

La protection de la plage par le droit de l'urbanisme

Jean-Pierre Ferrand

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2014/3 Volume 39**, PAGES 447 À 463
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

ISBN 9782756205298

Date de mise en ligne : 14/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2014-3-page-447?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



LA PROTECTION DE LA PLAGE PAR LE DROIT DE L'URBANISME

Jean-Pierre FERRAND

Maître de conférences, Université d'Aix Marseille

« *La plage est un espace convoité* » expliquaient en 2009 le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale de l'administration (IGA) dans un rapport conjoint sur les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage¹. Difficile aujourd'hui de ne pas réitérer une constatation de même nature tant les pressions purement urbanistiques comme économiques restent fortes sur ces zones particulières². Même si ces tensions n'ont jamais atteint la même intensité sur l'ensemble des zones littorales, l'attractivité de ces espaces fragiles est restée très forte³, ainsi qu'en attestent les vives oppositions apparues à propos de certaines exploitations à caractère marchand ou le développement de phénomènes de cabanisation. La plage reste un lieu de tension où s'expriment des intérêts fortement contradictoires. La plage est ainsi non seulement un espace convoité mais aussi un espace très largement en danger. Même si la science est encore aujourd'hui dans l'incapacité d'en prévoir précisément les effets à moyen ou long terme, le risque de submersion maritime ne relève plus désormais de la simple supputation. Ce risque a désormais atteint un niveau de certitude qui impose de le prendre en compte notamment dans les documents d'urbanisme⁴.

Pour autant la réponse du droit de l'urbanisme apparaît à la fois imprécise, multiple et souvent illisible. même si, de manière quelque peu paradoxale, la protection qu'il assure est à bien des égards souvent efficace.

La première difficulté rencontrée tient au fait que le droit de l'urbanisme ne définit pas précisément ce qu'est une plage⁵. Comme l'indiquait en 2006 Ch. Maugué « *la*

¹ CGEDD et IGA, *Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage*, Rapport de Mission, La documentation Française, 2009, p. 1.

² Il suffit pour s'en convaincre d'un bref aperçu de la presse locale. Le terme « *paillotes* » a ainsi acquis une renommée qui dépasse largement le cadre traditionnel des régions méditerranéennes.

³ Voir sur la dimension sociologique de la plage en tant qu'objet « chaud », V. Coëffé, « La plage, fabrique d'une touristi(cité) idéale », *L'information géographique*, 2010/3 Vol. 74, p. 51-68.

⁴ Voir sur cette question, Vanessa Mulet, Anne-Laure Vigneron et Marie-Laure Lambert-Hadid, « Le littoral face aux changements climatiques », *Méditerranée* [En ligne], 115/2010, mis en ligne le 30 décembre 2012, consulté le 29 septembre 2013 : <http://mediterranee.revues.org/5264>

⁵ Un certain nombre d'auteurs ont d'ailleurs fait un constat identique pour le littoral. Voir en ce sens, L. Prieur, « L'écriture des plans locaux d'urbanisme littoraux. Fiche introductive », GRIDAUH, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>, consulté le 10 septembre 2013 ou B. Bousquet, « Définition et identification du littoral contemporain », *RJE* 1990, p. 451.

notion de plage ne se trouve définie par aucun texte. Aucune disposition du code de l'urbanisme, y compris celles issues de la loi littoral, ne donne de définition des plages »⁶. On peut même ajouter que seules huit dispositions du code de l'urbanisme font référence explicitement au concept de plage⁷, sans que d'ailleurs soit explicité le sens à donner à ce terme⁸. C'est sans doute bien peu pour un « objet du droit » aussi présent dans le langage commun.

Si le juge administratif n'a guère apporté à la définition juridique de la plage, l'administration, elle, a retenu une définition largement contestable ou pour le moins perfectible. En effet, le Ministère chargé de l'Écologie, Développement et Aménagement durables, saisi de cette question dans le cadre de l'application du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, a ainsi précisé que « *Les plages, qu'elles soient naturelles ou artificielles, font partie intégrante du domaine public maritime naturel défini par l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Ainsi, les plages entrent dans le cadre du « rivage » et des « lais et relais de mer ». Toutefois, ces éléments de définition de l'article L. 2111-4 sont plus larges que la notion de plage. Ces dernières sont plus particulièrement des parcelles en bord de mer qui sont recouvertes, par intermittence, totalement ou partiellement par les flots. Leur sol est généralement recouvert de sable, de graviers ou de galets. Ainsi, les plages relèvent plus d'une définition géologique que juridique* »⁹.

Si l'insuffisance de la définition purement juridique de la plage et l'utilité de la géologie (plus précisément sans doute de la géomorphologie) ne sont guère contestables, l'affirmation selon laquelle les plages font nécessairement partie intégrante du domaine public maritime n'emporte pas l'adhésion. En premier lieu, l'appartenance des plages au seul domaine public maritime est inexacte. Comme l'indiquait le Conseil d'État dans la jurisprudence *Gozzoli*, une partie de la plage peut parfaitement relever de la propriété d'une autre collectivité publique et à ce titre ne pas appartenir au domaine public maritime¹⁰. On a tendance en effet à limiter exagérément la plage à l'estran¹¹, alors qu'elle comprend aussi des surfaces très

6 C. Maugüe, « La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages », *AJDA*, 2006, p. 1496.

7 Articles L. 146-6 et R. 146-1, articles L. 146-6-1 et R. 146-3 relatifs aux schémas d'aménagement des plages, article L. 146-7 pour la création de routes sur les plages, articles L. 156-2, L. 156-3 et L. 156-4 concernant certaines collectivités ultra marines.

8 On pourrait d'ailleurs longtemps discuter sur les avantages et les inconvénients pour le droit d'utiliser ou non des termes du langage commun dans les textes juridiques.

9 JOAN Questions écrites du 18 septembre 2007 : Réponse à Bernard Brochand, député des Alpes-Maritimes (p. 5674).

10 CE, Section, 30 mai 1975, req. n° 83245, Dame Gozzoli, *Lebon* p. 325 ; *AJDA* 1975, p. 360, chron. M. Franc et M. Boyon.

11 i.e. la partie du littoral située entre les niveaux connus des plus hautes et des plus basses mers dans la logique de la jurisprudence du Conseil d'État *Kreitmann* du 12 octobre 1973.



importantes non seulement au titre de la dépression d'arrière-plage, mais aussi à l'avant-plage, ou haut de plage¹².

De même, il n'est pas certain que ces hauts de plage doivent être totalement ou partiellement recouverts par les flots pour être intégrés à la plage au sens du droit de l'urbanisme. Dans leur rapport de 2009, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale de l'administration, se réfèrent d'ailleurs à cette définition ministérielle en précisant que « *sur les côtes à marées marquées, la plage est composée de deux parties partiellement distinctes : d'une part, l'estran, qui est à dimension variable, et d'autre part, une partie « sèche » qui se trouve au-dessus du niveau moyen des hautes eaux, mais qui reçoit les embruns et qui peut être submergée lors des très grandes marées ou lors de tempêtes* »¹³. Si on laisse de côté le critère des projections d'embruns dont on sait qu'elles dépassent allègrement les limites de la plage, il reste toujours même si c'est de manière exceptionnelle une exigence de submersion marine.

Par ailleurs, tout aussi classiquement, le rattachement des plages à la propriété publique paraît aller de soi alors même qu'une partie des hauts de plage peut parfaitement appartenir à un propriétaire privé soit parce qu'ils ont été cédés par les communes, soit parce que la plage « *physique* » s'est étendue à des terrains privés notamment du fait de l'évolution des paysages dunaires. On notera également que certaines plages ont été concédées à des entreprises privées à des fins industrielles notamment pour l'exploitation saline.

Il semble dès lors que la recherche d'une définition de la plage fondée sur des qualifications juridiques préexistantes est illusoire. La plage apparaît largement composée de terrains d'importance inégale selon les façades maritimes et la topologie locale, mais relevant soit d'une partie « *humide* » car plus ou moins régulièrement recouverte par la mer soit d'une partie « *sèche* », qui peut parfaitement échapper entièrement à toute submersion marine même exceptionnelle. En aucun cas, nous semble-t-il, la nature juridique du terrain en cause ne devrait influencer sur un éventuel rattachement à la plage en tant que notion autonome.

Outre la difficulté à définir la plage sur le terrain juridique, la seconde difficulté rencontrée tient évidemment à la multiplicité des règles juridiques susceptibles de s'appliquer aux diverses parties de la plage. Au contraire de ce qui a pu être envisagé pour la définition de la plage, les diverses qualifications juridiques applicables aux différentes parties de la plage « *physique* » restent d'une importance primordiale dès lors qu'elles vont conditionner le régime juridique applicable. De fait, la question

¹² Voir C. Maugüe, *op. cit.* et, pour une analyse du littoral du delta du Rhône, S. Suez et F. Sabatier, « Éléments de réflexion pour une gestion plus cohérente d'un système anthropisé : exemple du littoral du delta du Rhône », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 74, n° 1, 1999, p. 9

¹³ CGEDD et IGA, *op. cit.*, p. 12.

du droit applicable à la plage est d'une indéniable complexité. Celle-ci résulte de la multiplicité des propriétaires possibles de ce qu'on peut considérer comme une plage (État, communes, EPCI, propriétaires privés, gestionnaires des ports, titulaires d'autorisations diverses et variées)¹⁴ et de la multiplication des statuts juridiques de ces terrains (domanialité publique, domanialité privée, propriété privée).

En outre, sur les mêmes terrains, coexistent parfois des régimes juridiques d'origines fort diverses¹⁵. Ainsi, outre le droit de l'urbanisme, peuvent s'appliquer les règles générales de protection de la domanialité publique, mais également les règles spécifiques s'appliquant aux terrains militaires ou bien certaines servitudes administratives, comme la servitude de passage des piétons sur le littoral. Vont également s'imposer des règles de la police administrative, du droit des services publics, du droit portuaire ou du droit du tourisme. Le droit de l'urbanisme n'est donc que l'un des fondements possibles de la protection des plages. Même si certaines dispositions du droit de l'urbanisme sont indéniablement d'utilité courante (on pensera notamment au standard d'espace remarquable ou à la bande de 100 m), à la diversité des régimes de propriété correspond des règles d'utilisation fort différentes. Ainsi, de manière courante, le droit de l'urbanisme se combine et s'associe à d'autres règles plus ou moins indépendantes au sens juridique du terme.

La question même du champ d'application du droit de l'urbanisme sur la plage est loin d'être aisée. Par exemple, les constructions sur les plages relevant du domaine public maritime ne sont pas exonérées du respect des procédures et règles de fond du droit de l'urbanisme, conformément aux articles L. 421-5 et R. 431-13 du code de l'urbanisme.

Cependant le droit de l'urbanisme n'a pas vocation à s'appliquer à l'ensemble des actes de gestion de ces dépendances. Ainsi, dans la fameuse affaire de la plage de Pampelonne, le Conseil d'État a certes confirmé l'illégalité d'un avenant à la concession de plage¹⁶ mais, contrairement aux conclusions de son commissaire du gouvernement, sur le fondement de l'article L. 321-5 du code de l'environnement et non, comme le préconisait son commissaire du gouvernement, en inscrivant cette décision dans le champ de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme¹⁷. Autre

14 On pourra lire avec intérêt sur cette question (et cette difficulté) les remarques de scientifiques dont les recherches portent sur le littoral : S. Suanez et F. Sabatier, « Éléments de réflexion pour une gestion plus cohérente d'un système anthropisé : exemple du littoral du delta du Rhône », *op. cit.*, p. 7-25.

15 Sur cette question, voir notamment L. Bordereaux, « L'éstran et son droit. – À propos du cœur du domaine public maritime naturel », *Droit administratif* n° 3, mars 2012, étude 6.

16 CE, 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle, *AJDA* 2003, p. 337, note J. Morand-Deville; *BJDU* 2002, p. 344, concl. D. Piveteau.

17 Voir notamment sur cette question, J. Morand-Deville, « Espaces remarquables et aménagement des plages », *AJDA*, 2003, p. 337



exemple de la difficulté à déterminer les effets potentiels du droit de l'urbanisme sur le niveau de protection de plages avec le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. Pris sur le fondement de l'article L. 321-9 du code de l'environnement il pouvait apparaître comme indépendant du droit de l'urbanisme. Pourtant les interactions sont bien plus nombreuses qu'il n'y paraît de prime abord. Ainsi, le décret fait lui-même à plusieurs reprises référence à la notion d'espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Pour autant, doit-il être considéré comme la loi spéciale dérogeant à la loi générale que serait l'article L. 146-6 en dehors des cas où il y fait expressément référence ? On sait bien que la distinction entre loi générale et loi spéciale est parfois une grande source de perplexité et d'interrogations. Dans le cas qui nous intéresse, la logique comme le droit conduisent à imposer l'application conjointe du droit de l'environnement, du droit de l'urbanisme et de la loi Littoral.

De même, dans sa décision du 29 mars 2010, Depalle et Brosset c/ France, la Cour européenne des droits de l'Homme montre bien non seulement la difficulté à opérer une qualification des contraintes imposées sur ce territoire mais aussi l'importance juridique du fondement d'une telle ingérence aux éventuelles propriétés privées concernées. C'est très clairement la finalité environnementale, telle qu'affirmée par la loi Littoral, qui permet à la Cour de considérer de telles ingérences comme conformes à la Convention et non le régime de la domanialité publique susceptible également de s'y appliquer¹⁸.

Ceci étant précisé, quels sont les types de constructions ou d'installations susceptibles de porter atteinte à la protection des plages telle qu'elle peut être assurée par le droit de l'urbanisme ? En réalité elles sont de trois types qui, si elles ne présentent pas nécessairement de différences notables en matière de graduation de l'atteinte, reposent sur des logiques qu'on ne saurait assimiler. Tout d'abord il y a soit des constructions relevant de phénomènes que l'on qualifie habituellement de « *cabanisation* »¹⁹, soit des constructions neuves ou rénovations situées sur les hauts de plage. Par ailleurs on trouve des constructions d'intérêt général qui relèvent des aménagements nécessaires ou pour le moins utiles à la fréquentation touristique de ces plages (postes de secours, sanitaires, aménagement pour les personnes à mobilité réduite, abris côtiers, parcs à bateaux...). Enfin on rencontre sur les plages des installations liées à des exploitations à caractère marchand (club de loisirs, boîtes de nuit et surtout restaurants de plage). C'est sans doute le développement sur la plage ou en bordure de la plage de ces activités commerciales qui ont conduit les pouvoirs publics à prendre conscience de l'atteinte – ou pour le moins des risques d'atteintes – à ces zones souvent fragiles et pourtant *surfréquentées* pendant la

¹⁸ Voir sur cette très intéressante question, S. Manson, « De Pen er men à Strasbourg : le domaine public maritime français au miroir du droit européen des biens », *RDJ* n° 5-2010, p. 1451-1478.

¹⁹ Sans être une exclusivité méditerranéenne, c'est un phénomène que l'on retrouve usuellement par exemple entre Marseille et Montpellier.

période estivale. Mais c'est également en raison de la nature marchande de ces activités commerciales que les dispositifs de protection ont été mis en cause ; l'emploi, le tourisme et le développement économique étant souvent et opportunément mis au service d'intérêts parfois plus financiers et personnels.

C'est donc à la lumière de la diversité de ces règles juridiques mais aussi de la finalité sociale que l'on attribue à plage qu'il convient d'examiner et d'apprécier l'ensemble des dispositifs de protection des plages par le droit de l'urbanisme aussi bien par le biais de règles d'inconstructibilité qui lui sont propres que par l'utilisation des documents d'urbanisme prévisionnel.

I. LA PROTECTION RENFORCÉE DE LA PLAGE PAR LES RÈGLES D'INCONSTRUCTIBILITÉ

Issue pour l'essentiel de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite « Loi Littoral »²⁰, la protection spécifique dont bénéficie la plage du littoral s'exprime principalement par trois mécanismes fondamentaux : la préservation des espaces remarquables, l'inconstructibilité dans la bande littorale de 100 mètres et, enfin, les restrictions à la réalisation des routes en bord de plage. Ces différentes protections bénéficient au demeurant d'un effet cumulatif afin d'en maximiser les effets²¹.

A) LA PROTECTION DE LA PLAGE EN TANT QU'ESPACE, SITE, PAYSAGE REMARQUABLE OU CARACTÉRISTIQUE

L'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme est indubitablement devenu au fil des évolutions de la jurisprudence l'un des outils majeurs de la protection des plages. Sans doute, l'affaire dite de la Plage de Pampelonne²² a beaucoup fait pour sa renommée, mais la jurisprudence ne saurait être artificiellement limitée à cet arrêt. Une jurisprudence riche, confortée par les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, vient directement étayer l'applicabilité de cet article aux plages.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement un mécanisme complémentaire de l'article L. 146-4-III. En toute logique, et pour peu que les deux moyens correspondants soient soulevés comme cela arrive fréquemment, le juge doit donc examiner celui tiré de la violation des dispositions de l'article L. 146-6 avant celui tiré de la méconnaissance

²⁰ Même si certains mécanismes de protection apparaissent déjà dans la Directive d'aménagement national du 25 août 1979, dite « Directive d'Ornano » comme la préservation de la bande de 100 mètres.

²¹ Ministère chargé de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, juillet 2006, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_Littoral_3_cle72d5d6.pdf, p. 26, consulté le 10 septembre 2013.

²² CE, 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle, *op. cit.*



de celles de l'article L. 146-4-III²³. C'est donc en premier lieu en tant qu'espace naturel proche du rivage que les plages font l'objet d'une protection renforcée par le droit de l'urbanisme.

L'article R. 146-1 ne laisse aucun doute sur l'applicabilité de l'article L. 146-6 aux plages puisqu'il prévoit notamment au sein d'une liste des espaces susceptibles d'être protégés à ce titre un a) qui vise précisément « *Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci* ». Mais, surtout, au regard de multiples exemples jurisprudentiels, le juge administratif semble avoir fait des plages un lieu d'application privilégiée du standard d'espace remarquable non seulement pour les hauts de plage, mais aussi sur le domaine public maritime (DPM). Certes la plage (au sens le plus large du terme) n'est pas en elle-même un espace remarquable. Cependant, il n'est pas nécessaire qu'elle ait fait préalablement l'objet d'une protection particulière au titre par exemple des sites inscrits ou classés.

Néanmoins, cette protection a pu apparaître altérée par la combinaison de l'article L. 146-6 avec les dispositions particulières applicables aux plages concédées. Sans doute fondés sur l'idée que la concession traduit la volonté d'un nouvel équilibre entre protection et aménagement, un certain nombre de sous-traités de concession ont prévu la réalisation de constructions ou installations afférentes à l'exploitation de la concession. Cependant, le traité comme le sous-traité de concession ne sauraient exempter le concessionnaire du respect de cette disposition. Est ainsi illégale la concession de plage permettant la construction de bâtiments sur le domaine public maritime dès lors que la plage est qualifiée d'espace remarquable. Il résulte ainsi de la combinaison des règles applicables aux concessions (et donc sur le DPM) et de l'article L. 146-6 que seules peuvent être autorisées sur le DPM des installations à caractère « démontable » et, en dehors du DPM, des installations à caractère « réversible ».

Si le principe de l'applicabilité du standard d'espace remarquable à la plage n'a guère fait de doutes, en revanche le régime d'exceptions a donné lieu à un contentieux abondant. En effet, en autorisant dans les espaces remarquables la réalisation d'aménagements légers, le législateur a fait naître beaucoup d'incompréhension aussi bien chez les protecteurs de l'environnement que chez les élus, les aménageurs ou les professionnels du tourisme. Malgré une modification de sa rédaction par le décret n° 2004 -310 du 29 mars 2004, l'article R. 146-2 a continué d'engendrer un contentieux important. Comme souvent avec de tels textes, les précautions rédactionnelles n'ont été que de peu d'influence sur la compréhension du texte tellement étaient fortes les attentes contradictoires.

L'article R. 146-2 prévoit en effet un certain nombre d'hypothèses et de conditions permettant à la fois de caractériser l'aménagement léger au sens de ce texte et

²³ P. Fraisseix, « Le juge administratif et l'article L. 146 du code de l'urbanisme : onze années d'interprétation prétorienne », *RFDA* 1998, p. 834.

d'en déterminer le champ d'utilisation. Tout d'abord, comme le rappelle la circulaire de 2005, « *le caractère léger s'appréciera au regard de la hauteur, du volume, du rapport hauteur / emprise au sol, de la taille de la construction, notamment au regard des dimensions du site. En particulier, l'aménagement devra conserver des proportions raisonnables et on appréciera son incidence sur l'environnement.* ». De même ces aménagements légers « *doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel.* ». Ensuite l'article R. 146-2 vise quatre hypothèses : les aménagements nécessaires à l'accueil du public (chemins, objets mobiliers, postes d'observation, sanitaires, postes de secours, aires de stationnement), la réfection de bâtiments existants et extensions limitées nécessaires à des activités économiques (notamment les activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau) et les aménagements nécessaires à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti. Sans rentrer dans les détails d'une jurisprudence particulièrement fournie, les articles L. 146-6 et R. 146-2 ne permettent donc pas non plus la réalisation des installations même légères nécessaires aux activités de restauration²⁴, sportives ou de jeux²⁵.

Par le caractère strict de son interprétation, le juge a ainsi fait de l'article L. 146-6 le principal fondement de la protection directe de la plage au titre du droit de l'urbanisme. « *Par les conséquences qu'elle emporte, une quasi-inconstructibilité de fait, la qualification d'espace ou de site ou de paysage remarquable ou caractéristique, au titre de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, constitue certainement la protection la plus efficace des espaces littoraux autres que ceux situés dans la bande des 100 mètres* »²⁶.

B) LA PROTECTION DE LA PLAGE SITUÉE DANS LA BANDE LITTORALE DES 100 MÈTRES

Assurée par l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme qui interdit « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations (...) sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage* ».

L'article L. 146-4-III apporte immédiatement une limitation, somme toute théoriquement mineure mais source de nombreux contentieux, en prévoyant que « *cette interdiction 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* ».

²⁴ CAA Marseille, 8 avril 2005, Commune Croix-Valmer, n° 01MA01755 et 01MA01971.

²⁵ CE, 20 octobre 1995, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, *Rec. Lebon*, tabl., p. 1072.

²⁶ L. Benoit, E. Coënt-Bochard, Pierre Larroumec, Conseillers aux cours administratives d'appel de Marseille, Nantes et Bordeaux, « La loi Littoral devant les cours administratives d'appel », *AJDA* 2002, p. 600. Les auteurs soulignent, de manière très intéressante, qu'avant la mise en œuvre de l'article L. 600-4-1 lorsque la juridiction compétente était saisie à la fois d'un moyen fondé sur l'article L.146-6 et d'un moyen fondé sur l'article L.146-4 « *le juge (devait) donc examiner celui tiré de la violation des dispositions de l'article L. 146-6 avant celui tiré de la méconnaissance de celles de l'article L. 146-4* ».



Du fait de leur localisation à proximité immédiate du rivage, les plages sont très directement concernées par ce dispositif. Sur la façade méditerranéenne, notamment, la très faible largeur de la bande littorale (au sens géomorphique) ainsi que les phénomènes de recul du trait de côte conduisent à une intégration presque systématique de la surface totale des plages dans le champ d'application de ce texte. Elles bénéficient donc, *de facto*, d'une protection renforcée assurée par l'article L. 146-4-III.

Les interrogations soulevées à l'occasion de la mise en œuvre de cette règle sont toutefois de deux ordres. Tout d'abord, contrairement à ce que son intitulé courant « bande littorale des 100 m » pourrait laisser croire, la limite supérieure de cette zone protégée fait l'objet d'une très large indétermination. Elle est ainsi très rarement matérialisée dans les documents d'urbanisme communaux²⁷ et elle est loin d'être fixe et précise. Déterminée à partir de la limite haute du rivage, elle connaît les mêmes évolutions tendancielles que la limite du DPM qui utilise un critère de délimitation identique. Comme l'a montré le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-316-QPC du 24 mai 2013 relative à la délimitation du DPM, non seulement la consistance du DPM peut notablement varier mais, surtout, il n'est pas possible d'ignorer les conséquences de la progression du rivage de la mer. Dès lors, il convient alors d'assurer une protection (certes encore très relative) des « *droits acquis* » du propriétaire ainsi affecté par la remontée de la ligne de côte²⁸.

En outre, à cette relative indétermination des limites de cette bande littorale de 100 m, il convient d'ajouter les nombreuses interrogations qu'ont pu faire naître les exceptions à l'interdiction des constructions ou installations dans cette bande de 100 m. En premier lieu, cette interdiction ne vaut, conformément à l'article L. 146-4-III qu' « *En dehors des espaces urbanisés* ». Si cette notion est assez classiquement utilisée en droit de l'urbanisme (une dizaine d'occurrences dans le code de l'urbanisme), elle ne se caractérise pas nécessairement par sa précision même si elle apparaît à la source d'un contentieux important²⁹. Notion qui échappe pour l'instant à toute définition précise³⁰, elle subit fort logiquement dans son applica-

²⁷ Voir seconde partie.

²⁸ Voir considérant n° 8. À cet égard on pourra lire avec intérêt N. Foulquier, « La délimitation du domaine public maritime : l'expropriation inavouée », *RDI* 2012, p. 348

²⁹ Voir en ce sens, CGEDD, « Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État », *op. cit.* p. 68.

³⁰ L'Administration (Rép. min. n° 36448 : *JO Sénat Q*, 28 mars 2002, p. 935) a préféré définir cette notion en reprenant le faisceau d'indices élaboré par le juge.

tion l'influence des éléments purement factuels³¹, ce qui évidemment renforce les difficultés d'interprétation³².

En second lieu, cette interdiction stricte de toute construction ou installation dans la bande de 100 m 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* » que le législateur a précisé de manière interprétative en y incluant notamment les « *ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables*. Sans que ce soit véritablement une surprise, la jurisprudence a adopté une interprétation restrictive. Si des toilettes publiques, un local de secours, au nom d'impératifs de santé et de sécurité publiques, ou bien des activités d'aquaculture³³ ou de mareyage³⁴ ont pu apparaître comme satisfaisant à l'obligation de proximité immédiate de l'eau. À l'inverse un centre de thalasso-thérapie³⁵, un bar-restaurant³⁶ ou plus simplement un parking³⁷ n'ont pas été considérés comme nécessitant cette proximité. Si de telles solutions apparaissent éminemment liées aux faits des espèces, on ne peut pas ne pas y voir une volonté restrictive à l'égard des équipements « récréatifs » inhérents à la présence du public. Le juge distingue particulièrement les activités exigeant la proximité immédiate de l'eau (location de matériels nautiques par exemple), de celles comme la restauration ou l'hébergement qui ne font qu'accompagner l'activité touristique³⁸.

C) LA PROTECTION DE LA PLAGE PAR DES RESTRICTIONS À LA RÉALISATION DE ROUTES SUR LE LITTORAL

En vertu de l'article L. 146-7 la réalisation de nouvelles routes à proximité des plages est subordonnée à des conditions restrictives auxquelles il ne peut être dérogé qu'en raison de contraintes liées à la configuration des lieux. Ainsi non seulement « *Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2 000 mètres*

31 Voir en ce sens, L. Prieur, « La Loi Littoral et son contentieux administratif », [https:// www.ouest-cornouaille.com%2Fbretagne_sud_finistere%2Fla-loi-littoral-et-son-contentieux-administratif%2Farticle%2F225&ei=poRkUv2vOcLL0QXQ84HoBA&usg=AFQjCNGjdqBP8D5neK-5PcD9SZWsjDVChTw&bvm=bv.54934254,d.d2k.](https://www.ouest-cornouaille.com%2Fbretagne_sud_finistere%2Fla-loi-littoral-et-son-contentieux-administratif%2Farticle%2F225&ei=poRkUv2vOcLL0QXQ84HoBA&usg=AFQjCNGjdqBP8D5neK-5PcD9SZWsjDVChTw&bvm=bv.54934254,d.d2k.), consulté le 10 septembre 2013.

32 Voir CGEDD, « Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État », *op. cit.*, p. 67-70. Les auteurs y montrent de manière très intéressante les difficultés rencontrées par les services de l'État lorsqu'il s'agit de qualifier un espace urbanisé littoral.

33 TA Nice, 6 juillet 1995, Sté France-travaux, n° 90-2198.

34 TA Rennes, 24 mars 1994, Le Corre.

35 TA Nice, 17 décembre 1987, Mouvement niçois pour la défense des sites et patrimoine et a., *RFDA* 1990, p. 234, concl. N. Caldéraro.

36 CAA Marseille, 19 septembre 2002, Préfet de Corse du sud, *RJE* 2003, p. 497 ou CE, 9 octobre 1996, n° 161555, Union départementale Vie et Nature 83.

37 CE, 10 mai 1996, n° 155169, Commune de Saint-Jorioz.

38 Voir, par exemple, CAA Marseille, 12 avril 2012, U Levante, n°10MA02237.



du rivage » (alinéa 2), mais de manière particulièrement protectrice « *La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite. Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer.* » (alinéa 3). Ces règles qui se conjuguent avec celles de l'article L. 146-6³⁹ assurent un niveau supplémentaire élevé de protection de la plage. Au surplus, elles complètent les différentes règles relatives au stationnement des véhicules afin, en théorie, de faire de la plage un espace sans véhicules⁴⁰.

Deux types d'exceptions sont prévus à cette interdiction. Une première exception, issue de l'alinéa 5 de l'article L. 146-7, repose sur la configuration des lieux. En second lieu, l'article L. 146-8 exclut de ce régime de protection la desserte des réalisations d'intérêt général dont l'État a la charge⁴¹.

II. LA PROTECTION EN DEVENIR DE LA PLAGE PAR L'URBANISME PRÉVISIONNEL

Le rôle des documents d'urbanisme dans la protection des territoires littoraux et, plus spécifiquement des plages, est fondamental. Comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi Littoral devant l'Assemblée nationale, ce texte « *s'inscrit [...] dans une ligne nouvelle d'écriture du droit, dont les premiers termes apparaissent dans les directives [d'aménagement national] déjà évoquées. Il est donc légitime que la loi ne soit pas écrite en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement et cela relève de sa nature. C'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable [...]. Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés* »⁴². Or c'est à travers les documents d'urbanisme, qui expriment les choix politiques globaux, que la loi Littoral prend tout son sens⁴³. Comme l'envisageait la circulaire n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral, des opérations d'aménagement qui, prévues au coup par coup ou dans un cadre trop restreint, seraient illégales, pourraient être autorisées dès lors qu'un document les a imaginées dans une politique globale d'équilibre entre le développement et la protection et à une échelle

³⁹ Sur la question de la complémentarité entre les protections assurées par les articles L. 146-7 et L. 146-4, voir CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, n° 168029, *Droit administratif* 1999, comm. n° 62 ; *Construction-urbanisme* 1999, comm. n° 97.

⁴⁰ Voir cependant, B. Bernabeu, « Le juge administratif et l'Enduro du Touquet », *JCP A* n° 52, 26 décembre 2006, 1320.

⁴¹ Par exemple, CE, 29 décembre 1999, Époux Mautalent, n° 197720.

⁴² L. Lacombe, « Une législation pour le littoral, Pourquoi? Pour quels objectifs? », *La loi Littoral*, Economica, 1987, p. 17, cité par L. Prieur, « L'écriture des plans locaux d'urbanisme littoraux, Fiche 3 : La traduction de la loi littoral dans les PLU littoraux », *op. cit.*, p. 2.

⁴³ L. Prieur, *ibid.*

pertinente⁴⁴. Il s'agit là d'un atout important de l'urbanisme prévisionnel qui, seul, permet d'envisager la protection et l'aménagement des plages dans le cadre d'un urbanisme durable eu égard à la triple menace qui pèse sur les plages : submersion marine, érosion du trait de côte et déplacement dunaire.

En même temps, cette fonction de l'urbanisme prévisionnel suscite encore bien des interrogations et des doutes⁴⁵. Elle reste d'ailleurs généralement bien en deçà des espérances⁴⁶ même si les instruments spécifiques ou plus généraux ne manquent pas.

A) LA PLAGE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME SPÉCIFIQUES

Les principaux documents d'urbanisme spécifiques que sont les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ou les schémas d'aménagement de la plage s'inscrivent dans une politique plus globale initiée à la fois par l'État et l'Union européenne. À ce titre, on ne peut que constater une nouvelle fois le mille-feuille normatif auquel est soumis le littoral.

Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) constituent des documents d'urbanisme particuliers à la fois dans leur objet comme dans leur régime juridique⁴⁷. Prévus à l'origine par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 (mais non intégrés dans le droit de l'urbanisme tout en étant des documents d'urbanisme) afin de favoriser la « gestion intégrée et durable » du littoral, les SMVM restèrent pratiquement inusités⁴⁸. Le législateur chercha néanmoins à remédier à cette situation par l'article 235 de la loi du 23 février 2005 par un rapprochement entre les SMVM et les SCOT. Cependant, contrairement à ce que d'aucuns auraient pu souhaiter, les SMVM n'ont pas été

⁴⁴ Voir, par exemple, CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, req. n° 264336.

⁴⁵ J. Daligaux, « La loi Littoral à l'épreuve des SCOT », *Études foncières*, juill.-août 2005, p. 33.

⁴⁶ L'administration elle-même accorde une place bien plus importante au volet normatif de la protection du littoral qu'à son volet prévisionnel. Par exemple, la circulaire n° 2005-57 du 15 septembre 2005 (*op. cit.*), ne consacre que quelques lignes au rôle des documents d'urbanisme.

⁴⁷ S. Traoré, « Les SMVM dans leurs rapports avec les autres documents d'urbanisme. - Commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 3 mars 2008, n° 278168, Mme Laporte et autres : JurisData n° 2008-073184 », *Construction - Urbanisme* n° 1, janvier 2009, étude 1.

⁴⁸ Seuls quatre SMVM furent élaborés : SMVM de l'étang du Thau (décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, JO 21 avril 1995); SMVM du bassin d'Arcachon (décret n° 2004-1409 du 23 décembre 2004, portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO 28 décembre 2004); SMVM du golfe du Morbihan approuvé par le préfet le 10 février 2006 selon les nouvelles modalités prévues par la loi du 25 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui a modifié les articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme; SMVM du Trégor Goélo approuvé le 3 décembre 2007 par le préfet des Côtes-d'Armor.



« absorbés » par les SCOT mais se répartissent désormais en deux catégories : les SMVM de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, élaborés pour le compte de l'État par le préfet (et produisaient les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement) et ceux de l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme élaborés dans le cadre d'un SCOT incluant une ou plusieurs communes littorales par les EPCI compétents⁴⁹.

Le schéma d'aménagement de la plage est une autre forme, certes plus limitée, de réflexion globale sur le devenir de la plage. Décrit à son origine⁵⁰, principalement en raison de son caractère circonstancié⁵¹, ce schéma prévu aux articles L. 146-6-1 et R. 146-3 et 4 a été institué « *Afin 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 n° 86-2 du 3 janvier 1986* »⁵².

Mais c'est sans doute en raison des possibilités de maintien d'un certain nombre de constructions ou installation des plagistes que ce texte fait débat⁵³. L'article L. 146-6-1 dispose en effet que « *Afin de réduire les nuisances ou dégradations mentionnées au premier alinéa et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, il peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande des cent mètres définie par le III de l'article L. 146-4, 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.* » Pour autant ce n'est pas la seule fonction de ce schéma puisque l'article R. 146-6 lui fixe un large contenu.

Ce document pourtant d'un intérêt indéniable reste cependant totalement inutilisé ;

49 S. Traoré, « Les SMVM dans leurs rapports avec les autres documents d'urbanisme. - Commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 3 mars 2008, n° 278168, Mme Laporte et autres : JurisData n° 2008-073184 », *op. cit.*

50 Gilles Godfrin, « Un décret pour la plage de Pampelonne », *Construction - Urbanisme* n° 4, avril 2007, comm. 79.

51 L'article L.146-6-1 résulte d'un amendement déposé par un député du Var afin de permettre de trouver une solution à la situation de la plage de Pampelonne, située sur le territoire de la Commune de Ramatuelle, dont le projet de réhabilitation soutenu par l'État avait été annulé par le juge administratif en première instance (TA Nice, 4 juillet 1996, Assoc. Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez, *JCP G* 1996, II, 22691, concl. N. Caldéraro ; J.-F. Struillou, « Pampelonne, La plage de la discorde », *Études foncières*, décembre 1997, p. 8), ce qui avait été confirmé en appel (CAA Marseille, 20 janvier 2000, Commune Ramatuelle, *BJDU* 2-2000, p. 87, concl. L. Benoît) puis devant le Conseil d'État (CE, 13 novembre 2002, n° 219034, Commune de Ramatuelle, *op. cit.*)

52 Article L. 146-6-1, alinéa 1.

53 Le Schéma « Plans Plages » élaboré à partir de 2009 sur l'ensemble du littoral aquitain, mais dans un cadre juridique différent, n'a semble-t-il pas soulevé les mêmes inquiétudes. Sans doute que le caractère limité des activités de restauration qui s'y pratiquent n'y est pas étranger.

seule la Commune de Ramatuelle semble en avoir engagé l'élaboration et, courant 2013, reste encore en attente du décret d'approbation en Conseil d'État. Outre sans doute les difficultés communes à l'élaboration de l'ensemble des documents locaux d'urbanisme prévisionnel ainsi qu'une certaine frilosité des élus à s'engager dans des processus globaux qui apparaissent trop contraignants, l'exigence démesurée d'un décret d'approbation en Conseil d'État démontre la volonté d'en faire un document exceptionnel.

B) LA PLAGE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME GÉNÉRAUX

Parmi les documents d'urbanisme généraux susceptibles de contribuer à la protection de la plage, il convient de distinguer les directives territoriales d'aménagement : DTA (art. L. 111-1-1 et L. 146-1 C. urb.); les schémas de cohérence territoriale : SCOT (art. L. 122-1 et s. C. urb.); les plans locaux d'urbanisme : PLU (art. L. 123-1 et s. C. urb.); les cartes communales (art. L. 124-1 et s. C. urb.). Tout en se voyant attribuer un rôle spécifique dans la protection du littoral, ces différents documents d'urbanisme sont chargés par l'article L. 146-6 de « *préserver les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.* » parmi lesquels l'article R. 146-1 vise notamment « *Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans* ». En outre, ce même article R. 146-1 impose aux documents d'urbanisme ainsi visés « *Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique* ». Il y a là, en matière de plage, des objectifs communs à l'ensemble des documents même si chacun dispose de ses moyens propres d'y parvenir.

Quatre DTA précisent ainsi les modalités d'application de la loi « Littoral », adaptées aux particularités géographiques locales : Alpes Maritimes (approuvée en 2003), Estuaire de la Loire (2006), Estuaire de la Seine (2006) et Bouches du Rhône (2007). Ces DTA s'imposent non seulement aux documents de planification mais également aux opérations. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme⁵⁴ prévoyait que ces DTA « *peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, adaptées aux particularités géographiques locales* ». Il faut noter que seules ces « anciennes » DTA avaient la possibilité de préciser les modalités d'application de la loi « Littoral ». Les « nouvelles » Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD), issues de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement natio-

⁵⁴ Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.



nal pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », ne disposent plus directement de cette possibilité et n'ont plus la même portée prescriptive, ce qui représente sur ce point un très net retour en arrière. En effet, dans le cas des plages, ces DTA, du fait de leur périmètre essentiellement départemental atteignaient la taille critique qui manque encore parfois aux SCOT littoraux et qui permet sur une bande littorale importante de proposer une vision globale de l'équilibre entre protection et aménagement. Cette compétence reconnue par l'ancien article L. 111-1-1 avait néanmoins ses limites. Il ne s'agissait pas de permettre aux DTA de remettre en cause l'application de la loi Littoral ni même d'y déroger mais d'appliquer globalement sur le territoire couvert les principes de la loi.

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui fait perdre aux DTA ce rôle important, les SCOT littoraux constituent désormais l'un des documents les plus prometteurs en matière de protection du littoral et, spécifiquement, de la plage. En effet, à ce jour la quasi-totalité des communes littorales sont désormais couvertes par un SCOT⁵⁵.

En outre, en vertu de l'article L. 122-1-11 du code de l'urbanisme, les SCOT littoraux peuvent comprendre un chapitre individualisé valant SMVM. La finalité du SCOT n'est plus alors seulement de planifier l'aménagement terrestre du territoire concerné mais également de gérer l'interface terre-mer dont la plage est l'un des éléments essentiels. Le contenu du volet littoral d'un SCOT comporte donc alors non seulement des orientations générales pour la régulation des activités présentes sur l'interface terre-mer, mais aussi des sujétions particulières lorsqu'elles sont nécessaires à la protection du milieu marin et littoral, et particulièrement au maintien des équilibres biologiques⁵⁶.

Le décret du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des SMVM, dans son article 3, alinéa 3, charge le rapport de présentation d'un SMVM de mentionner les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant. Lorsqu'il en va ainsi, c'est donc le contenu du Document d'Orientations et de d'Objectifs (DOO) qui en est principalement affecté, les différents textes régissant un tel schéma de mise en valeur prévoyant l'obligation de mentionner ces diverses orientations⁵⁷.

⁵⁵ CETE Méditerranée, *SCOT littoraux et Grenelle de la mer - La prise en compte des risques littoraux*, février 2012.

⁵⁶ Article R. 122-3, *op. cit.* ; DDE de l'Hérault, *Réaliser un volet littoral et maritime d'un SCOT – Questions Réponses pour avancer dans le projet - Contribution des acteurs du Languedoc-Roussillon à la construction d'une doctrine nationale*, novembre 2009.

⁵⁷ Outre l'article R. 122-3 précité on citera l'article 3 du décret n° 86-1252.

Plusieurs règles spécifiques ou non au PLU sont susceptibles également d'avoir une influence sur la protection des plages par celui-ci. Tout d'abord, en vertu de l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale visée au premier alinéa du présent paragraphe à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.* »

Cette disposition a un double intérêt. D'une part, elle permet de substituer à un critère fixe (100 m) dont les résultats sont instables et évolutifs un critère nettement plus opérationnel comme, par exemple, une projection centennale du trait de côte. Un tel critère permet en outre de prendre en compte, au titre des risques naturels prévisibles visés à l'article L. 121-1 3° du code de l'urbanisme, le risque de submersion marine pour lequel le PLU reste un document irremplaçable. D'autre part, elle permet alors de justifier pleinement la matérialisation de cette bande issue de l'application de ce critère. Comme le signale L. Prieur, dans la notice du Gridauh sur les PLU littoraux⁵⁸ la question de la représentation des limites des espaces est très régulièrement posée. Le plus souvent ces interrogations concernent la représentation de la bande de 100 mètres mais la problématique est la même pour l'ensemble des espaces spécifiques issus de la loi Littoral. Pourtant, comme le remarque L. Prieur, « Il n'existe aucune obligation de représenter les espaces visés par les dispositions particulières au littoral dans les documents graphiques ou dans les annexes du plan local d'urbanisme. Les articles R. 123-11 à R. 123-13 du code de l'urbanisme qui énumèrent les différentes mentions pouvant figurer dans le PLU ne visent pas les espaces issus de la loi Littoral. »⁵⁹.

Par ailleurs, conformément à l'article L. 146-5, il appartient spécifiquement au PLU de délimiter les secteurs dans lesquels, en dehors des espaces urbanisés, l'aménagement et l'ouverture des terrains de campings ou de stationnement de caravanes est possible. Quand on sait les effets que de tels équipements, à proximité des plages, sont susceptibles d'avoir non seulement sur la plage elle-même mais aussi sur les espaces dunaires qui lui sont proches, cette compétence est d'importance.

58 Voir sur la question du caractère facultatif de la matérialisation de cette bande littorale dans les PLU, L. Prieur, *L'écriture des plans locaux d'urbanisme littoraux, Fiche 3 : La traduction de la loi littoral dans les PLU littoraux*, GRIDAUH, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>, consulté le 10 septembre 2013. Ainsi que CGEDD, *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, La Documentation française, décembre 2012, p. 62. Les auteurs du rapport notent ainsi que, pour le département d'Ille-et-Vilaine, seuls 3 des 23 PLU littoraux prévoient une délimitation de la bande littorale

59 CAA Marseille, 18 juin 2010, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, n° 07MA00958 : « *Considérant que l'absence de matérialisation de la bande littorale de 100 mètres mentionnée par ce texte sur le document graphique du plan d'occupation des sols ne suffit pas à révéler la méconnaissance par le plan d'occupation des sols de la réglementation relative à l'urbanisation dans ces parties du littoral.* »



Enfin, l'article R. 123-8 qui précise que « *les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels* » ainsi que l'article R. 123-11 qui impose aux documents graphiques de faire apparaître dans son *b* « *les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* » et dans son *c* « *les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la trame verte et bleue* » donnent au PLU dans le cadre de la délimitation de son zonage les moyens de renforcer la protection non seulement des plages mais surtout de leurs abords immédiats.

En conclusion, il convient de noter que la protection de la plage par le droit de l'urbanisme apparaît de prime abord non seulement complète mais très largement suffisante et même parfois redondante. Néanmoins, les nombreux exemples évoqués par le CGEDD et l'IGA dans leur rapport de 2009⁶⁰ comme la poursuite d'un contentieux important, souvent favorable aux protecteurs de l'environnement, montrent que cette protection est très largement tributaire de la volonté de ceux qui ont pour mission de la mettre en œuvre. Au nom, notamment, d'intérêts économiques il est parfois tentant de prendre quelques libertés avec cette exigence, d'autant plus lorsqu'il s'agit de demandes ponctuelles qui, chacune, ne constituent qu'une atteinte limitée à cette protection mais qui, cumulées, donnent le spectacle cauchemardesque que l'on peut constater sur certaines plages du littoral français.

⁶⁰ CGEDD et IGA, *op. cit.*