Amarsada
ISSN : 3037-5592
Éditeur : Cour administrative de Marseille

2026/2

Détermination des espaces proches du rivage

https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=1008

Référence électronique
« Détermination des espaces proches du rivage », *Amarsada* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 20 juillet 2026, consulté le 27 octobre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=1008

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA02514 – 18 décembre 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Marc-Antoine Quenette)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La cour administrative d'appel de Marseille, faisant application de la jurisprudence M^{me} A, juge que les auteurs du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Golfe de Saint-Tropez ont méconnu les critères applicables pour qu'un secteur soit inclus dans les espaces proches du rivage, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et la mer, en se fondant uniquement sur ce dernier critère. Elle considère en particulier que les auteurs du SCOT ont commis une erreur de droit dans la combinaison de ces critères en incluant dans les espaces proches du rivage des secteurs trop éloignés de la côte ou des secteurs fortement urbanisés qui ne sont pas situés en front de mer.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Marc-Antoine Quenette
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 L'intéressante question posée par ce dossier, qui se concentre sur la grande plaine agricole de Ramatuelle bordant les célèbres plages de Pampelonne, consiste à se demander si un espace proche du rivage doit nécessairement être… proche du rivage.

2 La loi littoral, reprise aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme, a instauré un système gradué de protection des paysages littoraux [1], avec des niveaux de protection de moins en moins stricts à mesure que l'on s'éloigne de la côte. Elle instaure une bande littorale des 100 mètres, où, par principe, les constructions sont interdites sauf dans les zones déjà urbanisées où la densification n'est pas autorisée, un espace proche du rivage, dans lequel les extensions d'urbanisation de l'existant sont limitées [2] sans densification significative possible [3], et le reste de la commune, où l'urbanisation peut se développer dans et en continuité de l'urbanisation existante. C'est ce qu'Édouard Crépey qualifie de système de poupées russes [4], du moins restrictif au plus restrictif.

3 Il revient au schéma de cohérence territoriale (SCOT) de préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application de ces dispositions, comme en dispose l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme.

4 C'est dans l'application de ces dispositions au territoire de Saint-Tropez, à l'occasion de la révision de son SCOT, que se noue une série de contentieux qui oppose le préfet du Var à plusieurs communes du territoire.

5 Le préfet du Var a en effet suspendu l'exécution du SCOT initialement approuvé, considérant notamment que la communauté de communes du golfe de Saint-Tropez avait eu une approche trop restrictive des espaces proches du rivage.

6 Cédant aux injonctions préfectorales, la dernière version du SCOT, adoptée par les communes pour lever la suspension de son application, étend l'espace proche du rivage à la quasi-intégralité du territoire communal. Cet espace « proche » du rivage s'étend désormais largement dans les terres, parfois à plus de 3 kilomètres du trait de côte, au-delà même des agglomérations et villages existants.

7 Il nous semble que, ce faisant, comme nous allons le voir, cette délimitation excède largement ce qui peut être qualifié d'espace proche du rivage, la notion de proximité ayant été perdue de vue, de même que celle d'urbanisation existante, qui fait obstacle à une telle qualification.

8 Dans ce premier dossier d'une série, la commune de Ramatuelle sollicite, à titre principal, après annulation du jugement de première instance qui a rejeté ses prétentions, l'annulation de la délibération du 21 juin 2023 du conseil communautaire de la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez (CCGST), seulement en tant qu'elle a délimité les espaces proches du rivage sur son territoire communal, et, de manière subsidiaire, sur l'ensemble du territoire couvert par le SCOT.

9 Elle soutient que le jugement est irrégulier en ce qu'il n'est pas suffisamment motivé pour écarter le moyen tiré du non-recours à la procédure de révision : le tribunal administratif de Toulon a en effet adopté une rédaction curieuse, se contentant essentiellement de reprendre les arguments de chaque partie sans élaborer de syllogisme juridique permettant de comprendre son raisonnement. Vous annulerez donc le jugement et évoquerez l'affaire.

10 En premier lieu, la commune soutient que le président de la communauté de communes aurait eu recours à la procédure de modification alors que la portée des modifications nécessitait le recours à une procédure de révision.

11 Il nous paraît assez clair que les évolutions apportées au SCOT, qui fixent de nouveaux critères pour la détermination des espaces

proches du rivage, modifient les « orientations en matière de préservation des paysages » au sens de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme.

12 C'est d'ailleurs ce que dit en creux la délibération du 24 février 2021 approuvant le SCOT, qui liste les éléments de l'article L. 141-10 non impactés par l'évolution du SCOT, sans faire référence aux orientations en matière de préservation des paysages.

13 La modification des critères de détermination des espaces proches du rivage apparaît d'ailleurs clairement dans l'objectif n° 8 du SCOT.

14 Ces nouveaux critères ont des impacts significatifs, ainsi que le soutient la commune de Ramatuelle, sur la délimitation des espaces proches du rivage.

15 Pour autant, et contrairement à ce que soutient la commune en appel, il ne nous semble pas que les modifications apportées relèvent d'une nouvelle procédure de révision du SCOT, à proprement parler : elles s'inscrivent dans le prolongement de la procédure en cours, dans la mesure où la procédure d'évolution du SCOT a été engagée à la suite de la suspension du nouveau SCOT par le préfet du Var.

16 Comme le rappelle Clément Malverti sous la décision fichée *Société Piquey Nord* [5], nous sommes dans le cas d'une « survivance du contrôle de légalité a priori [...] ». Le rapporteur public au Conseil d'État constatait à cette occasion qu'il n'y a pas de procédure spécifiquement prévue par le code pour prendre en compte les injonctions préfectorales.

17 C'est ainsi que la Haute Assemblée a seulement posé comme principe qu'une modification/évolution sur injonction préfectorale devait être soumise, hors de tout texte, à enquête publique lorsqu'elle porte atteinte à l'économie générale du plan.

18 Il nous semble qu'à l'aune de cette jurisprudence, il vous revient simplement de vous assurer qu'eu égard à la portée des modifications imposées par le préfet, la communauté de communes a suivi une procédure appropriée, sans la qualifier de nouvelle « révision ».

19 C'est la procédure *ad hoc* suivie en l'espèce, où une enquête publique a été diligentée, après consultation notamment de la Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels Agricoles et

Forestiers (CDPENAF), sans que les élus ne soient privés d'un débat public qui était celui organisé lors de la révision initiale du SCOT.

20 Le moyen sera écarté comme inopérant, les modifications demandées par le préfet s'inscrivant dans la poursuite du travail de révision du SCOT en cours.

21 La commune de Ramatuelle soutient ensuite que les modalités de concertation auraient été irrégulières. Mais les modalités ont été fixées par délibération, en sorte qu'il ne peut être contesté, au stade de l'approbation du SCOT, les modalités initialement fixées.

22 Par ailleurs, si la commune de Ramatuelle soutient que la concertation préalable à l'arrêt du nouveau projet n'a pas été suffisante au motif que les enjeux n'étaient pas assez explicités et qu'elle était trop courte, la commune a respecté les modalités qu'elle s'était fixées avec l'objectif de répondre aux réserves du préfet, dont le courrier était visé. De plus, la commune n'explicite pas en quoi la brièveté de la concertation, pour une réécriture restreinte du SCOT, aurait vicié sa modification. En particulier, si la commune souligne que peu de personnes ont participé à cette concertation, elle n'explicite pas en quoi la réécriture du SCOT en aurait été impactée.

23 Le moyen ne peut qu'être écarté.

24 La commune soutient ensuite que le dossier soumis à l'enquête publique serait irrégulier, à défaut d'y avoir fait figurer le rapport de la première commission d'enquête, en méconnaissance de l'article R. 123-8 du code de l'environnement. Il manquerait également dans le dossier d'enquête publique l'avis défavorable rendu par le préfet le 15 octobre 2021 sur le premier projet de modification du SCOT.

25 Il est de jurisprudence constante que

> « les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ».

26 Il est vrai que doivent figurer dans les documents mis à disposition du public, d'une part, le bilan de la concertation et, d'autre part, les avis des personnes publiques associées.

27 La première enquête publique ayant conduit à un avis défavorable amenant la CCGST à revoir significativement sa copie, il aurait été de bonne administration d'éclairer le public en produisant à l'enquête le premier projet non retenu.

28 D'ailleurs, si la CCGST se prévaut d'un addendum qui permet de suivre les évolutions entre la première version et la seconde version définitivement adoptée, il ne nous semble pas qu'il y ait un éclairage particulier permettant de comprendre qu'il y a eu une reprise complète du document. La CCGST ne peut à ce titre se prévaloir des mentions censées éclairer le lecteur dans le rapport d'enquête public, qui est par définition postérieur à cette enquête.

29 Mais en définitive, nous ne voyons pas en quoi une information sur l'enquête mise au rebut aurait été de nature à éclairer les personnes intéressées par le SCOT. Il faut informer le public des avis des personnes publiques associées qui portent sur le document soumis à enquête public et non sur le document non retenu par la collectivité.

30 Le moyen sera écarté.

31 La commune soutient alors que la modification critiquée serait entachée de « contradiction interne », en ce qu'elle méconnaît le principe du kilomètre étalon fixé par le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) du SCOT. La notice de présentation de la modification et l'addendum à l'enquête publique, ainsi qu'il ressort clairement de la carte des nouvelles limites des espaces proches du rivage (EPR), montrent en effet que les espaces proches du rivage s'étendent désormais d'un kilomètre à plus de 3,5 kilomètres du rivage.

32 Elle soutient également que la méthode retenue ne tient pas compte des espaces urbanisés en front de mer et fait obstacle à l'urbanisation à l'arrière des quartiers existants.

33 Elle fait encore valoir que la délimitation retenue ne prend pas en compte les obstacles entre les espaces littoraux et rétro-littoraux, lesquels font écran et empêchent leur intégration aux espaces

proches du rivage faute de covisibilité, alors même que le DOO explicite ce critère.

34 Plus généralement, la commune soulève l'incompatibilité de la délimitation des EPR au sens de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

35 Il convient, avant d'examiner ces moyens, de rappeler le cadre juridique applicable.

36 Les règles de délimitation des espaces proches du rivage, d'essence essentiellement jurisprudentielle en l'absence de précision apportée par la loi, ont été fixées par la décision *M^me^ Barrière* [6] dans le prolongement notamment de la jurisprudence *Commune de Gassin*. Le Conseil d'État a ainsi dégagé trois critères : la distance séparant le terrain du rivage, la covisibilité avec la mer et les caractéristiques des espaces intermédiaires.

37 Ces critères sont combinés et cumulatifs, même s'ils ne s'apprécient pas à l'échelle de la parcelle mais dans celle d'un ensemble cohérent.

38 Les conclusions de Gilles Le Chatelier sous la décision *Commune de Gassin*, éclairent utilement la portée de ces critères. Il rappelle d'abord que la loi littoral et les débats parlementaires sont silencieux sur leur définition. Il souligne ensuite que la visibilité doit s'apprécier à la fois depuis le rivage et depuis l'intérieur des terres, la notion pertinente étant celle de covisibilité, plus large que celle de simple visibilité. Cette notion n'est pas sans rappeler la covisibilité applicable aux monuments historiques. Il n'envisage pas la visibilité depuis la mer.

39 Il en déduit qu'un terrain peut être regardé comme proche du rivage alors même qu'il n'est pas directement visible depuis celui-ci, dès lors qu'il s'inscrit dans un ensemble paysager perçu conjointement avec la mer. Toutefois, un tel critère, pris isolément, conduirait à une extension excessive du champ des espaces proches du rivage, pouvant englober des zones situées à plusieurs kilomètres.

40 C'est pourquoi il doit être combiné avec le critère de distance, laquelle excède nécessairement la bande des 100 mètres, distance dans laquelle des prescriptions particulières s'appliquent.

41 Cette distance doit néanmoins demeurer raisonnable, la protection ayant vocation à concerner l'immédiat arrière-pays.

42 À ces deux critères s'ajoute celui de l'urbanisation existante, la largeur de la bande protégée pouvant varier selon le degré d'artificialisation du littoral.

43 Gilles Le Châtelier précise alors qu'il lui semble

> « normal de protéger une bande côtière plus large dans les régions où le littoral est déjà très largement construit et où il peut apparaître légitime de ralentir les processus d'extension urbaine, alors qu'à l'inverse, dans des zones où les constructions sont moins nombreuses, la même bande pourra être plus étroite ».

44 C'est ainsi qu'il a pu être retenu, justement dans la commune de Gassin, qu'un secteur situé entre 600 et 1 500 mètres de la côte, présentant une covisibilité avec la mer malgré le fait qu'il soit situé après un crête évitant une visibilité directe, ait été considéré comme un espace proche du rivage.

45 Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'identification des espaces proches du rivage procède d'une appréciation globale, fondée sur la combinaison de ces trois critères.

46 À ne pas faire jouer cette combinaison, ainsi que le soutient utilement et avec un certain cynisme la commune appelante, l'ensemble du territoire covisible depuis le haut de la Sainte-Victoire avec la mer se trouverait qualifié d'espace proche du rivage.

47 En l'espèce, la délimitation retenue s'est, dans sa mise en œuvre, largement affranchie de cette méthode d'analyse. Elle accorde en effet une importance prépondérante à la covisibilité, sans vérifier ni que les espaces concernés se situent à une distance raisonnable du rivage, ni qu'ils ne sont pas séparés de celui-ci par des secteurs déjà largement urbanisés.

48 Une telle approche méconnaît ainsi les propres règles que le document s'était fixées, conformes à la jurisprudence, et entache le zonage d'une contradiction interne au regard des orientations du DOO.

49 Il ressort en effet des pièces du dossier que les EPR englobent des zones situées à plus de 3,5 kilomètres du rivage, alors même que le document retient une distance de référence d'un kilomètre, ainsi que des secteurs situés en retrait de zones déjà urbanisées, sans justification particulière.

50 Cette extension procède d'une lecture extensive du critère de covisibilité, inspirée d'une approche de la préfecture du Var visant à maximiser la protection du territoire, mais qui revient en pratique à neutraliser les deux autres critères. Or, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, ces critères sont nécessairement combinés sous le contrôle du juge.

51 En réalité, les objectifs de protection poursuivis par le préfet trouvent à s'exprimer à travers d'autres instruments du code de l'urbanisme, qui assurent une protection graduée du littoral, notamment l'article L. 121-8 relatif à l'urbanisation en continuité, ainsi que les dispositifs relatifs aux espaces remarquables (art. L. 121-23), aux coupures d'urbanisation (art. L. 121-22) ou encore aux espaces boisés classés (art. L. 121-27).

52 Cette protection est également assurée par les zonages agricoles et naturels, qui s'opposent à l'urbanisation touristique propre au littorale.

53 Ces mécanismes permettent de concilier protection du littoral et préservation des espaces agricoles, que l'extension excessive des EPR est susceptible, à l'inverse, de fragiliser en leur imposant des contraintes disproportionnées, gelant tout développement des exploitations agricoles.

54 Les espaces proches du rivage, tels que définis par la loi, ont vocation à protéger les seuls espaces en relation directe avec le front de mer.

55 Il s'ensuit que la méthode retenue, en conférant une place prépondérante à la covisibilité, conduit à une délimitation des EPR incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

56 Vous devrez, en conséquence, annuler le SCOT en tant qu'il est incompatible avec la loi littoral en ce qui concerne la délimitation des espaces proches du rivage. Eu égard au caractère structurant de

cette méthodologie, cette illégalité justifie une annulation des EPR à l'échelle de l'ensemble du document.

57 Par ces motifs nous concluons à l'annulation du jugement pour irrégularité et à l'annulation du SCOT s'agissant de la délimitation des espaces proches du rivage.

NOTES

1 1 concl. Mitjavile, CE, 3 mai 2004, M^{me} A, n^{o} 251534.

2 CE, 29 juill. 1994, *Commune de Frontignan*, n^{o} 85532.

3 CE, 28 juill. 2000, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*, n^{o} 173229 ; CE, 7 févr. 2005, *Société Soleil d'Or et Commune de Menton*, n^{o} 263415.

4 CE, 21 juin 2018, *M. et M^{me} B*, n^{o} 416564.

5 CE, 13 juin 2024, *Société Piquey Nord*, n^{o} 473684.

6 CE, 3 mai 2004, M^{me} *C*, n^{o} 251534.

INDEX

Mots-clés
loi littoral, espaces proches du rivage, schéma de cohérence territoriale

Rubriques
Urbanisme