tenu de respecter le document immédiatement supérieur en vertu du principe de compatibilité hiérarchiquement limité. En pratique, les choses ne sont pas aussi simples. Quelle doit être l'attitude de l'auteur du PLU s'il constate que le SCOT ou la DTA ne comporte pas de dispositions permettant la mise en œuvre de la loi Littoral ou si cette mise en

---

<sup>6</sup> L'article 13 de la loi du 12 juillet 2010 dispose que les DTA approuvées avant la publication de la loi, soit avant le 13 juillet 2010, conservent les effets prévus par l'ancien article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Les nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durable ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme ou aux décisions liées à l'usage du sol.

œuvre est partielle ou encore illégale ? La jurisprudence récente, applicable tant aux SCOT qu'aux DTA, rappelle que l'auteur du PLU littoral ne doit pas s'en tenir à une lecture stricte du principe de compatibilité hiérarchiquement limité mais qu'il doit appliquer la loi Littoral à travers les précisions apportées par le SCOT ou par la DTA sous réserve que ces documents comportent des dispositions suffisamment précises et compatibles avec la loi elle-même.

Des questions de même nature se posent au contentieux. Que peut faire un requérant face à un PLU qui reproduit une violation de la loi Littoral prévue par le SCOT ou par la DTA ? Est-il contraint d'attaquer un par un les permis de construire en se fondant directement sur la loi Littoral faute de pouvoir soulever l'exception d'illégalité du SCOT ? La jurisprudence récente permet d'apporter des réponses claires à ces questions (**Fiche 2. Les normes qui s'imposent aux PLU littoraux**).

Lorsqu'il aura identifié la norme de référence, l'auteur du PLU littoral devra s'attacher à la retranscrire. C'est alors que surgissent de nombreuses questions pratiques : Faut-il représenter la bande de cent mètres, faut-il matérialiser les espaces remarquables ou les espaces proches du rivage ? Quelle zone faut-il choisir pour préserver les coupures d'urbanisation ? Comment classer les espaces qui ne sont pas des agglomérations ou des villages existants ? Lorsque l'auteur du PLU rédigera le rapport de présentation devra-t-il expliquer comment il a traduit la loi Littoral à son territoire ? C'est à toutes ces questions pratiques que nous tenterons d'apporter une réponse (**Fiche 3. La traduction de la loi Littoral dans les PLU littoraux**).

L'auteur du PLU littoral devra faire preuve d'une grande vigilance car les règles de procédure, déjà nombreuses pour un PLU en général, le sont encore plus pour un PLU littoral. Il faudra, entre autres, se souvenir que les sections régionales de la conchyliculture sont des personnes publiques associées et que les PLU qui comportent au moins une commune littorale sont assujettis à évaluation environnementale<sup>7</sup>. Il faudra soumettre certains des choix à la commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS) pour avis. Or, le respect des règles de procédure, indispensable pour protéger le citoyen de l'arbitraire, est scruté par les requérants qui y voient des moyens d'annulation potentiels. Même si la loi et la jurisprudence limitent aujourd'hui les effets des vices de procédure, la sécurité juridique commande d'y prêter une grande attention (**Fiche 4. Les procédures spécifiques aux PLU littoraux**).

L'auteur du PLU littoral doit faire face à des problématiques spécifiques, insuffisamment prises en compte par le passé, et notamment la submersion marine. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure ce risque peut être intégré dans les PLU littoraux qui sont sur ce point complémentaires des plans de prévention des risques (**Fiche 5. La prise en compte de la submersion marine dans les PLU littoraux**).

Enfin, l'élaboration d'un PLU sur le littoral confronte son auteur aux usages multiples et parfois contradictoires de cet espace. Le PLU est l'occasion de faire des choix politiques afin d'organiser la cohabitation des activités et éventuellement d'en privilégier certaines. Parmi celles-ci, les cultures marines et la conchyliculture en particulier occupent une place importante sur le littoral. L'espace dont elles ont

---

<sup>7</sup> Article R 104-10 du code de l'urbanisme

besoin est toutefois revendiqué par d'autres activités, notamment la navigation ou le tourisme. Le législateur a pris conscience des enjeux puisqu'il a rappelé que les activités de pêches et de cultures marines constituaient la destination fondamentale des plages, à égalité avec leur usage par le public. La loi assure l'effectivité de ce principe en associant les sections régionales de la conchyliculture à la procédure d'élaboration du PLU. Les conchyliculteurs se voient ainsi conférer une place que n'a aucune autre profession liée au littoral. L'auteur du plan d'urbanisme doit, s'il souhaite réserver des sites pour les cultures marines, prévoir un zonage spécifique. Mais, là encore, des questions se posent : quel doit être le zonage mis en place ? Les anciens POS comportaient des zones NC de richesses naturelles mais ce n'est plus le cas des PLU qui ne prévoient que des zones A dédiées à l'activité agricole (**Fiche 6. La prise en compte des cultures marines dans les PLU littoraux**).

Finalement, si le PLU littoral n'obéit pas à un régime juridique spécifique, les développements qui précèdent montrent que son écriture pose des questions suffisamment originales pour que quelques pages lui soient consacrées.