

# AARPI BRINGMANN & SOUSSE

*AVOCATS AU BARREAU DES PYRÉNÉES-ORIENTALES*

**NICOLE BRINGMANN**  
**AVOCATE**

*DOCTEUR EN DROIT - ASSESSORIN (ASS. IUR.)*

*PROFESSEUR ASSOCIEE A L'UNIVERSITE DE PERPIGNAN*

*CONSUL HONORAIRE DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE*

**MARCEL SOUSSE**

**AVOCAT SPÉCIALISTE EN DROIT PUBLIC  
ET EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

*PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC A L'UNIVERSITE DE PERPIGNAN*

---

Mesdames et Messieurs les propriétaires  
de lots dans la zone de la Tessonnière  
83820 Rayol-Canadel

CAMELAS, le 24 mai 2011

**N/Réf. : ZAC de la Tessonnière**

Mesdames, Messieurs,

Vous avez bien voulu me consulter sur la situation du secteur de la ZAC de la Tessonnière, sur la Commune du Rayol-Canadel, au regard de la loi Littoral. Notamment, vous souhaitez connaître mon avis sur :

- l'évolution de la législation particulière au littoral depuis 1986 et l'évolution de la jurisprudence relativement à cette législation ;
- l'évolution, le cas échéant, de la notion d'espace remarquable ;
- la pertinence de l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 janvier 1994 au regard de la situation actuelle

L'analyse des documents que vous m'avez communiqués, des textes et de la jurisprudence, suscitent, de ma part, les observations suivantes :

## I. Sur l'évolution de la législation particulière au littoral depuis 1986

1. La protection des espaces remarquables et caractéristiques du littoral relève de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, selon lequel :

*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. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves.*

*Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements **qui incluent, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit une enquête publique, soit une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation.***

*En outre, 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 Ier du code de l'environnement.***

*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.***

La qualification d'espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 emporte des conséquences importantes, puisqu'elle se traduit par une interdiction de principe de toute forme de construction (CE, 27 sept. 2006, Commune du Lavandou, n° 275923), à l'exception des aménagements légers. En outre, le régime de protection de l'article L. 146-6 s'applique à l'ensemble du territoire d'une commune littorale, que la zone concernée soit ou non située à proximité du rivage. Ainsi, le fait que la ZAC de la Tessonnière soit située à 2 000 mètres de l'eau ne fait pas obstacle à sa qualification d'espace remarquable.

Le juge du fond (Cour administrative d'appel) exerce un contrôle normal sur l'appréciation portée par l'autorité administrative, ce qui l'amène à porter une appréciation personnelle des caractéristiques de l'espace en cause. En revanche, le contrôle du juge de cassation est extrêmement succinct. Il est respectueux de l'appréciation souveraine du juge du fond et se limite à l'erreur de droit et à la dénaturation.

L'article L. 146-6 n'a fait l'objet, depuis son introduction dans le code de l'urbanisme par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 que de modifications limitées (en gras dans le texte), d'ordre purement formel (loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000, ord. n° 2004-637 du 1<sup>er</sup> juillet 2004), ou en vue d'y ajouter, s'agissant des travaux ou des aménagements légers, les garanties prévues par le code de l'environnement (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010).

L'article L. 146-6 fait référence à un décret d'application fixant la liste des espaces et milieux à préserver. Ce décret, adopté le 20 septembre 1989 (n° 89-694), a introduit dans un code de l'urbanisme un article R. 146-1, selon lequel :

*En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique :*

- a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;*
- b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares ;*
- c) Les îlots inhabités ;*
- d) Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;*
- e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;*
- f) 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 espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;*
- g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée [V. C. envir., art. L. 341-1 s.] et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976;*
- h) Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables;*
- i) Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves (Décr. n° 2010-1178 du 6 oct. 2010) «dans les départements d'outre-mer et à Mayotte».*

*(Décr. n° 2004-310 du 29 mars 2004, art. 1er) «Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique.»*

Ainsi, il résulte de la lecture des dispositions de l'article L. 146-6 et R. 146-1 du code de l'urbanisme que la notion d'espace remarquable n'a été modifiée ni par le législateur ni par le gouvernement depuis 1986.

2. La loi Littoral a donné lieu, ces dernières années, à l'adoption de plusieurs circulaires.

Tout d'abord, la circulaire n° 2005-57 UHC/PS1 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, apporte des précisions sur la mise en œuvre du décret du 29 mars 2004.

Ce décret avait principalement pour objet de :

- concilier la protection des espaces remarquables et le maintien des activités économiques traditionnelles, qui sont étroitement liées aux caractères des lieux et qui ont contribué à les façonner.
- répondre à la demande sociale de plus grande ouverture au public des espaces remarquables, en rendant notamment possible l'aménagement de voies piétonnières, cyclables et équestres.

La circulaire du 15 septembre 2005 apporte des précisions sur les conditions s'appliquant de façon générale à tout aménagement autorisé dans les espaces remarquables, ainsi que sur la notion d'aménagement autorisé.

Il convient de remarquer que cette circulaire s'appuie sur la notion d'espace remarquable, telle que définie par la loi Littoral :

*La loi n°86-2 du 3 janvier 1986, dite loi Littoral, protège 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. Elle vise en particulier les espaces et milieux naturels à préserver en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent.*

Ensuite, une circulaire du 14 mars 2006 porte sur l'application de la loi Littoral en matière d'urbanisme (Circulaire UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral). Elle rappelle la nécessité « *d'une application à la fois rigoureuse et raisonnée des principes que le législateur avait posés dans la loi littoral* ». Elle ajoute : « *Les enjeux de cette loi, la gestion économe de l'espace et l'équilibre entre développement et préservation restent en effet, même vingt ans après, pleinement d'actualité et méritaient d'être rappelés* ». Il s'agit, ainsi, d'inciter les communes à procéder à la révision des documents d'urbanisme qui ne seraient pas compatibles avec la loi. Selon la circulaire : « *En tout état de cause, dans les secteurs qui font l'objet de nombreuses demandes de certificats d'urbanisme ou de projets d'aménagement, il est essentiel de mettre fin à des situations où le permis de construire est refusé, car contraire à la loi littoral alors que le terrain était déclaré constructible par le POS et qu'un certificat d'urbanisme positif avait pu être délivré de bonne foi sur cette base* ».

Notons, néanmoins, cette remarque issue de la circulaire : *« des opérations d'aménagement qui, envisagées au seul niveau du plan local d'urbanisme, ne sauraient être considérées comme ayant un caractère limité, peuvent être autorisées par le SCOT dès lors que celui-ci, à son échelle, les a prévues dans une politique globale d'équilibre entre le développement et la protection ».*

Il convient de remarquer que cette circulaire, qui traite pour l'essentiel des problèmes posés par l'urbanisation dans les communes riveraines de la mer, ne porte pas sur le traitement des espaces remarquables. Elle renvoie, sur ce point à la circulaire du 15 septembre 2005.

Enfin, la circulaire interministérielle du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement littoral, met l'accent sur une *« exigence accrue en matière de protection du littoral »*. Elle s'appuie, notamment, sur la Charte de l'environnement, qui porte au niveau constitutionnel les notions de *« milieu naturel »* et de *« diversité biologique »*, sur la résolution du Conseil du 6 mai 1994, et la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe. Ainsi, elle tend à transposer les exigences de l'Union européenne sur la protection du milieu côtier tendant à préserver l'intégrité des écosystèmes littoraux, et sur la nécessité d'un contrôle de l'urbanisation.

On peut lire dans cette circulaire, tournée vers la protection du littoral :

*« Ces nouveaux cadres et les menaces qui pèsent sur le littoral impliquent une exigence accrue en matière de protection de celui-ci. A l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la loi littoral, nous souhaitons attirer votre attention sur la nécessité d'appliquer cette loi avec rigueur et volontarisme, afin de concilier, conformément au souhait du législateur, le nécessaire développement des communes littorales avec le respect des objectifs de préservation de l'environnement, qui participe très largement à l'attrait et à la richesse de notre pays »*

La circulaire précise, également, que *« des études de cas ponctuelles montrent que dans certains cas les articles L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme n'ont pas été appliqués avec la rigueur nécessaire ».*

La tendance semble donc aller dans le sens d'une plus grande rigueur dans l'application des règles issues de la loi Littoral. Ainsi, la circulaire dispose que, conformément à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, *« les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs des communes littorales doivent être classés en espaces boisés au sens de l'article L. 130-1 de ce même code ».*

En d'autres termes, si la zone de la Tessonnière devait être considérée aujourd'hui comme un ensemble boisé significatif de la commune du Rayol-Canadel, son classement en espace boisé serait inévitable. La circulaire ajoute : *« 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. 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 » (art. L. 121-2, 3<sup>e</sup> alinéa, du code de l'urbanisme). Vous veillerez 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 ».*

## II. Sur la pertinence de la décision du Conseil d'Etat du 14 janvier 1994 au regard de la situation actuelle

Dans sa décision n° 127 025 du 14 janvier 1994, *Commune du Rayol-Canadel*, le Conseil d'Etat a confirmé, notamment, l'annulation des dispositions du POS de la commune relatives à la zone NAb.

Pour parvenir à cette conclusion, il a, tout d'abord, écarté le moyen selon lequel le tribunal administratif de Nice ne pouvait pas se fonder sur les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, qui n'avaient pas fait l'objet de mesures d'application. Le Conseil d'Etat avait déjà admis l'entrée en vigueur immédiate de cet article (CE, 10 juin 1992, *Sté pour la protection de la nature en Bretagne*, Rec. T., p. 713 ; CE, 17 nov. 1995, *Association de sauvegarde de la presqu'île de Lège au Cap Ferret*, n° 116496). A cet égard, la décision du 14 janvier 1994 ne constitue qu'une confirmation de cette jurisprudence. On retrouve, explicitement, cette motivation dans une décision du 30 décembre 1996 (« *que si l'article L. 146-6 a prévu l'intervention d'un décret tant pour fixer la liste des espaces et milieux à préserver au titre de son premier alinéa que pour définir la nature et les modalités de réalisation des aménagements autorisés en vertu de son deuxième alinéa, l'intervention de ces dispositions réglementaires ne constituait pas une condition nécessaire à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 146-6 pour ceux des espaces et milieux qui sont énumérés dans la deuxième phrase de son premier alinéa* », CE, 30 décembre 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc*, Rec., p. 512).

La décision *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc* a donné l'occasion au Conseil d'Etat de préciser « *que les catégories d'espaces et milieux à préserver à ce titre sont mentionnées de façon non limitative par la deuxième phrase du même alinéa de l'article L. 146-6* ».

Dès lors, le décret du 20 septembre 1989, qui a introduit notamment l'article R. 146-1, n'était pas nécessaire pour permettre l'entrée en vigueur de l'article L. 146-6, et ne pouvait remettre en cause l'application directe qui en avait été faite par le Conseil d'Etat.

Afin d'apprécier la pertinence de la décision du Conseil d'Etat du 14 janvier 1994 au regard de la situation actuelle, il convient d'apporter une réponse aux questions suivantes :

- La notion d'espace remarquable a-t-elle connu une évolution ?
- Quelles conséquences faut-il tirer de la décision du Conseil d'Etat de 1994 ?
- La qualification d'espace remarquable de la zone de la Tessonnière est-elle susceptible d'être remise en cause ?

- La zone de la Tessonnière est-elle susceptible, aujourd'hui, de constituer une exception au caractère remarquable ?

**A. La notion d'espace remarquable a-t-elle connu une évolution ?**

Dans sa décision du 14 janvier 1994, le Conseil d'Etat juge « *que la zone NAb du plan d'occupation des sols de la commune du Rayol-Canadel s'inscrit dans un site remarquable, jusqu'alors peu urbanisé et dont la nécessité de la protection justifie l'interdiction de principe de toute forme de construction sur les terrains qui le composent* ».

Pour qualifier un espace de « remarquable » au sens de l'article L. 146-6, les juridictions administratives portent une appréciation de l'espace concerné au regard des caractéristiques propres du terrain et de son environnement.

La détermination d'un espace remarquable ou caractéristique repose sur deux conditions. La première est de figurer sur la liste de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme. La zone NAb du plan d'occupation des sols de la Commune du Rayol-Canadel, annulée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 14 janvier 1994, s'inscrit dans un site remarquable au titre du b) de l'article R. 146-1, en sa qualité de forêt ou zone boisée proche du rivage.

Mais cette condition n'est pas suffisante, l'article L. 146-6 ne saurait avoir pour effet d'imposer aux documents et aux décisions d'urbanisme de protéger toutes les forêts côtières. L'espace doit, en outre, constituer un « *site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel* ». Ainsi qu'a pu le préciser un rapporteur public, « *l'article L. 146-6 protège des ensembles d'un intérêt exceptionnel, mais pas les éléments du littoral seulement charmants ou pittoresques* » (note sous CE, 29 juill. 1998, Synd. Intercommunal du golf de l'Adour, n° 158543 et 160965 : BJDU 5/1998, p. 350). Il n'en reste pas moins que le caractère remarquable ou caractéristique d'un espace littoral au sens de l'article L. 146-6 est assez facilement reconnu par le juge administratif, soit au titre de sa valeur biologique ou écologique, soit au titre de sa valeur paysagère.

Ainsi, en reconnaissant le caractère remarquable de la ZAC de la Tessonnière au titre de sa qualité paysagère, le Conseil d'Etat s'est placé dans la ligne d'une jurisprudence bien établie.

L'analyse de la jurisprudence postérieure à 1994 montre que celle-ci est restée constante, le Conseil d'Etat persistant à reconnaître un caractère remarquable à un espace au regard de sa seule qualité paysagère.

A partir du moment où un secteur boisé « *forme un ensemble suffisamment vaste* », il est susceptible d'être regardé comme un paysage caractéristique du patrimoine naturel méditerranéen, au sens de l'article L. 146-6, sans qu'il soit besoin de rechercher s'il

constitue un site nécessaire au maintien des équilibres biologique ou s'il présente un intérêt écologique. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 24 octobre 1995, Association de défense du site du littoral de la Garde et du Pradet et a. (n° 94LY00913) illustre particulièrement ce raisonnement :

*« Considérant que le projet litigieux s'inscrit dans 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, contrairement à ce que soutient la société requérante, de regarder comme une zone déjà bâtie et urbanisée ; qu'elle représente au contraire une rupture de l'urbanisation et la limite de l'agglomération de Toulon le long du littoral ; qu'il ressort par ailleurs des pièces du dossier et en particulier de photographies qui y sont versées que cette zone boisée qui au droit du projet 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 ; qu'elle forme ainsi un ensemble suffisamment vaste pour être regardé comme un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral méditerranéen au sens des dispositions précitées de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme ; que, par suite, à supposer même que la construction envisagée n'aurait pas empiété sur la bande littorale de 100 mètres sur laquelle les constructions sont interdites en dehors des espaces urbanisés par l'article L.146-3 III du code de l'urbanisme, qu'elle n'aurait pas été visible de la mer et n'aurait pas eu de vue sur la mer, que sa parcelle d'assiette n'aurait pas elle-même été boisée mais en nature d'ancienne vigne et sans qu'il y ait lieu de rechercher si elle constitue également un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques et présente un intérêt écologique, le maire du Pradet ne pouvait sans commettre d'erreur d'appréciation, eu égard en outre à l'importance d'un projet formant une des deux parties d'un ensemble immobilier d'une longueur totale d'environ 200 mètres pour une hauteur de 10 mètres et devant comporter 6 300 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette, estimer qu'il ne représentait pas une atteinte à un paysage devant être préservé ; qu'il était, en conséquence, tenu de refuser le permis de construire litigieux »*

On notera que la présence de constructions éparses n'est pas, selon le juge de nature à faire perdre à un espace la qualité de « remarquable ». De même, le fait que les constructions envisagées n'auraient pas été visibles de la mer et n'auraient pas eu de vue sur la mer est sans incidence sur la qualification d'espace remarquable.

L'espace peut être qualifié de remarquable, bien qu'étant contigu à une partie urbanisée de la commune, et alors même que l'urbanisation ne concernait que le versant des collines tourné vers l'intérieur des terres. CE, 28 juillet 2000, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan, n° 173229 :

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la colline de la Mirande et celle de la Mauresque, situées en bordure du rivage de la mer, constituent un espace resté à l'état naturel en dépit de l'implantation, au cours de la seconde guerre mondiale, sur la colline de la Mauresque, de fortifications dispersées laissées à l'état d'abandon ; que cet espace, bien que contigu à la partie urbanisée de la commune de Port-Vendres, présente, eu égard à sa position dans l'environnement paysager de cette commune littorale, entre le port et la mer, le caractère d'un site remarquable au sens des dispositions susmentionnées du code de l'urbanisme ; que, dès lors, ces dispositions prescrivent que ce site soit préservé dans les documents d'urbanisme ; que le classement, à l'occasion de la révision du plan d'occupation des sols de la commune, d'une partie des collines de la Mauresque et de la Mirande en zones autorisant une urbanisation future, respectivement INAem et INAcM, était contraire à ces prescriptions, alors*

*même que l'urbanisation prévue ne concernait que le versant des collines tourné vers l'intérieur des terres, qu'elle s'inscrivait en continuité avec la partie antérieurement urbanisée de la commune et que diverses prescriptions du règlement du plan d'occupation des sols avaient pour objet d'atténuer son impact visuel*

La distance du rivage n'est, elle-même, pas un critère susceptible de s'opposer à la qualification d'espace remarquable. Le Conseil d'Etat qualifie d'espace remarquable une zone boisée distante de cinq kilomètres du rivage (CE, 25 nov. 1998, Commune de Grimaud, n° 168029, intérêt écologique pour la faune et pour la flore)

Le fait que l'espace concerné ait été le siège d'une activité horticole ancienne n'est, également, pas susceptible de s'opposer à la qualification de paysage caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (CAA Marseille, 10 nov. 2004, Cts Buschiazzo, n° 04MA01314).

On retrouve ces mêmes exigences dans la jurisprudence la plus récente. CE, 16 novembre 2009, SARL les résidences de Cavalière, n° 308623 :

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du procès-verbal de la visite des lieux à laquelle il a été procédé, que les parcelles d'assiette du projet litigieux se situent au sein d'un espace boisé dépourvu de construction et formant avec le site collinaire environnant et le site du Layet un paysage caractéristique du patrimoine naturel varois ; que ce paysage présente un caractère remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ; que, par suite, le permis de construire accordé à la SARL LES RESIDENCES DE CAVALIERE pour la réalisation de 39 logements, qui ne porte pas sur des aménagements légers au sens de ces dispositions, méconnaît ces dernières et doit donc être annulé*

Pour qualifier un site de remarquable, le Conseil d'Etat peut s'appuyer sur son « panorama exceptionnel » : CE, 30 décembre 2010, M. Yves A., n° 319322 :

*Considérant qu'il est constant que, par un arrêté ministériel du 20 mars 1973, la totalité du territoire de la commune de Cap-d'Ail a été inscrite à l'inventaire des sites pittoresques du département des Alpes-Maritimes, au titre de loi du 2 mai 1930 ; qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle litigieuse, qui supporte quelques constructions, est située en bordure d'un secteur urbanisé, à l'est ; que, toutefois, elle est traversée, à l'ouest, par un espace boisé classé de 13 hectares placé dans le prolongement de la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique dite Tête-de-chien ; qu'il n'est pas contesté que le terrain, qui se trouve en surplomb de la plage et de l'anse Mala, distantes d'une centaine de mètres, offre un panorama exceptionnel ; que ce site, compte tenu de son caractère naturel et de la qualité des perspectives paysagères qu'il offre, est au nombre des sites remarquables dont les dispositions rappelées ci-dessus assurent la protection ; que, par suite, en classant la partie ouest de la parcelle litigieuse en zone ND, les auteurs du plan d'occupation des sols de Cap-d'Ail n'ont pas fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme*

Dans les espaces qui font déjà l'objet d'une protection, le juge présume le caractère remarquable. Tel est le cas, notamment, des sites classés en application de la loi du 2 mai 1930 (CE, 29 juin 1998, M. Chouzenoux, n° 160256 : « *Considérant que si les dispositions précitées tendent à préserver les parties naturelles des sites inscrits ou classés qui doivent être présumées 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... ». V. dans le même sens : CE, 12 mars 2007, Min. des Transports c/ Assoc. Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez, n° 289031). Pour les autres espaces visés à l'article R. 146-1, le juge qualifie l'espace de remarquable sur la base d'un faisceau d'indices. CE, 3 septembre 2009, Commune de Canet-en-Roussillon, n° 306298 :*

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que c'est sans commettre ni erreur matérielle ni dénaturation des faits que la cour administrative d'appel de Marseille a relevé que le terrain d'assiette du permis de construire délivré le 28 janvier 2000 à M. par le maire de Canet-en-Roussillon, était inclus dans le périmètre de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de l'étang de Canet-Saint-Nazaire ainsi que dans la ZNIEFF de la zone humide d'Al Cagarell, que ces deux zones ont par la suite fait l'objet d'une inscription aux sites Natura 2000, que ces zones présentent un intérêt écologique particulier du fait de la richesse du faciès de végétation et de l'avifaune qui comprend vingt et une espèces nicheuses, que le terrain litigieux n'est entouré d'aucune construction et que, s'il est situé à proximité d'un secteur urbanisé, il en est séparé par une avenue ; que, si la cour a pris en compte l'intégration du terrain dans les deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique et son inscription aux sites Natura 2000, elle a fondé son appréciation, ainsi qu'il ressort de la motivation de l'arrêt, sur l'intérêt écologique de la zone et ses caractéristiques propres au regard des critères définissant les espaces remarquables, pour en déduire que le terrain litigieux était inclus dans des zones qui constituent des espaces remarquables devant bénéficier de la protection prévue par les dispositions précitées de l'article L. 146-6 ; qu'il s'ensuit que la COMMUNE DE CANET-EN-ROUSSILLON et M. ne sont fondés à soutenir, ni que la cour aurait commis une erreur de droit en déduisant, sans prendre en considération les caractéristiques propres du terrain, la qualification d'espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, de la seule inclusion du terrain d'assiette dans des ZNIEFF ou de son inscription aux sites Natura 2000, ni qu'elle aurait inexactement qualifié les faits en jugeant que le terrain d'assiette du projet devait être regardé comme un espace remarquable au sens de ce même article*

### **B. Quelles conséquences faut-il tirer de la décision du Conseil d'Etat ?**

La qualification d'espace remarquable par le Conseil d'Etat a une valeur réglementaire. Elle emporte l'obligation de transcrire la protection qui en découle dans les documents d'urbanisme (DTA, SCOT, PLU et carte communale). En général, les communes adoptent, pour les espaces protégés au titre de l'article L. 146-6, un zonage N assorti de l'indice L, interdisant toute forme de construction ou d'installation, à l'exception des aménagements légers visés à l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. Ainsi que le précise le dernier alinéa de l'article R. 146-1 : « *Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique* ».

Il convient de remarquer que le rapport de présentation du SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez inclut dans les espaces naturels remarquables « *les terrains*

*classés par le juge administratif comme espaces naturels remarquables (Pampelonne, ZAC Empain au Rayol, ZAC de Pardigon à Cavalaire, etc...) ». Cependant, il précise que : « La définition de ces espaces nécessite un examen rigoureux, qui doit conduire à écarter les espaces dégradés, mais sans exclure ceux que les activités économiques traditionnelles ont contribué à façonner ». En d'autres termes, **la dégradation de la zone de la Tessonnière semble autoriser la commune à l'exclure des espaces remarquables.***

**C. La qualification d'espace remarquable de la zone de la Tessonnière est-elle susceptible d'être remise en cause ?**

La qualification d'espace remarquable ayant une valeur réglementaire, elle est susceptible d'être remise en cause du fait d'un changement de circonstances de droit ou de fait. Si la notion d'espace remarquable n'a pas, elle-même, sensiblement évolué, on ne peut pas en dire autant de l'environnement juridique et factuel de la zone de la Tessonnière.

Un tel changement de circonstances de droit et de fait est de nature à remettre en cause la qualification donnée par le Conseil d'Etat en 1994. Une telle hypothèse est d'autant plus envisageable que, comme nous l'avons rappelé, la notion d'espace remarquable repose sur une appréciation essentiellement subjective. La décision du Conseil d'Etat du 14 janvier 1994, illustre la fragilité de cette qualification. Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public, Marc SANSON, concluait à l'annulation de la décision du tribunal administratif de Nice. Faisant part de ses « hésitations », il s'est montré, néanmoins, sensible à l'argumentation de la commune selon laquelle, d'une part, la loi Littoral n'interdit pas toute urbanisation, et d'autre part, le plan d'urbanisme doit respecter les équilibres entre les impératifs économiques, d'intérêt général et de protection de la nature. Le Conseil d'Etat a préféré, pour sa part, favoriser l'impératif de protection de la nature en qualifiant la zone d'espace remarquable.

Compte tenu des hésitations qui ont caractérisé la décision du Conseil d'Etat de 1994, il n'est pas incohérent d'envisager, 17 ans après, un changement de situation de nature à faire perdre à la zone de la Tessonnière le caractère d'espace remarquable.

Dans le contrôle normal qu'elles exercent en la matière, les juridictions administratives comparent l'espace en cause aux autres espaces boisés de la commune ou du groupement de communes pour en apprécier l'importance qualitative et quantitative au regard de l'ensemble des autres espaces boisés publics ou privés de la commune (CE, 7 janvier 1991, Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais c/ Commune de Dimant, n° 90231. – CE, 6 avril 1992, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer, n° 104454 et 113210. – CE, 10 mars 1995, UDVN 83, n° 128290).

Or, l'importance et les qualités d'un espace au regard des autres espaces boisés est une donnée dont l'appréciation peut changer, notamment en raison du classement de certains sites. Or, précisément, sur la commune du Rayol-Canadel, un changement important a été opéré avec **le classement de la corniche des Maures au titre de la loi sur les sites du 2 mai 1930**, par le décret du 7 septembre 2007. Ainsi, il existe, désormais, à proximité de la zone de la Tessonnière, un site classé, qui bénéficie d'une présomption d'espace remarquable.

Ainsi que le rappelait le rapporteur public dans ses conclusions sur la décision du 14 janvier 1994, la loi Littoral n'interdit pas toute urbanisation. L'article L. 146-6 ne protège que les « *parcs et ensembles boisés les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes* ». Aujourd'hui, le site classé de la corniche des Maures, à l'Est de la commune, constitue incontestablement le site le plus significatif du Rayol-Canadel. Au Nord-Ouest de la commune, se trouve une zone d'intérêt écologique, présentant, également, toutes les caractéristiques d'un espace remarquable. Comparativement à ces deux zones, **la zone de la Tessonnière, n'est plus, aujourd'hui, qu'un ensemble boisé « ordinaire » de la commune.**

D'autant que la « **valeur paysagère** » de cette zone est, aujourd'hui, pour le moins **contestable**. La zone ayant été affectée par un incendie, elle n'est plus que partiellement boisée. De plus, ainsi que l'atteste un procès-verbal de constat d'huissier établi le 13 avril 2011, elle a été partiellement aménagée (routes, parkings, réverbères, panneaux, réseaux d'électricité, de télécommunications, d'assainissement et d'écoulement des eaux pluviales, boîtiers électriques, bornes à incendie au-devant de chaque lot), et comporte plusieurs constructions, avec jardin et piscine.

Le constat d'huissier établit, également, **l'intégration de la zone dans le secteur urbanisé de la commune**. Côté Ouest, l'huissier observe l'existence d'un deuxième lotissement en cours d'édification dénommé Le Parc du Rayol, composé « *d'une quarantaine de constructions qui se situe au même niveau que le domaine* ». Des « *constructions d'immeubles importants sont en cours en limite de côte, bien en aval du domaine de la TESSONNIERE* ». Côté Est, il constate « *l'existence de constructions récentes et anciennes qui se situent au-dessus du domaine* ». Côté Sud, il constate « *la continuité des installations en bordure des lots, lampadaires, trottoirs, revêtements bitumineux, poste à incendie, boîtiers divers et parking visiteurs ainsi que l'ensemble des réseaux intégrés dans la chaussée* ». Côté Sud-Est, le domaine jouxte le cimetière du Rayol-Canadel. Ainsi, l'huissier conclut « *que le domaine tel qu'il est dessiné avec ses voies et desserte, ses lots et la viabilité existante s'insère dans une zone urbanisée avec même un cimetière* ».

Enfin, la zone se trouve, aujourd'hui dans un **état de délabrement**. Ainsi, l'huissier a « *pu noter que de nombreux pillages et vols ont été pratiqués au niveau des boîtiers divers électriques et téléphoniques qui bordent les lots* ». La dégradation qui a affecté la zone de la Tessonnière semble **irréversible**, comme en témoigne un arrêté municipal du

14 avril 2011, n° 39/2001, « Mise en demeure libérant la circulation pour les secours ». Les voies de desserte des différents lots de la ZAC de la Tessonnière ont été vendues aux enchères en 2002 par le liquidateur de la société Empain Graham, et présentent ainsi un caractère privatif (M. Ribeiro et Mme Guiba en sont propriétaires). Ces voies sont, aujourd'hui empruntées quotidiennement par les habitants du Rayol et les services de la Poste (v. constat d'huissier), en guise de raccourci. Les propriétaires de ces voies, voulant en limiter leur accès, ayant fait mettre en place des monticules de terre, le maire a dû adopter un arrêté les mettant en demeure de libérer les accès entravés, au motif que ceux-ci empêchent « *l'usage de ces voies pour les interventions de secours aux personnes et aux biens, à la sécurité et aux incendies* ». Cette anecdote montre que la zone de la Tessonnière ne présente plus, aujourd'hui, en raison de son urbanisation, un caractère remarquable.

Dans une commune qui, comme le rappelait le rapporteur public en 1994, est l'une des moins urbanisées de la Côte d'Azur (la remarque est encore plus vraie aujourd'hui), il ne serait pas incohérent d'autoriser des constructions, dans le **souci d'assurer un équilibre entre impératifs économiques et protection de la nature** (le POS établit 67 % de zones naturelles contre 30 % de zones urbaines). Comme le précisait le rapporteur public dans ses conclusions sur la décision de 1994, dans une commune de la Côte d'Azur où les besoins en habitat sont importants, « *il paraît nécessaire de créer des pôles d'activité économique et commerciaux tout en développant la qualité touristique de la commune* ». La recherche d'équilibre entre opérations d'aménagement et espaces protégés ne peut plus, aujourd'hui, avoir lieu à la seule échelle du POS, mais à l'échelle du SCOT, ainsi qu'a pu le juger le Conseil d'Etat en 2005 (V. infra, p. 18). Or, le SCOT a été adopté seulement le 12 juillet 2006. Il y a là, semble-t-il un **changement de l'environnement juridique de la zone de la Tessonnière susceptible de remettre en cause l'appréciation portée sur cet espace en 1994**.

Le rapport de présentation du POS annulé par le Conseil d'Etat mettait en avant la nécessité de créer des logements neufs pour faire face à la demande de logement tout en préservant l'attrait de la commune. Cette exigence pourrait tout aussi bien être soutenue aujourd'hui par la commune, et emporter la conviction du juge, en cas de recours, là où en 1994 il pouvait hésiter, au regard de l'évolution des circonstances. D'autant que l'aménagement de la zone de la Tessonnière constituerait une extension de l'urbanisation en continuité (v. infra).

Il est intéressant de rappeler que le commissaire-enquêteur et la commission des sites avaient donné un avis favorable au développement de la zone de la Tessonnière avant l'approbation du POS par le conseil municipal par délibération du 26 mai 1987. **Ainsi, s'il était légitime d'hésiter en 1994, il est tout à fait concevable, aujourd'hui, d'envisager, sans prendre de risque juridique démesuré, le caractère constructible de la zone de la Tessonnière.**

**D. La zone de la Tessonnière est-elle susceptible de constituer, aujourd'hui, une exception au caractère remarquable ?**

Les juridictions administratives excluent de la protection des espaces remarquables ou caractéristiques de l'article L. 146-6 les secteurs déjà urbanisés et les secteurs déjà altérés par l'activité humaine. Or, tel semble être le cas, aujourd'hui, de la zone de la Tessonnière. Dans ces conditions, en cas de recours, il n'est pas déraisonnable de penser qu'elle puisse perdre la qualification d'espace remarquable et que son classement dans une zone constructible puisse être validé par le juge.

Cette jurisprudence s'applique y compris sur les sites inscrits ou classés. CE, 29 juin 1998, Chouzenoux, n° 160256 :

*Considérant que si les dispositions précitées tendent à préserver les parties naturelles des sites inscrits ou classés qui doivent être présumés 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, elles ne font pas 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*

CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, n° 168029 :

*Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier que la ZAC des Restanques, située dans le périmètre de la révision partielle contestée, qui a été créée et confiée à un aménageur antérieurement aux délibérations attaquées est, pour partie, urbanisée ; que, par conséquent, dans sa partie urbanisée, elle ne constitue pas un espace naturel à protéger au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme »*

Le juge administratif fonde son appréciation sur des éléments concrets, tenant compte de l'environnement immédiat du projet, de la présence de constructions ou de réseaux publics, de l'aspect dominant de l'espace... CAA Nantes, 7 avril 1999, Assoc. Collectif de protection de la pointe d'Agon, n° 97NT00926 et 97NT01105 :

*Considérant, en second lieu, que les terrains classés en zone III NAc, au sud de la "charrière de la Haule", sont situés dans les dunes littorales et compris dans le périmètre du site inscrit de la pointe d'Agon ainsi que dans celui d'une zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux ; qu'il ressort des pièces du dossier que la partie nord de cette zone compte déjà une douzaine de constructions réparties sur l'ensemble de sa surface ; qu'en revanche, sa partie située au sud du chemin rural n 3, qui constitue un espace distinct de la partie nord, est vierge de toute construction ; qu'elle se trouve ainsi dans la partie naturelle du site inscrit, dans un massif dunaire dont il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport de présentation du plan d'occupation des sols révisé, qu'il constitue un espace caractéristique du littoral d'Agon-Coutainville et offre 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 ; que la partie de la zone en cause est, dans ces conditions, au nombre des espaces, visés par les dispositions précitées des articles L.146-6 et R.146-1 du code de l'urbanisme, dont la nécessité de la protection justifie l'interdiction de principe de toute forme de construction sur les terrains qui les composent ; qu'ainsi, l'Association "collectif de Protection de la Pointe d'Agon" est*

*fondée à soutenir que le classement des terrains situés au sud du chemin rural n 3 en zone III NAc méconnaît ces dispositions*

Cette jurisprudence semble pouvoir s'appliquer à la zone de la Tessonnière, puisque celle-ci est à la fois déjà urbanisée et déjà altérée par l'activité humaine.

Nous émettrons toutefois une réserve quant à l'application de cette jurisprudence. En effet, en principe, le juge ne prend pas en compte les constructions irrégulièrement implantées pour l'appréciation du caractère urbanisé d'un espace. CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n° 275922 et 275923 :

*Considérant qu'en estimant que les constructions dont le permis de construire a été annulé et qui n'ont pas fait l'objet d'une régularisation ne devaient pas être prises en compte pour apprécier le caractère urbanisé ou naturel de la zone d'implantation du lotissement, pour l'application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, la Cour n'a pas commis d'erreur de droit*

De même, le juge écarte, en général, le moyen tiré de ce qu'un espace aurait fait l'objet d'une destruction partielle à la suite d'un incendie (CAA Marseille, 30 août 2001, Société Ryans de Lys, n° 98MA00564 et 98MA00594).

Cependant, la décision du juge repose, en définitive, sur une appréciation *in concreto* des situations d'espèce. Dans ces conditions, on ne peut pas exclure que, saisi de la légalité du classement de cette zone en zone urbanisée, il ne soit pas sensible au **degré d'altération de la zone et aux difficultés voire à l'impossibilité de remise en état du site, qui semblent disproportionnées au regard de la valeur paysagère et écologique de celui-ci.**

### III. Sur les contraintes d'aménagement de la zone

A supposer que la zone de la Tessonnière puisse, aujourd'hui, échapper à la qualification d'espace remarquable, cela ne se traduirait pas, sans doute, par une liberté totale d'aménagement.

La loi Littoral pose des contraintes d'urbanisme qui diffèrent suivant la zone dans laquelle se trouve le projet. Elle distingue trois zones : la bande littorale de cent mètres, les espaces proches du rivage, et les autres espaces des communes littorales.

La zone de la Tessonnière se situant à environ 2 000 mètres du rivage, elle ne peut être soumise aux conditions très restrictives de la bande littorale de cent mètres. En revanche, on peut s'interroger sur la question de savoir si elle peut être considérée comme un « espace proche du rivage » (A). Ensuite, nous nous poserons la question de savoir si elle peut bénéficier d'un « effet d'échelle » autorisant un aménagement (B). Si la zone de la Tessonnière n'est pas dans un espace proche du rivage, à quelles contraintes d'urbanisme est-elle soumise (C) ? Enfin, nous envisagerons l'hypothèse d'un aménagement sous forme de « hameau nouveau intégré à l'environnement » (D).

#### *A. La zone de la Tessonnière peut-elle être considérée comme un « espace proche du rivage » ?*

Dans les espaces proches du rivage, au sens du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, les règles de constructions sont particulièrement strictes. Notamment, l'extension de l'urbanisation doit être limitée, et les opérations d'aménagement doivent être conformes avec le schéma de cohérence territoriale, ou compatibles avec un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de SCOT, un PLU ne peut permettre la réalisation d'une opération d'aménagement que si le rapport de présentation justifie celle-ci par la configuration particulière des lieux ou la nécessité d'accueillir des activités exigeant la proximité immédiate des lieux. En l'absence d'une telle justification dans le PLU, les extensions d'urbanisation ne peuvent être réalisées qu'après une délibération spécifique du conseil municipal, l'avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et l'accord du préfet.

Les dispositions de l'article L. 146-4-III, qui visent à protéger les espaces demeurés naturels ou agricoles et à éviter les densifications excessives des zones urbaines existantes situées en front de mer, sont d'application stricte.

Cette délimitation des espaces proches du rivage relève des SCOT ou, à défaut, des PLU, au regard de plusieurs critères : la distance par rapport au rivage de la mer, le caractère urbanisé ou non des espaces séparant les terrains de la mer, l'existence d'une covisibilité entre les secteurs concernés et la mer, l'existence d'une coupure physique (voie de chemin de fer, autoroute, route).

Le Conseil d'Etat, lui-même, applique ces critères, sur la base d'une approche géographique concrète. Cependant, il rejette les délimitations fondées sur un critère unique (en particulier, la distance du rivage), car cela reviendrait à perdre de vue l'objectif du législateur, qui était **de limiter l'urbanisation en front de mer et non d'interdire aux communes littorales tout développement vers l'arrière**. Ainsi, il estime que ne peuvent être considérés comme proches du rivage au sens des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, des terrains situés à 800 mètres du rivage et séparés de celui-ci par une zone entièrement urbanisée (CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534 : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les terrains sur lesquels les constructions projetées ont été autorisées par l'arrêté contesté sont situés dans le prolongement immédiat d'une zone entièrement urbanisée, qui les sépare du rivage de la mer, distant d'environ 800 mètres, et interdit toute covisibilité entre ces terrains et la mer ; que, dans ces conditions, ces terrains ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage au sens des dispositions sus-rappelées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme* »).

Cette méthode conduit à considérer que, dans les espaces déjà urbanisés, seule la partie la plus proche du rivage est concernée par l'article L. 146-4-III. En revanche, lorsque le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparées, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage.

Appliquée à la commune du Rayol-Canadel, cette jurisprudence conduit à écarter la zone de la Tessonnière, qui se situe à l'arrière de la zone urbaine, des espaces proches du rivage.

On trouve confirmation de cette hypothèse dans les documents d'urbanisme auxquels se rapporte la zone de la Tessonnière. Le SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez ne délimite pas les espaces proches du rivage, mais renvoie au PLU. Il n'apporte qu'une définition générale de ces espaces, et renvoie au PLU le soin de les délimiter : « *Ce sont des espaces qui doivent être définis par les PLU à partir d'une combinaison des critères suivants : espaces contigus à la bande littorale, espaces vus depuis la mer, jusqu'aux premières lignes de crête, espaces vus depuis les villages perchés, points de vue privilégiés du territoire, en co-visibilité avec la mer, espaces situés à une distance entre 1 000 mètres (jurisprudence du Golf International de Gassin) et 2 000 mètres (article L.146-7 pour la création de nouvelles routes de transit), depuis le rivage, collines et plaines comprises* ».

Dans le projet de PLU présenté en réunion publique le 5 octobre 2010, la zone de la Tessonnière n'est pas située dans les limites des espaces proches du rivage.

***B. La zone de la Tessonnière peut-elle bénéficier d'un « effet d'échelle » ?***

Les dispositions de l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme incitent fortement à une planification intercommunale de l'aménagement des zones littorales par le biais des SCOT, déterminant l'équilibre, à une échelle supra communale, entre la protection et les possibilités limitées d'urbanisation.

**Ainsi, une même opération d'aménagement peut être considérée, à l'échelle du POS, comme contraire à la loi Littoral, car ne traduisant pas une extension limitée de l'urbanisation, mais légale à l'échelle du littoral d'un département, où l'opération d'aménagement apparaît limitée au regard de l'importance des espaces protégés** (CE., 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, n° 264336). Cette jurisprudence du Conseil d'Etat est de nature à modifier l'analyse pouvant être opérée sur le secteur de la Tessonnière. En effet, en 1994, il n'existait dans ce secteur aucun document de planification à l'échelle du département. Ce n'est que très récemment, le 12 juillet 2006, que le SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez a été approuvé. L'existence d'un tel document de planification, permettant de mieux évaluer l'équilibre entre les opérations d'aménagement et les espaces protégés, pourrait conduire, aujourd'hui, les juridictions administratives à considérer le projet d'aménagement de la zone de la Tessonnière conforme à la loi Littoral.

***C. A quelles contraintes l'urbanisation de la zone de la Tessonnière serait-elle soumise ?***

Il convient de rappeler que **la loi Littoral n'interdit pas le développement des communes littorales**. Son objectif est de protéger les fronts de mer, d'éviter le mitage, et de **privilégier le développement de l'urbanisation à l'arrière des espaces déjà urbanisés**.

La zone de la Tessonnière se situe, actuellement, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune du Rayol-Canadel. Dans une telle hypothèse, la création d'une zone urbaine ou d'une zone à urbaniser d'un PLU doit être considérée comme permettant une extension de l'urbanisation, quelle que soit l'importance de cette zone, y compris si celle-ci a fait l'objet d'un mitage antérieur.

Le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme prévoit que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants. Cette disposition s'applique à la totalité du territoire des communes littorales.

Le principe de continuité, instauré notamment pour lutter contre le mitage, a pour objectif de maintenir un tissu urbain continu et d'assurer une meilleure utilisation de l'espace. L'aménagement de la zone de la Tessonnière ne porterait pas atteinte à ce

principe, puisque l'espace concerné se situe dans le prolongement et à l'arrière des zones urbaines.

***D. La zone de la Tessonnière pourrait-elle bénéficier de la qualification de hameau ?***

Selon l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation peut se réaliser en « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Il peut, dès lors, être utile de s'intéresser à cette notion et de se demander dans quelle mesure l'aménagement de la zone de la Tessonnière pourrait bénéficier de la qualification de hameau. Cependant, l'usage de cette notion ne devrait pas être utile en raison de la continuité de la zone de la Tessonnière avec les zones urbaines.

Il est admis qu'un hameau est un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum), pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du village. On reconnaît qu'une commune peut être composée d'un ou de plusieurs villages et de plusieurs hameaux.

Il n'est nullement nécessaire, pour qu'un groupe de constructions soit qualifié de hameau, qu'il comprenne un commerce, un café ou un service public. Mais, à l'inverse, l'existence de tels équipements ne suffit pas à estimer qu'on est en présence d'un hameau ou d'un village : une auberge isolée, par exemple, ne constitue pas un hameau. Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste et le regroupement des constructions. La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée.

Pour que la zone de la Tessonnière puisse se voir reconnaître la qualité de hameau nouveau intégré à l'environnement, il faudrait, tout d'abord, que son importance soit limitée. Ensuite, cette qualification nécessiterait une démarche de la part de la commune. Notamment, il faudrait que le rapport de présentation du PLU se réfère à des traditions locales, à la fois pour définir le hameau et pour délimiter le site d'implantation.

Un hameau nouveau peut être prévu par un document d'urbanisme soit dans un site vierge, à condition de ne compromettre ni l'agriculture ni les sites et les paysages, soit en s'appuyant sur une ou plusieurs constructions existantes. Le hameau nouveau, par ses caractéristiques (accès, contraintes architecturales, volet paysager...), devra s'intégrer parfaitement à son environnement.

En tout état de cause, il convient de mettre l'accent sur l'importance, pour les constructions dans les espaces proches du rivage, d'une **bonne l'intégration au site et de l'impact visuel du projet**. V. CAA Bordeaux, 18 décembre 2003, SA Protac, n° 99BX00407 :

*Considérant en deuxième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet de lotissement autorisé par l'arrêté attaqué, même s'il porte sur une surface hors œuvre nette constructible maximale de 50.790 mètres carrés ne s'intégrerait pas au site ; que notamment les modifications apportées à l'autorisation de lotir initiale par l'arrêté en date du 6 mai 1996 en réduisant le nombre de lots de 169 à 144 et en limitant la hauteur des constructions sur plusieurs lots, diminuent l'impact visuel du projet, déjà faible compte tenu des nombreux arbres conservés sur le terrain ; que, par ailleurs, la seule présence à proximité du terrain du projet contesté de trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique n'établit pas que ce projet porterait atteinte à l'environnement malgré l'accroissement de l'activité humaine ; qu'il n'est pas démontré non plus que la réalisation de ce projet, dans un secteur déjà partiellement urbanisé, entraînerait une érosion accrue des dunes du littoral proche du terrain dudit projet, une augmentation sensible de la circulation automobile incompatible avec les impératifs de sécurité notamment en matière de lutte contre l'incendie et un accroissement de la pollution provoquant un déséquilibre du milieu biologique ; qu'il suit de là que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'autorisation de lotir attaquée serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation*

## CONCLUSIONS

1. La législation particulière au littoral n'a pas connu d'évolution significative dans le sens d'un assouplissement, depuis 1986. Notamment, la notion d'espace remarquable n'a été modifiée ni par le gouvernement, ni par le législateur. Au contraire, les circulaires intervenues ces dernières années pour en préciser l'application, paraissent aller dans le sens d'une plus grande rigueur.

2. l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, relatif aux espaces remarquables, ne saurait avoir pour effet d'imposer aux documents et aux décisions d'urbanisme de protéger toutes les forêts côtières. Il protège seulement les ensembles d'un intérêt exceptionnel, mais non les éléments du littoral seulement charmants et pittoresques. Cependant, les juridictions administratives, qui adoptent une appréciation personnelle des caractéristiques de l'espace en cause, persistent à reconnaître un caractère remarquable à un espace au regard de sa seule qualité paysagère.

3. La décision du Conseil d'Etat du 14 janvier 1994 qualifiant la zone de la Tessonnière d' « espace remarquable » emporte l'obligation de transcrire la protection qui en découle dans les documents d'urbanisme. C'est pourquoi, le rapport de présentation du SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez inclut dans les espaces naturels remarquables « les terrains classés par le juge administratif comme espaces naturels remarquables ».

4. Cependant, cette décision ayant une valeur réglementaire, elle est susceptible d'être remise en cause, aujourd'hui, au regard d'un changement de situation de droit et de fait. Précisément, plusieurs événements semblent témoigner d'un tel changement de situation :

- En premier lieu, un changement important a été opéré avec le classement de la corniche des Maures au titre de la loi sur les sites du 2 mai 1930, par le décret du 7 septembre 2007. Ainsi, il existe, désormais, à proximité de la zone de la Tessonnière, un site classé, qui bénéficie d'une présomption d'espace remarquable. Comparée à cet espace, et à la zone d'intérêt écologique se situant au Nord-Ouest de la commune, la zone de la Tessonnière, n'est plus, aujourd'hui, qu'un ensemble boisé « ordinaire » de la commune.

- En deuxième lieu, le SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez, adopté le 12 juillet 2006, tend à remettre en cause les équilibres entre les espaces protégés et les espaces urbanisés. En effet, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat en 2005 dans l'affaire *Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est*, la recherche d'un tel équilibre ne peut plus, aujourd'hui, avoir lieu à l'échelle de la commune, mais à celle du SCOT. Ainsi, l'importance des besoins en habitat dans ce secteur, ainsi que des espaces protégés et naturels, semblent autoriser des projets d'aménagement.

- En troisième lieu, la « valeur paysagère » de la zone de la Tessonnière, semble, aujourd'hui contestable. La zone ayant été affectée par un incendie, elle n'est plus que

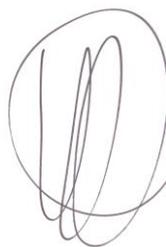
partiellement boisée. De plus, ainsi que l'atteste un procès-verbal de constat d'huissier établi le 13 avril 2011, elle a été partiellement aménagée (routes, parkings, réverbères, panneaux, réseaux d'électricité, de télécommunications, d'assainissement et d'écoulement des eaux pluviales, boîtiers électriques, bornes à incendie au-devant de chaque lot), et comporte plusieurs constructions, avec jardin et piscine. Le constat d'huissier établit, également, l'intégration de la zone dans le secteur urbanisé de la commune, et son état de délabrement. La dégradation qui a affecté la zone de la Tessonnière semble irréversible. Si les voies de desserte présentent un caractère privatif, elles sont utilisées quotidiennement par les habitants de la commune, et la mairie semble attachée à leur usage au profit des services publics (La Poste, Services de secours...). Ainsi, en raison de son urbanisation et de son usage, la zone de la Tessonnière ne présente plus, de fait, un caractère remarquable. La modification du classement de la zone ne semble pas contraire à la jurisprudence administrative, puisque celle-ci exclut de la protection des espaces remarquables ou caractéristiques de l'article L. 146-6 les secteurs déjà urbanisés et les secteurs déjà altérés par l'activité humaine.

**5.** Compte tenu des changements ainsi relevés, et des termes du règlement du SCOT, la commune du Rayol-Canadel dispose d'une certaine marge de manœuvre au regard de cet espace. Le SCOT, laisse, en effet, en matière de délimitation, une certaine liberté aux communes. En outre, s'agissant des espaces remarquables, il précise que : « La définition de ces espaces nécessite un examen rigoureux, qui doit conduire à écarter les espaces dégradés ».

**6.** Si la commune acceptait de revenir sur la qualification d'espace remarquable de la zone de la Tessonnière, cela ne se traduirait pas par une liberté totale d'aménagement. La zone de la Tessonnière ne se trouvant ni dans la bande littorale des cent mètres, ni dans les espaces proches du rivage, elle échapperait aux règles les plus strictes posées par la loi Littoral. Néanmoins, elle resterait soumise à la règle posée par le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, selon laquelle, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants. L'aménagement de la zone de la Tessonnière ne porterait pas atteinte à ce principe, puisque l'espace concerné se situe dans le prolongement et à l'arrière des zones urbaines. La loi Littoral, qui n'interdit pas le développement des communes littorales, a pour objectif de protéger les fronts de mer, d'éviter le mitage, et de privilégier le développement de l'urbanisation à l'arrière des espaces déjà urbanisés. Elle impose, également, une bonne intégration au site et la prise en compte de l'impact visuel des projets de construction.

**7.** Enfin, dans l'hypothèse où la commune souhaiterait aménager la zone, elle pourrait avoir recours à la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement. Cependant, l'usage de cette notion, soumise à de nombreuses contraintes, ne semble, en l'espèce, ni utile ni souhaitable. La continuité de la zone de la Tessonnière avec les zones urbaines suffit à en permettre l'aménagement.

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de mes sentiments dévoués.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and curves, enclosed within a faint rectangular border.

Marcel SOUSSE