

Référentiel Loi «littoral»

Les espaces «remarquables»

Version 3, 01/2020



Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	28/03/2014	Version MEDDE mise en ligne Internet
2	15/03/2018	Version MEDDE mise en ligne Internet
3	30/01/2020	Version MEDDE mise en ligne Internet

Affaire suivie par

Géraldine Amblard / DREAL - Mission Zones Côtières et Milieux Marins (MZCMM)
Nicolas Clémens / DREAL - Service Climat, Energie, Aménagement, Logement (SCEAL)
Nathalie Gay / DDTM 22 - Service Planification Logement Urbanisme (SPLU)

G. Amblard : geraldine.amblard@developpement-durable.gouv.fr ; 02 90 08 55 42

N. Clémens : nicolas.clemens@developpement-durable.gouv.fr ; 02 99 33 42 86

N. Gay : nathalie.gay@cotes-darmor.gouv.fr ;

Rédacteur

Olivier Lozachmeur, Docteur en droit public, Consultant en gestion intégrée du littoral (droit-littoral@orange.fr)

Relecteurs

Ce document, avec neuf autres fascicules, constitue le «Référentiel loi littoral» en Bretagne qui a été réalisé pour assurer une harmonisation de la lecture des services de l'Etat en charge de veiller à la prise en compte et à l'application de la loi «littoral» dans cette région.

Il a été rédigé et illustré par **Olivier Lozachmeur** sur la base des réflexions et des travaux d'un groupe de travail sur l'application de la loi «littoral» en Bretagne.

Ce groupe a été mis en place par la DREAL dans le cadre de «l'Atelier permanent des Zones Côtières et des milieux marins», réseau métier et d'échanges animé par **Rudy Leray**, puis par **Géraldine Amblard** (DREAL Bretagne, MZCMM) et Nicolas Clémens (DREAL Bretagne, SCEAL).

Piloté par **Christine HERRY** (DDTM 29), puis par **Nathalie GAY** (DDTM 22), ce groupe a réuni depuis 2009 :

- **Christine HERRY** puis **Armelle Le DOEUF** - DDTM 29
- **Nathalie GAY** - DDTM 22
- **Maryse TROTIN** puis **Lydia PFEIFFER** - DDTM 56
- **Jean PONTHEU** puis **Eric FOURNEL** - DDTM 35
- **Rudy LERAY** - DREAL Bretagne, puis **Géraldine AMBLARD** et **Nicolas CLEMENS** - DREAL Bretagne

Depuis 2012, il s'est transformé en «groupe d'expertise régional» en charge d'assurer le suivi de la jurisprudence et l'actualisation de ce Référentiel, tout en procédant à la diffusion de celui-ci vers l'ensemble des agents concernés en DDTM et en DREAL, notamment à travers des formations qui ont rassemblé plus d'une centaine d'agents des services de l'Etat.

*Le groupe d'expertise tient à dédier la publication des fascicules à **Maryse Trotin**, qui a porté la question de la loi «littoral» pendant de très nombreuses années au sein de la DDE du Morbihan, puis de la DDTM, et qui nous a quitté au printemps 2013.*

Introduction	4
A- Les modalités d'identification et de délimitation des espaces «remarquables»	8
A.1 Le rôle de l'Etat, des collectivités territoriales et du juge administratif	8
A.2 Les espaces susceptibles d'être préservés en tant qu'espaces «remarquables»	11
A.2.1 Les espaces mentionnés par l'article R 121-4 et déjà protégés au titre d'autres législations.....	11
A.2.2 Les autres espaces mentionnés par l'article R 121-4	15
A.3 Les éléments à prendre en compte pour apprécier le caractère «remarquable» d'un espace.....	16
A.3.1 La prise en compte de données scientifiques et réglementaires	16
A.3.2 La prise en compte d'éléments géographiques, paysagers et biologiques	22
A.3.3 La prise en compte du caractère naturel du site	29
B- Le régime juridique applicable aux espaces «remarquables»	32
B.1 La possibilité de réaliser des aménagements légers	32
B.1.1 Les aménagements nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public	38
B.1.2 Les aires de stationnement.....	41
B.1.3 La réfection et l'extension limitée de certains bâtiments existants	45
B.1.4 Les aménagements nécessaires à certaines activités économiques.....	46
B.1.5 La réhabilitation d'éléments du patrimoine bâti	49
B.1.6 Les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux.....	50
B.2 La possibilité d'implanter certaines canalisations électriques et électroniques	51
B.3 La possibilité de réaliser des travaux de conservation ou de protection	53
B.4 Les aménagements interdits en espace «remarquable»	55
C- L'application des dispositions relatives aux espaces «remarquables» au DPM	58
C.1 Des dispositions qui s'appliquent essentiellement à proximité de la limite haute du rivage.....	59
C.2 Les aménagements interdits dans les espaces «remarquables» situés sur le domaine public maritime.....	61
C.3 Des dispositions que le juge refuse d'appliquer en «pleine mer»	62
D- Les dispositions relatives aux espaces boisés classés	64
D.1 L'identification des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs	65
D.2 Le rôle de la CDNPS	67

Introduction

Le présent document traite des dispositions issues de la loi «littoral» du 3 janvier 1986 relatives aux espaces dits «remarquables», qui figuraient précédemment aux articles L 146-6 et R 146-1 et 2 du code de l'urbanisme.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, ces dispositions figurent aux articles L 121-23 à 26 et R 121-4 à 6 du code de l'urbanisme.

L'article L 121-23 énonce 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".

Cet article ajoute qu'un décret, publié le 20 septembre 1989¹ et modifié le 29 mars 2004², fixe la liste des espaces et milieux à préserver, qui figure désormais à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme.

Si la "nécessité de la protection des espaces «remarquables» identifiés et délimités en application des articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme "justifie l'interdiction de principe de toute forme de construction" pour le juge administratif³, l'article L 121-24 du même code prévoit cependant que des "aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site".

Le caractère «limitatif» de la liste des aménagements légers a été introduit à l'article L 121-24 par l'article 46 de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018⁴ et en application de ces nouvelles dispositions, un décret du 21 mai 2019⁵ est venu compléter et "fermer" cette liste, initialement définie par le décret du 20 septembre 1989, complété par celui du 29 mars 2004⁶.

En plus de ces aménagements «légers», les espaces «remarquables» peuvent également accueillir l'atterrissage des canalisations (et leurs jonctions) nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L 121-4 du code de l'énergie ou à l'établissement des réseaux ouverts au public de communications électroniques (article L 121-25), ainsi que des travaux ayant pour objet leur conservation ou leur protection (article L 121-26).

Au regard de ces différents éléments, il apparaît que les principaux enjeux liés à l'application des dispositions de la loi «littoral» relatives aux espaces «remarquables», sont relatifs aux modalités d'identification et de délimitation des espaces «remarquables» (A) et aux règles relatives à leur protection et à leur aménagement (B).

Les questions liées à l'application des dispositions relatives aux espaces «remarquables» sur le domaine public maritime (C) et des dispositions relatives au classement des espaces boisés les plus significatifs du territoire communal (D), qui figuraient jusqu'au 1^{er} janvier 2016 à l'article L 146-6 du code de l'urbanisme, seront également analysées.

Avant d'étudier ces différents points, il est important de rappeler que les dispositions des articles L 121-23 à 26 et R 121-4 à 6 "sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme indépendamment du classement dont pourraient faire l'objet les parcelles d'assiette par les plans locaux d'urbanisme"⁷.

¹ Décret n°89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique

² Décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme.

³ CE, 14 janvier 1994, n°127025 (commune du Rayol-Canadel).

⁴ Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique ; JO n°0272 du 24 novembre 2018.

⁵ Décret n°2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

⁶ Décrets n°89-694 et n°2004-310, précités.

⁷ CAA de Marseille, 27 mars 2014, n°12MA02298 (commune de Bonifacio).

L'article L 121-3 du code de l'urbanisme, dont les dispositions figuraient précédemment à l'article L 146-1 du même code, énonce en effet que les dispositions des articles L 121-1 à 51 "sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement".

Comme l'a souligné la CAA de Nantes, les dispositions relatives aux espaces «remarquables» sont "directement opposables", en l'espèce à une autorisation dite «loi sur l'eau», même en présence d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ou d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)⁸.

En vertu des dispositions de l'article L 121 et de celles de l'article L 121-23 du code de l'urbanisme, qui prévoient que les "documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols" préservent les espaces «remarquables», le juge administratif a considéré que le régime juridique qui protègent ces derniers s'appliquait :

- à une déclaration d'utilité publique (DUP)⁹ ;
- à une autorisation dite «loi sur l'eau»¹⁰ ;
- à un arrêté préfectoral autorisant l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de plants d'espèces végétales protégées (*posidonia oceanica*) en vue de leur réimplantation (dérogation «espèces protégées» au titre L 411-1 et 2 du code de l'environnement)¹¹ ;
- à un arrêté préfectoral portant création d'une association foncière urbaine ayant pour objet une opération de remembrement¹² ;
- à une concession de plage (et plus généralement aux conventions d'occupation du domaine public, notamment maritime)¹³ ;
- à un arrêté approuvant le cahier des charges de la concession à une commune des installations d'un port de plaisance¹⁴ ;
- à un arrêté préfectoral autorisant la superposition d'affectations d'une dépendance du domaine public maritime au profit d'une commune¹⁵ ;
- à un arrêté préfectoral autorisant l'occupation temporaire du domaine public maritime par une aire naturelle de stationnement¹⁶.
- au zonage d'un POS ou d'un PLU¹⁷ ;
- au plan d'aménagement d'une ZAC¹⁸ ;
- à un permis d'aménager¹⁹ ;
- à un permis de construire²⁰ ;

⁸ CAA de Nantes, 13 juillet 2018, n°15NT00012 (commune de Baden).

⁹ TA de Nice, 4 juillet 1991, n°87396 et 87397 (commune de Saint-Raphaël) ; CE, 30 décembre 1996, n°102023 (commune de Sète) ; CAA de Bordeaux, 29 juin 2000, n°98BX00074 (commune de Lège) ; CE, 3 juillet 2000, n°183850 (commune de Veyrier-du-Lac) ; CE, 10 décembre 2001, n°218331 (commune de Quéven) ; CAA de Nantes, 14 décembre 2012, n°11NT00351 (commune du Trévous-Tréguignec) ; CAA de Nantes, 5 avril 2013, n°11NT01940 (commune de Talmont-Saint-Hilaire) ; CE, 8 janvier 2016, n°373058 (communes d'Escalles et de Sangatte), CAA de Marseille, 24 juin 2019, n°17MA04877 (commune de Sète).

¹⁰ CE, 30 décembre 2002, n°245621 (commune de Six-Fours-les-Plages) ; CE, 17 juin 2015, n°372537 (commune d'Hyères-les-Palmiers) ; CAA de Nantes, 13 juillet 2018, n°15NT00012 (commune de Baden).

¹¹ CAA de Marseille, 3 juin 2014, n°10MA01646 (commune d'Hyères-les-Palmiers).

¹² CAA de Marseille, 22 novembre 2001, n°97MA11677 (commune de Port-Vendres).

¹³ CE, 13 novembre 2002, n°219034 (commune de Ramatuelle).

¹⁴ CAA de Bordeaux, 28 octobre 1999, n°96BX00112 (commune d'Anglet).

¹⁵ CAA de Nantes, 29 décembre 2017, n°17NT02448 (commune de Saint-Gilles-Croix-de-Vie).

¹⁶ CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00108 (commune de Cherruix).

¹⁷ CE, 14 janvier 1994, n°127025 (commune du Rayol-Canadel).

¹⁸ CE, 30 avril 1997, n°158945 (commune de Vieux-Boucau).

¹⁹ CAA de Nantes, 18 avril 2014, n°13NT00156 (commune du Château d'Olonne).

²⁰ CE, 29 juin 1998, n°160256 (commune de Crozon).

- à un certificat d'urbanisme²¹ ;
- à un arrêté municipal de non-opposition à une déclaration préalable²² ;
- à une déclaration de mise à disposition des campeurs d'un terrain ne nécessitant pas une autorisation d'aménagement préalable²³ ;
- à l'homologation d'un terrain de moto-cross²⁴ ;
- au stationnement des caravanes et aux autorisations individuelles délivrées dans ce domaine²⁵ ;
- à une autorisation de défrichement²⁶ ;
- à une autorisation de coupe et d'abattage d'arbres²⁷.

A l'inverse, les dispositions des articles L 121-23 et 24 ne s'appliquent pas :

- à l'acte qui procède au zonage prévu par le 1° et le 2° de l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales (qui a pour objet, dans un but de salubrité publique, de déterminer, d'une part, les zones d'assainissement collectif et, d'autre part, les zones dans lesquelles la commune est seulement tenue de contrôler et, si elle le décide, d'entretenir les dispositifs d'assainissement individuels), "ne constitue pas, en lui-même, l'un des documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols mentionnés" par l'article L 121-23, "même dans le cas où son contenu est fixé par le PLU et où il fait ainsi partie intégrante de ce document d'urbanisme"²⁸ ;
- à une "décision prise sur le fondement de l'article L 160-6 modifiant le tracé de la servitude de passage des piétons le long du littoral", ces dernières dispositions ayant "créé un régime juridique distinct de celui relatif à la préservation des espaces, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et n'ont pas le même champ d'application"²⁹ ;
- à un arrêté autorisant l'occupation temporaire d'immeubles sur le fondement des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics³⁰ ;
- à un arrêté autorisant des travaux ayant pour objet de permettre de satisfaire aux prescriptions édictées par le code de la construction et de l'habitation en vue de la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ainsi qu'aux règles en matière d'accessibilité pour personnes à mobilité réduite³¹.

Enfin, il est important de rappeler que la protection prévue par les articles L 121-23 et suivants du code de l'urbanisme "est applicable à tout terrain situé sur le territoire d'une commune littorale et ayant les caractéristiques définies à cet article, que ce terrain soit ou non situé à proximité du rivage"³².

La seule limite à ce principe concerne "les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares", qui ne doivent être protégés par les dispositions relatives aux espaces «remarquables» que lorsqu'ils "remplissent la condition de proximité du rivage" et présentent un caractère «remarquable»³³.

²¹ TA Nice, 1^{er} juillet 1999, n°954085 (commune d'Hyères).

²² CE, 4 mai 2016, n°376049 (commune de Saint-Tropez).

²³ CAA de Nantes, 16 décembre 1998, n°97NT00616 (commune de Longeville-Sur-Mer).

²⁴ TA de Pau, 15 mars 2001, n°001242 et n°001243.

²⁵ Cour de Cassation, 3 juin 1998, n°9383264.

²⁶ CE, 11 mars 1998, n°144301 (commune de Sanguinet) ; CAA de Marseille, 12 mars 2007, n°03MA00406 (commune de Roquebrune-sur-Argens) ; CE, 26 juillet 2018, n°408149 (commune de La Teste-de-Buch).

²⁷ CE, 6 février 2013, n°348278 (commune de Gassin).

²⁸ CE, 12 février 2014, n°360161 (commune d'Aiguines).

²⁹ CAA de Nantes, 22 avril 2008, n°07NT02126 (commune de Noyal).

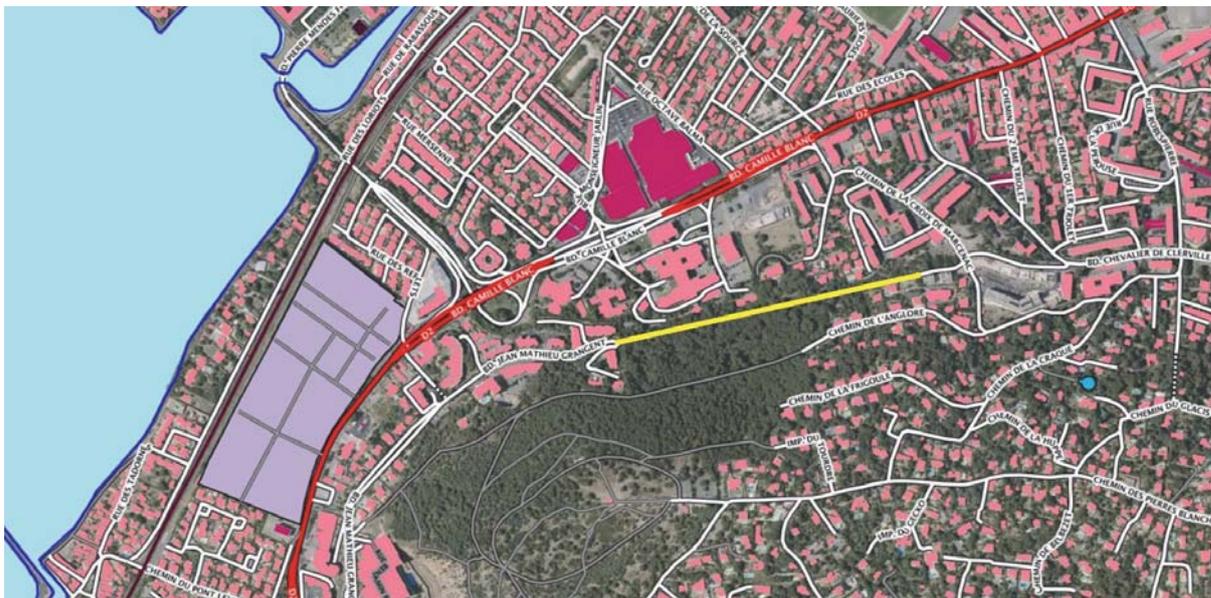
³⁰ CE, 28 mai 2003, n°252617 (commune de Grimaud).

³¹ TA de Rennes, 2 juillet 2018, n°1703892 (commune de Saint-Briac).

³² TA de Nice, 2 avril 1992, n°913685 (commune de Mandelieu-la-Napoule) ; CE, 27 septembre 2006, n°275922 (commune du Lavandou).

³³ CE, 30 décembre 2009, n°307893 (commune du Lavandou).

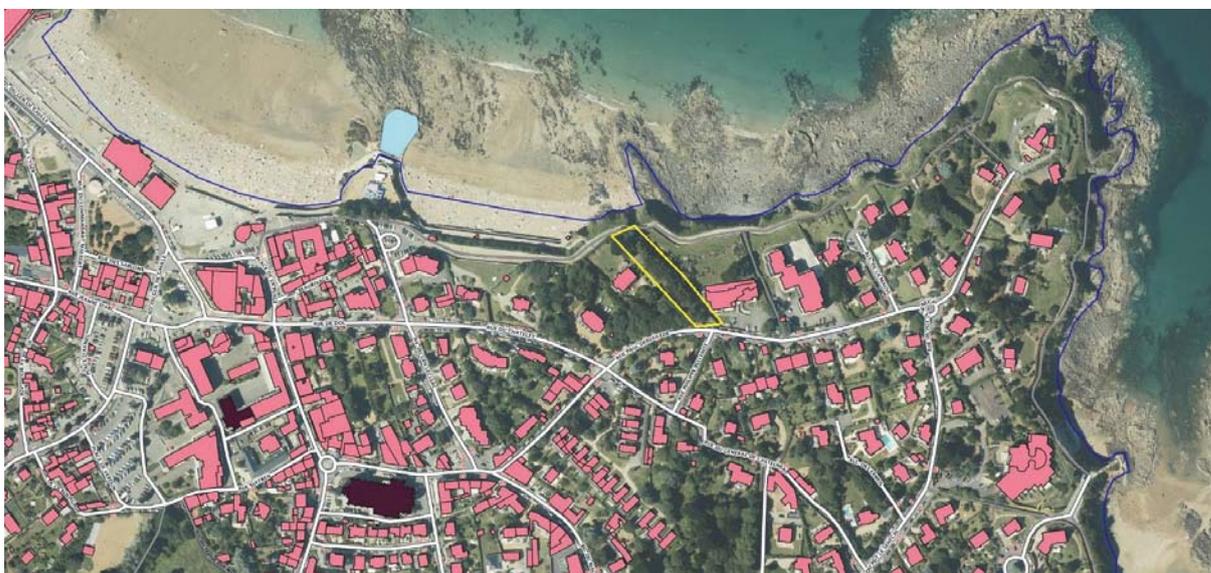
Un espace boisé qui "se trouve à proximité tant du littoral de l'étang de Thau que de celui de la mer, même si la partie en litige située en contrebas n'est pas directement visible de tous les points du littoral en raison de zones urbanisées faisant rideau" entre ainsi dans la catégorie des «forêts et zones boisées proches du rivage de la mer» au sens de l'article R 121-4 du code de l'urbanisme³⁴.



En jaune, le tracé de la voie publique envisagée en espace «remarquable».

A l'inverse, un terrain situé à "2,5 km des rivages de la mer" et qui n'est pas "visible depuis celle-ci" n'entre pas dans la catégorie des «forêts et zones boisées proches du rivage de la mer» au sens de cet article.

Il est important d'ajouter que ces dispositions "ne visent pas seulement, contrairement à ce que soutiennent les requérants, «les sites d'une certaine envergure», mais sont susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des zones boisées proches du rivage de la mer"³⁵.



En outre, le "classement en espace naturel caractéristique ou remarquable du littoral" n'est pas conditionné par l'existence d'une "covisibilité" avec le rivage³⁶.

³⁴ CAA de Marseille, 20 décembre 2018 n°18MA02615 et 24 juin 2019, n°17MA04877 (commune de Sète).

³⁵ CAA de Nantes, 1^{er} juin 2015, n°14NT00215 (commune de Saint-Quay-Portrieux).

³⁶ CAA de Nantes, 24 septembre 2018, n°17NT00852 (commune de La Trinité-Sur-Mer).

A- Les modalités d'identification et de délimitation des espaces «remarquables»

S'il appartient aujourd'hui aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'identifier et de délimiter les espaces «remarquables» dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), historiquement, ces espaces ont été identifiés et délimités par l'Etat (A.1).

Conformément aux dispositions de l'article L 121-23 du code de l'urbanisme, les espaces et milieux à préserver sont sélectionnés en croisant deux critères qui doivent être simultanément respectés :

-en premier lieu, ces espaces doivent appartenir à la liste figurant à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme (A.2) ;

-en second lieu, ces espaces doivent :

-soit être des sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral,

-soit être nécessaires au maintien des équilibres biologiques,

-soit présenter un intérêt écologique.

Pour apprécier si un espace mentionné à l'article R 121-4 répond bien à une de ces trois conditions, différents éléments, notamment juridiques et scientifiques, peuvent être pris en compte par les collectivités territoriales, par l'Etat ou par le juge administratif (A.3).

A.1 Le rôle de l'Etat, des collectivités territoriales et du juge administratif

Comme le prévoyait la circulaire n°89-56 du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux, l'identification et la délimitation des espaces devant être protégés au titre de l'article L 121-23 ont dans les années qui ont suivi l'adoption de la loi «littoral», été réalisée par l'Etat.

La note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989 précisait que "la démarche d'identification et de délimitation déjà engagée par les services de l'Etat depuis la publication de la loi Littoral sera poursuivie et menée à son terme systématiquement". La note ajoute qu'elle sera "menée dans chaque département sous l'égide des préfets par les services régionaux et départementaux concernés : direction régionale de l'Environnement, direction départementale de l'Equipement, service départemental de l'architecture, direction départementale de l'Agriculture, direction départementale des Affaires Maritimes, et services maritimes".

En pratique, cette démarche a généralement été confiée à des groupes de travail réunissant des représentants des différents services concernés et pilotés par les directions départementales de l'Equipement, l'Etat ayant également fait appel dans certains cas à des intervenants extérieurs (bureaux d'études, scientifiques...).

Le fait que cette circulaire ait été abrogée par la circulaire UHC/PS1 n°2005-57 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral pose problème, car cette dernière ne comporte aucun élément relatif à l'identification et à la délimitation des espaces «remarquables».

Toutefois, depuis 2005, plusieurs textes sont venus apporter des précisions sur cette question :

-l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme demande aux préfets "de veiller à ce que les SCoT déterminent les capacités d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser et identifient les espaces proches du rivage, les coupures d'urbanisation et les espaces remarquables et caractéristiques du littoral".

-la circulaire interministérielle du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral précise que s'il "appartient en premier lieu aux communes d'identifier et de délimiter les espaces remarquables lors de l'élaboration ou de la révision de leur plan local d'urbanisme (PLU),

pour autant, l'Etat doit avoir sa propre vision des espaces à qualifier de remarquables afin de pouvoir exercer pleinement son rôle, dans les réunions d'associations notamment".

Ainsi, "les études réalisées au sujet des espaces protégés susceptibles de relever d'une qualification d'espaces remarquables pourront utilement être communiquées aux communes dans le cadre du «porter à connaissance»".

La circulaire invite enfin les préfets à veiller "avec fermeté à la prise en compte effective des principes visant à la préservation de ces espaces lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme et exercerez, si nécessaire, le contrôle de légalité".

-en outre, la circulaire du 15 septembre 2005 n'a pas abrogé l'Instruction interministérielle du 24 octobre 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

Cette Instruction ordonne notamment aux préfets d'engager ou de poursuivre "l'identification des espaces à préserver, puis les faire connaître aux communes, ainsi que les raisons de vos choix".

Plus globalement, cette Instruction précise que "l'Etat doit garantir le strict respect des principes" de la loi «littoral» et doit veiller à leur "prise en compte effective" lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, et doit "l'imposer" s'il y a lieu.

A cette fin, les préfets doivent notamment arrêter leurs "positions sur l'identification des espaces et milieux à protéger, établie sur une base scientifique et localisée dans un zonage spécifique" des documents d'urbanisme locaux.

En plus des espaces identifiés et délimités par les collectivités territoriales dans leurs documents d'urbanisme et par l'Etat, un certain nombre de sites et de milieux ont été protégés par les dispositions de l'article L 121-23 à la suite de décisions du juge administratif.

Le Conseil d'Etat a précisé à ce sujet dans un avis que "la circonstance qu'un PLU n'identifie pas certains espaces comme des espaces remarquables au sens des dispositions des articles L 121-23 et R 121-4 alors que les caractéristiques des espaces considérés le justifieraient ne fait pas obstacle à leur qualification comme espace remarquable par le juge administratif s'il est saisi de la légalité de ce plan ou d'un projet d'infrastructure autorisé par les dispositions de ce dernier"³⁷.

Le juge s'appuie également régulièrement sur l'identification et la délimitation des espaces «remarquables» effectuées par les documents d'urbanisme. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré qu'un terrain est un "espace remarquable et reconnu comme tel par le Schéma de Cohérence Territoriale du Léon"³⁸.



Extrait de la carte du DOG du SCoT du Léon relative à l'application de la loi «littoral» (les espaces «remarquables» apparaissent en orange, le secteur en cause en jaune).

³⁷ CE, Section des travaux publics, avis n°387657 du 16 juillet 2013.

³⁸ CE, 28 avril 2017, n°393801 (commune de l'île de Batz) ; CAA de Marseille, 23 mars 2017, n°16MA00586 (commune de Villeneuve-lès-Maguelone) ; CAA de Nantes, 24 avril 2018, n°17NT03148 (commune de Roscoff).

De la même manière, la CAA de Bordeaux a considéré qu'un terrain classé "en zone Ner du plan local d'urbanisme de la commune" en tant que "zone naturelle à protéger en raison notamment de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages", se "situe ainsi au sein d'un espace naturel remarquable"³⁹.

Comme l'ont précisé la circulaire de 2006 et l'Instruction de 2015 précitées, il appartient en premier lieu aux communes d'identifier et de délimiter les espaces «remarquables», à la fois dans leurs SCoT et dans leurs PLU.

Cette identification et cette délimitation peuvent être validées⁴⁰ ou remises en cause par le juge administratif, qui peut également considérer que, dans le cadre de l'analyse des dispositions d'un PLU, les dispositions du SCoT sont trop imprécises pour «faire écran» à l'application au PLU des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces «remarquables» :

-la CAA de Nantes a ainsi considéré que "les dispositions du DOG du SCoT de la Presqu'île de Rhuys, qui se bornent à définir un cadre de référence en la matière, renvoyant aux auteurs des documents locaux d'urbanisme le soin de définir dans le détail le périmètre des espaces remarquables devant être protégés au titre de la loi dite Littoral, ne peuvent être regardées comme présentant un degré de précision tel que ce SCoT puisse faire écran à l'application des dispositions" de l'article L 121-23 du code de l'urbanisme par les auteurs du PLU litigieux"⁴¹ ;

-la CAA de Marseille a également souligné qu'en "l'absence de précision par le SCoT, à l'échelle du territoire qu'il couvre, de modalités de mise en oeuvre précises" des dispositions relatives aux espaces «remarquables», la "légalité du PLU en litige en ce qui concerne la détermination des espaces remarquables doit être appréciée directement au regard" des articles L 121-23 et 24 du code de l'urbanisme"⁴².

Par ailleurs, un "espace peut être qualifié de remarquable alors même qu'il n'aurait pas été identifié comme tel par un SCoT"⁴³.

De la même manière, "le fait que le SCoT Provence Méditerranée n'identifierait pas la parcelle litigieuse parmi les espaces remarquables est en lui-même sans influence sur l'application" de l'article L 121-23 "au regard duquel il doit être compatible"⁴⁴.

³⁹ CAA de Bordeaux, 14 mars 2017, n°15BX01157 (commune de Bidart).

⁴⁰ CAA de Douai, 24 septembre 2015, n°14DA00181 (commune de Tardinghen) ; CAA de Marseille, 12 janvier 2017, n°15MA01202 (commune de Frontignan).

⁴¹ CAA de Nantes, 3 avril 2017, n°16NT01147 (commune de Sarzeau).

⁴² CAA de Marseille, 12 juin 2018, n°16MA03735, 16MA03780, 16MA03790 et 16MA03792 (commune du Lavandou).

⁴³ CAA de Marseille, 3 décembre 2015, n°14MA01669 (commune du Lavandou).

⁴⁴ CAA de Marseille, 6 janvier 2017, n°14MA04982 (commune d'Hyères-les-Palmiers).

A.2 Les espaces susceptibles d'être préservés en tant qu'espaces «remarquables»

Les espaces susceptibles d'être préservés par les dispositions de l'article L 121-23 sont énumérés à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme.

Pour la CAA de Marseille, cette liste "n'est pas limitative" et des espaces peuvent donc être considérés comme «remarquable» au sens des dispositions de l'article L 121-23, "alors même qu'ils n'entreraient pas dans la liste" énoncée à l'article R 121-4⁴⁵.

Ils sont traditionnellement séparés en deux catégories :

-la première recouvre les espaces qui sont protégés au titre d'autres législations nationales ou communautaires et dont la valeur patrimoniale a donc déjà été reconnue juridiquement (A.2.1).

-la seconde catégorie fait, quant à elle, référence à une liste de milieux qui ne sont pas protégés par d'autres législations, mais qui sont tout de même susceptibles d'être considérés comme des espaces «remarquables» (A.2.2).

Il convient évidemment de rappeler que les espaces mentionnés à l'article R 121-4 doivent en outre répondre à une des trois exigences posées par ce même article pour être préservé par les dispositions de l'article L 121-23 :

-soit être des sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral,

-soit être nécessaires au maintien des équilibres biologiques,

-soit présenter un intérêt écologique.

A.2.1 Les espaces mentionnés par l'article R 121-4 et déjà protégés au titre d'autres législations

Les espaces mentionnés à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme et déjà protégés au titre d'autres législations sont :

-les "espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L 411-2 du code de l'environnement (dits arrêtés de biotope) ;

-les "zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages" (Zones de Protection Spéciales dites ZPS) ;

-les parties naturelles "des sites inscrits ou classés en application des articles L 341-1 et L 341-2 du code de l'environnement",

-les parties naturelles "des parcs nationaux créés en application de l'article L 331-1 du code de l'environnement" ;

-les parties naturelles "des réserves naturelles instituées en application de l'article L 332-1 du code de l'environnement".

Les dispositions de l'article L 121-23 et suivants sont donc susceptibles de se superposer à celles de ces différents dispositifs de protection prévus par le code de l'environnement.

En outre, le classement en espace «remarquable» des espaces boisés du parc de la Campagne, de la forêt de Fontfroide et du Massif de la Clape, qui "a conféré à ces sites une protection supérieure à celle dont ils bénéficiaient au titre du plan d'occupation des sols et au titre du code forestier", ne fait "pas obstacle à la protection de ces sites au titre de la loi du 2 mai 1930"⁴⁶.

⁴⁵ CAA de Marseille, 20 octobre 2005, n°03MA01568 (commune de Carqueiranne) ; CAA de Marseille, 11 janvier 2007, n°02MA00388 (commune de La Londe-Les-Maures).

⁴⁶ CE, 4 janvier 1995, n°153533 (commune de Narbonne).

La circulaire interministérielle du 20 juillet 2006 rappelle que "les articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme prévoient la préservation des ZPS, des parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des réserves naturelles" et qu'il "importe que ces espaces soient désignés comme espaces remarquables au sens de l'article L 121-23".

La principale difficulté d'application de ces dispositions concerne l'identification des parties naturelles des sites inscrits et classés.

Si le périmètre d'une ZPS ou d'un arrêté de biotope est clairement délimité et susceptible d'être protégé dans son ensemble par les dispositions de l'article L 121-23, il n'en va pas de même pour les parties naturelles des parcs nationaux et des réserves naturelles, et surtout des parties naturelles des sites classés et inscrits.

-quatre points méritent d'être précisés à ce sujet :

-depuis 1998, le juge administratif considère que les parties naturelles des sites classés et inscrits sont "présümées constituer un paysage remarquable ou caractéristique eu égard à l'objet des procédures de classement et d'inscription prévues par la loi du 2 mai 1930"⁴⁷.

Cette position est logique car comme l'a souligné le commissaire du gouvernement J. Arrighi de Casanova, "le fait qu'un paysage du littoral ait fait l'objet d'une protection au titre de la loi de 1930, s'il ne suffit naturellement pas à rendre automatiquement applicables les dispositions" de l'article L 121-23, "constitue sans aucun doute un indice sérieux en ce sens, comme l'impliquent d'ailleurs les termes" de l'article R 121-4⁴⁸ ;

-si le Conseil d'Etat a confirmé en 2013 que "les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 sont présümées constituer des sites ou paysages remarquables", il a précisé que lorsque cette "qualification présümée est contestée, leur caractère remarquable doit être justifié"⁴⁹.

Le Conseil d'Etat a précisé dans un avis que "le seul fait que des parcelles soient situées dans des parties naturelles d'un site inscrit d'une commune littorale comme le prévoit" l'article R 121-4, "ne suffit pas à les regarder comme des espaces remarquables au sens des dispositions de cet article".

Le CE ajoute que "ce fait crée toutefois une présomption, qui doit être corroborée par leurs caractéristiques propres telles qu'une richesse particulière de la faune et de la flore ou leur rôle dans l'équilibre biologique du site où elles se trouvent".

Il "appartient dans chaque cas à l'autorité compétente et, le cas échéant, au juge, d'apprécier l'ensemble de leurs caractéristiques au regard des critères posés" par les articles L 121-23 et R 121-4 "pour en déterminer la qualification"⁵⁰.

Ainsi, un "terrain, demeuré naturel mais recouvert d'une végétation banale, bien que proche de deux ZNIEFF et d'une zone Natura 2000, n'abrite aucune espèce végétale ou animale protégée ou spécifique au littoral, et, par suite, alors même que l'Ile d'Yeu constitue dans sa totalité un site inscrit au titre de la loi du 2 mai 1930, ne saurait être regardé comme un espace remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel du littoral"⁵¹.

De la même manière, une zone qui "constitue une friche dont la végétation et la faune, même si elles pourraient comporter certaines particularités, au demeurant mal définies, se trouvent déjà fortement dégradées", ne peut "être regardée comme en constituant une partie naturelle" d'un site inscrit au sens de l'article R 121-4⁵².

⁴⁷ CE, 29 juin 1998, n°160256 (commune de Crozon). Voir également CE, 13 novembre 2002, n°219034 (commune de Ramatuelle) ; CE, 12 mars 2007, n°289031 (commune de la Croix-Valmer).

⁴⁸ Conclusions sous CE, 29 juillet 1998, n°158543 (communes d'Ondres et de Labenne).

⁴⁹ CE, 19 juin 2013, n°342061 (commune de La Teste-de-Buch).

⁵⁰ CE, Section des travaux publics, avis n°387657 du 16 juillet 2013.

⁵¹ CAA de Nantes, 26 septembre 2014, n°13NT01368 (commune de l'Ile d'Yeu).

⁵² CAA de Bordeaux, 28 octobre 1999, n°96BX00112 (commune d'Anglet).

-bien qu'il accueille des constructions et des équipements, un secteur situé au sein d'un site inscrit ou classé peut être considéré comme une partie naturelle et être protégé par les dispositions relatives aux espaces «remarquables».

La circulaire du 10 octobre 1989 (abrogée en 2005) précisait à propos de ces dernières, qu'on "entendra par parties naturelles celles où la densité des constructions et des équipements reste peu significative par rapport à l'échelle du secteur".

Ainsi, un secteur appartenant à un site inscrit, qui est resté "dépourvu de toute construction antérieure, doit être regardé comme naturel", et ce "nonobstant la circonstance que des travaux de terrassement importants aient été réalisés lors de l'aménagement d'une piste de moto-cross"⁵³.

Le Conseil d'Etat a également considéré à propos de la plage de Pampelonne, qui appartient à un site inscrit, que "l'existence d'un lotissement situé à l'arrière de la plage et de quelques bâtiments sur la plage elle-même ne pouvait suffire à ôter à cette dernière son caractère naturel"⁵⁴.

Au sein d'un site classé, un secteur "caractérisé par un couvert végétal dense composé de pins d'Alep, qui constitue dans le paysage une large trouée verte d'environ 350 mètres de large ne comportant que le Grand Hôtel du Parc et ses annexes", est également "au nombre de ceux dont l'article L.146-6 du code de l'urbanisme exige la préservation", la présence "de l'hôtel du Parc et de ses annexes" et la présence d'aménagements de voirie n'ont pu ôter à ce secteur son caractère naturel"⁵⁵.

Un terrain, "cultivé à la date de la décision contestée" et "situé à 145 mètres de la mer, dont il est séparé par un espace vierge auquel il est incorporé", doit également "être regardé comme une partie naturelle d'un site inscrit"⁵⁶.

De la même manière, un secteur "constitue une partie naturelle du site inscrit" et un espace «remarquable, "sans qu'il puisse être sérieusement soutenu, comme l'allègue le préfet, que le caractère naturel du site aurait été altéré par l'activité humaine, abandonnée depuis maintenant plus de 30 ans et ayant consisté dans l'exploitation de jardins potagers familiaux"⁵⁷.

Il en va de même pour un site "dépourvu de construction, à l'exception d'une abritant le club nautique existant, forme un ensemble homogène qui ne peut être regardé comme présentant un caractère urbanisé" et "constitue en conséquence une partie naturelle du site inscrit sans qu'il puisse être sérieusement soutenu, que le caractère naturel du site aurait été altéré par l'activité humaine"⁵⁸.



Les installations du centre nautique existant, en espace «remarquable».

⁵³ CAA de Bordeaux, 18 novembre 1999, n°96BX00491 (commune de Soustons).

⁵⁴ CE, 13 novembre 2002, n°219034 (commune de Ramatuelle).

⁵⁵ CAA de Marseille, 23 novembre 2006, n°04MA00911 (commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat).

⁵⁶ CAA de Nantes, 30 septembre 2008, n°07NT03349 (commune de l'Île d'Yeu).

⁵⁷ CAA de Lyon, 18 décembre 2008, n°07LY01588 (commune de Chindrieux).

⁵⁸ CAA de Nantes, 28 juin 2013, n°11NT02579 (commune de Baden).

Des parcelles "incluses dans le périmètre du site inscrit du Golfe du Morbihan et d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II", qui "composent un espace non bâti à vocation naturelle en contact direct avec le rivage", constituent également un espace «remarquable»⁵⁹.

-par contre, les dispositions de l'article L 121-23 ne peuvent faire "obstacle à ce qu'un permis de construire soit accordé sur un terrain déjà urbanisé ou déjà altéré par l'activité humaine, situé dans un site inscrit ou classé"⁶⁰, la parcelle ne pouvant dans ce cas être classée en espace «remarquable».

Ainsi, un terrain où sont "érigées des restanques, qui sont le résultat de travaux anciens qui ont eu pour effet de modifier l'état naturel de cet espace et de le modeler pour faciliter son exploitation agricole", est situé dans une partie d'un site inscrit altéré par l'activité humaine et ne peut donc pas être regardé comme un espace «remarquable»⁶¹.

De la même manière, un "ancien centre de formation de la marine, qui comporte, sur une emprise de 23 hectares, une surface bâtie de 70.000 m² comprenant des logements, une infirmerie, des magasins, des ateliers, des garages, des salles et terrains de sport et même une salle de cinéma de 1.200 personnes" est un site qui "a déjà été considérablement altéré par l'activité humaine" et qui "ne saurait être qualifiée de paysage remarquable"⁶².

Il en va de même pour des "parcelles qui ont déjà été altérées par l'activité humaine" et où des "autorisations préfectorales au titre des installations classées pour la protection de l'environnement ont été accordées permettant le fonctionnement d'une installation de compostage et de valorisation de déchets organiques", ainsi "qu'un permis de construire du 10 avril 2001 a également été délivré pour la réalisation d'une dalle en béton de 2.700 m²"⁶³.

Un terrain appartenant à un site inscrit au sein d'un secteur "d'urbanisation diffuse, séparé du littoral par plusieurs parcelles, entouré sur plusieurs de ses côtés par des constructions et qui ne présente aucun caractère remarquable d'un point de vue paysager ou en raison de la végétation qui y est présente", n'est pas non plus un espace «remarquable»⁶⁴.

Du fait qu'elle soit en partie bâtie, une petite presqu'île appartenant à un site «classé» depuis 1931 "ne présente pas, dans sa totalité, un caractère naturel" et ne constitue pas non plus un espace «remarquable»⁶⁵.



A l'inverse, des "parcelles agricoles situées au sommet de la falaise, constituées de champs cultivés et de pâtures, s'insèrent dans les espaces naturels du site inscrit des deux caps comprenant, en outre, des bois et des landes" et cet "espace homogène, caractéristique du patrimoine naturel des deux caps, constitue un paysage remarquable dont ne peuvent être dissociés les champs et prairies qui en sont l'une des composantes, et ce, alors même qu'ils sont exploités à des fins économiques et ne présenteraient pas par eux-mêmes un intérêt particulier"⁶⁶.

⁵⁹ CAA de Nantes, 28 février 2017, n°16NT00426 (commune de Locmariaquer).

⁶⁰ CE, 29 juin 1998, n°160256 (commune de Crozon).

⁶¹ CAA de Marseille, 10 février 2011, n°09MA01580 (commune de Menton).

⁶² CAA de Bordeaux, 17 décembre 2013, n°12BX03110 (commune d'Hourtine).

⁶³ CAA de Douai, 28 mai 2015, n°13DA01600 (commune de Cucq).

⁶⁴ CAA de Nantes, 17 octobre 2016, n°15NT02486 (commune de Locmariaquer).

⁶⁵ TA de Rennes, 2 juillet 2018, n°1605357 (commune de Saint-Briac).

⁶⁶ CAA de Douai, 24 septembre 2015, n°14DA00181 (commune de Tardinghen).

A.2.2 Les autres espaces mentionnés par l'article R 121-4

En plus des espaces déjà protégés au titre d'autres législations, l'article R 121-4 énumère une trentaine d'autres milieux susceptibles d'être protégés au titre de l'article L 121-23 du code de l'urbanisme :

- les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos⁶⁷, les estrans⁶⁸, les falaises⁶⁹ et les abords de celles-ci ;
- les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ;
- les îlots inhabités⁷⁰, les parties naturelles des estuaires⁷¹, des rias ou abers et des caps ;
- les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés⁷² ;
- les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales⁷³ telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ;
- les formations géologiques⁷⁴ telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ;
- les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer.

Contrairement aux espaces déjà protégés au titre d'autres législations (ZPS, parties naturelles des sites et classés...), ces espaces ne sont pas "présumés" constituer des sites ou paysages remarquables.

⁶⁷ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio).

⁶⁸ CAA de Nantes, 24 novembre 1994, n°93NT00416 (commune de Lanmodez).

⁶⁹ CAA de Nantes, 25 janvier 1996, 94NT00303 (commune de la Richardais) ; CE, 12 novembre 1997, n°170248 (commune d'Erquy).

⁷⁰ CAA de Nantes, 18 avril 2006, n°04NT00242 (commune de Sarzeau).

⁷¹ CAA de Nantes, 29 juin 2001, n°99NT01217 (commune de Clohars-Carnoët).

⁷² CAA de Nantes, 5 février 2002, n°00NT00983 (commune de la Turballe).

⁷³ CAA de Nantes, 7 juin 2019, n°18NT02340 (commune de La Faute-sur-Mer).

⁷⁴ CAA de Nantes, 18 avril 2006, n°04NT00242 (commune de Sarzeau).

A.3 Les éléments à prendre en compte pour apprécier le caractère «remarquable» d'un espace

Si pour être protégé par les dispositions des articles L 121-23 à 26 et R 121-4 à 6, un espace doit figurer dans la liste fixée par l'article R 121-4 du code de l'urbanisme, il doit également :

- soit être un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral,
- soit être nécessaire au maintien des équilibres biologiques,
- soit présenter un intérêt écologique.

Les articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme n'ayant pas précisé quels éléments devaient être pris en compte pour apprécier si ces espaces devaient être protégés au titre de l'article L 121-23, ceux-ci ont été peu à peu définis par la doctrine administrative et la jurisprudence.

En plus des données scientifiques (inventaires, études...) et juridiques (A.3.1), des éléments plus subjectifs (beauté, qualité paysagère, type de boisement, rareté...) peuvent également être pris en compte pour qualifier un espace de «remarquable» (A.3.2).

En règle générale, plusieurs éléments sont simultanément pris en compte, notamment par le juge administratif, pour déterminer si un espace mérite d'être protégé par les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces «remarquables».

Comme l'a souligné la CAA de Marseille, le classement d'un site en tant qu'espace «remarquable» "résulte d'un faisceau d'indices précis lié notamment au classement du secteur et aux caractéristiques du site"⁷⁵.

A.3.1 La prise en compte de données scientifiques et réglementaires

Les seuls éléments méthodologiques relatifs à la caractérisation des espaces listés à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme en tant qu'espaces «remarquables», figuraient dans la circulaire du 10 octobre 1989, qui a été abrogée en 2005.

Cette circulaire précisait que "la démarche d'identification et de délimitation" des espaces «remarquables» doit prendre en compte "les nombreuses informations et études disponibles telles que les inventaires réalisés au titre des ZNIEFF, études des anciens schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer ou des schémas d'aménagement du littoral, investigations menées pour les espaces naturels sensibles, etc...".

-la prise en compte de données réglementaires :

Comme cela a été évoqué au point A.2.1, la doctrine administrative et le juge administratif considèrent que les espaces qui sont déjà protégés au titre des dispositifs mentionnés à l'article R 121-4 répondent généralement à un des trois critères dont le respect est exigé par cet article⁷⁶.

Il s'agit rappelons-le :

- des "espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L 411-2 du code de l'environnement (dits arrêtés de biotope) ;
- des "zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages" (Zones de Protection Spéciales, dites ZPS, délimitées dans le cadre du réseau Natura 2000)⁷⁷ ;

⁷⁵ CAA de Marseille, 6 octobre 2016, n°15MA00152 ; confirmé par CE, 6 novembre 2017, n°405728 (commune de Savines-Le Lac).

⁷⁶ Etre un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, ou être nécessaire au maintien des équilibres biologiques, ou présenter un intérêt écologique.

⁷⁷ Voir CAA de Marseille, 7 mai 2012, n°09MA03397 (commune de Cerbère) et CAA de Nantes, 3 février 2012, n°10NT00972 (commune de Pleubian) ; CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio) ; CAA de Nantes, 20 juin 2019, n°17NT02480 (commune de l'île d'Olonne).

- des parties naturelles "des sites inscrits ou classés en application des articles L 341-1 et L 341-2 du code de l'environnement"⁷⁸,
- des parties naturelles "des parcs nationaux créés en application de l'article L 331-1 du code de l'environnement"⁷⁹ ;
- des parties naturelles "des réserves naturelles instituées en application de l'article L 332-1 du code de l'environnement.

Il est important de rappeler que "la circonstance qu'aucune mesure particulière n'ait été prise au titre de la législation relative à l'environnement et à la protection des sites, ne fait pas obstacle à ce que la protection prévue par l'article" L 121-23 du code de l'urbanisme "s'étende à d'autres sites et paysages dès lors que ceux-ci présentent les caractéristiques définies" à l'article R 121-4⁸⁰.

Le juge peut également prendre en compte, souvent de manière cumulative⁸¹, des dispositifs qui ne sont pas cités à l'article R 121-4 et s'appuyer :

- sur la délimitation des espaces «remarquables» par une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)⁸² ou un document en tenant lieu (Schéma de Mise en Valeur de la Mer⁸³, les SAR de la Martinique⁸⁴ et de la Réunion⁸⁵ ou l'ancien Schéma d'Aménagement Régional de la Corse⁸⁶) ;
- sur la délimitation des espaces «remarquables» par un Schéma de Cohérence Territoriale ou un Plan Local d'Urbanisme⁸⁷ ;
- sur l'appartenance d'un site à une zone humide d'importance internationale au titre de la convention de Ramsar⁸⁸ ;
- sur l'inscription d'une espèce à l'annexe II de la convention de Berne et à l'annexe II de la convention de Bonn⁸⁹ ;
- sur le fait qu'un site soit compris dans le périmètre d'un Site d'Intérêt Communautaire (SIC)⁹⁰ ou d'une Zone Spéciale de Conservation (ZSC)⁹¹, délimités dans le cadre de la mise en œuvre de la directive dite «Habitats» et constituant une partie du réseau Natura 2000 ;
- sur le fait que des espèces marines⁹² (prairies de cymodocées et d'herbiers de posidonies) ou terrestres⁹³ présentes sur un site, sont protégées par un arrêté interministériel ;
- sur l'appartenance d'un site à un Parc Naturel Régional⁹⁴ ;

⁷⁸ De très nombreuses décisions portent sur cette question, voir le point A.2.1.

⁷⁹ CE, 6 novembre 2017, n°405728 (commune de Savines-Le Lac).

⁸⁰ CAA de Marseille, 17 juin 2010, n°09MA04815 (commune de Roquebrune-sur-Argens).

⁸¹ Voir notamment, parmi bien d'autres décisions, CAA de Nantes, 2 mai 2018, n°17NT01385 (commune de la Ville-Es-Nonais) : "cette partie de la commune s'intégrant au site «inscrit» et «classé» de l'Estuaire de la Rance et étant également classé en ZNIEFF et en zone Natura 2000", son classement en tant que "paysage naturel caractéristique du patrimoine naturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, n'est ainsi entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation".

⁸² CAA de Nantes, 14 octobre 2011, n°10NT00085 (commune de La Chevrolière).

⁸³ CE, 3 mars 2008, n°278168 (SMVM du bassin d'Arcachon) et CAA de Marseille, 18 avril 2016, n°15MA00192 (commune de Santa-Maria-di-Lota).

⁸⁴ CAA de Bordeaux, 15 mars 2012, n°11BX00493 (commune de Sainte-Anne).

⁸⁵ CAA de Bordeaux, 24 juin 2008, n°06BX01937 (commune de Saint-Joseph).

⁸⁶ CAA de Marseille, 3 juin 2004, n°00MA00896 (commune de Serra di Ferro) ; CAA de Marseille, 18 avril 2016, n°15MA00192 (commune de Santa-Maria-di-Lota) ; CAA de Marseille, 24 mai 2017, n°15MA01780 (commune de Grosseto-Prugna).

⁸⁷ CAA de Marseille, 24 juin 2019, n°17MA04877 (commune de Sète).

⁸⁸ CAA de Nantes, 27 septembre 2005, n°02NT00729 (commune de la Tour du Parc) ; CAA de Nantes, 18 avril 2006, n°04NT00242 (commune de Sarzeau) ; CAA de Nantes, 30 décembre 2009, n°08NT02583 (commune de Guérande) ; CAA de Nantes, 10 décembre 2010, n°09NT02090 (commune de Fontenay-sur-Mer).

⁸⁹ CAA de Marseille, 24 mai 2017, n°15MA01780 (commune de Grosseto-Prugna).

⁹⁰ CAA de Nantes, 13 décembre 2007, n°07NT00076 (commune de Lessay) ; CAA de Nantes, 10 décembre 2010, n°09NT02090 (commune de Fontenay-sur-Mer) ; CAA de Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA02797 (commune de Porto-Vecchio) ; CAA de Marseille, 18 avril 2016, n°15MA00192 (commune de Santa-Maria-di-Lota) ; CAA de Nantes, 20 juin 2019, n°17NT02480 (commune de l'Île d'Olonne).

⁹¹ CAA de Nantes, 14 décembre 2012, n°11NT00351 (commune du Trévou-Tréguignec) ; CAA de Nantes, 26 décembre 2014, n°14NT00231 (commune de Saint-Jean-de-Monts) ; CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00108 (commune de Cherruex).

⁹² CAA de Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA01118 ; confirmé par CE, 17 juin 2015, n°372537 (commune de Hyères-Les-Palmiers).

⁹³ CAA de Marseille, 24 mai 2017, n°15MA01780 (commune de Grosseto-Prugna).

⁹⁴ CAA de Nantes, 10 décembre 2010, n°09NT02090 (commune de Fontenay-sur-Mer).

-sur le fait qu'un terrain soit intégré à la zone de préemption définie par le Conservatoire du littoral⁹⁵ ou par un département au titre des Espaces Naturels Sensibles⁹⁶.

Des éléments produits par des personnes publiques ou figurant dans des documents locaux d'urbanisme peuvent également être pris en compte par le juge :

- le «porter à connaissance» transmis par le préfet⁹⁷ ;
- l'avis d'un Architecte des bâtiments de France⁹⁸ ;
- l'appartenance d'un site à un corridor de protection écologique et à la trame verte et bleue identifiés par un Schéma de Cohérence Territoriale⁹⁹ ;
- les données figurant dans le rapport de présentation d'un document local d'urbanisme¹⁰⁰ ;
- le zonage d'un document local d'urbanisme¹⁰¹ ;
- l'Evaluation Environnementale annexée à un plan local d'urbanisme¹⁰² ;
- l'inventaire détaillé des zones humides réalisé à l'appui d'un projet de PLU et le rapport de présentation de ce plan¹⁰³ ;
- les dispositions d'un Document d'Objectifs et d'une «Evaluation d'incidences Natura 2000»¹⁰⁴ ;
- les préconisations d'un commissaire enquêteur¹⁰⁵ ;
- les préconisations de l'Autorité environnementale en vue d'élargir la protection au titre des espaces «remarquables»¹⁰⁶.

-la prise en compte des données scientifiques :

La circulaire du 10 octobre 1989 soulignait que la protection instituée par l'article L 121-23 "ne saurait se réduire aux seuls espaces et milieux déjà protégés sur le fondement d'autres législations", mais qu'elle "est susceptible d'intéresser également les secteurs classés en zone de type I à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF de type 1) et les zones non notifiées à la Commission européenne figurant à l'inventaire réalisé dans le cadre de la directive n°79-409 du 2 avril 1979" (ZICO).

Le juge administratif prend ainsi régulièrement en compte les inventaires scientifiques ZNIEFF, de type 1 ou de type 2, et ZICO¹⁰⁷ afin de déterminer si un espace mérite d'être protégé par les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces «remarquables».

Dès 1997, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que deux zones "situées dans les abords d'une falaise, comportant notamment de la lande et un coteau maritime recouvert d'une végétation dont l'intérêt scientifique n'est pas sérieusement contesté, et qui est d'ailleurs inscrit au fichier des ZNIEFF, constituent, au sens des dispositions" des articles L 121-23 et R 121-4, un "espace caractéristique du patrimoine naturel d'Erquy"¹⁰⁸.

⁹⁵ CAA de Nantes, 7 juin 2019, n°18NT02340 (commune de La Faute-sur-Mer).

⁹⁶ TA de Rennes, 30 septembre 2016, n°1400722 (commune de Moëlan-Sur-Mer) ; CAA de Nantes, 7 juin 2019, n°18NT02340 (commune de La Faute-sur-Mer).

⁹⁷ CAA de Nantes, 16 décembre 1998, n°95NT00877 (commune de Longeville-Sur-Mer) ; CAA de Nantes, 27 juin 2006, n°05NT01089 (commune de la Faute-Sur-Mer) ; CAA de Marseille, 11 janvier 2007, n°02MA00388 (commune de La Londe-Les-Maures).

⁹⁸ CAA de Marseille, 21 décembre 2006, n°03MA02274 (commune de Saint-Mandrier).

⁹⁹ CAA de Nantes, 3 avril 2017, n°16NT01147 (commune de Sarzeau).

¹⁰⁰ CAA de Nantes, 24 mars 1999, n°97NT02524 (commune de Bréville-sur-Mer) ; CAA de Marseille, 6 décembre 2007, n°05MA02058 (commune d'Eze) ; CAA de Nantes, 28 octobre 2011, n°09NT03022 (commune de Groix) ; CAA de Marseille, 21 avril 2016, n°15MA00908 (commune de Sausset-Les-Pins).

¹⁰¹ CE, 9 novembre 2015, n°375604 (commune du Lavandou).

¹⁰² CAA de Nantes, 18 avril 2014, n°13NT00156 (commune du Château d'Olonne).

¹⁰³ CAA de Nantes, 28 juin 2013, n°11NT02531 (commune de Baden) ; CAA de Nantes, 30 avril 2019, n°18NT02414 (commune de Carolles).

¹⁰⁴ CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00108 (commune de Cherrueix).

¹⁰⁵ CAA de Nantes, 7 juin 2019, n°18NT02340 (commune de La Faute-sur-Mer).

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ CAA de Nantes, 7 juin 2019, n°18NT02340 (commune de La Faute-sur-Mer) ; CAA de Nantes, 20 juin 2019, n°17NT02480 (commune de l'Île d'Olonne).

¹⁰⁸ CE, 12 novembre 1997, n°170248 (commune d'Erquy).

Plus récemment, la CAA de Nantes a considéré que "le terrain d'assiette de la construction ainsi que les six parcelles dont il est bordé sont incluses dans le périmètre du site inscrit du Golfe du Morbihan et d'une ZNIEFF de type II" et "composent un espace non bâti à vocation naturelle en contact direct avec le rivage" et "que c'est ainsi à bon droit que le tribunal administratif a pu estimer que le site d'implantation de la construction litigieuse constituait un espace remarquable ou caractéristique au sens" des dispositions des articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme¹⁰⁹.



Il est important d'ajouter que lorsque l'appartenance d'un site à une ZNIEFF est le seul « indice » dont dispose le juge, il peut décider que celui-ci est insuffisant pour emporter la qualification de ce dernier en tant qu'espace « remarquable ».

La CAA de Marseille a ainsi considéré que si le terrain en cause "est situé dans une zone à dominante naturelle intéressée par une ZNIEFF, il ne résulte pas de ces seuls éléments qu'il s'inscrirait dans un site ou un paysage remarquable" au sens des dispositions de l'article L 121-23 du code de l'urbanisme¹¹⁰.

La CAA de Nantes a également considéré qu'en "se bornant à faire valoir l'inclusion des parcelles en question dans une ZNIEFF de type II ou dans une ZICO, alors qu'aucune pièce du dossier ne permet d'établir que le terrain d'assiette abriterait une zone de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune ou en faisant valoir la proximité d'un site Natura 2000, la commune ne justifie pas que le terrain d'assiette du projet, précédemment utilisé comme verger et qui ne se distingue par aucune particularité notable, présenterait un caractère remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, nécessaire au maintien des équilibres biologiques et doté d'un intérêt écologique avéré"¹¹¹.

Si comme l'a précisé une réponse ministérielle, les inventaires ZNIEFF comptent "parmi les critères scientifiques permettant de qualifier"¹¹² les espaces « remarquables », d'autres éléments peuvent être pris en compte :

- un atlas répertoriant les espaces « remarquables » réalisé par les services de l'Etat¹¹³ ;
- une étude réalisée à la demande de la DIREN d'Aquitaine¹¹⁴ ;
- une étude des enjeux écologiques et paysagers du littoral du Bassin d'Arcachon éditée par la préfecture de la région Aquitaine et par la préfecture de la Gironde¹¹⁵ ;

¹⁰⁹ CAA de Nantes, 28 février 2017, n°16NT00426 (commune de Locmariaquer). Voir également CAA de Nantes, 20 juin 2019, n°17NT02480 (commune de l'Île d'Olonne).

¹¹⁰ CAA de Marseille, 28 juin 2001, n°98MA01168 (commune de Bonifacio). Voir également CAA de Bordeaux, 6 avril 2010, n°09BX02248 (commune d'Aytré).

¹¹¹ CAA de Nantes, 9 janvier 2018, n°16NT03095 (commune d'Arradon).

¹¹² Voir notamment la réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 21/01/1993, p.109.

¹¹³ CAA de Nantes, 18 avril 2006, n°04NT01390 (commune de Varaville) ; CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n°05NT01007 (commune de Saint-Quay-Portrieux) ; CAA de Nantes, 8 avril 2008, n°07NT01062 (commune de Binic).

¹¹⁴ CAA de Bordeaux, 30 décembre 1997, n°95BX00861 (commune de Biscarrosse).

¹¹⁵ CAA de Bordeaux, 16 mai 2017, n°14BX01971 et 14BX02052 (commune de La Teste de Buch).

- le rapport de présentation de l'atlas du littoral Corse dressé par les services de l'Etat¹¹⁶ ;
- un avis de la DIREN¹¹⁷,
- une lettre du préfet demandant au ministre de l'Environnement l'inscription d'un espace au nombre des sites protégés au titre de la convention de Ramsar¹¹⁸ ;
- le fait pour des parcelles d'être répertoriées comme zone humide d'importance majeure par la DREAL¹¹⁹ ;
- un avis du directeur régional à l'architecture et à l'environnement¹²⁰ ;
- un avis¹²¹ ou une étude¹²² de l'Office national des forêts ;
- un avis de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites¹²³ ;
- une étude d'environnement réalisée à la demande de la DIREN¹²⁴ ;
- une étude scientifique réalisée à la demande d'un Département¹²⁵ ;
- une étude réalisée par un CAUE¹²⁶ ;
- un rapport scientifique¹²⁷ ;
- une étude réalisée par le Muséum d'Histoire Naturelle¹²⁸ ;
- un rapport établi par un professeur d'Université¹²⁹ ;
- une étude réalisée par un botaniste¹³⁰ ;
- une étude réalisée par une association¹³¹ ;
- une étude phyto-écologique démontrant que le site abrite de nombreuses espèces animales ou végétales protégées¹³² ;
- une expertise phytosanitaire et sécuritaire réalisé pour satisfaire aux prescriptions de l'Architecte des Bâtiments de France¹³³ ;
- le travail d'un bureau d'études¹³⁴ ; *
- une étude réalisée à la demande de pétitionnaires par un ingénieur écologue sur l'impact d'un projet de construction sur l'environnement¹³⁵ ;
- un document, assorti d'une cartographie, intitulé «Eléments de réflexion sur les perspectives à long terme du Conservatoire du littoral» et qui "qualifie, en raison de son intérêt paysager remarquable" le

¹¹⁶ CAA de Marseille, 25 novembre 2010, n°08MA05044 (commune de Bonifacio).

¹¹⁷ CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n°12NT01164 (commune de Ploumilliau).

¹¹⁸ CAA de Lyon, 18 décembre 2008, n°07LY01588 (commune de Chindrieux).

¹¹⁹ CAA de Nantes, 7 mai 2015, n°14NT00270 (commune de Saint-Jean-de-Monts).

¹²⁰ CAA de Nantes, 24 mars 1999, n°97NT02524 (commune de Bréville-Sur-Mer).

¹²¹ CAA de Douai, 27 novembre 2014, n°13DA00373 (commune de Sainte-Adresse).

¹²² CAA de Marseille, 24 juin 2019, n°17MA04877 (commune de Sète).

¹²³ CAA de Marseille, 21 décembre 2006, n°03MA02274 (commune de Saint-Mandrier) ; CAA de Nantes, 8 avril 2008, n°07NT01062 (commune de Binic).

¹²⁴ CAA de Bordeaux, 30 décembre 1997, n°95BX00861 (commune de Biscarosse).

¹²⁵ CE, 6 novembre 2006, n°282539 (commune de).

¹²⁶ TA de Rouen, 23 octobre 2018, n°1700510 (commune de Veules-Les-Roses).

¹²⁷ CE, 30 avril 1997, n°158945 (commune de Vieux-Boucau).

¹²⁸ CAA de Marseille, 24 mai 2017, n°15MA01780 (commune de Grosseto-Prugna).

¹²⁹ CAA de Douai, 3 novembre 2005, n°04DA00213 (commune de Cucq).

¹³⁰ CAA de Marseille, 10 novembre 2004, n°01MA00314 (commune du Lavandou) et CAA de Marseille, 16 mai 2007, n°03MA01869 (commune du Lavandou).

¹³¹ CAA de Bordeaux, 30 octobre 2008, n°06BX02121 (commune de la Rochelle) ; TA de Rouen, 23 octobre 2018, n°1700510 (commune de Veules-Les-Roses).

¹³² CAA de Nantes, 14 décembre 2012, n°11NT00351 (commune de Trévou-Tréguignec).

¹³³ TA de Rouen, 23 octobre 2018, n°1700510 (commune de Veules-Les-Roses).

¹³⁴ CAA de Marseille, 6 novembre 2009, n°07MA02528 (commune de Sausset-les-Pins) ; CAA de Bordeaux, 27 avril 2017, n°15BX01314 (commune de Cap-Breton).

¹³⁵ CAA de Douai, 31 octobre 2018, n°17DA01219 et 16DA01991 (commune de Cucq).

site en cause "de secteur d'intervention potentielle"¹³⁶ ;

-un courrier du Conservatoire du littoral¹³⁷.

La CAA de Marseille a précisé à propos de la prise en compte de ces données que "si la qualification retenue par la Direction Régionale de l'Environnement ne lie pas le juge administratif, elle constitue néanmoins, alors qu'elle se fonde sur des éléments précis, un commencement de preuve"¹³⁸.

Il est important d'ajouter que ces données ne constituent à chaque fois qu'un des indices pris en compte par le juge pour déterminer si un site doit être considéré comme un espace «remarquable», ce dernier les combinant avec des données juridiques (protections au titre d'autres législations), avec les inventaires ZNIEFF et ZICO, ou, comme le montre le point suivant, avec la qualité du boisement ou de la végétation, la localisation, la qualité paysagère ou l'intérêt écologique et biologique du site.

¹³⁶ TA de Nice, 4 juillet 1996, n°943771 et 951535.

¹³⁷ CAA de Nantes, 24 mars 1999, n°97NT02524 (commune de Bréville-sur-Mer).

¹³⁸ CAA de Marseille, 6 octobre 2016, n°15MA00152 (commune de Savines-Le Lac) ; confirmé par CE, 6 novembre 2017, n°405728 (commune de Savines-Le Lac).

-la Pointe de Kério, qui "forme, en bordure de la rivière d'Etel, un espace naturel, largement boisé, où il n'existe que deux constructions, dont celle du requérant située à l'extrémité de la pointe" constitue "un paysage caractéristique du rivage de la rivière d'Etel" au sens des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces «remarquables»¹⁴¹ ;

-un terrain situé "en rive droite de la Laïta, dans une portion de cet estuaire qui, outre qu'elle présente une faune et une flore caractéristiques de ce type de milieu littoral, est caractérisée par la présence d'un versant escarpé qui domine le fond de vallée d'une altitude comprise entre 30 et 50 mètres et qui présente un couvert de bois et taillis continu" appartient "pour sa totalité, à un site remarquable du patrimoine naturel du littoral"¹⁴² ;

-un terrain "compris dans un vaste espace naturel surplombant le littoral rocheux de la commune qui est occupé sur près de 300 ha par un peuplement de genévriers de Phénicie", qui constitue en raison de sa superficie, de la densité, la taille et la forme des arbres qui la composent, l'un des ensembles les plus représentatifs de ce type de végétation méditerranéenne en Corse" doit être regardé "comme une zone boisée côtière à préserver" en tant qu'espace «remarquable»¹⁴³ ;

-un terrain "situé sur un contrefort du massif des Maures recouvert de chênes lièges et d'une végétation typique de la flore méditerranéenne, dans un site qui, bien qu'ayant été gravement endommagé par un incendie, présente le caractère d'une zone boisée" et s'inscrit "dans un paysage caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral"¹⁴⁴ ;

-un "secteur boisé de pins d'Alep et de chênes blancs que la présence de quelques maisons anciennes intégrées dans la végétation et implantées de manière très dispersée sur de grands domaines ne permet pas de regarder comme une zone déjà bâtie et urbanisée" et qui "couvre depuis le CD 42 toute la surface allant jusqu'au rivage formé de petites falaises rocheuses s'étend le long du littoral sur plusieurs kilomètres", forme "ainsi un ensemble suffisamment vaste pour être regardé comme un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral méditerranéen"¹⁴⁵ ;

-un secteur qui "se situe dans la partie naturelle du site inscrit des étangs landais sud" et qui "se compose, notamment, de dunes boisées et de dépressions humides traversées par les canaux du Boudigau et de l'Anguillère et abrite dans ces dépressions humides une faune et une flore caractéristiques de la forêt hygrophile du littoral landais, qui présente une grande fragilité biologique", est un espace «remarquable»¹⁴⁶ ;

-un secteur "constitué de zones boisées des contreforts du massif des Maures, site remarquable dominant le rivage de la mer, ainsi que de milieux présentant un intérêt écologique pour la faune et la flore" fait partie des espaces dont les dispositions de l'article L 121-23 "exige la préservation"¹⁴⁷ ;

-une "parcelle, située à environ 150 mètres du rivage de la mer" comprise dans la forêt de Longeville-sur-Mer, "créée dans le courant du 19^{ème} siècle en vue de fixer le massif dunaire, constitue l'un des massifs forestiers les plus importants du littoral régional" appartient à un espace «remarquable»¹⁴⁸ ;

-un terrain qui appartient à "des dunes boisées assurant la jonction entre la forêt de La Teste-de-Buch et le domaine de Camicas, propriété du Conservatoire du littoral" et dont "le boisement est constitué d'une association, favorable à la biodiversité, de pins maritimes, de chênes pédonculés et de chênes verts, que le milieu est adapté au lucane cerf-volant et au grand capricorne" doit "être regardé, en dépit de la proximité d'un lotissement, comme un espace protégé au titre des dispositions"¹⁴⁹ relatives aux espaces «remarquables» ;

¹⁴¹ CAA de Nantes, 16 novembre 2001, n°99NT01112 (commune de Belz).

¹⁴² CAA de Nantes, 29 juin 2001, n°99NT01217 (commune de Clohars-Carnoët).

¹⁴³ CAA de Lyon, 19 avril 1994, n°93LY01262 (commune de Serra-Di-Ferro).

¹⁴⁴ CAA de Lyon, 31 mai 1994, n°93LY01253 (commune du Lavandou).

¹⁴⁵ CAA de Lyon, 24 octobre 1995, n°94LY00913 (commune du Pradet).

¹⁴⁶ CE, 29 juillet 1998, n°158543 et 160965 (communes d'Ondres et de Labenne).

¹⁴⁷ CE, 25 novembre 1998, n°168029 (commune de Grimaud).

¹⁴⁸ CAA de Nantes, 16 décembre 1998, n°97NT01249 (commune de Longeville-Sur-Mer).

¹⁴⁹ CE, 14 novembre 2011, n°333675 (commune de la Teste de Buch).

-un secteur dont le boisement dans sa partie ouest, se compose principalement "de pins de Monterey de grande hauteur et de cyprès de Lambert, implantés de manière ouverte et clairsemée" qui participe "à la diversité du milieu naturel composé par ailleurs de prés salés et de landes" ; et dans sa partie est "différentes espèces de feuillus", ces "boisements d'essences variées participant à la qualité de la perspective paysagère offerte depuis l'autre côté de la rive de la ria du Conquet", est un espace «remarquable»¹⁵⁰ ;



-un secteur dont le "boisement est essentiellement constitué d'une association de chênes lièges, d'arbousiers, et de pinèdes à sous bois de chêne liège, lesquels sont particulièrement favorables à la nidation et au développement d'espèces protégées comme l'Engoulevent d'Europe, la Fauvette pitchou, le lucarne cerf-volant et le Grand rhinolophe" doit en raison de l'intérêt qu'elle présente "pour le développement de ces espèces protégées, et de la richesse faunistique qu'elle comprend, être regardée comme une "partie naturelle" comprise dans le site inscrit des étangs landais" et comme un espace «remarquable»¹⁵¹ ;

-un "tènement fait d'entités distinctes correspondant à un maquis haut préforestier à chêne liège dont le recouvrement végétal est dense, de l'ordre de 80 à 90% avec une strate arborée haute et un maquis moyen récemment incendié à arbousiers et chênes lièges pouvant atteindre les 30 %", doit être protégé par les dispositions relatives aux espaces «remarquables»¹⁵² ;

-un espace boisé qui, "bien que contigu à la partie urbanisée du centre-bourg de La Trinité sur Mer, présente, "eu égard à sa position dans l'environnement paysager de l'anse de Ker dual située à proximité, et en tant que boisement ponctué de lande sèche constitutif d'un milieu particulier identifié comme propice à la conservation de certains oiseaux patrimoniaux, le caractère d'espace remarquable du littoral"¹⁵³ ;

-à l'inverse, un secteur qui accueille "pour l'essentiel un ancien camp de vacances" et qui se caractérise "essentiellement par son état d'abandon, avec des bâtiments en mauvais état et une végétation envahissante composée pour l'essentiel d'essences ne présentant aucun intérêt particulier", ne peut être regardé comme un espace «remarquable», "malgré la présence de quelques espèces particulières de mimosas, d'eucalyptus et de palmiers, vestiges d'un ancien arboretum"¹⁵⁴.

Le Conseil d'Etat a en outre précisé que pour apprécier si les parcelles en cause présentent le caractère de site ou paysage remarquable à protéger au sens de l'article L 121-23 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente ne peut se fonder "sur leur seule continuité avec un espace présentant un tel caractère, sans rechercher si elles constituent avec cet espace une unité paysagère justifiant dans son ensemble cette qualification de site ou paysage remarquable à préserver"¹⁵⁵.

¹⁵⁰ CAA de Nantes, 5 avril 2013, n°11NT02408 (commune du Conquet).

¹⁵¹ CAA de Bordeaux, 27 avril 2017, n°15BX01314 (commune de Cap-Breton).

¹⁵² CAA de Marseille, 18 avril 2016, n°15MA00192 (commune de Santa-Maria-di-Lota).

¹⁵³ CAA de Nantes, 24 septembre 2018, n°17NT00852 (commune de La Trinité-Sur-Mer).

¹⁵⁴ CAA de Marseille, 12 janvier 2012, n°10MA00150 (commune du Lavandou).

¹⁵⁵ CE, 30 mai 2018, n°408068 (commune de Sète).

-la qualité de la végétation :

-un terrain, "eu égard à la configuration des lieux, aux caractéristiques de la végétation du secteur et aux constructions déjà implantées à proximité" dit être considéré comme "comme inséré au sein d'une zone boisée constituant un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel du littoral"¹⁵⁶ ;

-des parcelles "situées dans les abords d'une falaise, comportant notamment de la lande et un coteau maritime recouvert d'une végétation dont l'intérêt scientifique n'est pas sérieusement contesté, et qui est d'ailleurs inscrit au fichier des ZNIEFF, constituent, un espace caractéristique du patrimoine naturel" au sens des dispositions de l'article L 121-23¹⁵⁷ ;

-un espace "situé en limite de la forêt domaniale de Longeville-sur-Mer, dans une zone d'intérêt biologique remarquable figurant à l'inventaire national du patrimoine naturel" et qui "abrite des groupements végétaux caractéristiques des prairies subhalophiles du Marais Poitevin", doit être regardé comme un espace «remarquable»¹⁵⁸ ;

-un espace offrant "une végétation spécifique, qui présente un intérêt non seulement du point de vue floristique, mais aussi pour l'accueil de la faune et la préservation de la dune" constitue "un espace caractéristique du littoral d'Agon-Coutainville"¹⁵⁹ ;

-des terrains "constitués de prés bocagers, situés dans une zone naturelle de la commune" et "contigus au versant de la rivière Elorn dont l'ensemble, par ses zones boisées, ses haies, ses talus et son abondante végétation présente les caractéristiques d'un paysage naturel remarquable"¹⁶⁰ ;

-un terrain "situé à une distance du rivage comprise entre deux et sept kilomètres", sur "les contreforts du massif des Maures, dépourvu de toute urbanisation", et qui "fait partie d'un ensemble plus vaste comportant une végétation de type méditerranéen qui, bien que partiellement endommagée par un incendie, est restée relativement dense", est un espace «remarquable»¹⁶¹ ;

-des zones "constituées de dunes vives, lesquelles abritent des espèces de plantes rares et protégées", doivent être protégées en application des dispositions relatives aux espaces «remarquables»¹⁶² ;

-des massifs dunaires littoraux "constitués de cordons sableux successifs isolant des dépressions humides dénommées pannes et le Communal de Merlimont, plaine inondable séparée de la mer par les cordons dunaires, constituent des ensembles naturels d'une extrême richesse tant écologique que paysagère", en "particulier les zones humides abritent une grande variété d'espèces végétales caractéristiques des zones marécageuses dont certaines sont rares et menacées, et constituent un lieu de nidification et un relais migratoire pour de nombreux oiseaux", doivent être protégés par les dispositions de l'article L 121-23¹⁶³ ;

-un espace qui, comme le démontrent les rapports de "scientifiques botanistes", comprend "des espèces végétales rares, dont l'euphorbe arborescente et l'isoète, typiques de la végétation du littoral méditerranéen", doit être regardé comme un espace «remarquable»¹⁶⁴ ;

-une zone, classée en ZNIEFF, en ZICO et en SIC au sein d'un PNR, "particulièrement intéressante du point de vue écologique comme lieu d'accueil de la flore, comprenant une multitude de plantes rares telles la massette à feuilles larges ou la presse d'eau, et comme lieu de refuge pour la faune et plus particulièrement pour l'avifaune, abritant au minimum quarante-quatre espèces d'oiseaux, dont trente-huit protégés, et de nombreux batraciens", est un espace «remarquable»¹⁶⁵ ;

¹⁵⁶ CAA de Lyon, 18 octobre 1994, n°93LY01275 (commune du Lavandou).

¹⁵⁷ CE, 12 novembre 1997, n°170248 (commune d'Erquy).

¹⁵⁸ CAA de Nantes, 16 décembre 1998, n°97NT00616 (commune de Longeville-Sur-Mer).

¹⁵⁹ CAA de Nantes, 7 avril 1999, n°97NT00926 97NT01105 (commune d'Agon-Coutainville).

¹⁶⁰ CAA de Nantes, 29 juin 2001, n°99NT00899 (commune de Loperhet).

¹⁶¹ CAA de Marseille, 30 août 2001, n°98MA00594 (commune de Sainte-Maxime).

¹⁶² CAA de Bordeaux, 20 décembre 2001, n°98BX01019 (commune de Soorts-Hossegor).

¹⁶³ CAA de Douai, 15 avril 2004, n°02DA00551 (commune de Merlimont).

¹⁶⁴ CAA de Marseille, 21 octobre 2004, n°00MA02524 (commune du Lavandou).

¹⁶⁵ CAA de Nantes, 10 décembre 2010, n°09NT02090 (commune de Fontenay-sur-Mer).

-un espace, classé en ZNIEFF et en ZSC, qui "présente un intérêt écologique particulier, du fait de la richesse de sa végétation et de son avifaune", est un espace «remarquable»¹⁶⁶ ;

-un espace, classé en ZPS et en SIC, qui comporte "une végétation méditerranéenne relativement importante" est un espace «remarquable»¹⁶⁷ ;

-une parcelle "d'une superficie de plus de deux hectares qui surplombe la route des Sanguinaires", qui "est restée à l'état naturel et est intégralement couverte par une servitude d'espace boisé" et qui s'insère au sein d'un espace caractérisé "par la présence d'une grande diversité des milieux et d'espèces animales et végétales protégées", se situe au sein d'un espace «remarquable»¹⁶⁸ ;

-des parcelles situées "dans un secteur en forte pente, sur le flanc de la falaise", avec "un point de vue panoramique sur la mer" et qui "se trouvent nettement dans une bande de terrains constituant un coteau pentu à caractère naturel comportant une végétation d'herbes, de buissons et d'arbustes typiques d'un paysage côtier du nord de la Bretagne", appartiennent à un espace «remarquable»¹⁶⁹ ;



-à l'inverse, un terrain qui comprend une "végétation rase" et "quelques arbres", et qui "se situe au cœur d'un secteur urbanisé, comprenant en aval des villas individuelles et des petits collectifs et en amont, trois immeubles collectifs", n'est pas un espace «remarquable»¹⁷⁰ ;

-la localisation et les caractéristiques du site :

-des collines qui "constituent un ensemble situé à proximité immédiate de la mer, qui ne comporte, à l'exception de quelques ouvrages militaires à l'état d'abandon, aucune urbanisation" et qui "égard à sa situation et à ses caractéristiques, ainsi qu'à l'environnement paysager de la commune qu'il contribue à définir" présente le caractère d'un espace «remarquable»¹⁷¹ ;

-un terrain qui "fait partie d'un ensemble plus vaste comportant une végétation de type méditerranéen" et qui "compte tenu de ses caractéristiques et de sa localisation" doit "être regardé comme constituant un site et un paysage remarquables et caractéristiques du patrimoine naturel du littoral varois"¹⁷² ;

-un terrain qui "compte tenu de ses caractéristiques et de sa localisation aux abords immédiats de la ria d'Étel, doit être regardé, nonobstant la présence de quelques constructions, comme appartenant à un espace remarquable et caractéristique du patrimoine naturel du littoral"¹⁷³ ;

-un terrain qui "compte tenu de ses caractéristiques et de sa localisation doit être regardé comme un espace boisé proche du rivage au sens des dispositions" de l'article R 121-4 du code de l'urbanisme¹⁷⁴ ;

¹⁶⁶ CAA de Marseille, 20 décembre 2011, n°09MA03279 (commune du Canet-en-Roussillon).

¹⁶⁷ CAA de Marseille, 7 mai 2012, n°09MA03397 (commune de Cerbère).

¹⁶⁸ CAA de Marseille, 13 mai 2016, n°15MA00641 (commune d'Ajaccio).

¹⁶⁹ CAA de Nantes, 26 mai 2009, n°08NT01569 (commune de Plouha).

¹⁷⁰ CAA de Marseille, 4 mai 2006, n°02MA01596 (commune de Vallauris).

¹⁷¹ CAA de Marseille, 22 novembre 2001, n°97MA11677 (commune de Port-Vendres).

¹⁷² CAA de Marseille, 31 août 2001, n°98MA00564 (commune de Sainte-Maxime).

¹⁷³ CAA de Nantes, 18 juin 2002, n°99NT02354 (commune de Locoal-Mendon).

¹⁷⁴ CAA de Marseille, 18 avril 2016, n°15MA00192 (commune de Santa-Maria-di-Lota).

-l'intérêt écologique ou biologique du site :

-des terrains insérés "dans un ensemble cohérent et de qualité, caractéristique du patrimoine naturel du massif de l'Esterel dont il est la continuité", qui "constitue un espace terrestre naturel, couvert d'un tissu végétal et d'un peuplement forestier dans l'ensemble dense et vivace et qui présente un intérêt écologique certain", doivent être protégés en tant qu'espaces «remarquables»¹⁷⁵ ;

-des parcelles appartenant à une "zone boisée voisine de l'étang de Cazaux et Sanguinet dont l'intérêt écologique tient à la fois à son aspect paysager, aux espèces végétales rares qu'elle recèle et à son rôle de protection de la bande littorale de l'étang" et qui "présente une grande fragilité biologique"¹⁷⁶, doivent être préservées par les dispositions de l'article L 121-23 relatives aux espaces «remarquables» ;

-un terrain qui se situe dans la "partie naturelle du site classé des marais salants de Guérande, lesquels sont composés de marais et de milieux temporairement immergés présentant un grand intérêt écologique", présente "en raison de son intégration à l'espace sus-décrit, un caractère remarquable au sens des dispositions combinées"¹⁷⁷ des articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme ;



-un terrain "situé dans une zone de dunes boisées à proximité du rivage" qui constitue "un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral" et présente "un intérêt du point de vue de la faune et de la flore" et dont la "protection est nécessaire au maintien des équilibres biologiques du littoral à cet endroit", est "au nombre de ceux visés par les dispositions"¹⁷⁸ des articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme ;

-à l'inverse, en "se bornant à constater que cet emplacement réservé comprend des zones humides identifiées par les services de l'Etat et en produisant des clichés photographiques de ce secteur montrant des prairies parfois inondées, les requérants ne justifient pas de l'intérêt écologique de cette zone ni n'identifient ses caractéristiques propres au regard des critères définissant les espaces remarquables"¹⁷⁹.

¹⁷⁵ TA de Nice, 2 avril 1992, n°913485.

¹⁷⁶ CE, 11 mars 1998, n°144301 (commune de Sanguinet).

¹⁷⁷ CAA de Nantes, 5 février 2002, n°00NT00983 (commune de La Turballe).

¹⁷⁸ CAA de Nantes, 18 décembre 1998, n°95NT00877 (commune de Longeville-Sur-Mer).

¹⁷⁹ CAA de Nantes, 28 décembre 2016, n°15NT00579 (commune de Fermanville).

-la qualité paysagère du site :

-l'ensemble formé par l'espace "de terre et l'estran de Pommelin", qui "constitue un espace naturel où vivent une grande variété d'animaux marins et d'oiseaux et où se développent des activités d'aquaculture" et "d'où l'on découvre l'ensemble de la baie de Pommelin, présente un grand intérêt paysager" et "doit être regardé comme un site remarquable au sens des dispositions"¹⁸⁰ des articles L 121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme ;

-des parcelles qui doivent "être regardées comme constituant une partie naturelle" d'un site inscrit et qui appartiennent à un "ensemble d'une superficie de plus d'un hectare couvert de landes et de bosquets", dont les "caractéristiques paysagères" en "font un site remarquable"¹⁸¹ ;

-les "secteurs correspondant à la Pointe du Verdon, à une partie du lieudit Les Pénines et au lieudit Lande de Kercune, tous proches du rivage et de la ria d'Etel, sont demeurés en grande partie à l'état naturel et présentent un intérêt paysager et esthétique certains" et doivent être regardés comme des espaces «remarquables»¹⁸² ;

-"compte tenu des caractéristiques naturelles maintenues du terrain en litige, qui ne le distinguent pas des terrains compris dans la zone naturelle classée en zone ND à laquelle il confine, ce terrain s'inscrit dans un grand paysage naturel caractéristique du patrimoine naturel de la côte d'azur varoise au sens des dispositions des articles" L121-23 et R 121-4 du code de l'urbanisme¹⁸³.

-"compte tenu de son caractère naturel et de la qualité des perspectives paysagères qu'il offre", un terrain situé en site inscrit, "qui se trouve en surplomb de la plage et de l'anse Mala, distantes d'une centaine de mètres" et qui "offre un panorama exceptionnel" est "au nombre des sites remarquables"¹⁸⁴ ;

-"la définition que donne le rapport de présentation du POS lui-même de la notion de «grand paysage d'Eze»" est un des "éléments qui concourent à faire regarder les espaces communaux comme constituant soit un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel du littoral, soit un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques"¹⁸⁵ ;

-un "tènement, non bâti, qui comprend pour partie un boisement de pins de haute taille et, pour l'autre partie, aménagée en terrasses, une plantation d'agrumes" et qui "constitue un ensemble paysager de grande qualité"¹⁸⁶, doit être protégé par les dispositions relatives aux espaces «remarquables» ;

-un terrain "situé à proximité d'un espace boisé important et fait partie d'une bande littorale naturelle surplombant la mer" constitue "l'un des rares paysages champêtres proches du rivage du département du Var" et "doit ainsi être regardé comme s'insérant dans un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral"¹⁸⁷.

¹⁸⁰ CAA de Nantes, 24 novembre 1994, n°93NT00416 (commune de Lanmodez).

¹⁸¹ CAA de Nantes, 4 février 1998, n°95NT01302 (commune de l'Île-aux-Moines).

¹⁸² CAA de Nantes, 13 décembre 2005, n°03NT00594 (commune de Locoal-Mendon).

¹⁸³ CAA de Marseille, 15 décembre 2016, n°15MA04339 (commune du Lavandou).

¹⁸⁴ CE, 30 décembre 2010, n°319322 (commune de Cap d'Ail).

¹⁸⁵ CAA de Marseille, 6 décembre 2007, n°05MA02058 (commune d'Eze).

¹⁸⁶ CAA de Marseille, 7 novembre 2007, n°05MA00982 (commune de Roquebrune-Cap-Martin).

¹⁸⁷ CAA de Marseille, 20 octobre 2005, n°03MA01568 (commune de Carqueiranne).

A.3.3 La prise en compte du caractère naturel du site

En vertu d'une jurisprudence constante, un espace urbanisé ne peut bénéficier de la protection prévue par les dispositions des articles L 121-23 et R 121-4 et 5 du code de l'urbanisme.

Ne sont ainsi pas des espaces «remarquables» :

-un terrain "séparé du rivage par d'importantes zones d'habitat pavillonnaire" et "situé à proximité immédiate d'un centre commercial, dans un environnement déjà significativement urbanisé sur ses côtés nord, est et ouest, même s'il s'ouvre au sud sur une vaste zone naturelle"¹⁸⁸.



-un "site qui, pour pittoresque qu'il soit" est "déjà partiellement urbanisé"¹⁸⁹ ;

-une zone qui "accueille depuis 1963 un camping et ses diverses installations" et un secteur "qui accueille, depuis 1963, l'école de chars à voile"¹⁹⁰ ;

-un secteur qui accueille "des constructions à usage d'habitation, dont celle de Mme Annette Y, ainsi que des constructions à usage agricole"¹⁹¹ ;

-une parcelle "entourée de lots bâtis et qui se trouve séparée de la frange littorale demeurée à l'état naturel près des parcelles construites"¹⁹² ;

¹⁸⁸ CAA de Nantes, 2 février 2010, n°09NT00374 (commune de Plurien).

¹⁸⁹ CE, 6 mai 1996, n°151698 (commune de Neufchâtel-Hardelot).

¹⁹⁰ CAA de Nantes, 27 juin 2006, n°05NT01089 (commune de la Faute-Sur-Mer).

¹⁹¹ CAA de Marseille, 24 janvier 2008, n°05MA01197 (commune de Carqueiranne).

¹⁹² CAA de Marseille, 10 juillet 2009, n°05MA02676 (commune d'Hyères).

-un terrain qui "comporte un jardin et compte un pin parasol, qualifié par les requérants de majestueux, ainsi qu'un palmier", mais qui est lui-même et "situé dans une zone totalement urbanisée"¹⁹³ ;

-une grande parcelle "engazonnée, plantée d'arbres et qui comporte des emplacements de camping" et qui "regroupe un nombre conséquent de commerces liés au tourisme"¹⁹⁴ ;

-deux parcelles boisées qui font partie "d'un lotissement" et dont il n'est pas démontré qu'elles seraient nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présenteraient un intérêt écologique, quand bien même le rivage abriterait à cet endroit une espèce végétale protégée"¹⁹⁵ ;

-des parcelles qui constituent des "vignes-jardins" végétalisées insérées dans la trame urbaine qui contribuent à la qualité paysagère¹⁹⁶ ;

-la "circonstance que des parcelles seraient situées dans un vaste site classé", au sein d'un secteur "anthropisé par des résidences mobiles de loisirs" et "dans une zone où la végétation est diffuse", ne "suffit pas à les qualifier d'espaces remarquables"¹⁹⁷ ;

-un terrain "inclus dans une zone déjà urbanisée, classée UD, de la commune du Pouliguen"¹⁹⁸ ;

-un secteur ayant "anciennement fait l'objet d'une urbanisation limitée pour l'édification de divers bâtiments d'une colonie de vacances" et qui est "déboisé pour la moitié de sa superficie"¹⁹⁹.

Il apparaît toutefois qu'un espace qui comprend quelques constructions, notamment lorsqu'elles appartiennent au patrimoine culturel du littoral (chapelle, phare, fortin...), peut bénéficier de la protection prévue par l'article L 121-23 du code de l'urbanisme.

Sont ainsi des espaces «remarquables», des sites qui accueillent :

-des vestiges archéologiques²⁰⁰ ;

-un parc accueillant une villa inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et plusieurs vestiges du palais des Tuileries²⁰¹ ;

-un ancien stand de tir de l'armée laissé à l'abandon²⁰² ;

-quelques ouvrages militaires à l'état d'abandon depuis la fin de la seconde guerre mondiale²⁰³ ;

-des maisons d'habitation²⁰⁴ ;

-un ancien moulin à marée²⁰⁵ ;

-un fort et un phare²⁰⁶ ;

-un cairn²⁰⁷ ;

-deux fontaines et un lavoir²⁰⁸ ;

-un patrimoine bâti constitué de très nombreux murs et de deux anciennes bâtisses construits en pierres sèches et d'une voirie non revêtue affectée à l'usage du public²⁰⁹ ;

¹⁹³ CAA de Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA02136 (commune de Juan-Les-Pins).

¹⁹⁴ CAA de Nantes, 19 avril 2013, n°11NT01313.

¹⁹⁵ CAA de Marseille, 3 avril 2015, n°13MA00684 (commune du Lavandou).

¹⁹⁶ CAA de Marseille, 20 juin 2017, n°16MA01191 (commune de Saint-Tropez).

¹⁹⁷ CAA de Bordeaux, 29 juin 2017, n°15BX00688 et 15BX00688 (commune de Saint-Pierre-d'Oléron).

¹⁹⁸ CAA de Nantes, 7 décembre 2012, n°11NT00745 (commune du Pouliguen).

¹⁹⁹ CAA de Marseille, 14 février 2019, n°18MA00739 (commune de Sauze-du-Lac).

²⁰⁰ TA de Nice, 1^{er} juillet 1993, n°91888 ; TA de Nice, 4 juillet 1996, n°943771 et 951535 ; TA de Nice, 23 juin 1998, n°972748.

²⁰¹ TA de Nice, 23 mars 1995, n°912423 (commune de Saint-Raphaël).

²⁰² CAA de Nantes, 24 mars 1999, n°97NT02524 (commune de Bréville-sur-Mer).

²⁰³ CE, 28 juillet 2000, n°173229 (commune de Port-Vendres).

²⁰⁴ CAA de Nantes, 16 novembre 2001, n°99NT01112 (commune de Belz).

²⁰⁵ TA de Rennes, 3 janvier 2002, n°01952.

²⁰⁶ CAA de Marseille, 9 octobre 2003, n°99MA01520 (commune de Bormes-les-Mimosas).

²⁰⁷ CAA de Nantes, 27 mai 2004, n°99NT02636 (commune d'Arzon).

²⁰⁸ CAA de Nantes, 28 octobre 2011, n°09NT03022 (commune de Groix).

²⁰⁹ CAA de Marseille, 18 avril 2016, n°15MA00192 (commune de Santa-Maria-di-Lota).

- quelques rares vestiges d'installations provenant d'un ancien village de vacances, fermé depuis le début des années 1990²¹⁰ ;
- un gisement paléolithique situé en partie sur le domaine public maritime²¹¹ ;
- des "cabines de plage" situées sur un cordon dunaire arasé, ces constructions constituant un "témoignage d'intérêt culturel de l'usage lié au développement des bains de mer, qui a historiquement eu lieu dans le secteur des dunes de Carolles"²¹².

²¹⁰ CAA de Marseille, 24 mai 2017, n°15MA01780 (commune de Grosseto-Prugna).

²¹¹ CE, 10 juin 1992, n°112389 (commune de Ploubazlanec).

²¹² CAA de Nantes, 30 avril 2019, n°18NT02414 (commune de Carolles).

B- Le régime juridique applicable aux espaces «remarquables»

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat dès 1994²¹³, "la protection instituée" par l'article L 121-23 du code de l'urbanisme, "implique par elle-même l'inconstructibilité des espaces caractéristiques du littoral"²¹⁴, à laquelle il n'est possible de déroger que dans certains cas énumérés par le code de l'urbanisme aux articles L 121-24 et R 121-5 pour les aménagements «légers» (B.1), L 121-25 pour l'atterrage de certaines canalisations électriques et électroniques (B.2) et L 121-26 pour les travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces «remarquables» (B.3). Tout autre aménagement y est de ce fait interdit (B.4).

Ces éléments impliquent que les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols, dont les dispositions des documents locaux d'urbanisme, qui autorisent des aménagements autres que ceux prévus par les articles L 121-24 et R 121-5, L 121-25 et L 121-26, sont illégaux.

En règle générale, les espaces «remarquables» sont classés en N par les PLU, mais ils peuvent être classés en A²¹⁵, si le règlement ne prévoit pas d'autres aménagements que ceux autorisés par les articles L 121-24 et R 121-5, L 121-25 et L 121-26.

Il est important d'ajouter que le règlement d'un PLU, "en autorisant dans le secteur naturel Nr, regroupant les espaces remarquables au sens de la loi littoral, les changements de destination des constructions existantes à condition qu'ils soient réalisés sans création de surface de plancher et ne nécessitent aucun aménagement supplémentaire, ne méconnaît pas les dispositions" de l'actuel article R 121-5 du code de l'urbanisme "relatif aux aménagements légers dès lors que ces dernières dispositions ne prohibent pas le changement de destination du bâti existant"²¹⁶.

B.1 La possibilité de réaliser des aménagements légers

Si l'article L 121-23 prévoit que les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces dits «remarquables», l'article L 121-24 précise que "des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site".

Jusqu'en mars 2004, la liste et les modalités de réalisation de ces aménagements ont été fixées par le décret n°89-694 du 20 septembre 1989 et codifiés à l'article R 146-2 du code de l'urbanisme.

Après avoir été légèrement modifié en 1992 et en 2000²¹⁷, cet article a été entièrement réécrit par le décret 2004-310 du 29 mars 2004, qui a allongé la liste des aménagements légers susceptibles d'être autorisés dans les espaces «remarquables».

Les modalités d'application de ce nouveau dispositif réglementaire ont été précisées par la circulaire UHC/PS1 n°2005-57 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les dispositions de ce décret figurent à l'article R 121-5 du code de l'urbanisme.

En mai 2019, en application de l'article 45 de la loi dite ELAN de novembre 2018, la liste des aménagements «légers» figurant à l'article R 121-5 a une nouvelle fois été modifiée par un nouveau décret, qui a également explicitement consacré le caractère exhaustif de cette liste²¹⁸.

²¹³ CE 14 janvier 1994, n°127025 (commune du Rayol-Canadel).

²¹⁴ CE, 27 septembre 2006, n°275922 (commune du Lavandou).

²¹⁵ CAA de Marseille, 23 mars 2017, n°16MA00586 (commune de Villeneuve-lès-Maguelone).

²¹⁶ CAA de Nantes, 18 mai 2016, n°14NT02490 (communauté de communes Cœur Côte Fleurie).

²¹⁷ Décret n°92-838 du 25 août 1992, Journal Officiel du 29 août 1992 et Décret n°2000-1272 du 26 décembre 2000, Journal Officiel du 28 décembre 2000.

²¹⁸ Décret n°2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

L'article R 121-5 énonce ainsi désormais que (les modifications apportées par le décret n°2019-482 du 21 mai 2019 ont été soulignées) :

"seuls peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux :

1° Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les équipements légers et démontables nécessaires à leur préservation et à leur restauration, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;

2° Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;

3° La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;

4° A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :

a) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R 420-1 n'excèdent pas 50 m² ;

b) Dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;

c) A la condition que leur localisation dans ces espaces corresponde à des nécessités techniques, les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques, dès lors qu'elles sont enfouies et qu'elles laissent le site dans son état naturel après enfouissement, et que l'emprise au sol des aménagements réalisés n'excède pas 5 m² ;

5° Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L 341-1 et L 341-2 du code de l'environnement.

6° Les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux.

Les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° et les réfections et extensions prévues au 3° du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel".

Comme l'a rappelé le ministère de la Transition Ecologique, l'ajout du mot «seuls» à l'article R 121-5 est destiné à affirmer, comme le souhaitaient les auteurs des trois amendements²¹⁹ identiques à l'origine de la modification de l'article L 121-24 par la loi ELAN en novembre 2018, "le caractère limitatif de la liste"²²⁰ des aménagements «légers»,

C'est à la suite de "deux arrêts récents du Conseil d'Etat", qui "actaient du caractère non exhaustif" de la liste des aménagements «légers», que la décision de la "limiter plus clairement" a été prise.

Depuis 2013, le juge administratif considérait en effet que eu égard à leur objet et à leur nature, des aménagements pouvaient être qualifiés de légers et être autorisés en espace «remarquable», alors même qu'ils ne figuraient pas dans la liste fixée par l'article R 121-5 du code de l'urbanisme.

Entre 2013 et 2019, le juge a ainsi autorisé la réalisation :

- d'aménagements nécessaires à la lutte contre l'incendie (abattages d'arbres en vue d'élargir un chemin et d'en aménager un second)²²¹,
- des travaux d'édification et de réfection de clôtures (sur 60 mètres, édification d'une clôture d'1,80 mètre de hauteur, posée sur un muret à édifier affleurant à 20 cm du sol environ)²²²,
- des aménagements nécessaires à la sécurité publique (un giratoire et une piste goudronnée de 15 mètres)²²³.

Avant l'adoption par le Conseil d'Etat de l'arrêt «Commune de Gassin» du 6 février 2013, qui marque de fait l'abandon par le juge du caractère exhaustif de la liste des aménagements légers figurant à l'article R 121-5, le juge administratif avait déjà eu l'occasion de valider certains projets alors qu'ils ne sont pas explicitement mentionnés par cet article.

Le juge a ainsi considéré que pouvaient également être autorisés en espace «remarquable» :

- une aire de retournement qui vise à "permettre l'accès des plaisanciers et des touristes au site pittoresque de la cale de Kervilor, en empruntant une voie carrossable déjà existante"²²⁴. La CAA de Marseille a considéré à l'inverse qu'une aire de retournement d'une superficie de 600 m² était illégale en espace «remarquable»²²⁵ ;
- à condition qu'ils soient «légers», des équipements et installations liés à l'activité balnéaire, touristique et de loisirs, ainsi que la construction des équipements d'infrastructure et de superstructure²²⁶ ;
- des "constructions et installations directement liées et nécessaires à l'aménagement de la plage et du plan d'eau (poste de secours, bloc sanitaire, école de voile, local de plagiste, ouvrages de protection maritime etc...), des constructions et installations directement liées et nécessaires à l'aménagement de bord de mer et d'accès au public (promenade, stationnement, piste cyclable, espace vert etc...), des ouvrages techniques divers nécessaires au fonctionnement des services publics à condition qu'ils s'intègrent aux constructions et installations autorisées dans la zone".

La cour a considéré que "le règlement de la zone UP1 régleme de façon précise les constructions et installations autorisées, qui peuvent être qualifiées, par leur faible importance et leurs caractéristiques, d'aménagements légers" au sens des articles L 121-24 et R 121-5 du code de l'urbanisme, "compatibles avec l'objectif de préservation de l'espace remarquable marin de la plage de Bonnegrâce"²²⁷ ;

²¹⁹ Voir notamment l'amendement n°1341 du 25 mai 2018.

²²⁰ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, "Note de présentation synthétique du projet de décret relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques", janvier 2019, 1 page.

²²¹ CE, 6 février 2013, n°348278 (commune de Gassin).

²²² CE, 4 mai 2016, n°376049 (commune de Saint-Tropez).

²²³ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio).

²²⁴ CAA de Nantes, 24 septembre 2018, n°17NT00728 (commune de la Trinité-Sur-Mer).

²²⁵ CAA de Marseille, 25 novembre 2004, n°99MA01948 (commune de la Croix-Valmer).

²²⁶ CAA de Douai, 30 novembre 2006, n°06DA00629 (commune de Zuydcoote).

²²⁷ CAA de Marseille, 30 juin 2011, n°09MA01043 (commune de Six-Fours-les-Plages).

- des baraquements en bois accueillant des activités nautiques (école de planche à voile et divers services commerciaux liés aux activités nautiques)²²⁸ ;
- un bassin et sa cale d'accès, entièrement situés sur le domaine public maritime et ne créant pas de surface de plancher²²⁹ ;
- des tentes de 20 m² affectées aux bains de mer et aux sports nautiques de vitesse²³⁰ ;
- un ouvrage de contournement routier, dont l'emprise au sol se limite à la base des piles d'un viaduc, n'est pas "en contrariété avec le classement du secteur des marais en espace remarquable alors même qu'il ne peut être qualifié d'aménagement léger"²³¹.

-les conditions de réalisation des aménagements légers posées par l'article L 121-24 :

L'article L 121-24 énonce que les projets d'aménagements légers "sont soumis, préalablement à leur autorisation, à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement dans les cas visés au 1^o du I de l'article L 123-2 du code de l'environnement et à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites".

L'article L 121-24 ajoute que "dans les autres cas, ils sont soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations".

-Les aménagements légers soumis à étude d'impact, à enquête publique et à l'avis de la CDNPS :

En vertu des dispositions de l'article L 123-2 du code de l'environnement, qui renvoient à l'article L 122-1 du même code, qui lui-même renvoie au tableau annexé à l'article R 122-2 du code de l'environnement, tous les "travaux, ouvrages et aménagements dans les espaces remarquables du littoral et mentionnés au 2 et au 4 du R 121-5 du code de l'urbanisme" sont soumis à la procédure dite du «cas par cas» (rubrique 14 de l'article R 122-2).

Dans le cadre de cette procédure, le maître d'ouvrage doit solliciter l'Autorité Environnementale, qui se prononce sur la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale formalisée (étude d'impact) et par voie de conséquence, en vertu des dispositions de l'article L 123-2 du code de l'environnement, une enquête publique.

L'article L 123-2 prévoit cependant que "les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale", ce qui est le cas des aménagements légers mentionnés au 2 et au 4 de l'article R 121-5 du code de l'urbanisme, "font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L 123-19" du code de l'environnement.

Il convient d'ajouter que l'article L 121-24 prévoit que ces aménagements légers sont également soumis, préalablement à leur autorisation, à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dite CDNPS (cette consultation a été introduite par l'article 45 de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018).

Notons enfin que le juge administratif considère que pour rejeter une demande d'implantation d'un aménagement en espace «remarquable», un maire peut se fonder "sur la circonstance que le dossier de demande ne comportait ni l'étude d'impact ni la décision de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement dispensant le demandeur de réaliser une étude d'impact, en s'appuyant, d'une part, sur les dispositions de l'article R 431-16 du code de l'urbanisme relatives aux pièces complémentaires exigibles lors du dépôt du dossier de permis, en fonction de la nature et de la situation du projet et, d'autre part, sur les dispositions de l'article R 121-5 du même code relatives à la préservation des espaces remarquables et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques"²³².

²²⁸ CAA de Marseille, 20 décembre 2011, n°10MA00287 (commune de Six-Fours-les-Plages).

²²⁹ CAA de Nantes, 28 décembre 2006, n°04NT00643 (commune de Baden).

²³⁰ CAA de Marseille, 21 octobre 2011, n°10MA00212 (commune de Cavalaire-sur-Mer).

²³¹ CAA de Nantes, 5 avril 2013, n°11NT01940 (commune de Talmont-Saint-Hilaire).

²³² CAA de Nantes, 21 octobre 2019, n°18NT04525 (commune de Talmont-Saint-Hilaire).

-Les aménagements légers soumis uniquement à mise à disposition du public :

Les travaux ouvrages et aménagements mentionnés au 2 et au 4 du R 121-5 du code de l'urbanisme qui suite à la décision de l'autorité environnementale, ne sont pas soumis à étude d'impact, à participation du public par voie électronique et à l'avis de la CDNPS ; ainsi que ceux mentionnés au 1, 3, 5 et 6 du même article, sont quant à eux "soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations" (article L 121-24 du code de l'urbanisme).

L'article L 121-24 précise que "ces observations sont enregistrées et conservées" et que "la nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition". Enfin, "à l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan".

L'article R 121-6 du code de l'urbanisme précise que cette mise à disposition du public est "organisée par un arrêté de l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation du projet".

Il ajoute que "cet arrêté est affiché dans la ou les mairies des communes intéressées et, le cas échéant, au siège de l'EPCI compétent en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale, ainsi que sur le lieu où est projetée l'implantation de l'aménagement, dans des conditions qui garantissent le respect du site ou du paysage concerné".

-les conditions de réalisation des aménagements légers posées par l'article R 121-5 :

En plus des conditions posées par l'article L 121-24, l'article R 121-5 énonce que les aménagements qu'il est possible d'implanter dans les espaces «remarquables» ne peuvent l'être qu'à "condition que leur localisation et leur aspect" :

-ne dénaturent pas le caractère des sites,

-ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère,

-et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux.

La circulaire du 15 septembre 2005 précise que ces conditions "s'appliquent de façon générale à tout aménagement autorisé dans les espaces remarquables" et que "les aménagements doivent être légers, même quand aucune condition de seuil n'est posée".

La circulaire ajoute que "d'un point de vue général, 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".

L'article R 121-5 ajoute que "les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° et les réfections et extensions prévues au 3° du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel".

La circulaire du 15 septembre 2005 précise à ce propos que "cette condition de réversibilité de l'aménagement s'applique à l'ensemble des aménagements prévus à l'exception des travaux relatifs à la réfection de bâtiments existants, à l'extension limitée des bâtiments nécessaires à l'exercice d'activités économiques et aux aménagements nécessaires à la gestion et remise en état d'éléments du patrimoine bâti".

Ainsi, la pose "d'un socle en béton pour fixer des toilettes sèches au sol et permettre leur utilisation notamment par des personnes à mobilité réduite", de socles "en béton de faible superficie nécessaire pour accueillir les poubelles" et d'une piste cyclable qui nécessite la pose "d'un enrobé au liant végétal clair proche de la couleur du sable, élaboré à partir de matières végétales renouvelables à plus de 95 %", sont des aménagements légers qui permettent un retour du site à l'état naturel²³³.

²³³ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n° 15MA03889 (commune de Mauguio).

-les conditions de réalisation des aménagements légers posées par les articles R 421-22 et R 431-16 du code de l'urbanisme :

L'article R 421-22 du code de l'urbanisme énonce que "dans les espaces remarquables ou milieux du littoral qui sont identifiés dans un document d'urbanisme comme devant être préservés en application de l'article L 121-23, les aménagements mentionnés aux 1° à 4° de l'article R 121-5 doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager".

A l'exception de la réalisation des aménagements figurant aux n°5 et 6 de l'article R 121-5, toutes les implantations d'aménagements légers sont donc soumises à permis d'aménager (et rappelons qu'ils sont en outre soumis à une mise à disposition du public et pour certains d'entre eux, à étude d'impact, à participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L 123-19 du code de l'environnement et à l'avis de la CDNPS).

Lorsque la demande concerne un projet de construction visé au 4° de l'article R 121-5, l'article R 431-16 (h) du code de l'urbanisme prévoit que le dossier joint à la demande de permis doit comprendre "une notice précisant l'activité économique qui doit être exercée dans le bâtiment et justifiant, s'il y a lieu, que cette activité répond aux critères définis par l'article R 121-5, lorsque la demande concerne un projet de construction visé au 4° de cet article et situé dans un espace remarquable ou dans un milieu à préserver d'une commune littorale".

La circulaire du 15 septembre 2005 précise à ce propos que les autorités chargées de délivrer l'autorisation devront "vérifier très précisément que la destination du bâtiment répond aux critères définis par le 4° de l'article R 121-5 et vérifier notamment pour les activités mentionnées au deuxième tiret que l'activité envisagée est bien une activité traditionnelle au regard de celles exercées dans l'espace considéré".

B.1.1 Les aménagements nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public

Les premiers aménagements légers qu'il est possible de réaliser, sous réserve de respecter les conditions qui viennent d'être énoncées, dans les espaces «remarquables» sont, "lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux" :

- "les équipements légers et démontables nécessaires à leur préservation et à leur restauration",
- "les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés,
- les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public,
- les postes d'observation de la faune,
- les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public".

-les précisions apportées par la circulaire du 15 septembre 2005 :

La circulaire du 15 septembre 2005 précise à propos des aménagements légers nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public que "les espaces remarquables peuvent être ouverts au public" et qu'en "l'absence d'équipements liés à l'accueil du public, une fréquentation inorganisée peut entraîner une dégradation du lieu".

La circulaire ajoute que "ces équipements doivent :

- "être démontables" mais que "cette obligation ne signifie pas que ces équipements devront être démontés tous les ans. Les sanitaires et les postes de secours pourront par exemple être maintenus sur les sites d'une année sur l'autre, à condition que cela n'entraîne pas de rajouts successifs pouvant conduire à un «durcissement» de l'équipement" ;
- que la "la notion de «retour à l'état naturel du site» implique que les éventuelles fondations puissent si nécessaire disparaître de manière que le site puisse retrouver son aspect antérieur à la construction d'un point de vue paysager" ;
- et que "justifier que leur implantation est indispensable en raison de l'importance de la fréquentation du public" et qu'il "conviendra donc de vérifier que l'équipement ne peut être implanté hors de l'espace remarquable, ou simplement à proximité".

-les précisions apportées par la jurisprudence :

A propos de travaux en espace «remarquable» nécessaires à la réalisation de la Servitude de Passage des Piétons sur le Littoral (SPPL), la CAA de Marseille a considéré que des "travaux d'égagement, de débroussaillages et de calibrage ainsi que des écrêtements de rochers, des marches d'escaliers et, sur le domaine public maritime, des banquettes maçonnées réalisés avec des pierres présentes sur le site" étaient des aménagements légers au sens du 1° de l'article R 121-5²³⁴.

Le TA de Rennes a également considéré qu'en autorisant "la pose d'une passerelle légère en aluminium d'une longueur de 12,50 mètres et d'une largeur de 1,48 mètre et d'un ponton flottant d'une longueur de 22 mètres sur lequel viendront s'appuyer de part et d'autre deux passerelles d'accès de 5 mètres de longueur", les passerelles étant "fixées côté terre sur des appuis en béton", le préfet du Morbihan n'a pas "méconnu" les dispositions de l'article R 121-5 du code de l'urbanisme relatives aux espaces «remarquables».

Le Tribunal ajoute que ces aménagements sont "nécessaires à la mise en place effective de la servitude de passage des piétons le long du littoral", ne dénaturent pas "le caractère du site" et ne portent "pas atteinte à la préservation des milieux" et sont, "malgré leur dimension", conçus "de manière à pouvoir être facilement démontés afin de permettre un retour du site à l'état naturel"²³⁵.

²³⁴ CAA de Marseille, 19 octobre 2006, n°02MA00428 (commune du Lavandou).

²³⁵ TA de Rennes, 26 février 2016, n°1305014 (commune de Plouhinec).

De la même manière, des "travaux de réfection de chemins pour l'aménagement de promenades pédestres et cyclables, par une couverture de sable renforcée, en certains endroits, par des travaux de terrassement de 10 à 30 centimètres", sont des aménagements légers²³⁶.

Il en va de même pour des "points d'arrêts, points de vues, kiosques ou chemins piétons et dans la limite de 50 m², des postes de secours et de sécurité"²³⁷.

Sont également des aménagements légers au sens du 1° de l'article R 121-5 :

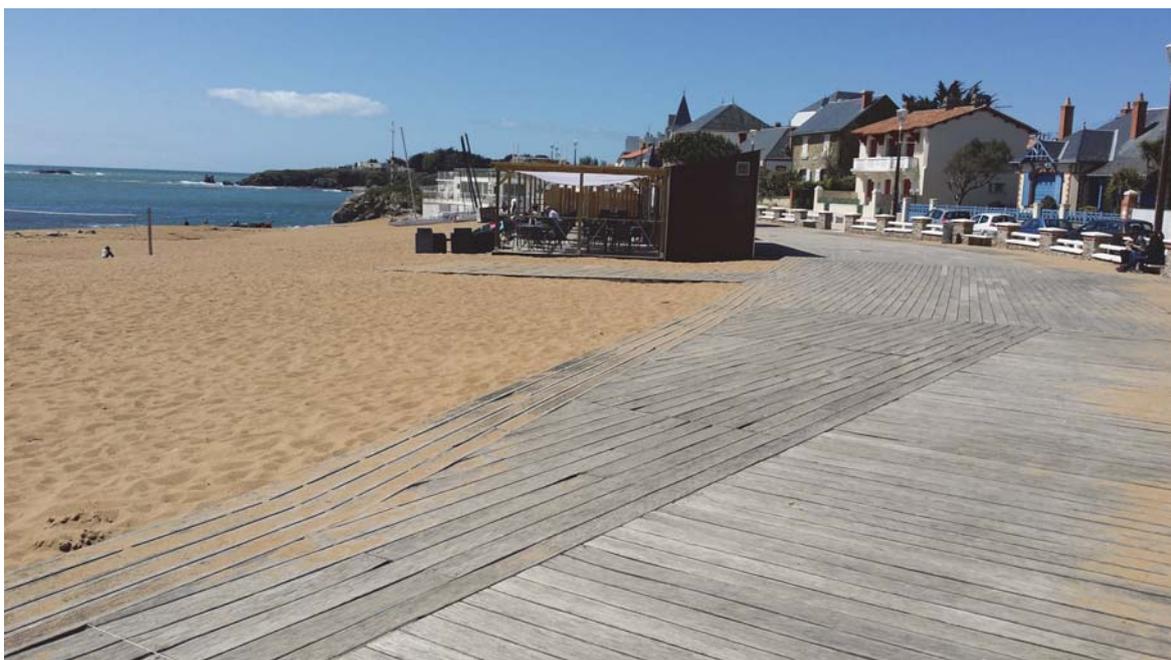
-une "piste à double sens",

-plusieurs "cheminements pour les modes «doux» dont une piste cyclable transversale", qui "ne comporte ni goudron, ni bitume, ni ciment", mais "la mise en place d'un enrobé au liant végétal clair proche de la couleur du sable, élaboré à partir de matières végétales renouvelables à plus de 95 %, réservé aux déplacements «doux», qui résiste à la pluie, peut être recyclé et se retire plus facilement que le bitume",

-"neuf cheminements piétons en bois permettant l'accès aux plages, notamment pour les personnes à mobilité réduite",

-"l'aménagement de cinq sanitaires secs", qui "sont composées d'une cuve surmontée d'une cheminée et d'une cabine en bois permettant un démontage facile", qui "fonctionnent à l'énergie solaire et éolienne et ne nécessitent pas de raccordement au réseau d'assainissement"²³⁸ ;

-un platelage d'une superficie de 975 m², "fixé par des clips sur un solivage secondaire reposant sur un solivage primaire assemblé sur des pieux en bois plantés dans le sable", destiné "à faciliter en site propre la circulation des usagers de la plage de Boisvinet, en l'occurrence celle des piétons et des cyclistes" et qui "participe à la mise en valeur de la plage et à son ouverture au public"²³⁹.



-les dispositions introduites par le décret n°2019-482 du 21 mai 2019 :

La possibilité d'implanter dans les espaces «remarquables» des "équipements légers et démontables nécessaires à leur préservation et à leur restauration" ayant été introduite par le décret du 21 mai 2019, la circulaire du 15 septembre 2005 n'apporte évidemment aucune précision quant aux conditions de leur réalisation.

²³⁶ CAA de Nantes, 23 avril 2002, n°00NT00188 (communes de Plouharnel et d'Erdeven).

²³⁷ CAA de Bordeaux, 19 juin 2006, n°02BX01294 (commune de Saint-Paul).

²³⁸ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio).

²³⁹ CAA de Nantes, 29 décembre 2017, n°17NT02448 (commune de Saint-Gilles-Croix-de-Vie).

Le ministère de la Transition Ecologique et Solidaire a toutefois précisé que la notion d'équipements légers et démontables introduite par le décret "comprend notamment les clôtures"²⁴⁰, ce qui sous-entend que cette notion pourra concerner d'autres aménagements, dont la liste devra être peu à peu définie par le juge.

Il est important de noter que ces équipements doivent être "nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public" des espaces «remarquables», ce qui devrait interdire l'installation des clôtures et des équipements qui ne rempliront pas cette condition...

La possibilité de réaliser des clôtures en espaces «remarquable» avait été reconnue en 2016 par le Conseil d'Etat qui avait considéré que les dispositions de l'article L 121-23 "ne s'opposent pas à ce que, eu égard à leur objet et à leur nature, des travaux d'édification et de réfection de clôtures, qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable dans les espaces remarquables en application des articles L 421-4 et R 421-12 du même code, soient autorisés dans ces espaces, alors même qu'ils ne sont pas mentionnés au nombre des aménagements légers" prévus à l'article R 121-5 du code.

Le juge avait ajouté qu'il résulte seulement des dispositions relatives aux espaces «remarquables», "qu'il appartient à l'autorité administrative saisie d'une déclaration préalable, d'apprécier si ces travaux ne dénaturent pas le caractère du site protégé, ne compromettent pas sa qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux"²⁴¹.

En reprenant elle aussi l'approche retenue par le Conseil d'Etat, la CAA de Bordeaux a considéré à l'inverse qu'un "projet qui porte sur l'édification d'une clôture en pierre sur un linéaire d'une vingtaine de mètres et d'une hauteur de 1,83 mètre, ne saurait être regardé, compte tenu de sa nature, de sa dimension et de sa finalité, comme constituant un aménagement léger nécessaire la gestion de ce site, à sa mise en valeur notamment économique et à son ouverture au public" d'autant que "eu égard à ses caractéristiques, la clôture projetée serait de nature à compromettre la qualité paysagère du site protégé"²⁴².



L'ancien mur et le grillage à la place desquels le nouveau mur devait être implanté.

²⁴⁰ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, "Note de présentation synthétique du projet de décret relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques", janvier 2019, 1 page.

²⁴¹ CE, 4 mai 2016, n°376049 (commune de Saint-Tropez).

²⁴² CAA de Bordeaux, 14 mars 2017, n°15BX01157 (commune de Bidart).

B.1.2 Les aires de stationnement

L'article R 121-5 du code de l'urbanisme permet également d'implanter dans les espaces «remarquables», des "aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible".

-les précisions apportées par la circulaire du 15 septembre 2005 :

La circulaire du 15 septembre 2005 précise que "de nombreux problèmes sont posés en espaces remarquables par le stationnement anarchique et sauvage, très destructeur sur des milieux fragiles" et qu'afin "de résorber ce phénomène, et pour les espaces confrontés à un réel problème de stationnement sauvage, le décret autorise les aires de stationnement de manière très encadrée".

La circulaire ajoute que "ces aires pourront être autorisées si :

- elles sont indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation des espaces et n'entraînent pas d'accroissement des capacités de stationnement,
- aucune autre implantation n'est possible. Il convient de démontrer qu'une implantation en dehors de l'espace remarquable n'aurait pas d'effet dissuasif sur le stationnement sauvage,
- elles ne sont ni cimentées ni bitumées,
- elles font l'objet d'un aménagement paysager, de telle sorte que le stationnement n'altère pas le caractère remarquable de l'espace".

-les précisions apportées par la jurisprudence :

Lorsqu'il doit apprécier la légalité d'un projet de création d'aire de stationnement en espace «remarquable», le juge administratif vérifie que le projet respecte bien les conditions posées au 2° de l'article R 121-5.

Dans le cadre du projet de réhabilitation du cap Blanc Nez, le Conseil d'Etat a validé "la création d'une aire de stationnement destinée à compenser la suppression d'un autre parking situé sur le site du Cran et à résorber le stationnement irrégulier ayant pour effet de dégrader l'environnement" et d'une autre aire de stationnement à l'entrée de la commune d'Escalles qui visait "à compenser la suppression d'un autre parking sur le cap ayant des incidences plus négatives sur l'environnement et le paysage".

Pour le juge, "ces travaux, qui étaient indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation des espaces et qui, n'avaient pas pour effet d'accroître les capacités effectives de stationnement, doivent ainsi être regardés comme des aménagements légers"²⁴³.

De la même manière, la CAA de Nantes a considéré qu'alors qu'il "existe déjà à l'ouest de la lande de Toulvern un autre parking naturel, la création d'une aire de stationnement, qui ne sera ni bitumée, ni cimentée", permettra de "maîtriser la fréquentation automobile" et contribuera "à la prévention de la dégradation des espaces protégés". Ainsi, les "emplacements réservés n°7 et 8" constituent des aménagements légers au sens du 2° de l'article R 121-5²⁴⁴.

La CAA de Marseille a également validé la création de 1.000 places de stationnement car elles "sont destinées à compenser, sans augmentation des capacités effectives de stationnement, la suppression des stationnements irréguliers existants de part et d'autre de l'actuelle route départementale 59 démolie dans le cadre des travaux" de réhabilitation du lido du Petit et du Grand Travers, "afin de lutter contre l'érosion du trait de côte".

²⁴³ CE, 8 janvier 2016, n°373058 (communes d'Escalles et de Sangatte).

²⁴⁴ CAA de Nantes, 28 juin 2013, n°11NT02531 (commune de Baden).

La cour précise que "ces aires de stationnement ont été déplacées pour être implantées en arrière du littoral", qu'elles "sont composées après la pose d'un géotextile de dalles alvéolaires remplies de sable" et que la commune "ne dispose pas de foncier disponible sur la commune en vue d'aménager des parkings supplémentaires en bordure" de l'espace «remarquable»²⁴⁵.



En jaune, l'emprise de l'ancienne route (RD59), le long de laquelle se garaient les véhicules, qui doivent désormais stationner sur les aires 1, 2, 3 et 4.

A l'inverse, le rétablissement sur le domaine public maritime" de "60 emplacements de stationnement sur les 100 qui avaient été supprimés par un arrêté préfectoral du 28 mai 2008" suite à "la création en centre bourg, à 100 mètres du rivage, de 65 emplacements de stationnement", n'est pas "indispensable à la maîtrise du stationnement irrégulier au sens des dispositions" de l'article R 121-5.

En effet, "en dehors de circonstances particulières, les capacités de stationnement en centre bourg, qui ne se limitent pas au nouveau parking de l'espace de la grève, s'avèrent suffisantes, le parking de la cale du Rageul étant très peu utilisé".

En outre, "si la commune de Cherruex soutient que la configuration des lieux rend difficile l'accès à la plage pour les personnes handicapées ou les pratiquants de chars à voile, elle n'en justifie pas, alors qu'en tout état de cause ces usages ne justifieraient pas la création d'une soixantaine d'emplacements"²⁴⁶.



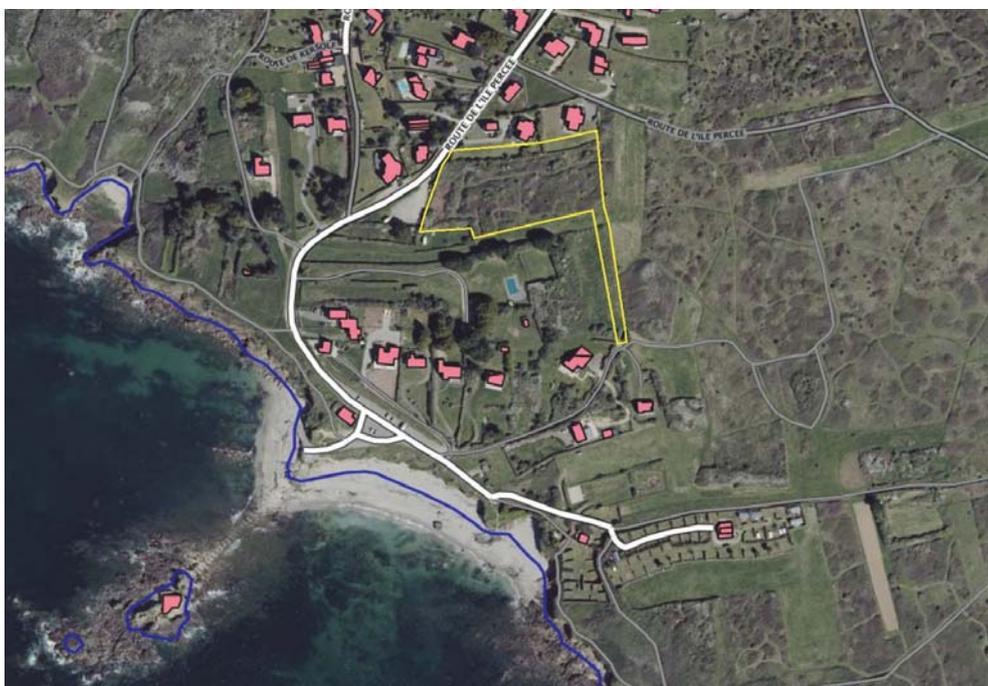
²⁴⁵ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n° 15MA03889 (commune de Mauguio).

²⁴⁶ CAA de Nantes, 5 février 2016, n° 15NT00108 (commune de Cherruex).

Il en va de même de la "création de deux emplacements réservés visant à réaliser d'une part «une aire stationnement au sud de Kersolff» afin de gérer le stationnement des personnes qui partent à pied vers la côte et la plage de Trénez, «et éviter ainsi le stationnement anarchique le long des voies, ce qui gêne la circulation » et d'autre part, un chemin piéton «au sud de Kersolff» afin de permettre de rejoindre la côte et la plage de Trénez depuis l'aire naturelle de stationnement".

En effet, "si la commune justifie la création de ces deux emplacements réservés par la volonté de régler les problèmes de circulation et de stationnement le long du littoral sur ce secteur, elle n'établit ni que la circulation et le stationnement actuels sur cette zone entraîneraient des dégradations des espaces naturels existants, ni que des modalités d'organisation de la circulation et du stationnement sur la voie publique ne pourraient pas être mises en œuvre afin de limiter le flux et le stationnement des véhicules, ni que la création de cette aire de stationnement et du chemin piétonnier, qui permettra la liaison avec le littoral, seraient indispensables afin d'assurer la maîtrise de la fréquentation automobile et la prévention de la dégradation des espaces naturels par la résorption du stationnement irrégulier".

Ainsi, "la création de ces deux emplacements réservés apparaît de nature, compte tenu de leur localisation et de leur emprise, à dénaturer le site et à faire obstacle à un retour ultérieur de celui-ci à l'état naturel" et ne respecte pas les dispositions du 2° de l'article R 121-5²⁴⁷.



En jaune, le périmètre des deux emplacements réservés en espace «remarquable».

De la même manière, l'implantation sur un terrain "constitué d'une prairie «pauvre», utilisé depuis 2006 comme aire de stationnement non aménagée au cours de la saison touristique", d'une aire de stationnement destinée à "prévenir la dégradation de cet espace par la résorption du stationnement irrégulier" et composée "d'îlots de stationnement végétalisés et modulables recouverts d'un mélange terre/pierre engazonné", apparaît "de nature, compte tenu de sa localisation et de son emprise, qui recouvre la quasi-totalité du secteur classé" en espace «remarquable», "à dénaturer le site et à faire obstacle à un retour ultérieur de celui-ci à l'état naturel"²⁴⁸.

En confirmant ce jugement du TA de Rennes, la CAA de Nantes a précisé que "le permis d'aménager modificatif du 26 mars 2015 que la commune de Belz s'est délivrée, qui prévoit seulement la suppression de l'enrobé déjà mis en place et le remplacement du mur en parpaings par un soutènement de faible hauteur en pierres jointées, ne peut être regardé comme ayant eu pour effet de purger le permis d'aménager initial du 23 août 2013 du vice tenant à ce que les caractéristiques du projet, qui prévoyait alors, ainsi que cela ressort

²⁴⁷ TA de Rennes, 30 septembre 2016, n°1400722 (commune de Moëlan-Sur-Mer).

²⁴⁸ TA de Rennes, 27 novembre 2015, n°1303929 (commune de Belz).

B.1.3 La réfection et l'extension limitée de certains bâtiments existants

La troisième catégorie d'aménagement léger autorisée par l'article R 121-5 du code de l'urbanisme est "la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques".

-les précisions apportées par la circulaire du 15 septembre 2005 :

La circulaire du 15 septembre 2005 précise à ce propos que :

"1. La réfection des bâtiments existants à l'identique est toujours possible. Même en l'absence de toute mention les autorisant, les travaux ayant pour seul objet la conservation de bâtiments existants ne peuvent être interdits car cela serait contraire au droit de propriété.

Sous réserve d'une desserte par les voies et réseaux, la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs, et qui présente un intérêt architectural et patrimonial, peut être autorisée.

L'article L111-3 du code de l'urbanisme s'applique dans les espaces remarquables, sauf disposition contraire du document d'urbanisme.

2. L'extension limitée de bâtiments existants : des extensions limitées des bâtiments et installations peuvent être autorisées, si elles sont nécessaires à l'exercice d'activités économiques, dès lors que celles-ci restent compatibles avec la gestion des espaces remarquables, leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, leur ouverture au public.

S'agissant d'un espace remarquable, la notion d'extension limitée doit s'entendre de façon stricte.

Sauf cas très particulier, ces extensions ne devraient pas excéder le seuil de 50 m² de surface de plancher retenu par le décret pour les constructions neuves à usage agricole, pastoral ou forestier et ne permettre qu'une extension de l'ordre de 10 à 20 % maximum de la surface initiale du bâtiment.

L'extension, y compris lorsqu'elle se réalise en plusieurs tranches, devra être calculée par rapport à la surface d'origine.

3. En ce qui concerne les terrains de camping situés en espaces remarquables préexistants à l'entrée en vigueur de la loi littoral, ne seront autorisés que les travaux d'entretien ou de réfection (sanitaires par exemple).

L'extension limitée ne peut être autorisée que si elle est nécessaire à l'exercice d'activités économiques existantes implantées légalement".

-les précisions apportées par la jurisprudence :

Pour la CAA de Marseille, des travaux "qui ont pour objet de transformer un local agricole en maison d'habitation et qui, contrairement à ce que dispose le permis de construire, ont pour effet d'entraîner la création de surface hors oeuvre nette, ne sont pas des aménagements légers et ne constituent pas une simple réfection de bâtiments existants" au sens des dispositions de l'article R 121-5²⁵⁰.

De la même manière, dès lors que l'article R 121-5 du code de l'urbanisme n'autorise dans les espaces «remarquables» "que l'extension des seuls bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques", des travaux d'extension de 16 m² d'une bâtisse existante de 39 m² ne peuvent être autorisés, le "bâtiment projeté n'étant pas nécessaire à l'exercice de telles activités"²⁵¹.

²⁵⁰ CAA de Marseille, 5 mai 2011, n°09MA02051 (commune du Lavandou).

²⁵¹ CAA de Marseille, 25 février 2019, n°17MA03628 (commune de Piana).

B.1.4 Les aménagements nécessaires à certaines activités économiques

La quatrième catégorie d'aménagement léger autorisée dont l'implantation en espace «remarquable» est autorisée par les dispositions de l'article R 121-5, comprend, "à l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :

- a) "les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R 420-1 n'excèdent pas cinquante mètres carrés" ;
- b) "dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques" ;
- c) "à la condition que leur localisation dans ces espaces corresponde à des nécessités techniques, les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques, dès lors qu'elles sont enfouies et qu'elles laissent le site dans son état naturel après enfouissement, et que l'emprise au sol des aménagements réalisés n'excède pas 5 m²".

-les précisions apportées par la circulaire du 15 septembre 2005 :

La circulaire précise que l'article R 121-5 "distingue deux situations suivant la nature de l'activité économique exercée :

-les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières pour lesquels est défini un seuil maximal de 50 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre brute. Dans la mesure du possible, il est souhaitable de réaliser ces aménagements contribuant à l'exercice d'activités non liées à la proximité immédiate de l'eau, en dehors des espaces remarquables.

-les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau et liés aux activités traditionnellement implantées dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés. Le développement de ces activités peut justifier des aménagements sans condition de seuil, sous réserve que :

-la localisation de ces aménagements soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;

-les locaux liés à ces activités respectent les réglementations sanitaires en vigueur ;

-dans le cas particulier des élevages d'ovins de prés salés, l'exigence de proximité immédiate de l'eau doit être appréciée au regard des modes actuels de production".

La circulaire ajoute que le "décret ne définit aucun seuil de surface pour cette seconde catégorie. Vous apprécierez le caractère léger au regard de :

-la hauteur, le volume, le rapport hauteur/emprise au sol... ;

-la taille de la construction qui devra conserver des proportions raisonnables par rapport au site ;

-le choix des matériaux et des couleurs, qui, dans le cas d'architecture non traditionnelle, devra permettre à ces constructions de s'insérer dans le site. Seront privilégiés par exemple les matériaux mats qui absorbent la lumière et les couleurs qui permettent de se fondre dans le paysage".

Elle ajoute que "les constructions «en dur», de type calorges, bergeries d'ovins de prés salés... pourront être considérées comme des aménagements légers si elles sont traditionnellement implantées dans la région et font l'objet d'une parfaite intégration dans le site tant du point de vue paysager qu'architectural. Des matériaux naturels, dans l'esprit de ceux traditionnellement utilisés (bois, pierre, murs en pisé...), devront alors être utilisés pour l'enveloppe extérieure de la construction (murs et toiture)".

Il est par ailleurs demandé aux préfets d'accorder "la même importance aux critères liés à la nature et la qualité des matériaux utilisés, l'insertion dans le site, l'harmonie avec les constructions existantes, la superficie de la construction par rapport au site..., qu'au critère de surface de la construction".

La circulaire précise enfin :

-qu'il "faut noter que dans l'un et l'autre cas visés par le 4°, les aménagements autorisés ne peuvent concerner la création d'hébergement, qu'il soit touristique ou individuel",

-qu'il "convient de souligner que l'absence de seuil à l'exception des 50 mètres carrés ne permet en aucun cas d'autoriser des équipements qui ne seraient pas compatibles avec le caractère «léger» qu'exige expressément" l'article L 121-24,

-et que "la jurisprudence considère à cet égard que les dispositions réglementaires ne font pas obstacle au contrôle par le juge du respect de l'article L 121-24 et, en particulier, du caractère léger des aménagements dans le cadre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation".

-les précisions apportées par la jurisprudence :

La CAA a considéré que "le projet litigieux porte sur l'implantation d'un abri de marais en bois, de type «salorge», pour permettre le stockage du matériel d'entretien du marais et celui du fourrage des moutons, voire pour abriter ces animaux, lesquels participent également à l'entretien du marais".

Ce "bâtiment, qui comporte une seule ouverture d'une dimension de 2,00 m x 2,20 m, aura une surface de plancher de 19,80 m², pour une hauteur maximale de 2,70 mètres avec un plancher en bois" et sa structure, "toiture comprise, sera en bois en clin, de couleur brune et ne comprendra aucune maçonnerie".

La cour ajoute que "dans ces conditions, compte tenu de la taille modeste du bâtiment, des matériaux naturels utilisés et de son intégration dans un vaste tènement naturel, le projet dont il s'agit n'est pas de nature à porter atteinte au caractère du site protégé et à la préservation des milieux, ni à compromettre sa qualité paysagère", doit "par suite, être regardé comme un aménagement léger" au sens des dispositions actuelles des articles L 121-24 et R 121-5 du code de l'urbanisme.

En outre, "alors même que les activités d'entretien du marais et d'élevage ne seraient pas exercées de manière professionnelle, le maire de l'Ile-d'Olonne a pu, sans méconnaître" les dispositions relatives aux espaces «remarquables», "ne pas s'opposer à la déclaration de travaux" en cause²⁵².

Le TA de Nantes avait précisé sur ce dernier point "que si l'activité d'entretien du marais, qui ne présente pas de caractère professionnel, ne saurait être regardée ni comme une activité agricole ni comme une activité d'élevage ovin" au sens des dispositions de l'article R 121-5, "alors même qu'elle fait intervenir des moutons, celle-ci participera toutefois à la mise en valeur du site en permettant son entretien de manière écologique et durable"²⁵³.



²⁵² CAA de Nantes, 20 juin 2019, n°17NT02480 (commune de l'Ile d'Olonne).

²⁵³ TA de Nantes, 8 juin 2017, n°1603274 (commune de l'Ile d'Olonne).

La même cour a considéré à l'inverse qu'abri en bois d'une hauteur de 2,30 mètres sur une de ses façades et dotée d'une toiture à deux pans, destiné à stocker du matériel de pêche à la ligne de loisirs à vocation commerciale et à abriter des moutons qui contribueront à l'entretien de la parcelle, ne constituait pas un aménagement «léger».

La cour précise en outre "si une tradition de pêche vivrière et une activité plus récente de pisciculture sont présentes dans les marais du Talmondais, l'activité commerciale de pêche de loisir pour laquelle M. C... souhaite édifier l'abri objet du présent litige, ne saurait être qualifiée d'activité traditionnellement implantée dans la zone au sens des dispositions" de l'article R 121-5 "dès lors qu'il n'est pas contesté que l'activité de pêche à la ligne de loisirs à vocation commerciale, notamment par l'introduction de poissons adultes, ne constitue pas une activité traditionnelle"²⁵⁴.

-les dispositions introduites par le décret n°2019-482 du 21 mai 2019 :

La possibilité d'implanter dans les espaces «remarquables» des canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques, a été introduite à l'article R 121-5 du code de l'urbanisme par le décret n°2019-482 du 21 mai 2019.

L'installation de ces canalisations n'est possible qu'à "la condition que leur localisation dans ces espaces corresponde à des nécessités techniques".

Ces canalisations doivent en outre être "enfouies", doivent laisser "le site dans son état naturel après enfouissement" et leur emprise au sol ne doit pas excéder 5 m².

La possibilité d'implanter ces canalisations dans les espaces «remarquables» ne figurait pas dans le projet de décret soumis à consultation du public au début de l'année 2019 et il semble qu'elle ait été introduite dans la liste des aménagements «légers» notamment suite à la mobilisation des professionnels du secteur de la thalassothérapie, relayée par plusieurs parlementaires.

En mars et en avril 2019, trois députés siégeant dans des groupes différents ont en effet interpellé le ministre de la Transition Ecologique sur le fait qu'en "affirmant le caractère limitatif de la liste des aménagements légers réalisables dans les espaces remarquables" et en ne faisant pas référence aux "canalisations à fins de pompage en mer", le futur décret allait interdire "tous travaux ayant pour objet l'adaptation ou la création" de telles canalisations²⁵⁵.

Au final, le décret publié le 21 mai 2019 autorise, sous certaines conditions, l'implantation dans les espaces «remarquables» des canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques.

Dans sa réponse (identique) à ces trois questions²⁵⁶ le ministère de la Transition Ecologique a précisé que :

"L'article 45 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN modifie l'article L 121-24 du code de l'urbanisme afin de mettre à jour la liste des aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral.

Cet article dispose, dans son premier alinéa, que «des aménagements légers [...] peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site». La liste limitative et les caractéristiques de tels aménagements sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi, le décret n°2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques diffère de la version initialement mise en consultation en ce qu'il insère un c) au 4° de l'article R 121-5 du code de l'urbanisme rédigé comme suit : «c) À la condition que leur localisation dans ces espaces corresponde à des nécessités techniques, les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques, dès lors qu'elles sont enfouies et qu'elles laissent le site dans son état naturel après enfouissement, et que l'emprise au sol des

²⁵⁴ CAA de Nantes, 21 octobre 2019, n°18NT04525 (commune de Talmont-Saint-Hilaire).

²⁵⁵ Question n°17947, JO du 19 mars 2019, p. 2554.

²⁵⁶ Voir JO du 25 juin 2019, p. 5924 et 5925 du 03 septembre 2019, p.7860.

aménagements réalisés n'excède pas cinq mètres carrés».

L'installation de systèmes de pompage de l'eau de mer nécessaires aux établissements de thalassothérapie demeure donc possible dans le respect des conditions prévues par la réglementation".

L'affirmation du ministère selon laquelle "l'installation de systèmes de pompage de l'eau de mer nécessaires aux établissements de thalassothérapie demeure donc possible" mérite d'être tempérée car le juge administratif a considéré que l'ancienne version de l'article R 121-5 interdisait l'installation d'une canalisation publique d'assainissement²⁵⁷, d'un collecteur d'eaux usées²⁵⁸ et d'un émissaire²⁵⁹ en espace «remarquable».

Par contre, le juge administratif avait considéré que le renouvellement d'une "autorisation, par concession, d'occupation de dépendances du domaine public maritime par des canalisations" installées en 1966, n'entraîne l'implantation d'aucun nouvel aménagement et n'est donc pas contraire aux (anciennes) dispositions relatives aux espaces «remarquables»²⁶⁰.

Désormais, si elles respectent les conditions posées par le 4° c) de l'article R 121-5, ces différents types de canalisations devraient pouvoir être entretenus ou installés dans les espaces «remarquables».

B.1.5 La réhabilitation d'éléments du patrimoine bâti

Les dispositions de l'article R 121-5 permettent enfin de réaliser dans les espaces «remarquables», les "aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L 341-1 et L 341-2 du code de l'environnement".

-les précisions apportées par la circulaire du 15 septembre 2005 :

La circulaire du 15 septembre 2005 précise sur cette question que "la réhabilitation d'éléments de patrimoine bâti bénéficiant de protections réglementaires (phares, forts Vauban, tours génoises...) ou d'éléments de petit patrimoine bâti, rural ou maritime, identitaire de ces espaces littoraux (stèles, chapelles, cimetières marins, cabanes de douaniers...)" peut ainsi "être réalisée dans les espaces remarquables du littoral, dans le cadre des procédures de contrôle qualitatif prévues par ces législations".

²⁵⁷ TA de Nice, 31 mars 1998, n°933349 (commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat).

²⁵⁸ CAA de Marseille, 17 mai 2001, n°98MA01194 (commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat).

²⁵⁹ TA de Poitiers, 21 septembre 1993, n° inconnu.

²⁶⁰ TA de Marseille, 20 juillet 2018, n°1601657.

B.1.6 Les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux

La possibilité d'implanter dans les espaces «remarquables» des équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux a été introduite à l'article R 121-5 du code de l'urbanisme par le décret n°2019-482 du 21 mai 2019.

Le ministère de la Transition Ecologique et Solidaire a précisé à propos de ces équipements qu'il s'agit notamment des "aménagements légers nécessaires à la lutte contre l'incendie"²⁶¹.

La possibilité de réaliser de tels aménagements en espace «remarquable» a été reconnue dès 2013 par le Conseil d'Etat, qui avait précisé que si les dispositions de l'article R 121-5 "ne mentionnent pas, parmi les aménagements légers pouvant être implantés dans les espaces remarquables", les "aménagements nécessaires à la lutte contre l'incendie, elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire la réalisation de tels aménagements, à la condition qu'il s'agisse d'aménagements légers strictement nécessaires à cette fin".

En l'espèce, le juge avait considéré que "les travaux de faible ampleur mentionnés dans la demande d'autorisation" n'excèdent "pas ceux que le service départemental d'incendie et de secours du Var a estimé nécessaires pour permettre aux véhicules de lutte contre l'incendie d'accéder aux bâtiments, dans un secteur exposé à un risque majeur de feu de forêt" et "que, dans ces conditions, ces travaux constituent des aménagements légers pouvant être légalement implantés dans l'espace remarquable"²⁶².

La CAA de Marseille a également considéré à propos des travaux de réhabilitation du lido du Petit et du Grand Travers que, si les dispositions de l'article R 121-5 "ne mentionnent pas, parmi les aménagements légers pouvant être implantés dans les espaces remarquables", les "aménagements nécessaires à la sécurité publique, elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire la réalisation de tels aménagements, à la condition qu'il s'agisse d'aménagements légers strictement nécessaires à cette fin".

La cour a ainsi précisé que "l'emplacement du giratoire au Grand Travers est prévu sur l'emprise routière actuelle du Grand Travers et permet d'éviter tout impact sur l'espace boisé classé à protéger situé de l'autre côté du giratoire, sur la zone humide où se situe un site de reproduction du Pélobate cultripède et sur la station d'Anacamptis coriophora Fragans, espèce florale protégée".

La cour en conclut "que la création de ce giratoire, qui permet un point de retournement et d'échange en toute sécurité pour les nombreux véhicules qui fréquentent quotidiennement le site, répond à un impératif de sécurité publique, ainsi que l'affirme le directeur du service des routes du département de l'Hérault dans sa lettre adressée le 3 février 2014 au président de la communauté d'agglomération du pays de l'Or"²⁶³.

En ce qui concerne "la voie goudronnée de transition entre ce giratoire et la piste en terre battue permettant l'accès aux parkings en direction de l'ouest", la cour note qu'il "ressort de l'étude d'impact que sa longueur modeste de 15 mètres permet aux véhicules qui sortent du giratoire de décélérer progressivement avant d'emprunter la voie en terre battue, afin d'éviter tout changement brutal et dangereux de revêtement et constitue un aménagement léger strictement nécessaire à la sécurité publique pouvant être légalement implanté dans un espace remarquable"²⁶⁴.

²⁶¹ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, "Note de présentation synthétique du projet de décret relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques", janvier 2019, 1 page.

²⁶² CE, 6 février 2013, n°348278 (commune de Gassin).

²⁶³ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio).

²⁶⁴ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio).

B.2 La possibilité d'implanter certaines canalisations électriques et électroniques

L'article L 121-25 du code de l'urbanisme énonce :

- que "dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des deltas mentionnées à l'article L 321-2 du code de l'environnement, l'atterrage des canalisations et leurs jonctions peuvent être autorisées, lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L 121-4 du code de l'énergie ou à l'établissement des réseaux ouverts au public de communications électroniques" ;
- que "les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages électriques et de communications électroniques sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental" ;
- que "leur réalisation est soumise à enquête publique réalisée en application du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement" ;
- que "l'autorisation d'occupation du domaine public ou, à défaut, l'approbation des projets de construction des ouvrages mentionnée au 1° de l'article L 323-11 du code de l'énergie est refusée si les canalisations ou leurs jonctions ne respectent pas les conditions prévues au présent article ou sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables.
- que "l'autorisation ou l'approbation peut comporter des prescriptions destinées à réduire l'impact environnemental des canalisations et de leurs jonctions".

La possibilité d'implanter des canalisations électriques dans les espaces «remarquables» a été introduite par l'article 25 de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

Comme l'a souligné l'auteur de la proposition de loi à l'origine de la loi du 15 avril 2013, le député François Brottes, les dispositions de l'article L 121-23 (article L 146-6 à l'époque), interdisaient avant cette modification la "réalisation, dans les espaces remarquables du littoral, de quelque ouvrage de raccordement électrique que ce soit, fût-il en souterrain et implanté avec des techniques excluant tout effet en surface"²⁶⁵.

L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental à l'origine de cette modification de l'actuel article L 121-25 précise que "le champ d'application de cette exception est strictement limité aux canalisations électriques souterraines, ce qui exclut notamment les transformateurs et les interconnexions dont la taille importante implique un impact environnemental important".

D'abord limitée aux "canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables", cette dérogation a été étendue une première fois par l'article 135 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, à "l'atterrage des canalisations et leurs jonctions, lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L 121-4 du code de l'énergie".

Cet article du code de l'énergie énonce :

- "que la mission de développement et d'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité consiste à assurer :
 - 1° La desserte rationnelle du territoire national par les réseaux publics de transport et de distribution, dans le respect de l'environnement, et l'interconnexion avec les pays voisins ;
 - 2° Le raccordement et l'accès, dans des conditions non discriminatoires, aux réseaux publics de transport et de distribution" ;
- que "sont chargées de cette mission, conformément à leurs compétences respectives, Electricité de France pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, la société gestionnaire de réseaux publics de distribution issue de la séparation des activités d'Electricité de France en application de l'article L 111-57, la société gestionnaire du réseau public de transport, les

²⁶⁵ François Brottes, "Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, en nouvelle lecture, sur la proposition de loi, rejetée par le Sénat, visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre", 9 janvier 2013, Assemblée nationale, n°579, p.84.

entreprises locales de distribution définies à l'article L 111-54 et les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité".

Il apparaît donc **que seuls EDF pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, Enédis** (société gestionnaire de réseaux publics de distribution), **RTE** (société gestionnaire du réseau public de transport) et **les entreprises locales de distribution** (comme le Syndicat Départemental d'Electricité des Côtes-d'Armor par exemple), peuvent bénéficier de la dérogation prévue par l'article L 121-25 du code de l'urbanisme et installer des canalisations électriques et leurs jonctions dans les espaces «remarquables».

Les câbles dits «privés», reliant par exemple un site utilisant des énergies marines renouvelables (EMR) au réseau public de transport ou de distribution d'électricité, ne peuvent donc pas bénéficier de cette dérogation.

En novembre 2018, l'article 224 de la loi ELAN²⁶⁶ a étendu la dérogation prévue par l'article L 121-25 en permettant également aux canalisations nécessaires à l'établissement des réseaux ouverts au public de communications électroniques, et à leurs jonctions, d'être implantées dans les espaces «remarquables».

Comme l'a précisé l'auteur de l'amendement sénatorial à l'origine de cette modification, il s'agit d'étendre "à l'atterrage des canalisations de télécommunications électroniques une disposition introduite par la loi de transition énergétique pour la croissance verte au profit de l'atterrage des canalisations souterraines réalisées dans le cadre de projets d'énergie marine renouvelable ou d'interconnexion" afin d'accélérer la couverture numérique des territoires".

En Commission Mixte Paritaire (CMP), le rapporteur du projet de loi ELAN pour l'Assemblée Nationale a précisé que cette modification "permettra aux réseaux de communications électroniques d'être atterrés dans la bande littorale à l'instar de ce qui est fait pour d'autres réseaux".

Il a ajouté que l'amendement initial, "en restreignant cette possibilité aux seules obligations de service public mentionnées à l'article L 35 du code des postes et des communications électroniques", ne répondait "pas véritablement aux besoins en la matière".

En effet, "le service public des communications électroniques ne correspond qu'à la ligne téléphonique classique qui permet des possibilités restreintes en matière de transmission des données".

La Commission Mixte Paritaire a donc modifié le texte afin d'autoriser "l'atterrage de l'ensemble des réseaux de communications électroniques"²⁶⁷.

Il convient également de rappeler que si l'article R 421-8-1 du code de l'urbanisme énonce que "sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature et de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices, ainsi que celles utilisant l'énergie thermique des mers", les dispositions de l'article L 121-23 et R 121-5 sont opposables aux autorisations dites «loi sur l'eau»²⁶⁸ et aux concessions d'utilisation du domaine public maritime²⁶⁹, qui sont les deux principales autorisations à obtenir pour pouvoir réaliser un projet EMR.

Un arrêté préfectoral pris au titre de la «loi sur l'eau» ou une concession d'utilisation du domaine public maritime, qui autoriserait en espace «remarquable», le passage d'un câble n'appartenant pas à RTE, à Enédis ou à EDF dans une zone non interconnectée au réseau métropolitain continental, ne respecterait donc pas les dispositions des articles L 121-23 et L 121-25.

²⁶⁶ Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JO n°0272 du 24 novembre 2018.

²⁶⁷ "Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique", *Assemblée Nationale n°1253/Sénat n°720*, septembre 2018, p.99.

²⁶⁸ CE, 30 décembre 2002, n°245621 (commune de Six-Fours-les-Plages).

²⁶⁹ CAA de Marseille, 20 janvier 2000, n°97MA01046 (commune de Ramatuelle).

B.3 La possibilité de réaliser des travaux de conservation ou de protection

L'article L 121-26 du code de l'urbanisme énonce que "la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement".

Contrairement à la question des aménagements légers autorisés par l'article R 121-5, cette possibilité n'a jamais passionné la doctrine et n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence très abondante.

La circulaire n°89-56 du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux précisait à ce propos que pouvaient être autorisés "les travaux dont l'objet, apprécié avec rigueur, est la conservation ou la protection de ces espaces et milieux" et qu'il pouvait "s'agir de certains travaux de stabilisation de dunes, hydrauliques ou forestiers".

Le juge administratif a confirmé cette interprétation en considérant que des travaux de reprofilage de dunes, sur une superficie d'environ 150 mètres sur 50 mètres, n'ont pas été de nature à altérer les caractères et l'évolution du site dunaire et pouvaient donc être autorisés en espaces «remarquables»²⁷⁰.

La circulaire de 1989 a toutefois été abrogée par la circulaire du 15 septembre 2005, mais celle-ci n'évoque à aucun moment la question des travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces «remarquables»...

La CAA de Marseille a quant à elle considéré que des travaux destinés à supprimer une route départementale sur une longueur de 2,1 km, à consolider le cordon dunaire parallèle à cette route, à restaurer le milieu naturel sur son emprise, à réhabiliter des prés salés, à créer 0,4 ha de zones humides sur le site et 12 ha hors du site, à réhabiliter des dunes existantes par un nettoyage général du site, un apport sableux et des équipements de stabilisation, sont des "travaux qui tendent à permettre une «renaturation» du site dégradé, ont pour objet la conservation et la protection de l'espace remarquable du Lido du Petit et du Grand Travers".

La cour précise que "le Lido du Petit et du Grand Travers ne cessait de se dégrader depuis une quarantaine d'années en l'absence de protection du cordon dunaire se traduisant par un recul d'1,40 m à 1,50 m par an de la plage, en raison de la présence de la route départementale 59 qui fragmente l'espace, de la forte fréquentation touristique notamment en été de ce site fragile, du stationnement anarchique des véhicules et des cheminements sauvages vers la mer entraînant un piétinement important de la flore et des habitats naturels de la faune ainsi que la dispersion de divers déchets"²⁷¹.

Le juge a par contre refusé de qualifier de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces «remarquables» :

-la création par le Conservatoire du littoral d'une aire de stationnement destinée à maîtriser le stationnement sauvage des automobiles²⁷² ;

-eu égard à leur importance et à l'atteinte portée à ce milieu naturel de qualité, des travaux de défrichage de près de 20 ha de parcelles couvertes d'un boisement important²⁷³ ;

-la construction d'un épi en enrochement visant à protéger une cale utilisée par des conchyliculteurs car elle relevait d'une préoccupation d'ordre économique²⁷⁴ ;

Il convient d'ajouter que dans le cadre d'un recours contre l'arrêté préfectoral autorisant les travaux prévus pour rétablir le caractère maritime du Mont Saint-Michel, le Conseil d'Etat a précisé que si "le moyen tiré de la méconnaissance" relatives aux espaces «remarquables» n'était "assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien fondé" et qu'au surplus, ces dispositions "permettent d'entreprendre, dans les zones concernées, des travaux ayant pour objet la conservation ou la protection" de ces espaces²⁷⁵.

²⁷⁰ TA d'Amiens, 9 novembre 1993, n°9115354.

²⁷¹ CAA de Marseille, 28 mars 2017, n°15MA03889 (commune de Mauguio).

²⁷² CE, 27 juin 2005, n°256668 (commune de Saint-Philibert).

²⁷³ CAA de Marseille, 6 septembre 2010, n°07MA03418 (commune de Moustiers-Sainte-Marie).

²⁷⁴ TA de Caen, 12 juillet 2007, n°0401746.

²⁷⁵ CE, 27 février 2004, n°259223 (commune d'Antrain).

Par cette formule, le juge laisse implicitement entendre que les importants travaux mis en œuvre afin de rétablir le caractère maritime du Mont Saint-Michel peuvent être considérés comme des travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces «remarquables».

Dans un avis, le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé à propos de ce projet que "la loi «littoral» ne s'oppose pas à l'aménagement des voies existantes" et qu'à "cet égard, le remplacement partiel de la route-digue actuelle d'accès au mont Saint-Michel par un pont sur le même emplacement ainsi que le dégagement des remparts et la réalisation d'un quai à l'emplacement du terre-plein actuel" (création d'un quai en pierre à la place du terre-plein actuel et excavation du niveau du sol pour restituer aux remparts leurs dimensions d'origine), "constituent bien des aménagements de voies existantes et ne se trouvent donc pas en contradiction avec les dispositions de la loi «littoral» du 3 janvier 1986", notamment relatives aux espaces «remarquables»²⁷⁶.

²⁷⁶ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n°355.745 du 12 avril 1994.

B.4 Les aménagements interdits en espace «remarquable»

Si les dispositions des articles L 121-24, 25 et 26 et de l'article R 121-5 permettent d'autoriser certains aménagements dans les espaces «remarquables», de nombreux projets ont été sanctionnés par le juge administratif du fait de leur incompatibilité avec ces dispositions.

Ne peuvent ainsi être implantés en espace «remarquable» :

- une zone aquacole de deux hectares et demi destinée à l'implantation d'activités de production et de commercialisation de conchyliculture et d'ostréiculture²⁷⁷ ;
- un village de vacances composé de 750 villas réparties sur une superficie de 30 ha, une pyramide, un hôtel, un équipement central occupant une surface d'environ 4 ha et de trois parkings qui couvriront 4 ha²⁷⁸ ;
- une résidence secondaire (en rénovant une bergerie en ruine)²⁷⁹ ;
- un parking de 500 places²⁸⁰ ;
- une voie express²⁸¹ ;
- des serres d'agrément²⁸² ;
- une aire de jeux et de sport²⁸³ ;
- un centre de thalassothérapie et de thermalisme ainsi qu'à des équipements hôteliers et para-hôteliers²⁸⁴ ;
- des huttes de chasse²⁸⁵ ;
- un bassin²⁸⁶ ;
- un golf²⁸⁷ ;
- une route²⁸⁸ ;
- un parc résidentiel de loisirs de 64 lots, destinés à recevoir des chalets de vacances relevant de la catégorie des habitations légères de loisirs et un bâtiment d'accueil²⁸⁹ ;
- des équipements destinés à l'accueil, à l'hébergement hôtelier, para-hôtelier, aux établissements type-restaurant, aux équipements de loisirs, de sports et de tourisme²⁹⁰ ;
- un garage²⁹¹ ;
- une piscine²⁹² ;
- un cimetière et sa voie d'accès²⁹³ ;
- une ligne aérienne à haute tension²⁹⁴ ;

²⁷⁷ CE, 10 juin 1992, n°112389 (commune de Ploubazlanec).

²⁷⁸ CAA de Nancy, 27 mai 1993, n°92NC00885 (communes de Saint-Etienne-du-Mont et d'Equihen-Plage).

²⁷⁹ CAA de Lyon, 19 avril 1994, n°93LY01262 (commune de Serra-di-Ferro).

²⁸⁰ TA de Nice, 3 novembre 1994, n°89632.

²⁸¹ TA de Nice, 1 décembre 1994, n°94386.

²⁸² TA de Nice, 11 mai 1995, n°942465 (commune de Juan-Les-Pins).

²⁸³ CE, 20 octobre 1995, n°151282 (commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat) ; CAA de Marseille, 13 mars 2008, n°05MA02182 (commune d'Aiguines).

²⁸⁴ CE, 25 mars 1996, n°148521 (commune d'Arcachon).

²⁸⁵ TA de Nice, 15 mai 1997, n°92229.

²⁸⁶ TA de Nice, 4 décembre 1997, n°964218 (commune de Saint-Tropez).

²⁸⁷ CE, 25 novembre 1998, n°168029 (commune de Grimaud).

²⁸⁸ CE, 25 novembre 1998, n°168029 (commune de Grimaud).

²⁸⁹ CAA de Nantes, 24 mars 1999, n°97NT02524 (commune de Bréville-sur-Mer).

²⁹⁰ CAA de Bordeaux, 18 novembre 1999, n°96BX00491 (commune de Soustons).

²⁹¹ CAA de Bordeaux, 5 décembre 2002, n°99BX00410 (commune de Bidart).

²⁹² CAA de Bordeaux, 5 décembre 2002, n°99BX00410 et CAA de Bordeaux, 9 janvier 2020, n°19BX02091 (commune de Meschers-sur-Gironde).

²⁹³ CAA de Marseille, 21 octobre 2004, n°00MA02524 (commune du Lavandou).

²⁹⁴ CAA Nantes, 30 novembre 2004, n°02NT01395 (commune de Donges).

- des constructions à usage d'habitation, de restaurant, de bureau et de services et la création d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement²⁹⁵ ;
- 56 RML, qui peuvent être complétés d'un abri de jardin et d'une terrasse en bois ; d'installer du réseau d'eau potable, du réseau d'assainissement, ainsi que du réseau d'alimentation en électricité, par voie souterraine pour les 56 RML ; de creuser chaque emplacement sur une hauteur de 50 centimètres ; et de poser une clôture métallique d'une hauteur de 1,5 m afin d'entourer un terrain de 1,5 ha²⁹⁶ ;
- une aire naturelle de camping de 10 emplacements et l'extension sur 2 ha d'un camping existant²⁹⁷ ;
- des constructions sur des terrains soumis à un COS de 0.01²⁹⁸ ;
- un système dit de filtrage biologique impliquant le recyclage de l'eau de bassins d'élevage, les installations nécessaires à cet effet représentant une surface de plus de 1.200 m²²⁹⁹ ;
- une maison d'habitation³⁰⁰ ;
- des travaux destinés à étendre un golf³⁰¹ ;
- un abri en bois avec auvent d'une surface de 40 m² pour un non professionnel³⁰² ;
- abri en bois d'une hauteur de 2,30 mètres sur une de ses façades et dotée d'une toiture à deux pans, destiné à stocker du matériel de pêche à la ligne de loisirs à vocation commerciale et à abriter des moutons qui contribueront à l'entretien de la parcelle³⁰³ ;
- sur une emprise totale de 16.000 m², des aires de jeux et de loisirs, un bassin de 4.500 m² d'une capacité de 60 bateaux de plaisance, des aires de stationnement, une capitainerie et un bloc sanitaire³⁰⁴ ;
- des équipements sportifs, ludiques et de loisirs³⁰⁵ ;
- un chemin qui sera laissé à l'état naturel et dont la largeur sera limitée à quatre mètres (abattage d'une soixantaine d'arbres, en majorité des chênes lièges et pour le reste des pins maritimes, sur une surface de 800 m²)³⁰⁶ ;
- la construction d'une base nautique comprenant un bâtiment semi-enterré d'un étage, d'une surface de 992 m², la restauration d'un ancien corps de ferme, d'une surface de 104 mètres carrés, et des travaux d'aménagement sur 1,32 hectare de terrains en vue de la réalisation d'aires de stationnement automobile, d'une aire de distribution de carburants, d'une zone de stockage des bateaux (port à sec pour la voile légère) et de voies d'accès et de cheminements piétons³⁰⁷ ;
- une bergerie de 980 m², destinée à l'élevage de 400 moutons, d'une longueur de 46,90 mètres sur une largeur de 20,90 mètres³⁰⁸ ;
- une résidence hôtelière de 54 logements, un bâtiment d'accueil, un bar-restaurant, une piscine et le logement d'un gardien³⁰⁹ ;

²⁹⁵ CAA de Marseille, 31 mai 2007, n°03MA02101 (commune du Lavandou).

²⁹⁶ CAA de Nantes, 13 novembre 2007, n°07NT00076 (commune de Créances).

²⁹⁷ CAA de Marseille, 13 mars 2008, n°05MA02182 (commune d'Aiguines).

²⁹⁸ CE, 30 avril 2008, n°292257 (commune de Saint-Tropez).

²⁹⁹ CAA de Bordeaux, 30 juillet 2009, n°08BX00685 (commune de Loix-en-Ré).

³⁰⁰ CAA de Nantes, 13 octobre 2009, n°08NT03452 (commune de Sauzon) ; CAA de Nantes, 28 février 2017, n°16NT00426 (commune de Locmariaquer).

³⁰¹ CAA de Nantes, 10 décembre 2010, n°09NT02090 (commune de Fontenay-sur-Mer).

³⁰² CAA de Marseille, 19 mai 2011, n°09MA01545 (commune d'Hyères-les-Palmiers) : "le débroussaillage d'un terrain, s'il peut être qualifié d'activité de jardinage, ne fait pas partie de celles visées" à l'article R 121-5. Dès lors, "le stockage de son matériel ne justifie pas une dérogation à la constructibilité au titre des dispositions de cet article".

³⁰³ CAA de Nantes, 21 octobre 2019, n°18NT04525 (commune de Talmont-Saint-Hilaire).

³⁰⁴ CE, 20 mai 2011, n°325552 (commune de Chindrieux).

³⁰⁵ CAA de Marseille, 20 décembre 2011, n°09MA03279 (commune du Canet-en-Roussillon).

³⁰⁶ CE, 6 février 2013, n°348278 (commune de Gassin).

³⁰⁷ CAA de Nantes, 28 juin 2013, n°11NT02579) et CAA de Nantes, 13 juillet 2018, n°15NT00012 (commune de Baden).

³⁰⁸ CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n°12NT02432 (commune de Genets).

³⁰⁹ CAA de Marseille, 27 mars 2014, n°12MA02298 (commune de Bonifacio).

- un emplacement réservé pour l'extension d'une aire d'accueil des gens du voyage³¹⁰ ;
- une carrière et des installations de traitement des matériaux³¹¹ ;
- une voie urbaine de 6 mètres de largeur avec des trottoirs de 1,50 mètre sur environ 650 mètres de longueur, dont la construction entraînera l'abattage de 240 pins d'Alep³¹² ;
- la réhabilitation d'une cale de mise à l'eau par la création d'une structure nouvelle reposant sur des fondations indépendantes, l'aménagement d'une plateforme de nettoyage et d'entretien du matériel, traitée en béton surfacé et l'établissement d'une zone de stockage hivernal pour les bateaux³¹³ ;
- des yourtes de 12 et de 20 m²³¹⁴ ;
- l'extension d'un bâtiment existant (39 m + 16 m²), dès lors qu'il n'est pas nécessaire à une activité économique³¹⁵ ;
- des constructions et installations liées au maintien et au développement des activités agricoles³¹⁶ ;
- l'extension de bâtiments à usage d'habitation³¹⁷.

Il est également interdit en espace «remarquable» :

- de réaliser des travaux de terrassement³¹⁸ ;
- d'étendre des constructions existantes³¹⁹ ;
- de transformer un local agricole en maison d'habitation³²⁰ ;
- de reconstruire une ancienne villa en ruine (le délabrement du bâtiment en litige ne pouvant être regardé comme imputable à un sinistre)³²¹.

³¹⁰ CAA de Nantes, 7 mai 2015, n°14NT00270 (commune de Saint-Jean-de-Monts).

³¹¹ CAA de Marseille, 1^{er} décembre 2015, n°14MA0030 (commune de Fréjus).

³¹² CAA de Marseille, 16 décembre 2016, n°16MA01283 (commune de Sète) ; CAA de Marseille, 24 juin 2019, n°17MA04877 (commune de Sète).

³¹³ CAA de Nantes, 13 juillet 2018, n°15NT00012 (commune de Baden).

³¹⁴ CAA de Marseille, 25 février 2019, n°17MA02043 (commune de Santo-Pietro-di-Tenda).

³¹⁵ CAA de Marseille, 25 février 2019, n°17MA03628 (commune de Piana).

³¹⁶ CAA de Marseille, 29 septembre 2019, n°18MA05495 (commune du Rayol-Canadel).

³¹⁷ Ibidem.

³¹⁸ TA de Bastia, 10 janvier 1992, n°91394.

³¹⁹ CAA de Marseille, 25 novembre 2004, n°99MA01948 (commune de la Croix-Valmer).

³²⁰ CAA de Marseille, 5 mai 2011, n°09MA02051 (commune du Lavandou).

³²¹ CE, 6 novembre 2013, n°340982 (commune de Saint-Raphaël).

C- L'application des dispositions relatives aux espaces «remarquables» au DPM

L'article L 121-23 du code de l'urbanisme énonce 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".

En vertu de ces dispositions, des espaces marins peuvent donc être considérés comme «remarquables», ce qui implique que les dispositions des articles L 121-23 à 26 et R 121-4 à 6, s'appliquent sur le domaine public maritime.

Comme le souligne l'ancien vice-président du TA de Nice, l'article L 121-23 "étend son régime protecteur jusqu'à la limite de la mer territoriale, puisqu'il peut concerner non seulement des espaces relevant des rivages de la mer, mais aussi les fonds marins relevant du domaine public maritime ou les eaux territoriales proprement dites".

Toutefois, l'article R 121-4, s'il "traite des espaces humides du littoral immédiat (zones humides, marais et plans d'eau) et ne prend en compte parmi les espaces proprement marins que les herbiers, les frayères, les nourrisseries, et les gisements naturels de coquillages vivants, dont certains ne relèvent que de l'estran"³²².

La liste des espaces qui doivent être préservés en vertu des dispositions de l'article L 121-23 qui figure à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme, mentionne ainsi plusieurs types d'espaces qui sont situés sur le domaine public maritime :

- les "estrans", les "vasières", les "zones humides et milieux temporairement immergés",
- les "milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants",
- les "récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer".

Dans le premier bilan de la loi «littoral» publié en 1999, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement a toutefois souligné que dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions relatives aux espaces «remarquables», "les espaces marins avaient très peu été pris en compte"³²³.

Le bilan suivant, publié en 2007, a confirmé cette tendance en précisant qu'il "arrive que certains documents d'urbanisme délimitent les espaces marins remarquables justifiant une préservation" en tant qu'espace «remarquable».

Le rapport ajoute que "leur prise en compte dans les documents d'État tend à se généraliser (DTA Alpes-Maritimes et SMVM du bassin d'Arcachon par exemple), sans toutefois être systématique (la DTA des Bouches-du-Rhône ne les a pas identifiés)" et que de "façon générale, la qualification d'espaces marins remarquables dans les documents d'urbanisme locaux reste encore peu fréquente, malgré une prise en compte croissante de ces nouveaux enjeux"³²⁴.

Un rapport commandé en 2003 par le ministère de l'Équipement sur les modalités d'application de la loi «littoral» a ainsi souligné que la protection des espaces marins" par les dispositions de l'article L 121-23 "est, par principe, exclue dans certains départements, en raison de l'absence d'enjeux, soit de l'existence de règles particulières au domaine public maritime qui permettent à l'État de contrôler étroitement les occupations de ce domaine".

³²² Caldéraro N., "Loi littoral et loi montagne-12 ans de jurisprudence commentée", *EFE*, Paris, 1998, p. 324.

³²³ DGUHC et DTMLP, "Rapport au Parlement sur l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral", *Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Paris, p. 14.

³²⁴ DIACT et SGMer, "Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral", *Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*, Paris, p. 92.

Cette étude ajoute que "d'autres départements ont par contre procédé à des délimitations intégrant de très importantes surfaces marines et d'estran et que d'autres ont inclus ces espaces et milieux de façon ponctuelle dans la catégorie des espaces remarquables"³²⁵.

Ce constat est confirmé par une lettre adressée au préfet des Côtes d'Armor par le ministre de l'Équipement en 1994 dans laquelle ce dernier précise qu'il n'est "ni opportun, ni justifié de préserver systématiquement tous les espaces marins" au titre de l'article L 121-23.

Le ministre ajoute que "ce n'est que lorsqu'un intérêt particulier a été clairement identifié qu'il peut être envisagé de couvrir une partie de l'espace marin par un zonage entraînant une préservation de cet espace".

Le ministre conclut en insistant sur le fait que de son point de vue "un zonage de la mer ne présente dans la quasi-totalité des cas aucun intérêt et risque même d'introduire des contraintes qui, si elles ne sont pas suffisamment étudiées, peuvent aller jusqu'à s'opposer à une gestion conforme à la vocation de ce domaine"³²⁶.

Ces différents éléments ont conduit le CGEDD à reconnaître en 2012 que "la question des espaces remarquables en mer est techniquement et juridiquement plus délicate que côté terre (identification, délimitation, prise en compte dans les documents d'urbanisme et les autorisations...)".

Le CGEDD souligne en outre que "la connaissance des espaces remarquables ou caractéristiques des communes littorales par les services de l'État n'est pas encore stabilisée, tout particulièrement en mer (développement du réseau Natura 2000 défini en application des directives européennes dite «habitat-faune-flore» et «oiseaux»)". Le CGEDD ajoute qu'il était par ailleurs nécessaire de "clarifier la nature des activités maritimes autorisées dans les espaces marins qualifiés de remarquables ou de caractéristiques"³²⁷.

Cette application aléatoire des dispositions relatives aux espaces «remarquables» sur le domaine public maritime, qui est en outre plus systématique sur l'estran qu'en mer, se retrouve au niveau de la jurisprudence.

C.1 Des dispositions qui s'appliquent essentiellement à proximité de la limite haute du rivage

L'application des dispositions relatives aux espaces «remarquables» par le juge administratif sur le domaine public maritime concerne essentiellement des espaces situés sur ou à proximité immédiate du rivage.

Les dispositions relatives aux espaces «remarquables» ont ainsi permis de protéger :

- des plages³²⁸ ;
- des estrans³²⁹ ;
- un gisement paléolithique situé en partie sur le domaine public maritime³³⁰ ;
- dans le cadre de projets de travaux portuaires, des herbiers de posidonies et de cymodocées³³¹ ;
- des "fonds marins" situés dans la ZNIEFF marine de type I «Presqu'île de Giens-Récif barrières», dans la ZNIEFF marine de type II «Presqu'île de Giens»³³² où, selon le rapporteur public, ont

³²⁵ SCE, "Études sur les modalités d'application de la loi littoral", *Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement*, Paris, 2003, p.17.

³²⁶ Lettre citée par P. Fraisseix, "Le juge administratif et l'article L.146 du code de l'urbanisme : onze années d'interprétation prétorienne", *Revue française de droit administratif*, 1998, p.840.

³²⁷ CGEDD, "Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État", *Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*, Paris, 2012, p. 88 et 89.

³²⁸ CE, 13 novembre 2002, n°219034 (commune de Ramatuelle) ; CE, 12 mars 2007, n°289031 (commune de La Croix-Valmer) ; CE, 13 février 2009, n°295885 (commune d'Agon-Coutainville) ; CAA de Marseille, 30 septembre 2013, n°11MA00434 (commune d'Antibes) ; CAA de Marseille, 29 juin 2017, n°15MA04890 (commune de Lecci) ; CAA de Marseille, 5 mars 2018, n°16MA02975 (commune de Solaro).

³²⁹ CAA de Nantes, 24 novembre 1994, n°93NT00416 (commune de Lanmodez) ; CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00108 (commune de Cherrueix).

³³⁰ CE, 10 juin 1992, n°112389 (commune de Ploubazlanec).

³³¹ CE, 30 décembre 2002, n°245621 (commune de Six-Fours-les-Plages) ; CAA de Marseille, 3 juin 2014, n°10MA01646 (commune de Hyères-les-Palmiers) ; CE, 17 juin 2015, n°372537 (commune d'Hyères-les-Palmiers).

³³² CAA de Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA01118 (commune d'Hyères-les-Palmiers).

"également été recensés au moins 27 espèces de poissons" sur le site, qui remplit également "un rôle de nurserie pour de nombreux juvéniles de poissons"³³³.

-"deux espaces marins" délimités, pour le premier, à l'extérieur des jetées du port du Bruscat et, pour le second, à l'extérieur du port Méditerranée et des ouvrages de protection réalisés dans l'alvéole A de la plage de Bonnegrâce, espaces qui abritent des herbiers à posidonie et de cymodocées, indispensables au maintien des équilibres biologiques³³⁴.

Ces dispositions ont également été appliquées à des ouvrages de protection contre la mer (enrochements³³⁵) ou d'accès à la mer (dalle en béton coulée sur un enrochement servant de cale³³⁶) situés sur la partie haute du rivage.

³³³ Deliancourt S., JCP/La semaine juridique-Edition Administrations et Collectivités Territoriales, n°15, 14 avril 2014, p. 48.

³³⁴ CAA de Marseille, 30 juin 2011, n°09MA01043 (commune de Six-Fours-les-Plages).

³³⁵ TA Nice, 19 novembre 1996, n°961738 ; TA de Caen, 12 juillet 2007, n°0401746.

³³⁶ CE, 13 février 2009, n°295885 (commune d'Agon-Coutainville).

C.2 Les aménagements interdits dans les espaces «remarquables» situés sur le domaine public maritime

Comme à terre, le juge administratif a sanctionné de nombreux projets dont l'installation était envisagée dans les espaces «remarquables» situés sur le domaine public maritime.

Ne peuvent ainsi être implantés en espace «remarquable» :

- des abris démontables à usage de buvette et de restauration légère autorisés par une concession de plage³³⁷ ;
- un module de bar-restaurant démontable d'une SHON de 18 m² installé sur une plage (refus d'attribution d'une délégation de service public balnéaire relative à un des lots d'une concession de plage)³³⁸ ;
- un local de restauration, une terrasse couverte et une terrasse découverte situés sur le domaine public maritime (refus à l'occasion d'une demande de renouvellement d'AOT)³³⁹ ;
- un parc éolien offshore³⁴⁰ ;
- un enrochement en épi sur une plage avec rechargement en sable entre la plage et l'enrochement, le préfet ne pouvant apporter la preuve de l'intérêt de l'ouvrage pour la protection du rivage et des équilibres biologiques associés (annulation de l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique les travaux et de l'arrêté approuvant la convention de concession d'utilisation du DPM)³⁴¹ ;
- une dalle en béton coulée sur un enrochement d'une longueur de 100 mètres et d'une largeur de 6, servant de cale d'accès à la mer³⁴².



Il est également interdit en espace «remarquable» :

- d'étendre un port de plaisance³⁴³ ;
- de construire deux digues de 70 mètres et 40 mètres de long, de remplacer 7 pannes existantes par 6 pannes plus longues de 46,20 mètres, d'augmenter le nombre d'anneaux d'amarrage (de 148 à 192 unités), de construire un brise-clapot de 48 mètres de long, d'édifier une capitainerie et d'aménager une aire de stationnement pouvant accueillir 36 voitures et 4 remorques à bateaux³⁴⁴ ;
- de déposer une couche extérieure d'enrochements existants et de la remplacer par une dalle en béton et la construction d'une butée immergée d'un musoir³⁴⁵ ;

³³⁷ CE, 12 mars 2007, n°289031 (commune de La Croix-Valmer).

³³⁸ CAA de Marseille, 30 septembre 2013, n°11MA00434 (commune d'Antibes).

³³⁹ CAA de Marseille, 29 juin 2017, n°15MA04890 (commune de Lecci).

³⁴⁰ CAA de Nantes, 15 mai 2017, n°16NT02321 ; CAA de Nantes, 20 juin 2017, n°16NT02757 ; CAA de Nantes, 2 octobre 2017, n°16NT03382.

³⁴¹ TA de Caen, 12 juillet 2007, n°0401746.

³⁴² CE, 13 février 2009, n°295885 (commune d'Agon-Coutainville).

³⁴³ CE, 30 décembre 2002, n°245621 (commune de Six-Fours-les-Plages).

³⁴⁴ CE, 17 juin 2015, n°372537 (commune de Hyères-les-Palmiers).

³⁴⁵ TA Nice, 19 novembre 1996, n°961738.

Il est important d'ajouter que bien qu'il ait considéré qu'une cale d'accès à la mer ne constituait pas un aménagement léger au sens de l'article R 121-5, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas ordonner sa démolition au motif qu'elle était de "nature à faciliter l'exploitation des nombreux parcs qui sont situés à proximité", qu'elle permettait "d'éviter les mouvements fréquents de tracteurs et autres engins sur l'estran et sur des cales utilisées pour la navigation de plaisance", qu'elle présentait "un intérêt certain pour la sécurité des exploitants, des plaisanciers et des estivants" et qu'elle n'avait "qu'un impact limité sur le paysage, la faune et la flore du site" du fait de sa configuration.

Ainsi, "compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la démolition de la cale des Moulières porterait une atteinte excessive à l'intérêt général"³⁴⁶.

A l'inverse, le Conseil d'Etat a confirmé une décision de la CAA de Lyon ordonnant la démolition d'un port de plaisance construit dans un espace «remarquable» et la remise en état des lieux.

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat valide tout d'abord le fait que "la réalisation, sur une emprise totale de 16.000 m², d'aires de jeux et de loisirs et d'un bassin de 4.500 m² d'une capacité de 60 bateaux de plaisance, l'ensemble s'accompagnant de la création d'aires de stationnement et de la construction d'un pavillon à usage de capitainerie et bloc sanitaire", ne pouvait "être regardé comme un aménagement léger" au sens des dispositions des articles L 121-23 et R 121-5 du code de l'urbanisme.

Il confirme également que "si la navigation de plaisance occupe une place dans l'économie touristique locale, il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'aménagement en cause serait indispensable à l'exercice de cette activité de loisirs, et que, eu égard à 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, la suppression de cet ouvrage, qui peut être effectuée pour un coût modéré, n'entraîne pas, même si son installation a représenté un coût financier, d'atteinte excessive à l'intérêt général".

Le juge précise également que les "mesures proposées par la Communauté d'Agglomération du lac du Bourget consistant dans une modification des critères d'accueil des bateaux, une réduction de l'emprise du parc de stationnement ainsi qu'une participation en compensation à la création d'une réserve naturelle sur un autre site ne sauraient assurer la satisfaction de l'intérêt public"³⁴⁷.

C.3 Des dispositions que le juge refuse d'appliquer en «pleine mer»

Si le juge administratif n'hésite pas à appliquer les dispositions relatives aux espaces «remarquables» à des espaces situés sur le domaine public maritime à proximité de la limite haute du rivage, il refuse de les appliquer plus loin en mer.

La CAA de Bordeaux a ainsi considéré que les dispositions de l'article L 121-23 ne pouvaient être utilement invoqué pour contester l'implantation d'un lotissement de filières conchylicoles dans le pertuis d'Antioche, à 2,5 kilomètres au nord de l'île d'Aix et à 5 kilomètres du rivage de la commune de Châtelailon, dès lors que le projet "autorisé est situé en pleine mer et non sur le territoire d'une commune littorale"³⁴⁸ ;

Cette décision est en contradiction avec une jurisprudence ancienne, mais bien établie du Conseil d'Etat, qui considère que le territoire des collectivités territoriales et notamment des communes, se prolonge jusqu'à 12 milles en mer³⁴⁹.

Comme l'a souligné l'ancien vice-président du Conseil d'Etat à propos des "limites des communes en mer", la "jurisprudence n'a rien d'ambigu ni de mystérieux". En effet, "le Conseil d'Etat considère que le territoire communal s'étend sur le domaine public maritime, ou, si l'on préfère, que ce domaine doit être rattaché aux circonscriptions des communes littorales"³⁵⁰.

Le Conseil d'Etat a également validé un arrêté du préfet des Côtes d'Armor rattachant une partie du domaine public maritime au territoire de la commune de Saint-Quay-Portrieux, ce qui a conduit le juge à consacrer

³⁴⁶ CE, 13 février 2009, n°295885 (commune d'Agon-Coutainville).

³⁴⁷ CE 20 mai 2011, n°325552 (commune de Chindrieux).

³⁴⁸ CAA de Bordeaux, 29 juin 2009, n°07BX00447.

³⁴⁹ CE, 30 mars 1973, n°88151.

³⁵⁰ Genevois B., "La police du littoral", in «La loi littoral», colloque de la SFDE à Montpellier, Economica, 1987, p.202.

l'existence d'un territoire communal en mer, dont les limites peuvent être fixées par le préfet, même en l'absence de critères fixés par le pouvoir législatif ou réglementaire³⁵¹.

Plus récemment, dans le cadre d'un recours contre l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique autorisant la société Parc du Banc de Guérande à implanter et à exploiter un parc éolien en mer comportant quatre-vingts aérogénérateurs au large de la commune de Saint-Nazaire, la CAA de Nantes a considéré que "le site du parc éolien maritime, dont l'éolienne la plus proche est située à plus de 12 km du rivage, ne se situe pas sur le littoral au sens des dispositions de l'article L 121-1 du code de l'urbanisme" et "que dès lors le moyen tiré de ce que l'autorisation attaquée aurait été accordée en violation des dispositions précitées de l'article L 121-23 du même code ne peut être accueilli"³⁵².

La cour a repris ce même argument et a retenu exactement la même solution à propos des projets éoliens de Fécamp³⁵³ et de Courseulles-Sur-Mer, ce dernier s'étendant à une distance comprise entre 10 et 16 km des côtes³⁵⁴.

³⁵¹ CE, 20 février 1981, n°16449 (commune de Saint-Quay-Portrieux).

³⁵² CAA de Nantes, 15 mai 2017, n°16NT02321.

³⁵³ CAA de Nantes, 20 juin 2017, n°16NT02757.

³⁵⁴ CAA de Nantes, 2 octobre 2017, n°16NT03382.

D- Les dispositions relatives aux espaces boisés classés

Jusqu'au premier janvier 2016, le dernier alinéa de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme énonçait que "le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L 130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites".

Ces dispositions figurent désormais à l'article L 121-27 du code de l'urbanisme, qui énonce que "le plan local d'urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l'article L 113-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites".

L'article L 113-1 énonce que "les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations" et que "ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements".

Dans un avis, le Conseil d'Etat a précisé que si les dispositions de l'article L 113-1 "offrent aux autorités compétentes la faculté de classer les bois de la commune qu'il leur paraît souhaitable de préserver, en revanche, en ce qui concerne les parcs et ensembles boisés les plus significatifs de la commune", l'article L 121-27 "leur en fait l'obligation"³⁵⁵.

La mise en œuvre de l'article L 121-27 soulève deux questions :

- comment identifier les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ? (D.1) ;
- quel est le rôle de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites ? (D.2).

³⁵⁵ CE, Section des travaux publics, avis n°387657 du 16 juillet 2013.

D.1 L'identification des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs

Les éléments retenus par le juge administratif pour apprécier si un espace boisé figure parmi les plus significatifs d'une commune sont :

- la prise en considération de l'importance et des qualités du boisement de cet espace au regard de tous les espaces boisés de la commune,
- l'existence d'une importance intrinsèque quantitative et qualitative du boisement considéré qu'il soit privé ou public,
- la configuration des lieux et notamment la proximité immédiate d'un tissu urbanisé pouvant éventuellement miter et disqualifier le boisement considéré.

Cette approche se fonde sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 novembre 1990 dans lequel le juge a considéré qu'un terrain "d'une superficie de 5.825 m²", qui "est planté d'une centaine d'arbres dont quelque 60 sont de haute tige", qui "comporte également des constructions et des surfaces non boisées" et qui jouxte des parcelles bâties et une en cours d'élargissement, ne "fait pas partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs" eu égard à la "configuration des lieux et au caractère de son boisement, par rapport à d'autres espaces boisés de la commune"³⁵⁶.

A l'inverse, la CAA de Nantes a considéré que "eu égard à la configuration des lieux et au caractère de son boisement, par rapport à d'autres espaces boisés de la commune", le bois de Crech' Guégan, qui s'étend sur près de 3 hectares, à environ 200 m du rivage, qui surplombe la partie urbanisée est de Perros-Guirec, et qui est visible en contrebas depuis le bassin à flot du port de plaisance et l'entrée de la ville, doit "être regardées comme faisant partie des ensembles boisés les plus significatifs de la commune de Perros-Guirec"³⁵⁷.

De la même manière, le classement en espaces boisés de "certains boisements et haies du secteur de Keremma-Kerjane est justifié par leur caractère homogène assurant la transition entre la zone agricole et maraîchère du polder de Lannevez et la dune de Keremma, leur proximité avec la ZNIEFF des dunes de Keremma, l'importance de leur diversité floristique et leur fort impact visuel depuis la ligne de crête du plateau et le polder".

Ainsi, en tenant compte de la configuration des lieux, des caractéristiques de ces boisements, de leur proximité par rapport au rivage et de leur importance pour l'intégration paysagère, le classement de certains boisements du secteur de Keremma-Kerjane ne méconnaît pas" les dispositions de l'actuel article L 121-27 du code de l'urbanisme³⁵⁸.

Il en va de même d'un bois constitué de "différentes espèces de feuillus", dont les "essences variées participent à la qualité de la perspective paysagère offerte depuis l'autre côté de la rive de la ria du Conquet" et qui compte tenu de ces éléments et de la "configuration des lieux", devait être protégé par les dispositions de l'actuel article L 121-27³⁵⁹.

De la même manière, un espace boisé "eu égard à ses caractéristiques, à sa visibilité depuis les rives du lac d'Annecy, à sa localisation en surplomb du bourg sur un relief marqué ainsi qu'au rôle qu'il joue dans la perception du paysage à cet endroit, relève des ensembles boisés les plus significatifs de la commune" qui ne peut être classé en zone U³⁶⁰.

Doivent également bénéficier de la protection instituée par l'article L 121-27 :

- un terrain boisé situé dans un lotissement³⁶¹ ;
- malgré l'entretien "médiocre des bois par le propriétaire", un terrain accueillant "quelques vestiges

³⁵⁶ CE, 14 novembre 1990, n°109154 (commune de Toulon).

³⁵⁷ CAA de Nantes, 31 décembre 2009, n°09NT00963 (commune de Perros-Guirec).

³⁵⁸ CAA de Nantes, 23 mars 2012, n°10NT01519 (commune de Tréfléz).

³⁵⁹ CAA de Nantes, 5 avril 2013, n°11NT02408 (commune du Conquet).

³⁶⁰ CAA de Lyon, 19 mars 2019, n°15LY02987 (commune de Talloires).

³⁶¹ CE, 19 novembre 2008, n°297382 (commune de Cavalaire-sur-Mer).

de murs d'habitations"³⁶² ;

-des parcelles boisées pas des "espèces ne présentant pas d'intérêt particulier tels que des chênes pédonculés, pins insignis, acacias, platanes et peupliers"³⁶³ ;

-des parcelles dont "près d'un tiers des arbres seraient en état de dépérissement"³⁶⁴ ;

A l'inverse, une parcelle qui comporte un "boisement constitué de chênes lièges et de mimosas ne peut être regardé, eu égard à la configuration des lieux, qui constituent une zone d'habitats collectifs, et au caractère de son boisement par rapport à d'autres espaces boisés de la commune d'Ajaccio, comme faisant partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs" au sens de l'actuel article L 121-27³⁶⁵.

Il convient d'ajouter que lorsqu'un parc ou un ensemble boisé est protégé par les dispositions de l'actuel article L 121-27, celles-ci "s'opposent à la délivrance d'un certificat d'urbanisme positif dans de tels espaces"³⁶⁶.

Pour conclure sur ce point, il convient de noter qu'à plusieurs reprises, le juge administratif a considéré que qu'il résultait de la "combinaison" des dispositions des anciens articles L 146-6, L 130-1 et R 146-1 du code de l'urbanisme, que "s'agissant des espaces boisés situés sur le territoire d'une commune littorale, la protection prévue à l'article L 146-6 du code de l'urbanisme est applicable à ceux ayant les caractéristiques définies par cet article et qui remplissent la condition de proximité du rivage spécifiée à l'article R 146-1"³⁶⁷.

Il nous semble que cette approche ne peut plus être soutenue depuis le 1^{er} janvier 2016, date à laquelle les dispositions du dernier alinéa de l'article L 146-6 relatives aux espaces boisés les plus significatifs de la commune ont été "sorties" du paragraphe qui rassemble les dispositions relatives aux espaces «remarquables» (articles L 121-23 à 26) et figurent désormais dans un paragraphe distinct, à l'article L 121-27 du code de l'urbanisme.

³⁶² CAA de Douai, 27 novembre 2014, n°13DA00373 (commune de Sainte-Adresse).

³⁶³ CAA de Bordeaux, 6 janvier 2011, n°10BX00044 (commune d'Urrugne).

³⁶⁴ CAA de Bordeaux, 23 mars 2006, n°02BX02343 (commune de Saint-Georges-de-Didonne).

³⁶⁵ CE, 15 octobre 2001, n°219883 (commune d'Ajaccio).

³⁶⁶ CAA de Marseille, 22 décembre 2003, n°01MA01038 (commune d'Antibes).

³⁶⁷ CAA de Marseille, 8 décembre 2011, n°09MA04830 (commune de Villeneuve-Loubet) ; CAA de Marseille, 12 janvier 2012, n°10MA00150 (commune du Lavandou) ; CAA de Nantes, 27 décembre 2013, n°12NT01071 (commune de Lessay) ; CAA de Marseille, 16 décembre 2016, n°16MA01283 (commune de Sète).

D.2 Le rôle de la CDNPS

Avant de classer un parc ou un ensemble boisé en espaces boisés au titre de l'article L 113-1, les auteurs du PLU doivent solliciter l'avis de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS).

Il convient tout d'abord de souligner que le conseil municipal n'est pas tenu, lorsqu'il approuve son document local d'urbanisme, "de suivre les recommandations émises par la commission départementale des sites, dans son avis qui présente un caractère consultatif"³⁶⁸.

En outre, à l'occasion de sa consultation, la CNNPS doit explicitement reconnaître que l'espace boisé en question figure parmi les plus significatifs de la commune.

La CAA de Nantes a en effet considéré que "si la commission départementale des sites, perspectives et paysages de Loire-Atlantique a proposé d'inclure le bois de Bouillé dans les espaces boisés les plus significatifs de la commune, il ressort de son avis du 26 novembre 1997 qu'elle se borne à lui reconnaître une valeur paysagère importante du fait de la rareté des boisements dans le département, appréciation qui ne saurait, à elle seule, établir le caractère significatif, au plan communal, dudit espace boisé".

La parcelle en cause située dans ce bois étant en outre localisée "dans un secteur d'habitat dispersé caractérisé, notamment sur les terrains la jouxtant au nord, par des constructions disséminées dans les bois" et "desservie par les équipements publics", elle peut être regardée comme faisant partie des espaces boisés les plus significatifs de la commune³⁶⁹.

La même cour a précisé que l'avis émis par la CDNPS n'est "pas au nombre des documents énumérés par les dispositions de l'article R 123-1 du code de l'urbanisme et ne peut être regardé comme émanant d'une personne publique ou d'un organisme visé par les dispositions de l'article L 121-4 dudit code" et "son absence au dossier d'enquête publique n'est pas susceptible d'entacher d'irrégularité la composition du dossier d'enquête ni, par voie de conséquence, la délibération contestée"³⁷⁰.

De fait, dans le cadre de la procédure d'approbation d'un PLU, l'absence de l'avis de la CDNPS "dans le dossier soumis à enquête publique, dont le sens a été précisé dans le rapport de présentation" du document d'urbanisme, n'a pas nuire "à l'information complète de la population" et n'a pas "été de nature à exercer une influence sur le sens de la délibération contestée"³⁷¹.

Les articles R 153-8 du code de l'urbanisme prévoit toutefois désormais que le dossier de PLU "soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure", ce qui inclut celui de la CDNPS.

Enfin, les auteurs d'un SCoT, qui "n'a pas, ni dans sa cartographie, ni par sa prescription n°32, procédé à la délimitation d'espaces boisés classés qu'il reviendra aux auteurs des plans locaux d'urbanisme des communes membres de délimiter", n'avaient pas à consulter la CDNPS avant d'arrêter leur projet de schéma et de le soumettre à enquête publique³⁷².

³⁶⁸ CAA de Marseille, 15 juin 2006, n°02MA02097 (commune de Marseille).

³⁶⁹ CAA de Nantes, 5 février 2002, n°00NT00761 (commune de la Turballe).

³⁷⁰ CAA de Nantes, 26 octobre 2012, n°11NT01306 (commune de Plounéour-Trez).

³⁷¹ CAA de Nantes, 15 novembre 2017, n°15NT02780 (commune de Piriac-sur-Mer).

³⁷² CAA de Bordeaux, 19 décembre 2017, n°15BX04019 (Communauté de communes de Marenne Adour Côte Sud).