

La loi littoral en Charente-Maritime

Guide de bonnes pratiques
sur la mise en œuvre des dispositions d'urbanisme
particulières au littoral

Mars 2016







Préface

L'année 2016 marque la naissance de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, dont les 973 km de littoral – îles comprises – se situent pour près de la moitié en Charente-Maritime.

Remarquable par la diversité de ses paysages entre terre et mer, ce littoral l'est aussi par son succès : depuis longtemps, il accueille de nouveaux résidents en quête d'aménités. Le développement urbain associé menace directement son environnement et donc son attractivité. Les changements globaux planétaires, et avec eux l'évolution locale du trait de côte, réinterrogent la pérennité d'occupations humaines parfois anciennes.

L'année 2016 marque aussi les trente ans de la loi « littoral ». Sa vision avant-gardiste du développement durable, ses principes simples destinés à mieux organiser l'espace littoral, à encadrer ses usages et modérer les pressions qui s'y exercent, ont permis de conserver au littoral français un cadre global envié et un capital naturel remarquable. Cette démarche a également contribué à préserver l'identité de ce littoral et les métiers associés, à travers un développement équilibré.

Fruit d'un travail collectif inédit de deux ans associant les services régionaux et départementaux de l'Etat, les élus, les techniciens des collectivités et différents experts, le présent guide concrétise la volonté du législateur à l'origine de la loi « littoral » : faire de l'aménagement durable du littoral une politique d'intérêt général mobilisant ensemble Etat et collectivités territoriales.

Nourri par l'analyse de cas locaux, ce guide, potentiellement évolutif, invite les acteurs, de Charente-Maritime ou d'ailleurs, à s'appropriier les différentes notions pour les mettre au service de l'avenir de leur territoire.

Le Directeur Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes

Patrice Guyot

Le 3 janvier 1986, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral était adoptée par le Parlement à l'unanimité. Un décret du 29 mars 2004 étendait son champ d'application aux communes riveraines des estuaires.

Pour le département de la Charente-Maritime, 53 communes sont riveraines de la mer (la Seudre est considérée comme un espace maritime), et 20 communes sont riveraines des estuaires de la Gironde (considéré comme estuaire majeur, l'intégralité des dispositions de la loi « littoral » s'y applique) et de la Charente (estuaire mineur, les dispositions concernant la bande littorale des 100 mètres et les espaces proches du rivage ne s'appliquent pas).

Au fil du temps, sa mise en œuvre a pu susciter des questionnements de la part des élus, des porteurs de projets, des bureaux d'études ou même des services de l'État, l'interprétation de certains de ces concepts ayant pu évoluer sous l'effet des décisions de justice rendues.

Pourtant, plus que jamais, la protection du littoral charentais maritime, espace fragile et convoité, qui doit faire face à la fois à la pression démographique – songeons que le département accueillera dans les 25 prochaines années 100 000 habitants de plus – et aux risques de submersion et d'érosion marines, requiert l'application d'un cadre juridique stable, lisible et cohérent.

Aussi, afin d'assurer une meilleure prise en compte de la loi littoral dans les documents et autorisations d'urbanisme, les services de l'État, en partenariat avec les collectivités locales, ont travaillé à la construction d'un guide de bonnes pratiques illustré. Je tiens à remercier plus particulièrement madame la sous-préfète de Rochefort qui a coordonné les contributions du service d'aménagement territorial ouest littoral de la DDTM 17, des services de la DREAL ALPC, et de l'ensemble des techniciens des EPCI littoraux.

Ce fascicule s'adresse aux élus littoraux, mais également aux bureaux d'études en charge de l'élaboration des documents de planification, et plus largement, à tout autre acteur institutionnel ou privé concerné par l'application de la loi littoral dans l'exercice de ses missions.

Je vous remercie de votre engagement. C'est ensemble que nous bâtirons un aménagement de l'espace harmonieux et durable.

Le Préfet de la Charente-Maritime,

Éric Jalon

a été rédigé par M^e Jean-François Rouhaud, avocat (société d'avocats LEXCAP)

304, rue de Fougères - CS 10824 - 35708 Rennes Cedex 7 - Tél. 02.23.20.90.50 - Fax. 02.23.20.90.59

Email : jeanfrancois.rouhaud@lexcap-avocats.com - Web : <http://www.lexcap-avocats.com>



à la demande de la Préfecture de la Charente-Maritime, en la personne de Magali Selles, *sous-préfète de l'arrondissement de Rochefort-sur-Mer*

avec l'appui de : - Céline Carel, *cheffe de projet, responsable du service d'aménagement territorial Ouest-Littoral à la DDTM 17*

- Arnaud Valadier, *chargé de mission aménagement littoral et intégration des risques climatiques*

à la Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes

- Jean Richer, *chef du groupe Ville-Innovation-Architecture au Cerema Normandie-Centre*

Nous remercions également les intercommunalités pour leur concours :

- Communauté d'Agglomération de La Rochelle
- Communauté d'Agglomération Rochefort-Océan
- Communauté d'Agglomération Royan-Atlantique
- Communauté de communes de l'Île-de-Ré
- Communauté de communes de l'Île d'Oléron
- Communauté de communes du Bassin de Marennes
- Communauté de communes de Haute-Saintonge
- Communauté de communes Aunis-Atlantique
- Syndicat Mixte du Pays Marennes-Oléron
- Syndicat Mixte du Pays d'Aunis

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

- *Intranet* : <http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/loi-littoral-et-urbanisme-r1673.html>

- *Internet* : <http://www.territoires.gouv.fr/http-www-territoires-gouv-fr-loi-littoral-517>

Ce guide a été achevé de rédiger en Mars 2016

Photos

1^è de couverture et têtes de chapitre

Estuaire de La Charente

4^è de couverture, Brouage, Île-de-Ré et Oléron

© Thierry Degen - DREAL ALPC

© Patrice Blot - www.photo-aerienne-france.fr

© ECAV - Michel Bernard

et réalisé par le Département Aménagement Durable des Territoires du Cerema Normandie-Centre



Coordination

Jean Richer

Ville-Innovation-Architecture

02 35 68 82 72

Conception PAO

Antoine Jardot

Conception-Valorisation-Média

02 35 68 89 33

Illustrations graphiques

Muriel Sauvé

Environnement-Énergie-Littoral

02 35 68 82 78

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Direction territoriale Normandie-Centre - Département Aménagement Durable des Territoires

10, chemin de la Poudrière - CS 90245 - 76121 Le Grand-Quevilly Cedex - Tél : +33 (0)2 35 68 89 07

Sommaire

<i>Préface</i>	1		
<i>Propos liminaires</i>	4		
- Le contexte	4		
- La démarche	5		
- L'objet du guide	6		
- Les précautions d'emploi	6		
1. La règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants (L.121-8 du Code de l'urbanisme)	9		
- Que dit-elle ?	9		
- Comment s'applique-t-elle ?	10		
- La règle ne concerne que les extensions de l'urbanisation	10		
- Le cas particulier des extensions de l'urbanisation envisagées au sein d'espaces déjà urbanisés	11		
- L'urbanisation doit se réaliser soit en continuité...	13		
- ... avec une agglomération ou un village existant...	15		
- ... soit en hameau nouveau intégré à l'environnement	15		
- La dérogation pour les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées	15		
- À quoi s'applique-t-elle ?	15		
- Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?	16		
- Dans les schémas de cohérence territoriale	16		
- Dans les plans locaux d'urbanisme	17		
2. La règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (L.121-13 du Code de l'urbanisme)	19		
- Que dit-elle ?	19		
- Comment s'applique-t-elle ?	20		
- La règle ne s'applique qu'au sein des espaces proches du rivage	20		
- La règle ne concerne que les extensions de l'urbanisation	20		
- Le cas particulier des extensions de l'urbanisation envisagées au sein d'espaces déjà urbanisés	20		
- L'extension de l'urbanisation doit présenter un caractère « limité »	21		
- La règle exige que l'extension de l'urbanisation soit justifiée selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau	21		
- À quoi s'applique-t-elle ?	22		
- Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?	22		
- Dans les schémas de cohérence territoriale	22		
- Dans les plans locaux d'urbanisme	23		
3. La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres (L.121-16 du Code de l'urbanisme)	25		
- Que dit-elle ?	26		
- Comment s'applique-t-elle ?	26		
- La règle concerne les constructions et installations	26		
- La règle pose un principe d'inconstructibilité en dehors des parties urbanisées	27		
- La règle ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau	28		
- À quoi s'applique-t-elle ?	28		
- Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?	29		
- Dans les schémas de cohérence territoriale	29		
- Dans les plans locaux d'urbanisme	29		
4. La règle de préservation des espaces littoraux remarquables (L.121-23 du Code de l'urbanisme)	31		
- Que dit-elle ?	31		
- Comment s'applique-t-elle ?	32		
- La règle concerne uniquement les espaces littoraux remarquables	32		
- La règle permet d'autoriser au sein des espaces littoraux remarquables certains aménagements légers	33		
- À quoi s'applique-t-elle ?	34		
- Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?	35		
- Dans les schémas de cohérence territoriale	35		
- Dans les plans locaux d'urbanisme	35		
5. Les règles de la loi littoral relatives au camping et au caravanning	37		
- Que disent-elles ?	37		
- Comment s'appliquent-t-elles ?	38		
- La règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants et le camping/caravanning	38		
- La règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage et le camping/caravanning	39		
- La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres et le camping/caravanning	39		
- La règle de préservation des espaces littoraux remarquables et le camping/caravanning	39		
- À quoi s'appliquent-t-elles ?	40		
- Comment les traduire dans les documents d'urbanisme ?	40		
- Dans les schémas de cohérence territoriale	40		
- Dans les plans locaux d'urbanisme	40		

Table des illustrations





Propos liminaires

- **Le contexte**

La façade littorale de la Charente-Maritime compte 73 communes, dont 53 sont riveraines de la mer et 20 sont riveraines des estuaires : Gironde et Charente. Les communes riveraines de l'estuaire de la Gironde, considéré comme grand estuaire, se voient appliquer l'intégralité des dispositions de la loi littoral. Celles riveraines de la Charente ne sont pas concernées par l'application des notions « d'espaces proches du rivage » et de « bande inconstructible des 100 mètres ».

Ces communes sont pour l'essentiel couvertes par des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols). Ces documents ont peu ou prou décliné les principes de la loi littoral. Certains documents, très anciens, mais encore en vigueur à ce jour, n'en font pas état. L'instruction des autorisations d'urbanisme et le suivi des procédures relatives aux documents d'urbanisme communaux ont longtemps été assurés par les services de l'État mis à disposition des collectivités. Ces dernières années, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont progressivement organisés pour offrir aux communes un service d'instruction.

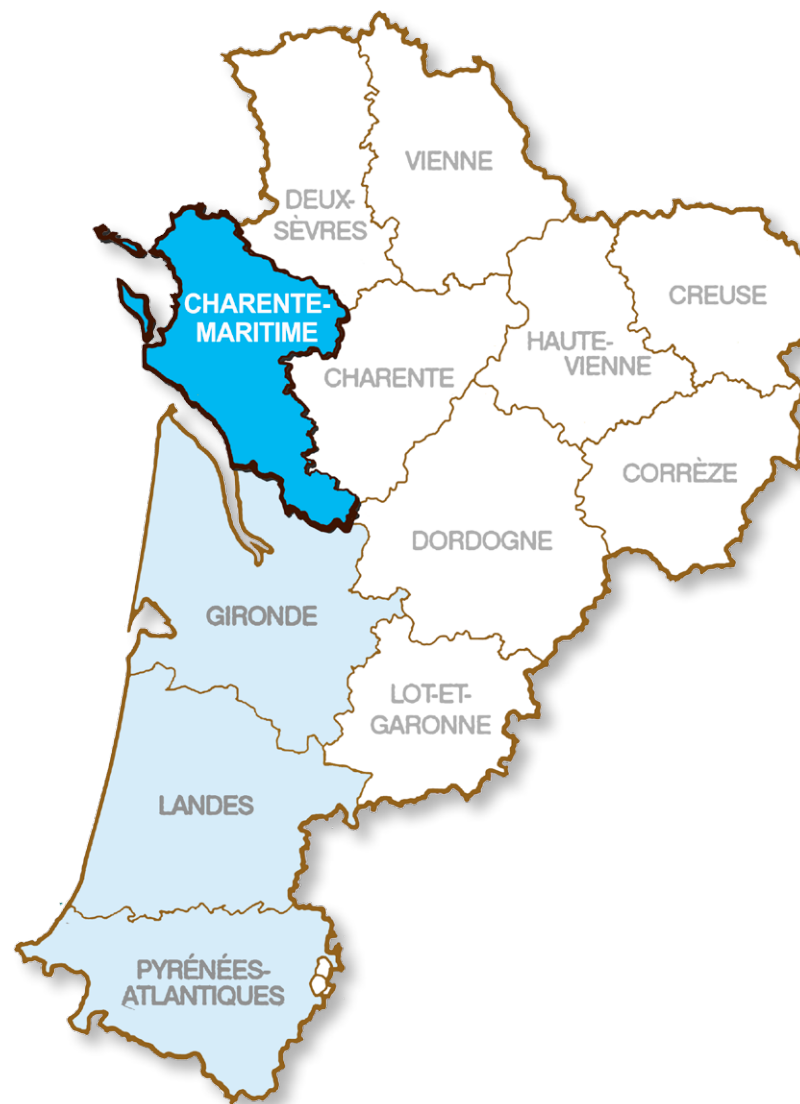
Par ailleurs, le département de la Charente-Maritime, en particulier sa frange littorale, présente des enjeux environnementaux et paysagers forts et sensibles (Natura 2000, sites classés et inscrits...). La pression démographique et foncière y est importante, avec une forte « littoralisation ». Il doit, de surcroît, composer avec des activités concurrentes qui peuvent générer des conflits d'usage. Sa vulnérabilité aux risques naturels est avérée : submersion et érosion marines, feux de forêts, risque sismique...

Il existe, en fonction des territoires considérés, mais aussi des enjeux économiques urbains et sociétaux, de fortes disparités d'appréciation voire de prise en compte de la loi « littoral » : documents de planification urbaine, instruction et délivrance des autorisations d'urbanisme, articulation avec les autres enjeux réglementaires notamment environnementaux et de sites classés par exemple. L'aménagement littoral, avec ses problématiques connexes liées aux risques de submersion/inondation, et à l'élévation prévisible du niveau marin, devient prégnant et il y a une volonté commune de travailler à une application cohérente et intelligente de la loi « littoral » sur les 450 kilomètres de côtes aux faciès géomorphologiquement variés que compte ce département.

• La démarche

C'est dans ce contexte que l'État et les collectivités concernées de Poitou-Charentes ont décidé, dans une démarche partenariale, de travailler sur la question de l'application de la loi littoral dans ce département. Cette démarche s'est déroulée avec le concours de Me Jean-François Rouhaud, avocat spécialisé (Cabinet Lexcap). Elle s'est traduite par :

- la tenue d'un séminaire de lancement au cours du mois de février 2015, sous l'égide du Préfet de Charente-Maritime, en présence des élus littoraux et des techniciens. Ce séminaire est revenu sur la genèse de la loi littoral, sur son intégration dans le corpus législatif (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi « SRU », loi portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle » et plus récemment loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR), sur l'état des lieux de la prise en compte de la loi par les PLU, sur les grands thèmes de la loi, en l'illustrant par des exemples, suivis d'échanges avec l'auditoire ;
- la réalisation d'un travail plus approfondi sous forme d'ateliers thématiques, prioritairement ciblés, entre techniciens de l'État et techniciens des collectivités locales associées, sous l'égide de Madame la sous-préfète de l'arrondissement de Rochefort. Ce travail en atelier a donné lieu à des comptes-rendus d'ateliers qui ont été partagés entre l'État et les collectivités ;
- l'établissement d'un « guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre des dispositions d'urbanisme particulières au littoral », fruit du travail de réflexion, d'analyse et d'échange réalisé en ateliers. Ce guide a fait l'objet d'une présentation lors d'un séminaire de clôture le 24 mars 2016.





• L'objet du guide

Ce guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre des dispositions d'urbanisme particulières au littoral n'est pas un guide de jurisprudence. Il s'agit d'une feuille de route partagée entre l'État et les collectivités locales dans la mise en œuvre de la loi littoral, susceptible de constituer une aide à la délivrance des autorisations d'urbanisme et à l'élaboration des documents d'urbanisme. Cette feuille de route a bien évidemment été établie en considération des exigences légales et réglementaires éclairées par la jurisprudence existante.

Mais elle tente également d'apporter des réponses simples et pragmatiques aux incertitudes et aux difficultés locales qui peuvent encore entourer, aujourd'hui, l'application de la loi littoral. Elle se veut également être un outil méthodologique dans la traduction de la loi littoral par les documents d'urbanisme.

C'est aussi parce que l'objectif poursuivi est de faciliter la délivrance des autorisations d'urbanisme et l'élaboration des documents d'urbanisme que ce guide s'intéresse uniquement aux principales dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral.

Plus précisément, il s'agit de cinq séries de règles ou de thèmes très « pratiqués » en Charente-Maritime : la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, la règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres, la règle de préservation des espaces littoraux remarquables, les règles de la loi littoral relatives au camping et au caravanning.

(*) CGEDD, Audit thématique sur l'application de la loi littoral par les services de l'État, septembre 2012, page 32.

Enfin, il faut souligner qu'en initiant cette démarche partenariale, la Préfecture de la Charente-Maritime a voulu rappeler que la préoccupation qui doit guider chacun des acteurs du territoire est de mettre en œuvre les dispositions d'urbanisme particulières au littoral dans le souci du respect de la loi. L'objectif poursuivi est d'éviter au maximum que les administrés mais aussi les collectivités locales elles-mêmes soient exposées à des difficultés contentieuses mais aussi financières importantes, même si, chacun en est conscient, la jurisprudence, par définition évolutive, présente des disparités d'une juridiction à l'autre et que le risque « zéro » n'existe pas.

Ainsi que cela a pu être écrit, « *La loi littoral, loi d'équilibre entre protection et développement, est une loi dont la mise en œuvre reste nécessairement complexe, car interprétative (nécessité d'une doctrine) et appréciative (nécessité d'un examen au cas par cas). Son application repose donc sur la justification des choix d'aménagement retenus par les collectivités, sur l'appréciation qu'en font les services de l'État au regard notamment des dispositions particulières au littoral et, le cas échéant, les tribunaux administratifs* »*.

• Les précautions d'emploi

Les développements figurant dans ce guide ne peuvent être lus et compris indépendamment d'autres notions de la loi littoral qui n'ont pas donné lieu à une analyse spécifique au sein de ce guide : par exemple la notion de « coupure d'urbanisation », celle de « capacité d'accueil »... L'instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme peut, à ce sujet, apporter d'utiles précisions.

La lecture et l'application des principales dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral doivent aussi être faites avec celles des autres règles d'urbanisme applicables et notamment celles de la loi dite « ALUR ». À titre d'illustration, ce n'est pas parce qu'un espace urbanisé est susceptible de recevoir la qualification de « village » au sens de la loi littoral qu'il doit ou peut obligatoirement faire l'objet d'une extension de l'urbanisation. Une telle extension de l'urbanisation sera compromise si, par exemple, ce « village » est entouré de réservoirs de biodiversité qu'il convient de préserver strictement.

Au demeurant, il convient de conserver à l'esprit deux idées importantes :

- d'une part, jusqu'à aujourd'hui, les principales dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme. Ainsi, en cas de méconnaissance de la loi littoral, une autorisation d'urbanisme sera annulée même si elle est pleinement conforme au document d'urbanisme¹ ;
- d'autre part, cela n'empêche pas de considérer que la conformité à la loi littoral de certains partis d'aménagement communaux et intercommunaux est plus aisée à démontrer à l'échelle d'un PLU, d'un PLU intercommunal voire d'un SCOT qu'à l'échelle d'un projet donné. Le travail d'anticipation et d'approche globale des projets dans le cadre d'un document d'urbanisme et celui de justification du parti d'aménagement adopté qui l'accompagne, sont essentiels dans la mise en œuvre de la loi littoral.

À ce dernier égard, il convient d'indiquer que le SCOT met en œuvre les équilibres recherchés par la loi littoral, à l'échelle de son territoire. La compatibilité du SCOT avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral s'apprécie donc à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions, et non pas en examinant isolément les orientations arrêtées en ce qui concerne tel ou tel point du territoire couvert, au regard des dispositions législatives de protection du littoral².

C'est en principe uniquement en l'absence de SCOT que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral³.

Cette règle ne vaut toutefois que si :

- le SCOT comporte des dispositions adaptant avec suffisamment de précision celles de la loi littoral ;
- les orientations du document ne sont pas entachées d'illégalité⁴.

Enfin, le présent guide tient compte de la recodification opérée par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du Code de l'urbanisme. Des tableaux de concordance ancienne/nouvelle référence et nouvelle/ancienne référence figurent sur le site Légifrance⁵.

(1) CE, 15 octobre 1999, n° 198578 et 198579.

(2) Voir par exemple à ce sujet CAA Marseille, 23 juillet 2014, n° 12MA00268.

(3) Article L. 131-7 du Code de l'urbanisme.

(4) La jurisprudence semble d'ailleurs être en train d'évoluer, en consacrant désormais le fait que les auteurs des plans locaux d'urbanisme doivent s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration de ces documents sont compatibles avec les directives territoriales d'aménagement ou, en leur absence, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières, notamment, au littoral ; qu'en outre, en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable, il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet soit, lorsque le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, avec les éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions, soit, dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral (CE, 9 novembre 2015, « Commune de Porto-Vecchio », n° 372531).

(5) <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification/Tables-de-concordance/Code-de-l-urbanisme>.



1. La règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants



Les croquis du présent guide ont été conçus uniquement pour permettre au lecteur de se représenter concrètement et simplement la portée des développements écrits qu'ils illustrent. Ils ne doivent pas être interprétés indépendamment du texte et en dehors des notions traitées.

1. La règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants

(L.121-8 du Code de l'urbanisme)



Que dit-elle ?

L'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme fixe la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants selon la rédaction suivante : *« L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».*

Cette règle connaît trois exceptions.

La première est prévue par l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme : *« les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ».*

La seconde est prévue par l'article L. 121-11 du Code de l'urbanisme et concerne *« la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus ».*

La troisième est spécifique aux éoliennes. L'article L. 121-12 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que ne sont pas soumis à la règle d'urbanisation en continuité les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent *« lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ».*

Dans ce cas, cet article ajoute : *« Ils peuvent être implantés après délibération favorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée par l'ouvrage, et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces ouvrages ne peuvent pas être implantés s'ils sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. La dérogation mentionnée au premier alinéa s'applique en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article L. 321-2 du Code de l'environnement. Le plan local d'urbanisme peut adapter, hors espaces proches du rivage, la largeur de la bande d'un kilomètre ».*

Par ailleurs, il est permis de déroger de façon plus générale à la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants lorsqu'il s'agit d'installations, de constructions, d'aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance et que leur localisation répond à une nécessité technique impérative (article L. 121-4 du Code de l'urbanisme).

À titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent aussi être autorisées par dérogation à cette règle (article L. 121-5 du Code de l'urbanisme).

Comment s'applique-t-elle ?

La règle ne concerne que les extensions de l'urbanisation

De façon générale, la notion d'extension de l'urbanisation correspond à toute forme d'urbanisation (habitat, activité économique, installation de type éolienne, parc de stationnement...), réalisée en dehors d'un espace déjà urbanisé⁶.

Cependant, la notion d'extension de l'urbanisation exclut les opérations de faible dimension, tels des ouvrages techniques (station de pompage, bassin de lagunage...). La réalisation d'une construction nouvelle est en principe constitutive d'une extension de l'urbanisation. En revanche, échappe à cette notion l'extension d'une construction existante, au sens de la jurisprudence administrative⁷.

Une construction nouvelle simplement accolée à une construction existante n'est pas une extension de cette construction existante.

Fig.1.1 : Construction nouvelle

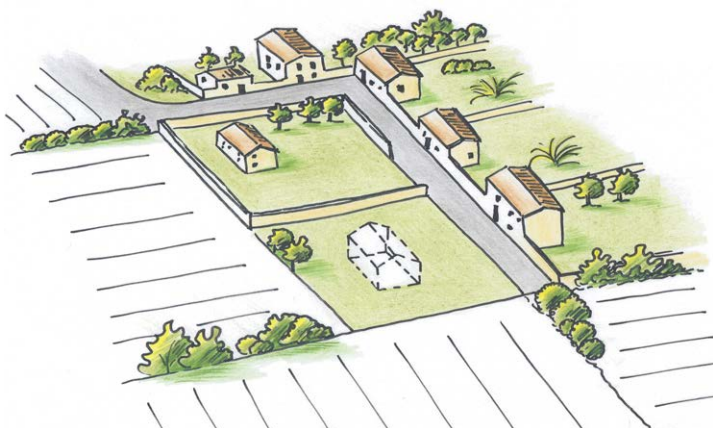


Fig.1.2 : Extension

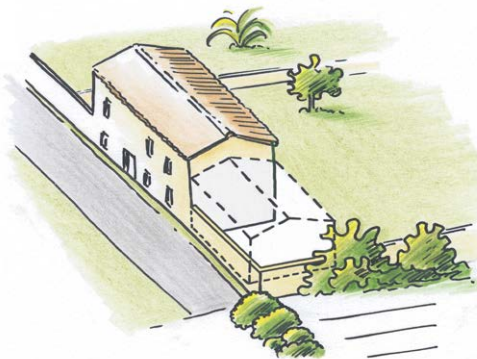
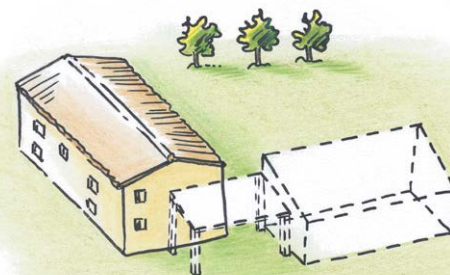


Fig.1.3 : Construction nouvelle reliée artificiellement à une construction existante



(6) Selon le Conseil d'Etat, le législateur a entendu interdire toute construction isolée dans les communes littorales et a limitativement énuméré les dérogations à cette règle (CE, 14 novembre 2012, n° 34778). La construction d'éoliennes doit ainsi être regardée comme une extension de l'urbanisation.

(7) Les juridictions administratives apprécient la notion d'extension d'une construction existante, en la distinguant de celle de construction nouvelle, et ce, à la lumière d'un faisceau d'indices : surface de l'extension par rapport à celle de la construction initiale, destination des surfaces construites, lien fonctionnel entre l'extension et la construction existante, etc.

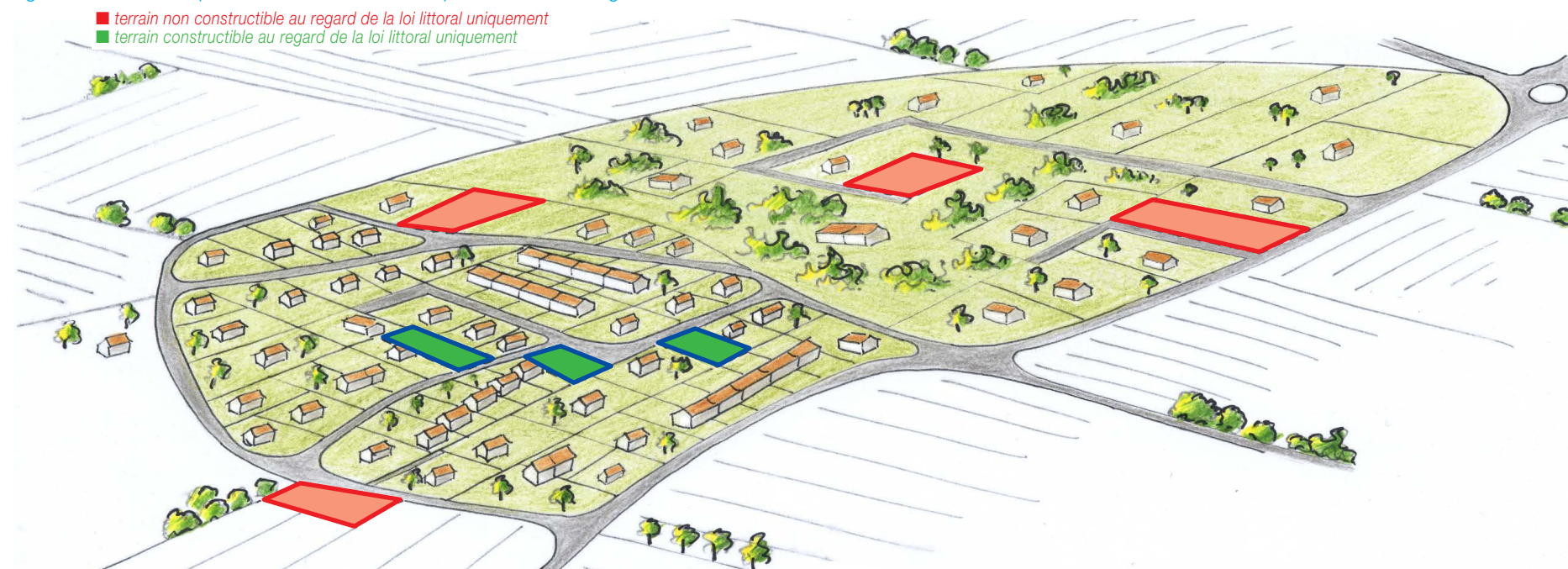
Le cas particulier des extensions de l'urbanisation envisagées au sein d'espaces déjà urbanisés

De façon plus spécifique, se pose la question de savoir ce qu'est une extension de l'urbanisation lorsque celle-ci est réalisée au sein d'un espace où existent déjà des constructions, des aménagements, des installations...

Trois cas de figure peuvent être distingués⁸ :

- les agglomérations et les villages, au sein desquels une construction nouvelle ne constitue pas une extension de l'urbanisation ;
- les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, au sein desquelles, là encore, une construction nouvelle ne constitue pas une extension de l'urbanisation ;
- les autres espaces, y compris ceux d'urbanisation diffuse comme les hameaux⁹, au sein desquels une construction nouvelle constitue une extension de l'urbanisation.

Fig.1.4 : Notion d'espace urbanisé caractérisé par une densité significative de constructions



(8) Selon le Conseil d'Etat, en effet, les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais (...) en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages (CE, 9 novembre 2015, « Commune de Porto-Vecchio », n° 372531).

(9) Parce que le Conseil d'Etat considère qu'aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations et villages, la réalisation de constructions nouvelles au sein des hameaux n'est pas permise dès lors que ces hameaux correspondent à des espaces faiblement bâtis. De surcroît, selon l'article L. 151-13 du Code de l'urbanisme, le règlement ne peut qu'à titre exceptionnel délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisées notamment les constructions.

Ne peut pas être qualifié de « zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions » :

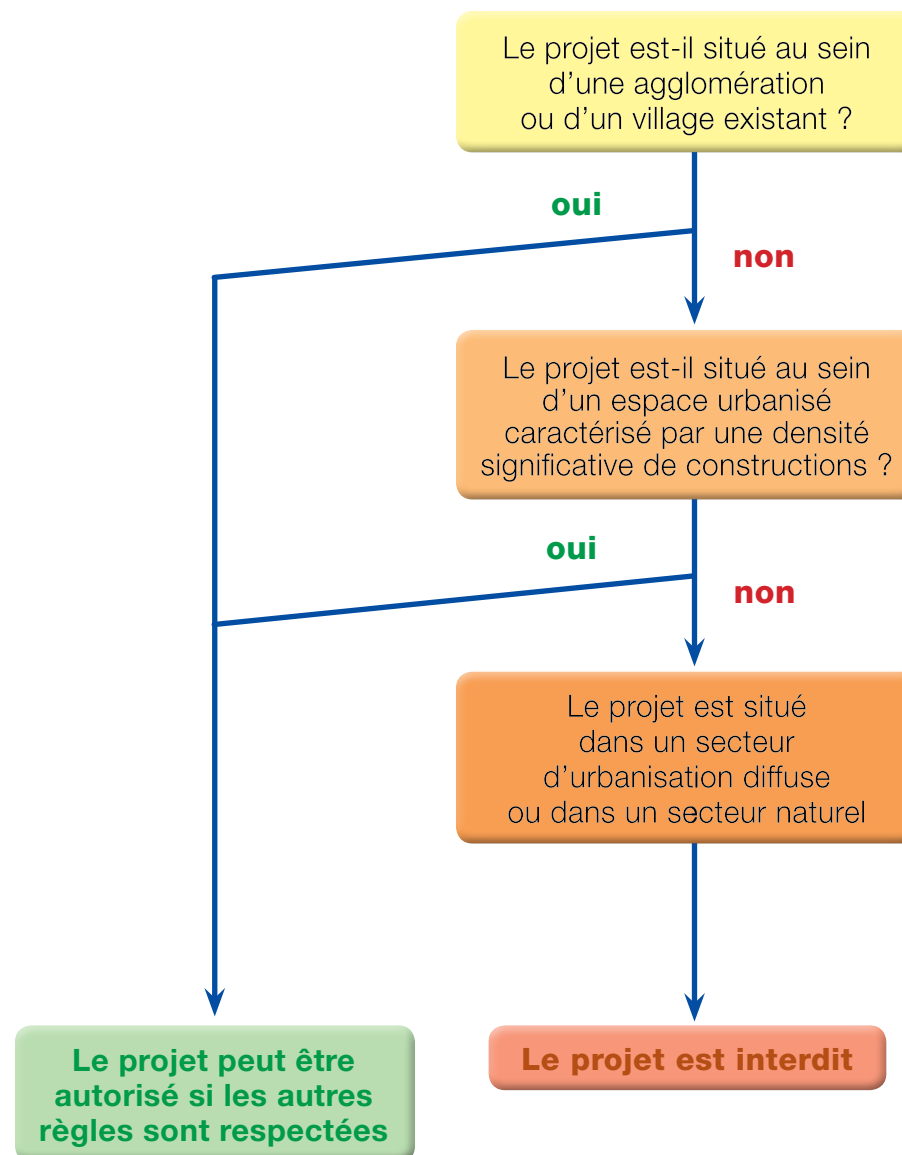
- un espace naturel même s'il a été artificialisé par la réalisation d'infrastructures publiques ou privées, par la réalisation de quelques installations, aménagements, ouvrages... ;
- un espace accueillant une ou quelques constructions isolées ;
- un espace accueillant des constructions dispersées le long d'un linéaire ;
- l'essaimage de constructions diffuses, sans organisation, de faible densité, au sein desquelles les possibilités de construire sont nombreuses.

La notion de « zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions » doit par ailleurs être appréciée en considération d'un faisceau d'indices :

- le nombre de constructions, en tenant compte de la morphologie urbaine des territoires concernés ;
- la densité et la compacité de l'espace construit, l'espace urbanisé n'offrant que quelques possibilités résiduelles limitées (à l'exclusion des vides urbains) de constructions en son sein ;
- les réseaux existants (voirie, eau, électricité, assainissement...), qui doivent permettre la densification sans travaux supplémentaires sur ces réseaux.

Le périmètre de la « zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions » s'arrête là où des ruptures d'urbanisation apparaissent, ainsi que cela est précisé dans les paragraphes qui suivent (voir page 13 et suivantes : L'urbanisation doit se réaliser en continuité...).

Schéma 1 : Les questions à se poser pour appliquer la règle d'urbanisation en continuité selon le type d'espace concerné



L'urbanisation doit se réaliser soit en continuité...

La notion de continuité s'apprécie par rapport aux constructions existantes et non par rapport au parcellaire.

Elle n'admet pas de rupture d'urbanisation entre un projet et l'agglomération ou le village existant.

Une rupture peut résulter de la présence d'un espace non bâti ou faiblement bâti, mais aussi de la présence d'une séparation physique (route, boisement, cours d'eau...).

En ce qui concerne le cas d'un projet séparé de l'agglomération ou du village existant par un espace non bâti, l'appréciation doit avoir lieu au regard des dernières emprises des bâtiments existants.

La continuité ne pourra pas être retenue si, par rapport à la limite de l'agglomération ou du village existant, l'implantation du projet est éloignée en ne respectant pas le rythme d'implantation des constructions existantes dans l'espace concerné, sans pouvoir excéder une distance d'une cinquantaine de mètres.

Fig.1.5 : Projet séparé de l'agglomération ou du village existant par un espace non bâti



Fig.1.6 : Projet séparé de l'agglomération ou du village existant par une route



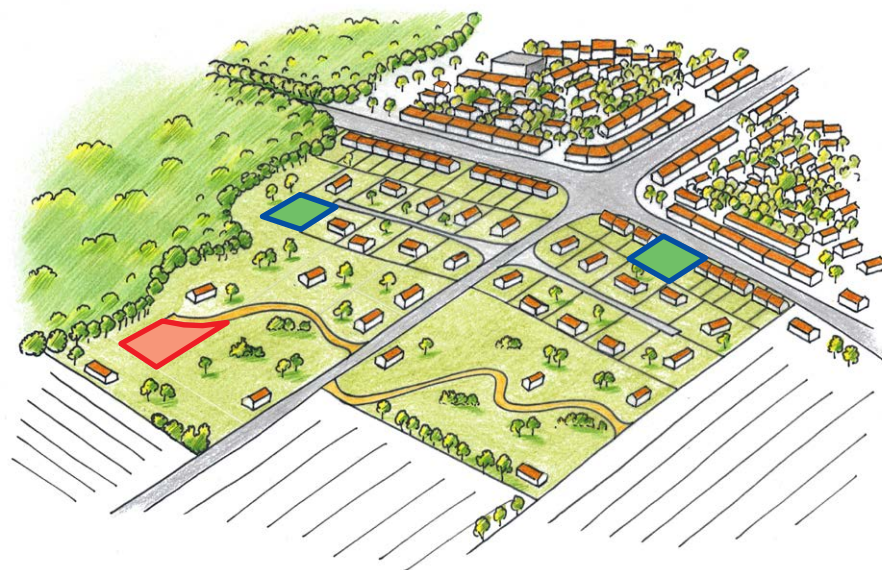
■ terrain non constructible au regard de la loi littoral uniquement

Fig.1.7 : Secteur où la route n'est pas une limite mais est englobée dans l'urbanisation



■ terrain non constructible au regard de la loi littoral uniquement
■ terrain constructible au regard de la loi littoral uniquement

Fig.1.8 : Village qui se prolonge par un secteur d'urbanisation diffuse



En ce qui concerne le cas d'un projet séparé de l'agglomération ou du village par une limite physique de type route ou autre, cette limite constitue en principe une rupture de continuité.

Si la voie n'est pas une barrière mais au contraire un lien entre, d'une part, l'agglomération ou le village et, d'autre part, l'espace qui se situe au-delà de cette voie, compte tenu de la présence d'un ou de rond(s)-point(s) par exemple, elle restera, en principe, une rupture d'urbanisation. Il en ira différemment si des constructions en nombre suffisant sont déjà édifiées au-delà de cette voie de telle sorte qu'il puisse être considéré que la voie n'est pas une limite à l'urbanisation mais est englobée dans l'agglomération ou dans le village existant.

En ce qui concerne le cas d'une agglomération ou d'un village existant qui se prolonge par un secteur d'urbanisation diffuse, une limite doit être posée à l'agglomération ou au village qui ne soit pas celle du secteur d'urbanisation diffuse.

Autrement dit, en pareil cas de figure, il convient de distinguer l'espace urbanisé, à proprement parler, du secteur d'urbanisation diffuse. Pour ce faire, sont à mettre en œuvre les critères dégagés pour qualifier la notion d'espaces urbanisés, rappelés juste avant, critères qui sont à pondérer ici au regard de la distance qui sépare le terrain d'implantation d'un projet avec la centralité du village ou de l'agglomération.

Plus la distance sera importante et plus les critères de qualification de l'espace urbanisé seront appliqués de façon stricte. Moins la distance sera importante et moins les critères de qualification d'espaces urbanisés seront appliqués de façon stricte¹⁰.

Enfin, il faut souligner que la notion de continuité peut parfaitement s'apprécier par rapport à l'urbanisation située sur une commune voisine, qu'elle soit ou non littorale.

(10) Voir en particulier à ce sujet CE, 19 juin 2013, n° 342061.

... avec une agglomération ou un village existant...

Pour recevoir la qualification de «village», un espace urbanisé doit répondre à l'ensemble des critères suivants :

- existence d'un noyau traditionnel ;
- nombre de constructions significatif en faisant un ensemble urbanisé constitué ;
- organisation urbaine autour d'une centralité et de voiries ;
- lieu de vie collectif existant ou ayant existé.

Un ensemble urbanisé dont l'organisation ne permet d'accueillir des résidents que de façon saisonnière ne peut recevoir la qualification d'agglomération ou de village.

En ce qui concerne la notion d'agglomération, il s'agit de toutes les urbanisations d'une taille supérieure. Cela concerne essentiellement : un ensemble de maisons d'habitation excédant sensiblement la taille d'un village et qui est doté des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent habituellement un bourg et bien sûr une ville.

... soit en hameau nouveau intégré à l'environnement

Un hameau nouveau intégré à l'environnement est une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales ¹¹. Un hameau nouveau intégré à l'environnement doit être expressément prévu par le document local d'urbanisme applicable ¹².

À l'image des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées susceptibles d'être prévus par les plans locaux d'urbanisme en zone A et N, un hameau nouveau intégré à l'environnement ne peut être délimité dans un document local d'urbanisme qu'à titre exceptionnel ¹³.

La dérogation pour les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées

Pour apprécier si une activité agricole ou forestière est incompatible avec le voisinage des zones habitées, il convient de procéder à l'analyse très concrète des effets du projet sur le voisinage, sans forcément s'arrêter aux règles de distance imposées juridiquement par un quelconque acte réglementaire.

Quant à la notion de constructions et installations liées aux activités agricoles ou forestières, elle peut être appréciée en tenant compte de la nature agricole et forestière des bâtiments et installations mais aussi, le cas échéant, des bâtiments qui peuvent en constituer un accessoire nécessaire et indispensable, comme le logement de l'agriculteur.

(11-12) CE, 3 avril 2014, Commune de Bonifacio, n° 360902.

(13) En effet, selon l'article L. 151-13 du Code de urbanisme, le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : - 1° Des constructions ; - 2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; - 3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

À quoi s'applique-t-elle ?

La règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants s'applique dans un rapport de compatibilité aux SCOT et, en l'absence de SCOT ou si le SCOT est incomplet ou illégal, aux PLU.

La règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants s'applique dans un rapport de conformité aux autorisations individuelles d'urbanisme¹⁴.

Elle s'applique à l'intégralité du territoire communal des communes soumises à la loi littoral.

La règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants s'applique cumulativement avec les autres règles de la loi littoral et notamment la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, la règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres...

Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?

Dans les schémas de cohérence territoriale

Il est nécessaire d'identifier les villages et les agglomérations au sein du rapport de présentation des SCOT, en justifiant cette identification par rapport aux critères de qualification précédemment exposés.

Il est nécessaire d'explicitier, dans la partie écrite du document d'orientation et d'objectifs d'un SCOT, le principe d'extension en continuité des agglomérations et des villages, notamment en reprenant les réflexions rappelées juste avant qui concernent notamment la notion d'espaces urbanisés, la notion de continuité, la notion d'activité agricole incompatible avec le voisinage des zones habitées...

Il est également nécessaire de traduire spatialement, dans la partie graphique du document d'orientation et d'objectifs d'un SCOT, la mise en œuvre de ces réflexions à l'échelle du périmètre de SCOT.

Enfin, bien évidemment, le rapport de présentation doit consacrer un volet à la justification de la prise en compte, par le SCOT, de la règle d'urbanisation en continuité des villages et des agglomérations.

(14) La jurisprudence semble s'infléchir à ce sujet en consacrant désormais le fait que c'est uniquement en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L.146-1 du Code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet soit, lorsque le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, avec les éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L.146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions, soit, dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral (CE, 9 novembre 2015, «Commune de Porto-Vecchio», n° 372531).

Dans les plans locaux d'urbanisme

La méthodologie d'élaboration d'un PLU doit inclure, à un stade suffisamment précoce de la procédure, une identification des zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions et une délimitation de ces parties urbanisées.

Cette délimitation ne doit pas tenir compte du parcellaire mais de la situation réelle des lieux (artificialisation ou non des lieux).

De même, à un stade suffisamment précoce de la procédure, doivent être identifiées, parmi ces parties urbanisées, les agglomérations et les villages.

Ce travail peut utilement faire l'objet d'une restitution formelle dans l'état initial de l'environnement compris dans le rapport de présentation du PLU. Une cartographie des espaces urbanisés peut être insérée dans ce document.

En ce qui concerne le règlement graphique du PLU, les villages et les agglomérations sont classés en zone U et leur(s) extension(s) en zone AU.

Les espaces urbanisés sont classés en zone U, avec une possibilité de quelques constructions nouvelles en densification.

Les secteurs d'urbanisation diffuse sont en principe classés en zones N ou A avec uniquement la possibilité d'y réaliser des extensions de constructions existantes (extensions des bâtiments d'habitation existants en N ou A en vertu des dispositions de l'article L.151-12

du Code de l'urbanisme) et des constructions dites « dérogatoires » comme les constructions agricoles susceptibles d'être autorisées en discontinuité.

Le reste du territoire est classé en zone A ou N avec les mêmes droits à construire que ceux fixés au sein des secteurs d'urbanisation diffuse.

En ce qui concerne le règlement, une attention particulière doit être portée aux activités agricoles et forestières réalisées en discontinuité. Le règlement ne peut en effet autoriser ces constructions qu'en dehors des espaces proches du rivage. Cela ne concerne que les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Par ailleurs, la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants ne s'oppose pas à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié, sauf si le PLU en dispose autrement ¹⁵.

Le rapport de présentation du PLU doit quant à lui justifier la prise en compte par ce document de la règle d'urbanisation en continuité des villages et des agglomérations. Doivent être justifiés les agglomérations et les villages identifiés. Doit être justifiée la délimitation des « zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions ». Doivent être justifiées les extensions de l'urbanisation situées en continuité des agglomérations et villages. Doivent être justifiées les règles contenues dans le règlement au regard de la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants.

(15) Voir en ce sens CAA Marseille, 7 mai 2010, n° 08MA01778.

2. La règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage



Les croquis du présent guide ont été conçus uniquement pour permettre au lecteur de se représenter concrètement et simplement la portée des développements écrits qu'ils illustrent. Ils ne doivent pas être interprétés indépendamment du texte et en dehors des notions traitées.

2. La règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (L.121-13 du Code de l'urbanisme)



Que dit-elle ?

L'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme fixe la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Cette règle soumet l'extension de l'urbanisation à une condition de fond : que cette extension de l'urbanisation soit « *limitée* ».

Cette règle soumet par ailleurs l'extension de l'urbanisation à une condition de forme : cette extension de l'urbanisation doit être « *justifiée et motivée* » dans le plan local d'urbanisme, « *selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ».

Un tel formalisme n'est pas applicable « *lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord* ».

Par ailleurs, il est permis de déroger de façon plus générale à la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage lorsqu'il s'agit d'installations, de constructions, d'aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance et que leur localisation répond à une nécessité technique impérative (article L. 121-4 du Code de l'urbanisme).

À titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent aussi être autorisées par dérogation à cette règle (article L. 121-5 du Code de l'urbanisme).

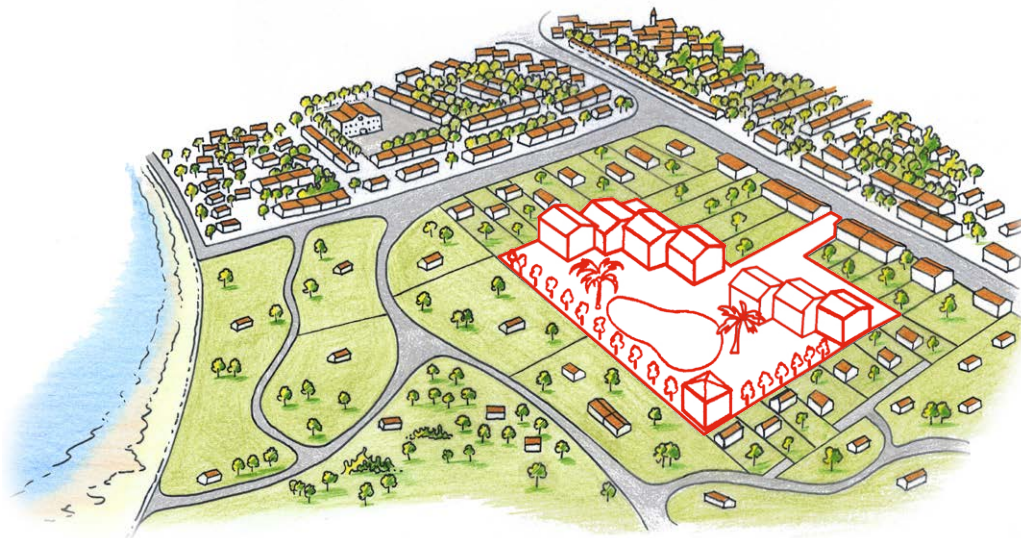
Comment s'applique-t-elle ?

La règle ne s'applique qu'au sein des espaces proches du rivage

La jurisprudence a fixé les critères permettant d'appréhender la notion d'espace proche du rivage¹⁶, à savoir :

- un critère de distance par rapport au rivage ;
- un critère de covisibilité terre/mer ou mer/terre ;
- un critère lié à la configuration des espaces séparant l'assiette foncière du rivage.

Fig.2 : Projet situé au sein d'un espace urbanisé modifiant de façon importante les caractéristiques d'un quartier



(16) Voir notamment CE, 3 mai 2004, Lucien Barrière, n° 251534.

(17) Les juridictions administratives apprécient la notion d'extension d'une construction existante par rapport à celle de construction nouvelle à la lumière d'un faisceau d'indices : surface de l'extension par rapport à celle de la construction initiale, destination des surfaces construites, lien fonctionnel entre l'extension et la construction existante, etc.

(18) CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or, n° 264315.

La règle ne concerne que les extensions de l'urbanisation

De façon générale, la notion d'extension de l'urbanisation correspond à toute forme d'urbanisation (habitat, activité économique, installation de type éolienne, parc de stationnement...), réalisée en dehors d'un espace déjà urbanisé.

Par ailleurs, la notion d'extension de l'urbanisation exclut les opérations de faible dimension, tels des ouvrages techniques...

La réalisation d'une construction nouvelle est en principe constitutive d'une extension de l'urbanisation. En revanche, échappe à cette notion l'extension d'une construction existante, au sens de la jurisprudence administrative¹⁷.

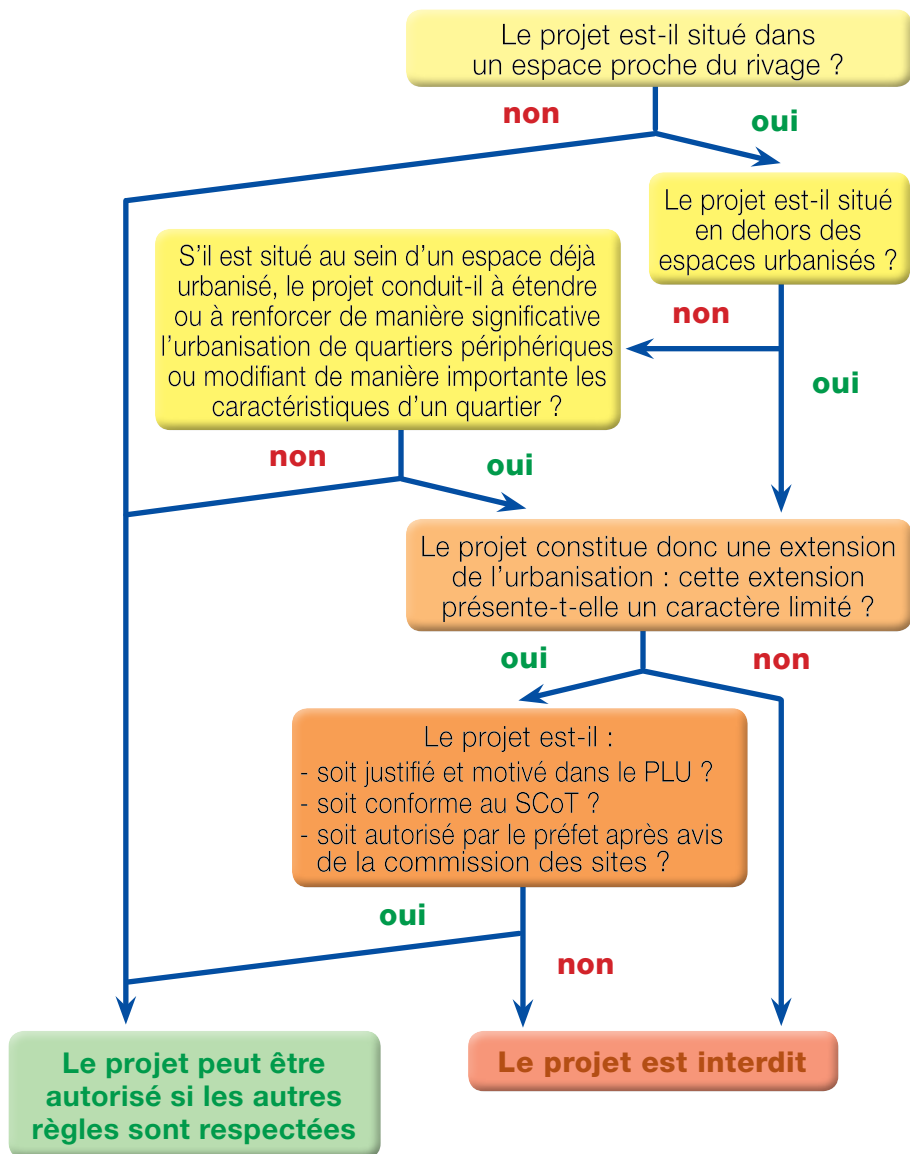
Le cas particulier des extensions de l'urbanisation envisagées au sein d'espaces déjà urbanisés

De façon plus spécifique, se pose la question de savoir si un projet constitue une extension de l'urbanisation lorsque celui-ci est réalisé au sein d'un espace où existent déjà des constructions, des aménagements, des installations...

Si cet espace ne répond pas à la notion de « zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions », expliquée en page 12 du présent guide, le projet sera constitutif d'une extension de l'urbanisation.

Si l'espace en question répond à la notion de « zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions », expliquée en page 12 du présent guide, le projet ne sera constitutif d'une extension de l'urbanisation que s'il correspond à une opération conduisant à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou modifiant de manière importante les caractéristiques d'un quartier¹⁸.

Schéma 2 : Les questions à se poser pour appliquer la règle d'urbanisation dans les espaces proches du rivage



L'extension de l'urbanisation doit présenter un caractère « limité »

La jurisprudence permet de dégager un faisceau d'indices pour apprécier au cas par cas le caractère « limité » d'une extension de l'urbanisation¹⁹, à savoir :

- un critère lié à l'implantation, à la situation du projet ;
- un critère lié au volume, à la surface du projet ;
- un critère lié à la densité du projet ;
- un critère lié à la destination du projet ;
- un critère lié à la topographie de l'espace concerné.

De façon générale, sont interdites les opérations qui créent une rupture de proportion importante au sein du tissu urbain avoisinant.

La règle exige que l'extension de l'urbanisation soit justifiée selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau

Cette justification correspond à une motivation, dans le rapport de présentation du PLU, relative aux raisons qui ont présidé au choix de l'emplacement du projet. La motivation doit donc être explicite et spécifique à chaque secteur ou sous-secteur.

Y compris lorsqu'il est considéré que l'urbanisation serait conforme aux dispositions d'un SCOT ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer, il est conseillé que le plan local d'urbanisme justifie l'extension de l'urbanisation selon les critères légaux.

(19) Voir notamment CE, 2 octobre 2006, n° 271327.

À quoi s'applique-t-elle ?

La règle d'extension limitée des espaces proches du rivage s'applique dans un rapport de compatibilité aux SCOT et, en l'absence de SCOT ou si le SCOT est incomplet ou illégal, aux PLU.

La règle d'extension limitée des espaces proches du rivage s'applique dans un rapport de conformité aux autorisations individuelles d'urbanisme²⁰.

S'agissant des communes estuariennes, elle s'applique uniquement au sein des espaces situés en aval de la limite transversale de la mer.

La règle d'extension limitée des espaces proches du rivage s'applique cumulativement avec les autres règles de la loi « littoral » et notamment la règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants, la règle de préservation des espaces littoraux remarquables, la règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres...

Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?

Dans les schémas de cohérence territoriale

Il n'est pas opportun de définir « à la parcelle » la limite des espaces proches du rivage au sein des documents graphiques du document d'orientation et d'objectifs du SCOT. En revanche, une localisation de ces espaces paraît nécessaire, graphiquement, selon une méthode qui ne permet pas d'appréhender les limites précises de ces espaces.

Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT doit expliciter la méthode à retenir par les documents d'urbanisme pour délimiter les espaces proches du rivage.

Le document d'orientation et d'objectifs se doit également d'explicitier les notions précitées conformément aux éclairages apportés par la jurisprudence (notion d'espace proche du rivage, notion d'extension limitée...).

Enfin, comme pour toutes les autres notions de la loi « littoral », le rapport de présentation doit contenir les justifications appropriées. Il faut noter à ce dernier sujet qu'à l'égard de cette règle plus particulièrement, la compatibilité du SCOT avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral s'apprécie à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions²¹, ce qui peut permettre de lever tout ou partie des difficultés juridiques que poserait la réalisation d'un projet à l'échelle communale.

(20) La jurisprudence semble s'infléchir à ce sujet en consacrant désormais le fait que c'est uniquement en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L.146-1 du Code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet soit, lorsque le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, avec les éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L.146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions, soit, dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral (CE, 9 novembre 2015, « Commune de Porto-Vecchio », n° 372531).

(21) Voir par exemple à ce sujet CAA Marseille, 23 juillet 2014, n° 12MA00268.

Dans les plans locaux d'urbanisme

Il convient de faire apparaître la délimitation des espaces proches du rivage très expressément sur le document graphique, au moyen d'un trait constituant cette limite.

En ce qui concerne les espaces urbanisés, il ne s'agit pas de les enlever systématiquement des espaces proches du rivage mais de les délimiter dans une profondeur qui tienne compte du critère précité relatif à la configuration des espaces séparant l'assiette foncière du rivage. En pratique, au sein d'un espace urbanisé, seul un premier rideau de constructions, sera inclus dans les espaces proches du rivage. La profondeur de ce rideau de constructions doit être appréciée au cas par cas en fonction de la configuration des lieux.

Le règlement du PLU doit comporter les règles (hauteur, prospect...) qui permettent de garantir que seules des extensions limitées de l'urbanisation sont autorisées au sein de ces zones.

Par ailleurs, la règle d'extension limitée de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage ne s'oppose pas à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié, sauf si le PLU en dispose autrement ²².

En zone A et N, le règlement du PLU doit distinguer les espaces proches du rivage des autres espaces. En effet, ce n'est qu'en dehors des espaces proches du rivage que le règlement peut autoriser, en discontinuité, les activités agricoles incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Le rapport de présentation doit pour sa part comporter les justifications habituelles en ce qui concerne la compatibilité du PLU à la règle d'extension limitée de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage et notamment :

- la justification de la limite des espaces proches du rivage ;
- la justification des extensions de l'urbanisation envisagées au sein de ces espaces ;
- la justification du caractère limité de ces extensions...

(22) Voir en ce sens CAA Marseille, 7 mai 2010, n° 08MA01778.

3. La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres



Les croquis du présent guide ont été conçus uniquement pour permettre au lecteur de se représenter concrètement et simplement la portée des développements écrits qu'ils illustrent. Ils ne doivent pas être interprétés indépendamment du texte et en dehors des notions traitées.

3. La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres (L.121-16 du Code de l'urbanisme)



Que dit-elle ?

La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres est fixée par l'article L. 121-16 du Code de l'urbanisme, la loi énonçant à ce sujet qu'« *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement* ». L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale (article L. 121-18 du Code de l'urbanisme).

À noter que l'article L. 121-19 du Code de l'urbanisme ouvre la possibilité au plan local d'urbanisme de « *porter la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article L. 121-16 à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient* ».

Cette règle connaît une exception.

L'article L.121-17 du Code de l'urbanisme prévoit que peuvent être réalisées dans la bande des 100 mètres, en dehors des espaces urbanisés, les « *constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ». L'atterrage des canalisations et leurs jonctions

entrent dans le champ de cette exception, « *lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 121-4 du Code de l'énergie* », dès lors que « *les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages électriques sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental* » et que « *la réalisation des constructions, installations, canalisations et jonctions mentionnées au présent article est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement* ».

Par ailleurs, il est permis de déroger de façon plus générale à la règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres lorsqu'il s'agit d'installations, de constructions, d'aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance et que leur localisation répond à une nécessité technique impérative (article L. 121-4 du Code de l'urbanisme).

À titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent aussi être autorisées par dérogation à cette règle (article L. 121-5 du Code de l'urbanisme).

Comment s'applique-t-elle ?

La règle concerne les constructions et installations

La notion de « construction ou installation » correspond à toute forme d'urbanisation. Elle est ainsi bien plus large que la notion d'extension de l'urbanisation. Elle inclut toutes les opérations y compris celles de faible importance (extension d'une maison d'habitation, changement de destination...), sauf les travaux mineurs (exhaussement d'un mur, ravalement de façade, modification ou création d'ouvertures...).

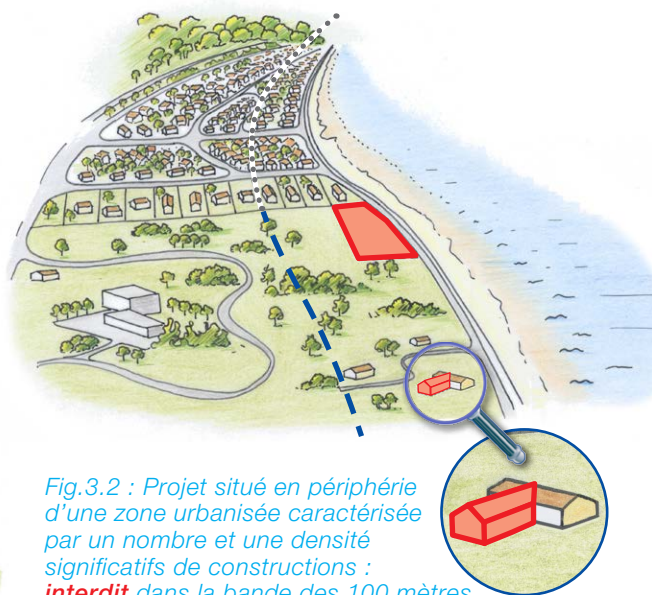
Les installations saisonnières en bord de mer ne semblent pas devoir déroger au principe d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés, sauf en ce qui concerne les installations précaires.

Les constructions saisonnières ne sont en effet pas dispensées du respect des règles d'urbanisme. En revanche, une construction soumise à formalités au titre du Code de l'urbanisme (permis, déclaration préalable...), qui ne satisfait pas aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire²³.

Fig.3.1 : Projet situé au sein d'un espace d'urbanisation diffuse : **interdit** dans la bande des 100 mètres



Fig.3.2 : Projet situé en périphérie d'une zone urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions : **interdit** dans la bande des 100 mètres



■ terrain non constructible au regard de la loi littoral uniquement
■ terrain constructible au regard de la loi littoral uniquement

Fig.3.3 : Projet situé au sein d'une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions : **autorisé** dans la bande des 100 mètres



(23) Selon l'article L. 433-1 du Code de l'urbanisme : une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre.

La règle pose un principe d'inconstructibilité en dehors des parties urbanisées

Un espace urbanisé est un espace caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions²⁴.

Ne peut pas être qualifié d'« espace urbanisé, caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions » :

- un espace naturel même s'il a été artificialisé par la réalisation d'infrastructures publiques ou privées, par la réalisation de quelques installations, aménagements, ouvrages... ;
- un espace accueillant une ou quelques constructions isolées ;
- un espace accueillant des constructions dispersées le long d'un linéaire ;
- l'essaimage de constructions diffuses, sans organisation, de faible densité, au sein desquelles les possibilités de construire sont nombreuses.

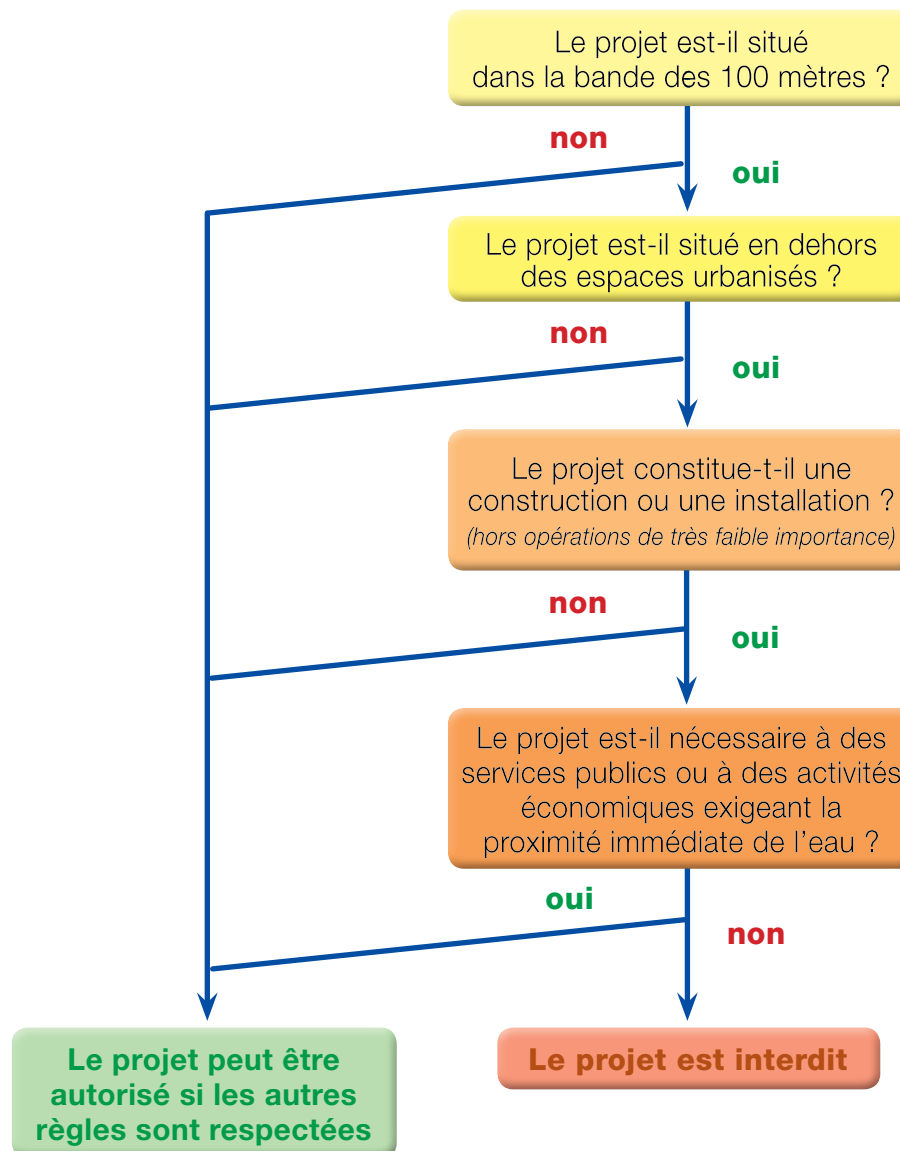
La notion de « zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions », doit par ailleurs être appréciée en considération d'un faisceau d'indices :

- le nombre de constructions, en tenant compte de la morphologie urbaine des territoires concernés ;
- la densité et la compacité de l'espace construit, l'espace urbanisé n'offrant que quelques possibilités résiduelles limitées (à l'exclusion des vides urbains) de constructions en son sein ;
- les réseaux existants (voirie, eau, électricité, assainissement...), qui doivent permettre la densification sans travaux supplémentaires sur ces réseaux.

L'espace à prendre en considération pour déterminer si un projet de construction se situe dans une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions est constitué par l'ensemble des espaces entourant le sol sur lequel doit être édifiée la construction envisagée ou proche de celui-ci²⁵.

(24-25) CAA Nantes, 1^{er} juin 2015, n° 14NT01269 et n° 14NT01268.

Schéma 3 : Les questions à se poser pour appliquer la règle d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres



À quoi s'applique-t-elle ?

La règle ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau

La notion d'activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau inclut uniquement les constructions et installations qui ne peuvent pas être éloignées du rivage : une ferme aquacole, un atelier de marayage, un établissement conchylicole, des installations destinées aux loisirs nautiques... Il s'agit des constructions et installations qui n'ont plus de raison d'être si elles sont éloignées du rivage.

Ont pu être jugés comme n'entrant pas dans cette catégorie : un parking, un hôtel, un abri à bateaux, un port à sec, un restaurant, des logements...

La notion de constructions ou installations nécessaires à des services publics inclut uniquement les services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau : un poste de secours, des toilettes publiques, des cheminements piétonniers, une base nautique, des travaux portuaires...

La réalisation de ces constructions ou installations par dérogation à la règle d'inconstructibilité est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement.

La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres du rivage s'applique dans un rapport de compatibilité aux SCOT et, en l'absence de SCOT ou si le SCOT est incomplet ou illégal, aux PLU.

La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres du rivage s'applique dans un rapport de conformité aux autorisations individuelles d'urbanisme²⁶.

Elle s'applique uniquement dans la bande des 100 mètres par rapport au rivage de la mer. Cette règle ne s'applique donc pas aux rivages du domaine public fluvial.

La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres s'applique cumulativement avec les autres règles de la loi « littoral » et notamment la règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants, la règle d'extension limitée au sein des espaces proches du rivage, la règle de préservation des espaces littoraux remarquables...

(26) La jurisprudence semble s'infléchir à ce sujet en consacrant désormais le fait que c'est uniquement en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L.146-1 du Code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet soit, lorsque le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, avec les éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L.146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions, soit, dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral (CE, 9 novembre 2015, « Commune de Porto-Vecchio », n° 372531).

Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?

Dans les schémas de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale peut utilement rappeler le régime juridique de la bande littorale des 100 mètres au travers de son document d'orientation et d'objectifs, en explicitant les notions utiles : notion de bande des 100 mètres, notion d'espace urbanisé, notion de construction et d'installation...

Le rapport de présentation du SCOT devra bien évidemment justifier de la compatibilité de ces dispositions à la loi littoral.

Dans les plans locaux d'urbanisme

Les délimitations des espaces urbanisés pour la mise en œuvre du principe d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages, doivent servir à la mise en œuvre du régime juridique de la bande des 100 mètres.

En dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres, le document graphique du PLU doit faire figurer une zone A ou N qui ne permet pas la réalisation de constructions ou d'installations en dehors de celles autorisées par exception ou par dérogation à la règle d'inconstructibilité.

Par ailleurs, la règle d'inconstructibilité au sein de la bande des 100 mètres ne s'oppose pas à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié, sauf si le PLU en dispose autrement²⁷.

Le rapport de présentation doit comporter toutes les justifications nécessaires à cet égard.

À noter que l'article L. 121-19 du Code de l'urbanisme ouvre la possibilité au plan local d'urbanisme de « *porter la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article L. 121-16 à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient* ».

(27) Voir en ce sens CAA Marseille, 7 mai 2010, n° 08MA01778.



Les croquis du présent guide ont été conçus uniquement pour permettre au lecteur de se représenter concrètement et simplement la portée des développements écrits qu'ils illustrent. Ils ne doivent pas être interprétés indépendamment du texte et en dehors des notions traitées.

4. La règle de préservation des espaces littoraux remarquables (L.121-23 du Code de l'urbanisme)



Que dit-elle ?

Les règles fixées par l'article L. 121-23 et suivants du Code de l'urbanisme, complétées par la partie réglementaire du même code, posent un principe de préservation des espaces littoraux remarquables et ce, sur l'ensemble des espaces terrestres et marins des communes littorales.

Ainsi « 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 ». Ces espaces, sites et paysages sont énumérés dans la partie réglementaire du Code de l'urbanisme (article R. 121-4 du Code de l'urbanisme).

Ces mêmes articles fixent les règles de constructibilité au sein de ces espaces.

Selon l'article L. 121-24 du Code de l'urbanisme : « Des aménagements légers peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public ». Ces aménagements sont énumérés dans la partie réglementaire du Code de l'urbanisme (article R. 121-5 du Code de l'urbanisme). Ils sont soumis, préalablement à leur autorisation, à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement s'ils sont soumis à étude d'impact. Dans les autres cas, ils sont soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations.

L'atterrissage des canalisations et leurs jonctions entrent dans le champ des travaux autorisés, « lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 121-4 du Code de l'énergie », dès lors que « les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages électriques sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental » et que « la réalisation des constructions, installations, canalisations et jonctions mentionnées au présent article est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement » (article L. 121-25 du Code de l'urbanisme).

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

Par ailleurs, il est permis de déroger de façon plus générale à la règle de préservation des espaces littoraux remarquables lorsqu'il s'agit d'installations, de constructions, d'aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance et que leur localisation répond à une nécessité technique impérative (article L. 121-4 du Code de l'urbanisme). À titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent aussi être autorisées par dérogation à cette règle (article L. 121-5 du Code de l'urbanisme).

Comment s'applique-t-elle ?

La règle concerne uniquement les espaces littoraux remarquables

La qualification d'espace littoral remarquable exige que deux conditions cumulatives soient satisfaites.

En premier lieu, l'espace en question doit :

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

En second lieu, l'espace en question doit figurer parmi les espaces listés par l'article R. 121-4 du Code de l'urbanisme qui comporte des milieux sensibles (marais, dunes...) mais aussi des espaces faisant déjà l'objet d'une protection réglementaire (site inscrit, site classé, site natura 2000...). Sont ainsi concernés :

- 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;
- 2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;
- 3° Les îlots inhabités ;
- 4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;
- 5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;

6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrices et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du Code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du Code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du Code de l'environnement ;

8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables.

Il a pu être jugé que les catégories d'espaces et milieux à préserver sont ainsi mentionnés de façon non limitative ²⁸.

Ces deux conditions se croisent bien souvent. En effet, la catégorie dans laquelle se trouve l'espace concerné, en vertu de l'article R. 121-4 du Code de l'urbanisme, peut laisser supposer qu'il présente un caractère remarquable.

Un espace déjà urbanisé ne peut en principe être qualifié d'espace littoral remarquable. La qualification d'espace urbanisé peut être entendue par opposition à la notion d'espace d'urbanisation diffuse (voir page 12 du présent guide).

(28) CE, 30 décembre 1996, n°102023.

Une présomption de qualification d'espace littoral remarquable est reconnue par la jurisprudence aux parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 ²⁹.

Des critères peuvent permettre de retenir ou d'écarter la présomption d'espace littoral remarquable pour les sites classés ou inscrits. Ces critères cumulatifs sont les suivants :

- une artificialisation des sols préexistante dans l'environnement proche du projet et qui n'est pas à l'origine des motifs du classement ;
- un moindre intérêt de l'espace en question par rapport aux motifs ayant conduit au classement et à l'inscription ;
- l'absence d'autre dispositif d'inventaire et de protection, notamment au titre de la trame verte et bleue ou au titre de l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme.

Dans ces espaces situés au sein du site inscrit ou du site classé ne recevant pas la qualification d'espace littoral remarquable, le règlement du PLU doit préciser un certain nombre de règles permettant d'assurer la préservation du site classé ou du site inscrit. Ainsi, le règlement doit préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

La règle permet d'autoriser au sein des espaces littoraux remarquables certains aménagements légers

Peuvent être autorisés au sein des espaces littoraux remarquables les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux (article R. 121-5 du Code de l'urbanisme) :

- s'ils sont conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel et lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;
- si elles sont conçues de manière à permettre un retour du site à l'état naturel, les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;
- la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;

(29) CE, 29 juin 1998, n° 160256 : ...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, 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.

- s'ils sont conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel et à l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :
 - les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 mètres carrés de surface de plancher ;
 - dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques.
- les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du Code de l'environnement.

D'un point de vue général, le caractère léger s'appréciera au regard de la hauteur, du volume, du rapport hauteur/emprise au sol, de la taille de la construction, notamment au regard des dimensions du site. En particulier, l'aménagement devra conserver des proportions raisonnables et on appréciera son incidence sur l'environnement.

Tous ces aménagements ne peuvent être autorisés qu'après enquête publique dans les cas prévus par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du Code de l'environnement.

À quoi s'applique-t-elle ?

La règle de préservation des espaces littoraux remarquables s'applique dans un rapport de compatibilité aux SCOT et, en l'absence de SCOT ou si le SCOT est incomplet ou illégal, aux PLU.

La règle de préservation des espaces littoraux remarquables s'applique dans un rapport de conformité aux autorisations individuelles d'urbanisme³⁰.

Elle s'applique aussi à l'égard de bien d'autres actes administratifs susceptibles de concerner des opérations en bord de mer : déclaration d'utilité publique, concession d'endiguage, autorisation d'occupation temporaire du domaine public, autorisation au titre de la loi sur l'eau³¹...

Elle s'applique à l'intégralité du territoire communal des communes soumises à la loi littoral.

La règle de préservation des espaces littoraux remarquables s'applique cumulativement avec les autres règles de la loi littoral et notamment la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, la règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres...

(30) La jurisprudence semble s'infléchir à ce sujet en consacrant désormais le fait que c'est uniquement en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet soit, lorsque le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, avec les éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions, soit, dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral (CE, 9 novembre 2015, « Commune de Porto-Vecchio », n° 372531).

(31) CE, 17 juin 2015, n° 372537.

Comment la traduire dans les documents d'urbanisme ?

Dans les schémas de cohérence territoriale

Il revient au document d'orientation et d'objectifs du SCoT de rappeler les critères de délimitation des espaces littoraux remarquables et de localiser graphiquement ces espaces à l'échelle du SCoT.

Une délimitation « à la parcelle » des espaces littoraux remarquables est possible, dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT, mais elle n'est pas obligatoire.

S'agissant de la présomption d'espace remarquable attachée aux parties naturelles des sites inscrits ou classés, une justification peut trouver sa place dans un SCoT et même s'avérer nécessaire si, en fonction du territoire considéré et du site inscrit ou classé en question, la justification du projet apparaît plus pertinente à l'échelle du SCoT qu'à l'échelle du PLU.

Enfin, le rapport de représentation du SCoT doit justifier la compatibilité de l'ensemble des dispositions réglementaires du SCoT au regard des dispositions des articles L. 121-23 et suivants du Code de l'urbanisme.

Dans les plans locaux d'urbanisme

Il est important que les espaces littoraux remarquables fassent l'objet d'un sous-secteur spécifique dans le règlement graphique.

Le règlement du PLU n'autorisera, tout au plus, que les aménagements et travaux limitativement autorisés par la loi au sein de ces espaces.

En ce qui concerne les parties naturelles des sites classés ou inscrits pour lesquels la présomption d'espace remarquable n'aurait pas été retenue, le règlement du PLU comportera un certain nombre de règles permettant d'assurer la préservation du site classé ou du site inscrit. Ainsi, le règlement doit préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Par ailleurs, la règle de préservation des espaces littoraux remarquables ne s'oppose pas à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié, sauf si le PLU en dispose autrement ³².

Le rapport de présentation du PLU est une pièce essentielle du document qui permet de justifier la traduction de la règle de préservation des espaces littoraux remarquables à l'échelle communale. La justification de la délimitation des espaces remarquables à cette échelle ainsi que l'édiction d'un règlement approprié doivent être prévues. En cas de renversement de la présomption d'espace remarquable, s'agissant des parties naturelles des sites classés ou inscrits, le rapport de présentation doit comporter une justification approfondie.

Enfin, en ce qui concerne le règlement graphique, il doit faire figurer les dispositions applicables sur le domaine public maritime, sans qu'une limite vers le large ne soit nécessaire.

(32) Voir en ce sens CAA Marseille, 7 mai 2010, n° 08MA01778.



Les croquis du présent guide ont été conçus uniquement pour permettre au lecteur de se représenter concrètement et simplement la portée des développements écrits qu'ils illustrent. Ils ne doivent pas être interprétés indépendamment du texte et en dehors des notions traitées.

5. Les règles de la loi littoral relatives au camping et au caravanning



Que disent-elles ?

La règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants s'applique au camping et au caravanning.

L'article L. 121-9 du Code de l'urbanisme ajoute à ce sujet que « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme* ».

L'article L. 121-14 du même code prévoit que « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes respectent la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage* ».

L'article L. 121-18 du Code de l'urbanisme prévoit que « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale* ».

La règle de préservation des espaces littoraux remarquables s'applique au camping et au caravanning.

Comment s'appliquent-elles ?

La règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants et le camping/caravaning

La lecture combinée des articles L. 121-8 et L. 121-9 du Code de l'urbanisme permet de considérer que la règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants s'applique au camping et au caravaning.

Il en résulte que la création, le réaménagement ou l'agrandissement d'un terrain de camping ou de stationnement de caravanes, qui lui-même n'est pas situé au sein d'un village ou d'une agglomération, n'est pas possible.

Un terrain de camping ou de stationnement de caravanes n'étant pas un espace urbanisé, son extension est interdite, même s'il est situé en continuité d'une agglomération ou d'un village existant. En revanche, l'extension d'un tel terrain jouxtant un village ou une agglomération est possible dès lors que cette extension est elle-même contiguë aux limites de l'agglomération ou du village existant.

S'agissant de l'évolution et de la modernisation des terrains de camping ou de stationnement de caravanes, peuvent être admises les extensions de bâtiments existants, au sens de la jurisprudence administrative, quelle qu'en soit la destination, ainsi que la réalisation des installations nécessaires à la mise aux normes du terrain.

Enfin, une habitation légère de loisirs implantée en dehors d'un terrain aménagé est assimilée à une construction nouvelle. Elle ne peut donc pas être réalisée si elle n'est pas située en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

Fig. 5.1 : Extension d'un camping en continuité d'une agglomération existante

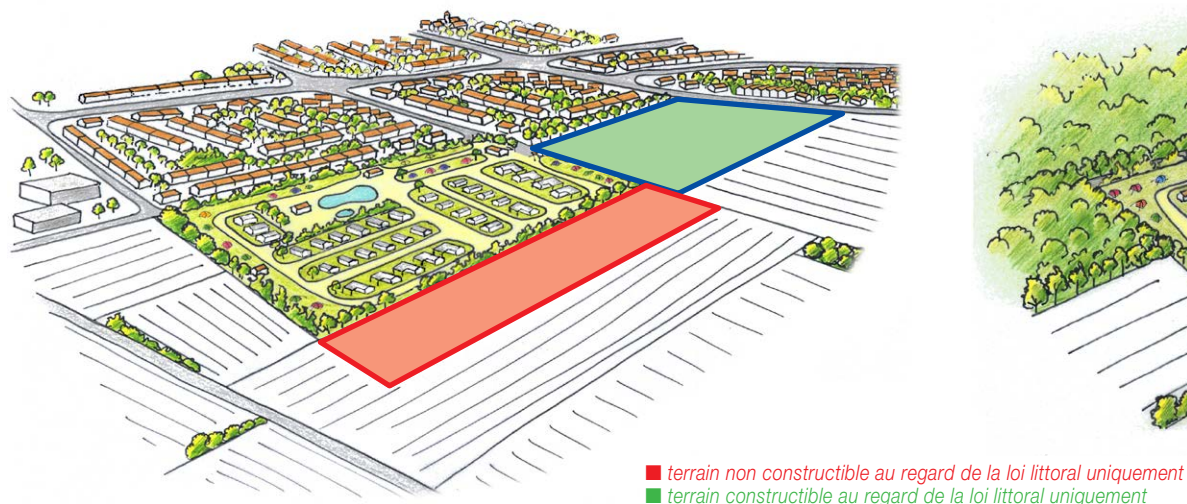
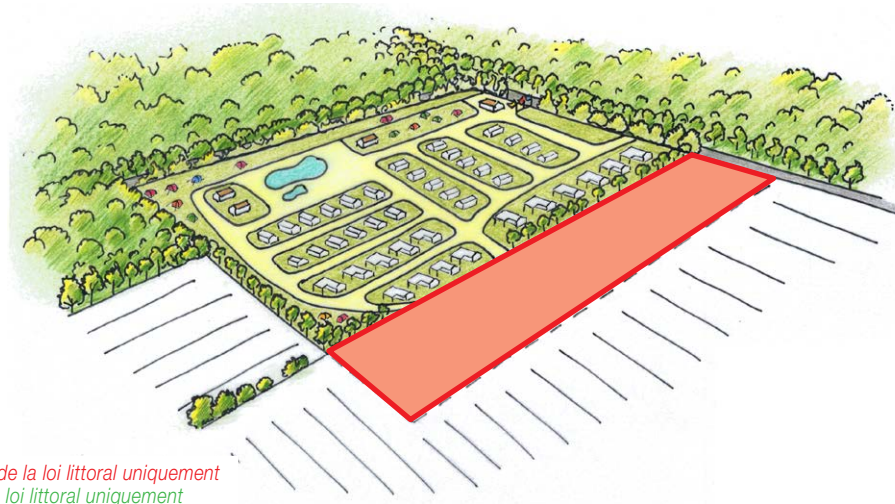


Fig. 5.2 : Extension d'un camping isolé



La règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage et le camping/caravaning

La création, le réaménagement ou l'extension d'un terrain de camping ou de stationnement de caravanes sont soumis par la loi à la règle d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Au sein d'un espace urbanisé, ce type d'aménagement est soumis à cette règle uniquement si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation du quartier périphérique ou modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier.

La réalisation de constructions nouvelles au sein de ce type de terrain constitue en principe une extension de l'urbanisation. Il en va de même d'une habitation légère de loisirs implantée en dehors d'un terrain aménagé et en dehors d'un espace urbanisé.

La règle d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres et le camping/caravaning

La création ou l'extension d'un terrain de camping ou de stationnement de caravanes constitue un aménagement interdit dans la bande des cent mètres en dehors des espaces urbanisés. Les exceptions énumérées par l'article L. 121-17 du Code de l'urbanisme ne peuvent trouver à s'appliquer à de tels aménagements. Il en va de même de toute construction ou installation projetée sur ce terrain, à l'exception des installations nécessaires à sa mise aux normes.

En revanche, peuvent être autorisées dans la bande des cent mètres les extensions de bâtiments existants, au sens de la jurisprudence administrative, quelle qu'en soit la destination, ainsi que les installations nécessaires à une mise aux normes, dès lors que le terrain de camping ou de stationnement de caravanes est situé au sein d'un espace déjà urbanisé.

La règle de préservation des espaces littoraux remarquables et le camping/caravaning

La création d'un terrain de camping ou de stationnement de caravanes est interdite au sein d'un espace littoral remarquable, tout comme l'installation d'une habitation légère de loisirs en dehors d'un terrain aménagé.

S'agissant des terrains existants, seuls les travaux de mise aux normes peuvent y être autorisés.

À quoi s'appliquent-elles ?

Les règles de la loi littoral, s'appliquent, en matière de camping et de caravanning, selon les modalités propres à chaque disposition concernée.

Comment les traduire dans les documents d'urbanisme ?

Dans les schémas de cohérence territoriale

La thématique du camping et du caravanning doit faire l'objet d'une appréhension spécifique dans le diagnostic du rapport de présentation, afin qu'un état des lieux précis de cette activité soit exposé pour le territoire considéré.

La prise en compte de cette thématique doit faire l'objet d'une justification à part, dans le rapport de présentation, notamment en ce qui concerne la compatibilité des dispositions du document d'orientation et d'objectifs au regard de l'ensemble des thèmes de la loi « littoral » et notamment de la question de la capacité d'accueil.

Le document d'orientation et d'objectifs doit par ailleurs comporter des orientations et des objectifs généraux relatifs au camping et, en fonction des enjeux de chaque territoire, entrer plus ou moins dans le détail de ces orientations : spatialiser les enjeux, approfondir les objectifs formulés par le SCoT...

Dans les plans locaux d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme a l'obligation de délimiter les secteurs dédiés à l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés à la condition que ces secteurs soient situés en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

En cohérence avec l'idée selon laquelle ces terrains ne constituent pas des espaces urbanisés, l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes doit recevoir un classement en zone N. Un zonage U est toutefois concevable lorsque le camping fait partie intégrante d'un village ou d'une agglomération ou est situé en continuité du village ou de l'agglomération.

En toute hypothèse, le règlement de zone doit impérativement préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des installations, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Enfin, en ce qui concerne le rapport de présentation des PLU, le diagnostic de ce document doit comporter un état des lieux précis du camping et du caravanning mais encore justifier de la compatibilité des dispositions adoptées en cette matière par rapport à chacune des règles de la loi littoral.

Table des illustrations

<i>Situation des cas illustrés dans le chapitre 1</i>	8	<i>Situation des cas illustrés dans le chapitre 3</i>	24
Fig. 1.1 <i>Notion d'extension</i> : Cas « construction nouvelle »	10	Fig. 3.1 Projet situé au sein d'un espace d'urbanisation diffuse interdit dans la bande des 100 mètres	26
Fig. 1.2 <i>Notion d'extension</i> : Cas « extension »	10	Fig. 3.2 Projet situé en périphérie d'une zone urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significative de constructions, interdit dans la bande des 100 mètres	26
Fig. 1.3 <i>Notion d'extension</i> : Cas « extension » reliée artificiellement à un bâti existant	10	Fig. 3.3 Projet situé au sein d'un espace urbanisé caractérisé par une densité significative de constructions, autorisé dans la bande des 100 mètres	26
Fig. 1.4 Notion d'espace urbanisé caractérisé par une densité significative de constructions	11		
<i>Schéma 1 : Les questions à se poser pour appliquer la règle d'urbanisation en continuité selon le type d'espace concerné</i>	12	<i>Schéma 3 : Les questions à se poser pour appliquer la règle d'inconstructibilité dans bandes des 100 mètres</i>	27
Fig. 1.5 Projet séparé de l'agglomération ou du village par un espace non bâti	13		
Fig. 1.6 Secteur où la route n'est pas une limite mais est englobée dans l'urbanisation	13		
Fig. 1.7 Projet séparé de l'agglomération ou du village par une route	14		
Fig. 1.8 Village qui se prolonge par un secteur d'urbanisation diffuse	14	<i>Situation des sites illustrés dans le chapitre 4</i>	30
<i>Situation des cas illustrés dans le chapitre 2</i>	18	<i>Situation des cas illustrés dans le chapitre 5</i>	36
Fig. 2 Projet situé au sein d'un espace urbanisé modifiant de façon importante les caractéristiques du quartier	20	Fig. 5.1 Extension d'un camping en continuité d'une agglomération existante	38
<i>Schéma 2 : Les questions à se poser pour appliquer la règle d'urbanisation dans les espaces proches du rivage</i>	21	Fig. 5.2 Extension d'un camping isolé	38

Préfecture de la Charente-Maritime

38, rue Réaumur - CS 70000 - 17017 La Rochelle Cedex 01

Tél : 33 (0)5 46 27 43 00 - Fax : 33 (0) 5 46 41 10 30

www.charente-maritime.gouv.fr

Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Charente-Maritime

89, avenue des Cordeliers - CS 80000 - 17018 La Rochelle Cedex 01

Tél : 33 (0)5.16.49.61.00. Fax : 33 (0)5 16 49 64 00

**Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes**

15, rue Arthur Ranc - CS 60539 - 86020 Poitiers Cedex

Tél : 33 (0)5 49 55 63 63 - Fax : 33 (0)5 49 55 63 01

www.aquitaine-limousin-poitou-charentes.developpement-durable.gouv.fr