

La lettre du Cabinet

Janvier 2007

SELARL GIL-CROS- Avocats, Norme ISO 9001. 7, rue Levat. 34000 Montpellier Tél : 04 67 12 83 83, Fax : 04 67 12 83 84. Site internet : www.avocats-gil.com, email : giljuris@wanadoo.fr

EDITORIAL

A l'aube de cette nouvelle année, permettez nous de vous adresser nos meilleurs vœux de santé et bonheur,

Bonne année à vous tous !

Cette lettre est consacrée aux nouveautés que nous souhaitons partager avec vous.

D'un côté un apport jurisprudentiel par l'arrêt du 27/09/2006, de l'autre la modification quant à l'application de la loi littoral autour des lacs de montagne.

De nombreux commentateurs ont critiqué cette modification car contraire à la Convention d'Aarhus et à l'article 7 de la Charte de l'Environnement adossée à la Constitution de 1958.

M. GIL-FOURIER

Une plainte contre X interrompt la prescription quadriennale :

Une décision du 16 mars 1983 avait tiré la conséquence qu'une plainte contre X, qui n'était dirigée contre personne expressément, ne pouvait être interprétée comme mettant en cause une collectivité publique et ne pouvait donc être regardée comme une cause interruptive de prescription.

La décision Département du Morbihan, rendue par le Conseil d'Etat le 27 octobre 2006 opère un revirement sur ce point. Désormais une plainte contre X avec constitution de partie civile interrompra le cours de la prescription quadriennale dès lors qu'elle porte, conformément aux conditions matérielles fixées par la loi, sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement d'une « créance sur une collectivité publique ».

Les constructions illégales ne peuvent pas être prises en compte pour apprécier le caractère urbanisé d'un site :

Par un arrêt en date du 27 septembre 2006, Commune du Lavandou n° 275922, le Conseil d'Etat a apporté deux précisions sur la définition et la caractérisation des espaces protégés au sens de l'article L. 146-6 du Code de l'Urbanisme.

La première a trait à l'étendue des espaces protégés, et au champ d'application de l'inconstructibilité de principe « des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral ».

Le Conseil d'Etat retient que la protection prévue par l'article L.146-6 du Code de l'Urbanisme est applicable à tout terrain situé sur le territoire d'une commune littorale, et ayant les caractéristiques définies par cet article, que ce terrain soit situé ou non à proximité du rivage.

A ce titre, le juge de première instance avait implicitement jugé qu'une zone déjà bâtie ne pouvait pas constituer un espace remarquable, mais les constructions ainsi considérées pour établir le caractère urbanisé avaient été édifiées en exécution d'un permis de construire ultérieurement annulé.

Le Conseil d'Etat a retenu qu'une construction réalisée en vertu d'une autorisation annulée ou qui n'a pas fait l'objet d'une régularisation, n'a aucune existence légale malgré son existence physique.

Par voie de conséquence, un nouveau permis de construire délivré dans ce secteur encourt la censure lorsqu'il porte sur un ouvrage ne bénéficiant pas d'une dérogation au principe d'inconstructibilité des secteurs visés par l'article L. 146-1.

L'abrogation partielle de la Loi Littoral autour des lacs de montagne de plus de 1.000 hectares.

A la suite d'un certain nombre de rapports parlementaires, et afin de répondre à une application conjointe contraignante des lois Littoral et Montagne, le gouvernement a introduit une modification à l'article L. 145-1 du Code de l'urbanisme précisant que :

« Toutefois, autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. »

La portée de ces dispositions passées relativement inaperçues est loin d'être négligeable.

En effet, ces dispositions conduisent à une remise en cause d'un certain nombre de protections bien établies et à ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Selon les travaux et débats parlementaires, ne sont concernées par les nouvelles dispositions de l'article L.145-1 que les communes riveraines des lacs de montagne de plus de 1.000 hectares dans lesquelles sont conjointement applicables les lois littoral et montagne.

Cette application ne doit pas concerner les communes dans lesquelles il n'y a pas superposition des lois littoral et montagne, car il n'y a aucun motif à déterminer une ligne de partage entre l'application de ces deux lois.

De plus, les nouvelles dispositions de l'article L 145-1 du Code de l'Urbanisme ne définissent quasiment aucun critère dans la délimitation du secteur d'application de la loi littoral. Selon ces dispositions, la délimitation de ce secteur doit être effectuée *« en tenant notamment compte du relief »*.

Les logiques d'aménagement et de protection relativement différenciées, fondant les lois littoral et montagne justifient une définition plus explicite et plus précise des critères relatifs à la délimitation du secteur d'application de la Loi Littoral.

Concernant le décret, ce dernier ne définit pas la liste des communes dans laquelle la loi sera applicable, mais procède à une réduction du champ d'application de la loi littorale et abroge implicitement et indirectement, l'application de la loi montagne dans le secteur ainsi délimité.

Il n'est ainsi pas prévu de recueillir l'avis des régions ou départements concernés, ni même des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, alors que certains de ces lacs font l'objet d'une réflexion d'aménagement dans le cadre de directives territoriales d'aménagement ou de SCOT. Il ne sera pas nécessaire de demander l'avis de certains organismes généralement associés ou consultés quant aux conditions d'application des loi littoral ou montagne (comité de massif, la chambre d'agriculture, les organismes des parcs naturels, ...).

La délimitation de ce secteur d'application de ce secteur d'application de la loi littoral va avoir pour effet une abrogation partielle de l'application des loi littoral et montagne sur certaines communes. Il y aura également une modification des documents d'urbanisme communaux : SCOT, PLU, POS et cartes communales, qui doivent être compatibles avec les loi montagne et Littoral.

Ces modifications vont être faites en l'absence de toute consultation et d'enquête publique.

Cette absence de concertation est contraire à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, qui selon son article 1^{er} *« afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement »*.

Cette absence de consultation est également contraire à la Charte de l'environnement adossée à la Constitution de 1958, dont l'article 7 prévoit que « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Il faut signaler à titre de comparaison, si une commune désire abroger son PLU, elle doit soumettre cette décision à une enquête publique.

Ainsi l'abrogation partielle dans les communes concernées ne fait l'objet d'aucune concertation ni participation du public au processus décisionnel ni d'aucune motivation ou justification. En effet, le ou les décrets relatifs à la délimitation du secteur d'application de la loi littoral ne devaient que définir le périmètre d'application de cette loi sans préciser les motifs et les critères qui conduisent à cette délimitation.

De même, n'était prévue aucune « évaluation environnementale » alors que l'abrogation partielle de la loi littoral sur les communes riveraines de ces lacs ne sera pas sans incidence sur l'environnement et alors que les documents d'urbanisme applicables dans les communes sont soumis à une telle évaluation depuis le 1^{er} juillet 2006.

Sous la pression du député-maire d'Annecy, le Gouvernement a tenté de remédier à ces insuffisances par un décret du 1^{er} août 2006, lequel précise que le plan de délimitation du champ d'application des lois littoral et montagne portant sur l'ensemble du lac, devra être accompagné d'une notice exposant les raisons de cette délimitation compte tenu notamment du relief, de la configuration des lieux, de la visibilité depuis le lac, de la préservation des rives,...

Cette notice ne décrit que les causes et non les effets de cette délimitation alors qu'il est évident qu'en la matière les effets sont plus importants que les causes.

Il n'est question ni d'étude d'impact, ni d'évaluation environnementale malgré les conséquences de ces modifications sur les documents d'urbanisme.

De plus, les protections prévues par les lois montagne et littoral s'inscrivent dans des espaces et des logiques différents.

La sectorisation des espaces nouvellement définis aura une importance primordiale sur la protection des milieux, et va s'opérer une véritable transformation des possibilités d'urbanisation de ces espaces.

La loi littoral est bien plus protectrice quand aux modifications portées à l'environnement, et son abandon au détriment de la seule loi montagne permettra une modification substantielle des perspectives d'urbanisation autour des lacs.

L'extension de l'urbanisation dans les communes littorales est considérablement circonscrite.

Mais cela n'est pas le cas avec la loi Montagne, où l'extension de l'urbanisation peut se réaliser soit en continuité des bourgs et hameaux, soit sous forme de hameaux nouveaux ou de zones d'urbanisation futures de taille et de capacité d'accueil limitées.

De même, la loi montagne ne prévoit pas la protection des forêts et zones boisées proches du rivage, ainsi que des milieux abritant les concentrations naturelles d'espèces animales et végétales, telles que prévues par la loi Littoral.

La simulation cartographique de l'application de ces nouvelles dispositions de l'article L 145-1 du code de l'urbanisme faite autour du lac d'Annecy démontre ces modifications radicales.

Il résulte de la proposition de délimitation actuelle que 4700 hectares sont aujourd'hui protégés en tant qu'espaces naturels remarquables, espaces boisés classés les plus significatifs, coupures d'urbanisation.

Du fait de la réduction des protections induites par l'abrogation partielle de la loi littoral autour de ce lac, 1 300 hectares seront ouverts à de nouvelles potentialités d'urbanisation.