



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme n° 15 – QV4 – Juillet / Août 2017

Editorial

La problématique de l'application des documents d'urbanisme en mer, si elle n'est pas nouvelle, se pose aujourd'hui avec davantage d'acuité, alors que les projets d'occupation du domaine public maritime se multiplient.

Dans ce contexte, la question du champ d'application en mer des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, issues de la **loi n° 86-2 du 3 janvier 1986** dite « loi Littoral », présente un intérêt accru. Au-delà de la loi Littoral, la limite côté mer des documents locaux d'urbanisme interroge également.

Un sujet à méditer sur la plage durant vos vacances...

Bonne lecture et surtout bonnes vacances.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Quelle portée en mer pour la planification urbaine et rurale ?	p. 2
Focus	p. 5
Jurisprudence	p. 6
Nous contacter	p. 6

ACTUALITÉS

Publication de deux fiches techniques sur l'implantation d'installations EnR

Réalisées en lien avec le ministère de l'agriculture et la direction générale de l'énergie et du climat (DGE), deux fiches techniques font le point sur les règles d'urbanisme applicables à l'implantation des installations photovoltaïques et des installations de méthanisation.

Les fiches sont consultables sur [l'intranet du ministère](#).

Grand prix « Milieux humides et urbanisme »

Dans le cadre du Plan national d'action en faveur des milieux humides 2014-2018, les ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires lancent à destination des collectivités un nouveau Grand Prix milieux humides et urbanisme. Cet appel à candidature vise à maintenir et à renforcer la dynamique initiée par la première édition, en mettant en avant de nouvelles expériences territoriales de préservation, création ou restauration de milieux humides.

Pour toutes précisions et pour télécharger les documents cadres pour les candidatures : [ici](#)



Cette lettre a été réalisée par les agents du bureau QV4.

Quelle portée en mer pour la planification urbaine et rurale ?

Eoliennes en mer, villages touristiques flottants, extension de la zone terrestre sur la mer... Autant de projets d'aménagement qui se multiplient en mer ou sur les lacs, dans un contexte d'innovation technologique et de rareté du foncier disponible sur ces espaces.

Comment le droit de l'urbanisme peut, ou doit-il, appréhender ces aménagements : quelle est la limite, côté mer ou côté lac, de l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral ? Le plan local d'urbanisme a-t-il vocation à « zoner » la mer et, dans l'affirmative, jusqu'où ? Quid du schéma de cohérence territoriale ?

Cet article amorce la réflexion, qui devra se poursuivre entre les services intéressés et/ou au sein des différents réseaux.

Mais, finalement, qu'est-ce que le littoral ?

De longue date, il a été délicat de définir le littoral. On pouvait ainsi lire, en 1985 : *« Il n'existe pas de définition du littoral. Pour les géographes, le littoral est communément synonyme de « côte », terme qui désigne la partie du continent, assimilée à une ligne, qui marque le point de contact entre la terre et la mer. Du point de vue de l'aménagement et du développement économique, le littoral est une bande de plusieurs kilomètres de largeur, contiguë à la côte, qui inclut l'arrière-pays, mais aussi la mer proche et le plateau continental »*¹. Plus communément, le terme littoral renvoie à *« ce qui appartient, qui est situé, qui est propre au bord de mer »*.

Les réponses à apporter pourraient-elles être différentes selon que l'on se situe en pleine mer ou sur l'interface terre-mer ? Voyons cela !

1. En pleine mer

Tout d'abord, en ce qui concerne les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, les éléments de définition précédents suggèrent leur non-applicabilité en pleine mer (loin des côtes). C'est d'ailleurs ce qui a été jugé pour un lotissement de filières conchyliques « situé en pleine mer » ([CAA Bordeaux, 29 juin 2009, n° 07BX00447](#))² ou encore à propos d'un décret accordant une concession de sables siliceux marins portant sur les fonds du domaine public maritime situés à 4,5 milles marins (8,334 km) des côtes *« dès lors que les espaces en cause ne se situent pas sur le littoral »* ([CE, 5 juillet 1999, n° 197287](#), Comité local pêches maritimes et élevages marins Noirmoutier et comité local pêches maritimes et élevages marins Loire-Atlantique Sud³).

S'agissant ensuite des documents d'urbanisme (SCoT, PLU, etc), il leur appartenait historiquement de réglementer « l'usage du sol », même si leur nature a fortement évolué au cours des dernières années (lois SRU, Grenelle, etc.).

Jusque récemment, ils ne semblaient donc pas être les outils les plus adaptés pour prévoir un zonage de la pleine mer⁴⁻⁵.

1 Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

2 Le projet était situé à une distance d'environ 3600 mètres du point le plus proche de la côte.

3 Dans cette décision, le Conseil d'État s'est prononcé sur l'[article 24 de la loi Littoral](#) relatif à certaines extractions de matériaux. La même solution paraît toutefois transposable aux dispositions « urbanisme » de la loi, dans la mesure où le champ d'application de la loi, précisé dans ses articles 1 et 2, est commun à l'ensemble de ses articles, qu'ils concernent l'urbanisme, la gestion du domaine public maritime, la réglementation des plages, etc.

4 La réalisation en mer d'un aménagement hors d'eau soulève d'autres questions, qui ne sont pas traitées ici.

5 Certaines juridictions ont pu avoir une approche différente : [CAA Nantes, 10 octobre 2014, n° 13NT00220](#), qui confirme l'annulation partielle d'un plan local d'urbanisme au motif qu'il ne couvre pas l'intégralité du territoire communal.

D'autres instruments paraissaient plus légitimes pour appréhender la problématique de l'organisation d'activités en mer, comme la réglementation relative au domaine public maritime, le réseau des aires marines protégées, etc.

L'approbation à venir des documents stratégiques de façades et de bassins maritimes, déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale pour la mer et le littoral, suscite de nouvelles interrogations. En effet, ces documents, qui présenteront, y compris de façon cartographique, les usages de l'espace marin et littoral, les interactions terre-mer, les activités économiques liées à la mer et à la valorisation du littoral, les principales perspectives d'évolution socio-économiques et environnementales et les activités associées et qui identifieront les principaux enjeux et besoins émergents de la façade, en tenant compte des conflits d'usage existants ou prévisibles, s'imposeront aux documents d'urbanisme dans un rapport de prise en compte. Le paysage normatif ainsi redessiné sera-t-il de nature à influencer le contenu des documents locaux d'urbanisme ?

2. L'interface terre-mer

Certains espaces, situés entre terre et mer, parfois immergés, ont vocation à être protégés, notamment au travers des dispositions de la loi Littoral qui protègent les espaces remarquables et caractéristiques du littoral (estrans, milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales, parties naturelles des sites inscrits ou classés, lagons, mangroves, etc.). D'autres sont susceptibles d'être affectés à des activités présentant un lien plus ou moins direct avec la proximité de l'eau, ce qui justifie une planification amont.



Mangrove de la baie de Sainte-Luce, Crédits photo : Daniel JOSEPH-REINETTE, Terra

Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi Littoral, comme celles des documents d'urbanisme, peuvent alors légitimement leur être appliquées, puisqu'il s'agit aussi d'encadrer la constructibilité de ces espaces.

Par ailleurs, lorsque le contexte local le justifie, tout particulièrement lorsque les conflits d'usage sont exacerbés et les enjeux environnementaux très prégnants, l'élaboration d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) apparaît opportune, tant au regard du territoire qu'il couvre que par son contenu.

En effet, le périmètre du SMVM porte sur « une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral »⁶. Le territoire ainsi couvert est déconnecté des limitations administratives et correspond à une entité cohérente au regard de ses caractéristiques géographiques, maritimes, des intérêts en présence, etc. Il peut alors s'étendre assez loin en mer, lorsque les enjeux le justifient. De plus, les orientations stratégiques et les règles que contient un SMVM ont vocation à être assez précises, puisque le SMVM a notamment pour objet de : « détermine(r) la vocation générale des différentes zones, et notamment de celles qui sont affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs », de « précise(r) les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties de littoral qui lui sont liées », de « mentionne(r) les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer » ainsi que « les mesures de protection du milieu marin »⁷. En cela, le SMVM constitue un outil très intéressant pour appréhender la problématique terre-mer d'une façon globale et arbitrer entre des usages parfois, ou souvent, conflictuels⁸.

3. Quelle limite pour l'interface terre-mer ?

Aucune disposition législative ou réglementaire ne détermine de limite fixe entre les espaces immergés susceptibles d'être concernés par l'application du volet urbanisme de la loi Littoral (car situés relativement près du bord de mer) et ceux qui doivent échapper à son application (car en étant éloignés). Cette limite pourrait être déterminée sur la base de la limite de la basse mer, la délimitation précise côté mer devant être adaptée aux caractéristiques propres à chaque littoral, au regard des enjeux et conflits d'usage en présence (en particulier la pression potentielle qui serait exercée sur des espaces qu'il apparaît légitime et opportun de protéger au titre des espaces remarquables marins définis à l'article **R. 121-5** du code de l'urbanisme).

Si la circulaire interministérielle du 20 juillet 2006, relative à la protection de l'environnement littoral, invite à protéger, au titre des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, les zones de protection spéciale, les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée, les réserves naturelles, mais aussi les sites Ramsar et les SIC retenus ou proposés à la Commission européenne au titre de la directive « habitats faune flore » de 1992, dès lors qu'ils sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique, ce n'est qu'en tant que ces sites relèvent de l'environnement littoral ; cette protection ne paraît donc pas devoir être mise en œuvre de façon systématique s'agissant d'espaces marins particulièrement éloignés des côtes.

⁶ **Décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986.**

⁷ **Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.**

⁸ Si, historiquement, les schémas de mise en valeur de la mer sont élaborés par l'Etat, ils peuvent également, depuis 2005, être adossés à un schéma de cohérence territoriale, lorsque le territoire couvert par ce dernier comporte une ou des communes littorales. La procédure n'est toutefois pas complètement décentralisée (compte-tenu de la compétence de l'Etat sur le domaine public maritime), puisque le préfet doit notamment être consulté sur le projet de périmètre du SMVM (article **L. 143-9** du code de l'urbanisme), donner son accord sur le chapitre SMVM avant l'arrêt du projet (article **L. 143-19** du même code) et en cas de modification après enquête publique du volet SMVM (**L. 143-23**).

Lignes de cultures ostréicoles en espaces remarquables du littoral et évaluation environnementale au cas par cas

Certains services se sont interrogés sur la soumission à évaluation environnementale de travaux, ouvrages et aménagements situés en espaces remarquables recouverts par la mer, notamment dans le cas de travaux portant sur des lignes ostréicoles.

Conformément à la **rubrique 14** de l'article **R. 122-2** du code de l'environnement, sont soumis à examen au cas par cas tous « travaux, ouvrages ou aménagements » réalisés dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral et mentionnés au 2° et 4° de l'**article R. 121-5 du code l'urbanisme**, à savoir :

« a) les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas cinquante mètres carrés ;

– b) 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 liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ».



Crédits photo : Laurent Mignaux – Terra

La question était donc de savoir si les aménagements et constructions en milieux immergés entraient dans le champ d'application du b), ce dernier visant les constructions et aménagements exigeant la **proximité immédiate de l'eau**.

La réponse ne peut être qu'affirmative, les aménagements et constructions visés étant ceux exigeant la proximité immédiate de l'eau et a fortiori, ceux exigeant une implantation dans l'eau.

Par conséquent, les travaux sur les lignes ostréicoles constituaient bien en l'espèce des aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables au titre de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, le projet devant être réalisé dans une zone de conchyliculture, donc lié à une activité traditionnellement implantée dans cette zone et, situé sur l'estran, qui exige nécessairement la proximité immédiate de l'eau, et devaient être soumis à l'examen au cas par cas.

Décision d'élaboration d'une carte communale

Par une décision du 19 juillet 2017 (**n° 403805**), le Conseil d'État a jugé que la décision d'élaborer une carte communale, qui n'a pas d'autre objet que de permettre l'engagement de la procédure, constitue un **acte préparatoire** qui ne comporte pas, en tant que tel, d'effet juridique sur les personnes soumises à la police de l'urbanisme. Ainsi, si l'approbation de la carte communale doit faire l'objet d'une délibération du conseil communautaire ou municipal, **l'engagement de la procédure d'élaboration de ce document n'est pas subordonné à l'intervention d'une telle délibération.**

Attention cependant aux cartes communales qui seraient soumises à évaluation environnementale. Dans ce cas, une décision formelle valant déclaration d'intention au sens de l'article **L. 121-18** du code de l'environnement doit être prise et pourra prendre la forme d'une délibération de l'organe délibérant compétent (voir **modèle-type** sur l'intranet de la DGALN). Cette déclaration d'intention ouvrira le droit d'initiative. Dans l'hypothèse où ce dernier serait soulevé, le préfet pourrait imposer l'organisation d'une concertation préalable au titre du code de l'environnement.

Pour en savoir plus sur la carte communale : **numéro URBA Info de janvier 2017.**

* * *
*

Cristallisation des dispositions d'urbanisme pour les lotissements soumis à permis d'aménager

Par une décision du 19 juillet 2017, le Conseil d'État a précisé la date à laquelle débutait la cristallisation des dispositions d'urbanisme pour les lotissements ayant fait l'objet d'un permis d'aménager. Selon le juge, il résulte des dispositions de l'article **L. 442-14** du code de l'urbanisme que le document d'urbanisme applicable aux demandes de permis de construire présentées dans le cadre d'un lotissement est celui en vigueur à la date à laquelle a été délivrée l'autorisation de lotir et ce, pendant un délai de cinq ans à compter de la date de réception par l'administration (date de dépôt en mairie ou de l'accusé de réception), de la déclaration d'achèvement du lotissement (**CE, 19 juillet 2017, n° 396775**). Cette décision confirme la doctrine de l'administration diffusée dans le cadre d'une réponse à une question écrite publiée en mars 2017 : **QE n° 50415**.

NOUS CONTACTER

Pour toute question ou vous inscrire à la lettre *URBA Info* :
gv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr