

L'évolution de l'application de la loi littoral par le juge administratif

Jean-François Moutte

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2012/5 n° spécial** , PAGES 173 À 184
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

Date de mise en ligne : 13/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2012-5-page-173?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.

L'ÉVOLUTION DE L'APPLICATION DE LA LOI LITTORAL PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

J.-F. MOUTTE

Président de chambre à la Cour administrative d'appel de Lyon
Professeur associé à l'Université de Perpignan

La problématique de l'application et donc de l'interprétation d'un droit spécifique au littoral par le juge administratif est plus ancienne que la loi du 3 janvier 1986. On rappellera notamment et seulement à cet égard la jurisprudence forgée sur le fondement de la directive du 25 août 1979 sur le littoral dont les effets étaient toutefois plus limités dès lors que les dispositions de la directive n'étaient pas opposables aux plans d'occupation des sols mais seulement aux permis de construire comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision du 24 juillet 1981, Association pour la sauvegarde du pays de Rhuy aux conclusions de M. Genevois. L'application de la directive posait néanmoins des questions toujours actuelles, par exemple sur la conciliation entre la protection d'un espace fragile et convoité et le droit à construire. La juridiction administrative suprême avait ainsi marqué dans sa décision du 7 juin 1985, Ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ M. Gautier sa volonté d'une lecture protectrice de la directive en jugeant que la circonstance qu'un terrain soit classé dans une zone urbaine d'un plan d'occupation des sols ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une zone naturelle au sens de la directive dès lors qu'il est resté en l'état naturel.

La loi du 3 janvier 1986 est incontestablement plus ambitieuse. Peut-on déceler une évolution dans l'application de la loi Littoral par la juridiction administrative ou au contraire cette application est-elle marquée par une grande continuité. Les débats suscités par les décisions de 2005, Commune de Menton et Société Soleil d'Or et Comité de sauvegarde de Port-Vauban ont notamment été marqués par l'idée d'un assouplissement jurisprudentiel de la notion d'urbanisation. On l'aura compris, la question centrale de cette évolution porte bien sur le choix entre rigueur excessive et risque de laxisme d'autant plus importante qu'il s'agit pour le juge administratif d'interpréter des notions subjectives, faiblement encadrées sur le plan normatif. Pour autant l'application de la loi Littoral pose d'autres questions moins polémiques que ces notions.

Le propos, centré sur le droit de l'urbanisme, sera scindé en deux temps : d'abord l'interprétation du juge administratif sur le champ et les modalités d'application de la loi Littoral, ensuite l'interprétation des grands principes posés par la loi.

I. – CHAMP ET MODALITÉS D'APPLICATION

A) LE CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LOI

Il pose en principe peu de difficultés d'interprétation sur la notion de communes littorales et n'a donc finalement donné lieu qu'à un nombre relativement restreint de décisions de la juridiction administrative. Quelques précisions ont néanmoins été apportées.

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral comporte des dispositions intégrées au Code de l'urbanisme sous les articles L. 146-1 à L. 146-9. Elles avaient valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'ancien article L. 111-1-1 du code, catégorie abrogée par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Le champ d'application de la loi est fixé par l'article L. 146-1 selon lequel « Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres : – dans les communes littorales définies à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; – dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès du représentant de l'Etat dans le département. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

Il faut désormais, depuis l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, se référer au Code de l'environnement pour retrouver la définition des communes littorales au sens de la loi, plus précisément à l'article L. 321-2 qui précise que : « Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; 2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés ».

L'identification des communes riveraines des mers et océans et de celles riveraines des plans d'eau de plus de 1 000 hectares ne pose en principe pas de véritable difficulté. Le Conseil d'Etat a tout de même été amené à préciser qu'une commune ne relevant pas des catégories énumérées précédemment ne peut se voir appliquer les dispositions de la loi Littoral que le tribunal administratif de Rouen avait curieusement retenues pour un territoire communal situé à plus de cent kilomètres de la mer (CE, 17 mars 1993, Commune de Villers-sur-Roule).

Plus délicate est la question de l'applicabilité de la loi aux communes riveraines des étangs salés. Le Conseil d'Etat juge de manière implicite que tel est le cas de l'étang de Thau dans une décision du 30 décembre 1996, Société de protection de la nature de Sète Frontignan Balaruc, en écartant au fond les moyens tirés de la méconnaissance de la loi du 3 janvier 1986. Le rivage d'un tel étang doit donc être regardé comme celui de la mer au sens de l'article L. 146-7 portant sur la réalisation de nouvelles routes. Sur ce point le juge administratif reprend une position de la Cour de cassation forgée dès le XIX^e siècle, notamment par un arrêt Favre de 1842,

ou sa propre jurisprudence sur la définition du domaine public maritime dans le cas d'un étang salé communiquant de manière naturelle avec la mer (29 juillet 1898, Commune de Mudaison, à propos de l'étang de l'Or ou de Mauguio).

Plus délicate encore est la question de l'applicabilité de la loi aux estuaires et deltas. Deux problèmes distincts ont été traités. D'abord la loi est applicable de manière générale aux communes riveraines des estuaires et deltas situées en aval de la limite de salure des eaux. Leur liste a finalement été fixée par le décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 aujourd'hui intégré sous l'article R. 321-1 du Code de l'environnement pris à la suite d'une requête de l'association France Nature environnement s'étant traduite par une décision du Conseil d'Etat du 28 juillet 2000 annulant le refus du Premier ministre de prendre ledit décret alors que cette abstention à prendre un texte d'application s'était prolongée bien après l'expiration d'un délai raisonnable. Mais avant même cette intervention réglementaire la loi leur était applicable ainsi que l'a jugé implicitement le Conseil d'Etat par sa décision du 4 octobre 1996, Association défense et protection de Pleurtuit.

Toutefois, certaines dispositions de la loi Littoral, les II et III de l'article L. 146-4, ne concernent que les rives des estuaires les plus importants dont la liste, indique la loi, est fixée par décret en Conseil d'Etat. Constatant l'absence de ce décret, le Conseil d'Etat a dans un premier temps considéré que les dispositions en cause n'étaient pas applicables auxdits estuaires. Il en juge ainsi dans la décision du 20 novembre 1995, Association L'environnement à Concarneau publiée au *recueil Lebon*, p. 419.

Le décret précité du 29 mars 2004 a également fixé cette liste et ne retient comme estuaires que ceux de la Seine, de la Loire et de la Gironde. Un terrain situé au bord d'un estuaire qui n'aurait pas été compris dans la liste fixée par le décret peut néanmoins relever des dispositions de la loi Littoral dès lors que la commune est riveraine de la mer et que le terrain fait partie des espaces proches du rivage (CE, 12 décembre 2007, Commune de Séné).

Plus dynamique et porteuse de difficultés a été la question de l'intégration de la loi Littoral dans la hiérarchie des normes et donc de son opposabilité aux divers actes administratifs.

B) L'APPLICABILITÉ DE LA LOI LITTORAL

La première idée à retenir est une interprétation large de l'opposabilité directe des articles de la loi du 3 janvier 1986. Sauf quand le texte en dispose lui-même de manière claire en sens inverse, comme pour l'article L. 146-2, les dispositions sont applicables tant aux actes réglementaires qu'individuels. Cette applicabilité concerne en premier lieu bien sûr le droit de l'urbanisme et cet aspect sera le plus développé dans un instant.

Mais de manière préalable il convient de rappeler que la loi Littoral est aussi opposable à des décisions administratives relevant d'autres législations. On se bornera à rappeler pour mémoire les déclarations d'utilité publique avec, par exemple, la décision du Conseil d'Etat du 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus, qui sanctionne directement, s'agissant d'un arrêté déclaratif d'utilité publique, la méconnaissance du caractère non limité de l'urbanisation imposé par l'article L. 146-4-II ou plus récemment la décision du Conseil d'Etat du 20 mai 2011,

Communauté d'agglomération du lac du Bourget, fondée sur la violation de l'article L. 146-6. Le juge administratif lorsqu'il retient une violation de telles dispositions annule pour ce seul motif la déclaration d'utilité publique sans avoir à apprécier le bilan positif ou négatif de l'opération (même arrêt reprenant la solution déjà dégagée dans une décision du 10 décembre 2001, Commune de Queven).

Revenons tout de même au droit de l'urbanisme. Les normes inférieures sont subordonnées aux dispositions de la loi Littoral en prenant cependant en considération le principe de compatibilité limitée avec l'écran éventuel d'une directive : le principe est donc bien que la loi est d'application directe.

Ainsi la jurisprudence a pu poser que la loi Littoral s'imposait pour :

- Une directive territoriale d'aménagement (CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde de Port-Vauban ou 3 juin 2009, Commune de Rognac) ;
- Le schéma d'aménagement de la Corse (CE, 29 juin 2001, SCI Vetricella, confirmé et amplifié par la décision du 16 juillet 2010, Ministre de l'Ecologie, publiée au *Lebon*, n° 313768) ;
- Les plans d'occupation des sols (CE, 28 novembre 1997, SIVOM du lac du Bourget) et donc aujourd'hui les plans locaux d'urbanisme ;
- Les dispositions des plans d'aménagement de zone d'aménagement concerté (CE, 10 juillet 1995, Société du golf de Pardigon).

Les dispositions de la loi sont aussi directement applicables aux autorisations individuelles d'occupation des sols comme évidemment les permis de construire pour les communes concernées (CE, 29 juillet 1994, Commune de Frontignan).

Cette opposabilité de la loi Littoral doit cependant être appréciée à l'aune du principe de compatibilité limitée entre règles d'urbanisme posées par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme. On sait que lorsqu'existe une directive territoriale d'aménagement par exemple, un éventuel schéma de cohérence territoriale doit être compatible avec lui ou en l'absence de ce schéma le plan local d'urbanisme.

L'appréciation d'un rapport de compatibilité entre normes se fait de manière plus souple que celle de conformité ainsi que l'a posé le Conseil d'Etat dans sa décision de principe du 22 février 1974, Adam (p. 145). L'objectif des directives ou schémas en matière d'urbanisme consiste en effet à dégager des orientations fondamentales plus que des dispositions très précises. Une portée contraignante est cependant possible selon la rédaction adoptée. Sera ainsi censurée la méconnaissance d'une orientation précise (CE, 22 mai 1991, Consorts Guillou, p. 199) ou essentielle (CE, 17 décembre 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, p. 433 ; 8 novembre 1993, Ville de Paris). La seule circonstance que les limites de la zone d'un plan d'occupation des sols ne concordent pas avec les indications graphiques d'un schéma ne suffit pas pour admettre une incompatibilité entre les deux documents (CE, 27 juillet 1984, M. Bailliou) dès lors que la différence est limitée et ne remet pas en cause une option d'aménagement (CE, 23 octobre 1987, Epoux Fournier). Le juge prend aussi en considération la nécessité de concilier des orientations qui peuvent se révéler contradictoires (CE, 23 décembre 1987, Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingt).

L'application de ces principes généraux se révèle singulièrement riche s'agissant de la loi Littoral même si les décisions sont peu nombreuses. Le Code de l'urbanisme disposait en effet que les directives territoriales d'aménagement peuvent préciser les

modalités d'application de la loi Littoral. Ainsi les directives territoriales d'aménagement précisant les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral ou, en leur absence, lesdites dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi lorsqu'existe une directive précisant les modalités d'application de la loi Littoral, ce sont les dispositions de celle-ci et non celles de la loi qui sont directement opposables aux demandes d'occupation des sols.

Cette opposabilité a été affirmée par un premier arrêt déjà cité rendu le 29 juin 2001 par le Conseil d'Etat, SCI Vetricella, à propos du schéma d'aménagement de la Corse qui a les effets d'une directive territoriale. La solution est confirmée et posée par un considérant de principe avec la décision du 16 juillet 2010, Ministre de l'Ecologie et du Développement durable. Selon le Conseil d'Etat : « Il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral ; dans le cas où le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement définie à l'article L. 111-1-1 du même code, ou par un document en tenant lieu, cette conformité doit s'apprécier au regard des éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions. ».

Couplée avec la jurisprudence de 2005, Comité de sauvegarde de Port Vauban, cette position peut conduire à une protection moindre du littoral. En effet l'appréciation de l'extension limitée se faisant de manière plus souple au niveau de la directive, la censure directe d'un projet devient éventuellement plus difficile. Toutefois rien n'interdit au requérant d'invoquer par voie d'exception l'illégalité de la directive et celle-ci écartée de confronter un projet directement avec la loi Littoral. Par ailleurs, la décision de 2010 rappelle bien que pour être directement opposables, les modalités d'application de la loi Littoral de la directive doivent être suffisamment précises. Le remplacement des anciennes directives d'aménagement par les nouvelles directives d'aménagement et de développement durable rend toutefois assez limitées les suites de ces décisions.

Venons-en maintenant au second temps du propos, l'interprétation par la juridiction administrative des principes posés par la loi.

II. – LES PRINCIPES DE LA LOI

En préambule il faut souligner le pouvoir important du juge lié à l'absence de texte réglementaire sur des notions subjectives de la loi comme celles d'espaces proches du rivage ou d'extension en continuité de l'urbanisation. Ceci a pu renforcer un sentiment d'insécurité juridique. De manière un peu déséquilibrée, je reviendrai sur les

principes en évoquant de manière rapide, eu égard aux contraintes de temps, trois articles du code : L. 146-2, L. 146-4 et L. 146-6.

A) LE PRINCIPE APPLICABLE AUX SEULS DOCUMENTS D'URBANISME : L'ARTICLE L. 146-2

Cet article pose, d'une part, un principe d'équilibre visant de manière générale à limiter l'urbanisation en zone littorale et, d'autre part, impose de prévoir des coupures d'urbanisation.

Commençons par le principe d'équilibre. Il s'agit d'assurer la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6, la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes et les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Sont ainsi concernés par ce principe : les schémas de mise en valeur de la mer (CE, 7 juillet 1997, Mme Madaule, à propos du schéma de l'étang de Thau), les plans d'occupation des sols (CE, 2 décembre 1991, Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes), les plans d'aménagement de zone (CE, 29 novembre 1996, Société de développement du Dramont-Agay). En revanche ces dispositions ne peuvent être utilement invoquées contre un permis de construire (CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna-Daoulas).

Par ailleurs le dernier alinéa de l'article L. 146-2 impose de prévoir des coupures d'urbanisation. Il dispose que les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. Il ne s'applique aux plans d'occupation des sols que s'ils portent sur une partie significative du territoire communal (CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud). Il ne s'applique pas aux plans d'aménagement des zones d'aménagement concerté (CE, 5 décembre 2001, Société Intertouristik Holiday).

L'appréciation de fond prend évidemment en considération l'importance de l'urbanisation prévue, ses caractéristiques et celles de la commune comme le révèle, par exemple, la rédaction de la décision du Conseil d'Etat du 29 novembre 1996, Société Dramont aménagement.

B) LES PRINCIPES D'EXTENSION DE L'URBANISATION : L'ARTICLE L. 146-4

Ils sont eux opposables tant aux documents d'urbanisme qu'aux autorisations individuelles. Ces trois principes ont un caractère cumulatif. D'abord l'extension de l'urbanisation doit se faire en continuité de celle déjà existante, principe qu'il est possible de rapprocher de celui de même nature posé par la loi Montagne et du principe d'inconstructibilité hors des zones urbanisées de l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme applicable aux communes dépourvues de document local d'urbanisme.

Le I du L. 146-4 dispose ainsi : « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont

incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. ».

Ce principe d'extension de l'urbanisation en continuité a donné lieu à une jurisprudence abondante qui s'est montrée extrêmement rigoureuse sur ce concept. Il a fallu d'abord définir la notion d'extension de l'urbanisation. La délivrance d'un permis constitue ainsi une extension de l'urbanisation. Une bonne définition apparaît, par exemple, dans la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 1999, Commune de Logonna-Daoulas. Il y est précisé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée, fût-ce à usage agricole, dans les communes du littoral. On pourra aussi raisonner par analogie avec la loi Montagne et la définition extensive de l'urbanisation résultant de la décision du Conseil d'Etat du 16 juin 2010, M. Leloustre, rendue sur un projet d'éoliennes. Dans un arrêt récent du 28 janvier 2011, Société Néo Plouvien, la cour administrative d'appel de Nantes s'inscrit dans ce courant et confirme ainsi l'annulation d'un permis de construire huit éoliennes qui constituent une extension de l'urbanisation qui n'est pas en continuité en violation de l'article L. 146-4.

La notion de continuité de l'urbanisation est appréciée selon des critères traditionnels que l'on retrouve sous l'article L. 111-1-2 ou l'article L. 145-3. L'arrêt Commune de Logonna-Daoulas, déjà évoqué, le confirme aussi. Le juge administratif prend en compte la circonstance que les constructions projetées sont situées dans une zone ne comprenant aucune construction et à 200 m du lieu-dit le plus proche dont elles sont séparées par une voie communale.

Le deuxième principe d'extension de l'urbanisation posé par le II tient au caractère limité de celle-ci dans les espaces proches du rivage. Le II dispose ainsi : « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans 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. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque 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. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. ».

La question de l'interprétation de ces dispositions a d'abord principalement porté sur la notion, éminemment floue, d'espaces proches du rivage. Les principes en ont été posés par la très célèbre décision Commune de Gassin du 12 février 1993, aux conclusions de Gilles Le Chatelier. On en connaît les critères qui démontrent une lecture constructive de la loi dans un sens favorable à la protection du littoral. Plusieurs critères sont alors définis : distance évidemment par rapport au rivage,

visibilité appréciée tant depuis le rivage que depuis l'intérieur des terres, relief et configuration des lieux. Il convient en principe de les combiner pour déterminer si un terrain peut être rattaché à cette catégorie. Mais le critère de la distance revêt déjà une importance particulière : une distance réduite entre le terrain et la mer peut ainsi suffire sans qu'il y ait lieu d'entrer dans d'autres considérations (CE, 30 juillet 2003, Syndicat de défense du Cap-d'Antibes). Par ailleurs la circonstance qu'un terrain ne soit pas en situation de co-visibilité avec la mer ne fait pas obstacle à ce qu'il constitue un espace proche du rivage alors même qu'il en est relativement éloigné. Cette solution ressort nettement de la rédaction de la décision du 12 février 1993. Il est vrai que dans une décision du 3 mai 2004, Mme Barrière, le Conseil d'Etat a censuré la cour administrative d'appel de Nantes pour ne pas avoir pris en compte le critère de visibilité puis en statuant au fond a estimé qu'un terrain situé à 800 m du rivage mais sans visibilité avec celui-ci ne pouvait être regardé comme un espace proche du rivage. Mais comme le relève le rapporteur public, M. Guyomar, dans ses conclusions sous la décision du 3 juin 2009, Commune de Rognac, il ne faut pas surestimer la portée de l'arrêt Barrière sur ce point. Une absence de visibilité n'est pas déterminante comme le révèle un autre arrêt rendu le 26 octobre 2001 par la Section du contentieux, M. et Mme Eisenchteter. La décision Commune de Rognac rendue à propos de la définition des espaces proches du rivage dans le cadre de la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône admet d'ailleurs elle aussi la qualification d'espace proche du rivage pour un terrain non visible. Elle le fait, il est vrai, dans une approche un peu différente dès lors qu'il s'agit de l'apprécier au regard d'un acte, la directive, qui a précisé pour objet de préciser les modalités d'application de la loi. Ceci conduit à prendre aussi en considération le caractère urbanisé du secteur et en l'espèce à admettre une distance d'environ 1,350 km. Rappelons enfin sur ce point que le juge administratif exerce un contrôle normal sur la qualification d'espace proche du rivage. On l'aura compris, le juge administratif ne s'est pas montré laxiste dans l'interprétation de la notion. Cette rigueur se retrouve aussi dans l'application du principe d'extension limitée des espaces proches du rivage aux zones urbanisées.

Ces dispositions s'appliquent en effet même lorsque l'extension de l'urbanisation concerne une zone urbaine ainsi que le juge le Conseil d'Etat dans une décision du 27 septembre 1999, Commune de Bidart, revenant notamment sur la décision prise peu avant le 28 juillet 1999, Association Fouras environnement écologie.

En revanche, deux décisions de 2005 ont bien marqué une inflexion dans ce qui aurait pu être analysé comme une vision excessivement restrictive de la loi. Un commentateur très autorisé de la loi Littoral, M. Coulombié, a ainsi pu parler de retour à l'équilibre en commentant la décision au *BJDU*. Ainsi le Conseil d'Etat a précisé la portée de la notion d'extension de l'urbanisation dans un contexte de zone urbaine par sa décision du 7 février 2005, Soleil d'Or, Commune de Menton. Toute opération de construction, même relativement importante, n'est ainsi pas une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions. Il faut revenir au considérant de principe qui permet de distinguer deux notions dans une zone agglomérée ou plus largement dans un espace déjà urbanisé : l'extension de l'urbanisation et la simple opération de construction. Ne constitue une extension de l'urbanisation au sens du II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme que l'opération qui conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. En revanche la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple

opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi.

Mais le Conseil d'Etat a eu l'occasion de prendre rapidement position pour rappeler les limites de cette jurisprudence. Dans sa décision du 5 avril 2006, SAS Les Hauts de Saint-Antoine, il rappelle que l'extension de l'urbanisation est une notion toujours applicable et sanctionnée dans un milieu urbain dense. Une opération augmentant la surface hors œuvre nette du terrain d'assiette de plus de 27 000 m² et dont la surface de plancher, après intégration des parkings et des voiries, excédait 70 000 m² ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation et ce alors même qu'au sud et à l'est du terrain d'assiette du projet, se trouvent des secteurs dont la densité de construction est supérieure à celle que ce terrain aurait présenté une fois l'opération réalisée.

La deuxième décision paraissant révéler une interprétation moins rigoureuse de la notion d'urbanisation limitée est bien sûr celle rendue le 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde de Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est. Toutefois il faut relativiser la portée de cet arrêt ou plus exactement se rappeler qu'il porte sur un contentieux tout à fait particulier, celui d'une directive territoriale d'aménagement. La légalité de cette directive territoriale d'aménagement au regard des articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions. Le caractère limité de l'urbanisation doit donc être analysé de manière particulière : il faut tenir compte de la capacité d'accueil des espaces couverts par le champ territorial de la directive et de l'intégration des opérations projetées dans l'environnement.

Même s'il y a extension, son caractère limité ou non relève d'une approche d'espèce. Les critères néanmoins ressortent, par exemple, clairement d'une décision du 22 novembre 2006, Société Marineland : le caractère limité de l'urbanisation s'apprécie compte tenu de l'implantation, de l'importance, de la densité et de la destination des constructions envisagées ainsi que des caractéristiques topographiques de la partie concernée de la commune et de la nature des terrains concernés. En revanche comme le rappelle la décision de Section du 26 mars 1999, Société d'aménagement du Port Léman, il n'y a pas lieu de prendre en compte la qualité architecturale des bâtiments et leur insertion dans l'environnement. Ces critères qualitatifs sont sans rapport avec l'appréciation de caractère quantitatif à porter pour reprendre l'expression de M. Bonichot, commissaire du Gouvernement dans cette affaire.

Une récente décision du 30 décembre 2009, Association pour la protection du littoral rochelais, tranche la question délicate des permis successifs dans un même secteur. Le Conseil d'Etat y adopte une solution très constructive pour éviter que le découpage entre permis ne vienne fausser l'appréciation sur le caractère limité de l'urbanisation en prenant en compte l'ensemble des projets relatifs à une même opération de lotissement dont l'administration a connaissance à la date à laquelle elle statue : l'appréciation doit donc être faite au regard d'un éventuel permis accordé antérieurement dès lors bien sûr qu'il s'agit de la même opération immobilière. Le Conseil d'Etat avait déjà jugé précédemment qu'il n'y a pas lieu de scinder les constructions au sein d'un même permis (CE, 10 mai 1996, Société du port de Toga).

Par ailleurs, il ne faut pas s'en tenir aux seuls chiffres bruts comme la création d'un certain nombre de logements ou de surface hors œuvre nette mais bien l'apprécier dans leur contexte. Une extension de 14 500 m² de surface hors œuvre nette peut revêtir un caractère limité (CE, 30 juillet 2003, Syndicat de défense du Cap-d'An-

tibes). A l'inverse des opérations très importantes n'ont pu être regardées comme présentant un tel caractère limité : CE, 29 mars 1993, Commune d'Argelès-sur-Mer pour une opération de 1 500 logements ; 25 mai 1998, Association de défense de Juan-les-Pins pour 1800 logements représentant 170 000 m² de surface hors œuvre.

Le troisième principe d'urbanisation pose celui de son interdiction dans la bande littorale de cent mètres. C'est l'objet du III qui dispose « – En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée. 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. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ».

Il convient en préambule de revenir sur la notion d'espace urbanisé au sens de l'article L. 146-4 III du Code de l'urbanisme. En l'absence de véritable définition de la loi, c'est la jurisprudence qui a précisé ce concept en utilisant la méthode du faisceau de critères.

Il faut d'abord bien sûr rappeler que l'éventuel classement en zone urbaine par un document d'urbanisme local peut être écarté s'il ne correspond pas à la réalité d'une urbanisation (CE, 7 juin 1985, Ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ M. Gautier, rendu sur l'ancienne directive littoral). La définition de l'espace urbanisé au sens de cet article suppose la prise en compte non pas d'une seule parcelle mais de « l'ensemble des espaces entourant le sol sur lequel doit être édifiée la construction envisagée » (CE, 12 mai 1997, Société Coprotour). Il convient donc de définir un secteur plus ou moins vaste en fonction de considérations géographiques ou physiques propres à chaque espèce, une route pouvant, par exemple, parfois constituer une rupture (CE, 5 juillet 1995, Ministre de l'Équipement c/ M Laurelli). Le caractère urbanisé du secteur dépend alors de la densité des constructions, de l'existence d'équipements, de la proximité d'un centre aggloméré.

La présence de constructions est généralement une question de pur fait sans que soit débattue la question de leur régularité. La cour administrative d'appel de Nantes a néanmoins jugé dans un arrêt du 10 juin 1998 qu'une construction dont le permis avait été annulé par la juridiction administrative ne pouvait être prise en considération au titre de la notion de hameau au sens de la loi Littoral (CAA Nantes, 10 juin 1998, Commune de Logonna-Daoulas). Cette solution est confirmée par le Conseil d'Etat dans une décision du 12 janvier 2005, Commune d'Arzon. Déjà dans une décision du 19 juin 1996, Commune de Cerbère, il était indiqué qu'il ne fallait pas tenir compte de constructions édifiées postérieurement à la loi Littoral et en méconnaissance de celle-ci pour apprécier la légalité du classement par un plan d'occupation des sols au regard du principe de non-constructibilité dans la zone des cent mètres. On retrouve une approche similaire dans une décision du 27 septembre 2006, Commune du Lavandou pour apprécier le caractère d'espaces urbanisés au titre de l'article L. 146-6.

Cette interprétation rigoureuse de l'article se retrouve aussi s'agissant des exceptions qu'il permet pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. La

décision la plus célèbre à cet égard reste bien sûr celle rendue le 19 mai 1993, Association Les Verts Var, annulant la déclaration d'utilité publique de la station d'épuration de Toulon-Ouest sur le site du cap Sicié. Même si elle autorise des rejets en mer, une telle installation ne nécessite pas la proximité immédiate de l'eau. Le législateur a d'ailleurs réagi à cette interprétation en modifiant la loi. L'article L. 146-8 modifié du Code de l'urbanisme précise ainsi qu'à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, par dérogation aux dispositions du présent chapitre.

C) LE PRINCIPE DE PROTECTION DE CERTAINS ESPACES : L'ARTICLE L. 146-6

L'article L. 146-6 impose que les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent 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.

L'article prévoyait un décret d'application. Toutefois il était d'application immédiate, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision du 30 décembre 1996, Société de protection de la nature Sète Frontignan Balaruc, pour les espaces déjà énumérés par la loi elle-même. L'article R. 146-1 est venu comme on le sait préciser la liste des espaces.

Ces dispositions sont applicables aux plans d'occupation des sols (CE, 10 juin 1992, Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne), aux plans d'aménagement des zones d'aménagement concerté (CE, 30 avril 1997, Syndicat intercommunal du port d'Albret ou 9 juillet 1997, Commune de Théoule-sur-Mer).

Après avoir jugé par un arrêt Huas du 29 novembre 1996 que l'article L. 146-6 ne pouvait être directement sanctionné par le permis de construire, le Conseil d'Etat est revenu sur cette position par une décision Chouzenoux du 29 juin 1998 confirmée de manière expresse par un arrêt ultérieur du 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle. L'article L. 146-6 visant les décisions relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols, la seconde interprétation correspond mieux au texte comme l'avait d'ailleurs relevé M. Piveteau dans ses conclusions sous la dernière affaire citée.

Il est applicable sur l'ensemble du territoire d'une commune soumise à la loi Littoral indépendamment donc de la notion d'espace proche du rivage (CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou).

Alors qu'un contrôle de zonage d'un document règlementaire d'urbanisme local est limité à celui de l'erreur manifeste, le juge administratif exerce un contrôle normal sur la qualification d'espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 comme le révèle la rédaction adoptée dans la décision déjà citée du 20 novembre 1995, Association l'environnement à Concarneau. En la matière d'ailleurs le Conseil d'Etat contrôle lui-même, en cas de pourvoi en cassation, la qualification juridique opérée par le juge du fond ainsi que l'a posé après une période d'incertitude la décision du 3 septembre 2009, Commune de Canet-en-Roussillon. Celle-ci est riche aussi sur les critères permettant de déterminer un classement au titre de l'article. Ces derniers sont fondés sur la nature du terrain, sa localisation géographique et son intérêt pour l'environnement.

Les conséquences en sont aussi sévèrement interprétées comme le pose bien la décision déjà citée du 27 septembre 2006, Commune du Lavandou. La protection instituée par l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme implique par elle-même l'inconstructibilité des espaces caractéristiques du littoral, sous réserve de l'implantation d'aménagements légers prévus au deuxième alinéa du même article.

CONCLUSION

On le voit le panorama jurisprudentiel est riche. La juridiction administrative a appliqué pleinement les principes protecteurs voulus par le législateur. L'accroissement des pouvoirs d'injonction donnés au juge administratif par la loi et certaines évolutions jurisprudentielles donnent un plus grand effet pratique à cette interprétation rigoureuse. On pourra conclure le propos sur ce point en faisant référence à une décision déjà citée du 20 mai 2011, Communauté d'agglomération du lac du Bourget. Le Conseil d'Etat y confirme en effet un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon ordonnant sous astreinte la démolition d'un ouvrage public annulant une autorisation de travaux en vue de l'édification d'un port de plaisance en violation des dispositions de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. Pour reprendre les termes mêmes de la décision, l'intérêt public qui s'attache au maintien de la biodiversité et à la cessation de l'atteinte significative portée à l'unité d'un espace naturel fragile justifie la suppression de cet ouvrage, qui peut être effectuée pour un coût modéré et qui n'entraîne pas, même si son installation a représenté un coût financier, d'atteinte excessive à l'intérêt général.