

Référentiel Loi Littoral

Les espaces proches du rivage

Version 2, 01/2019



Historique des versions du document

| Version | Date | Commentaire |
|---------|------------|--------------------------------------|
| 1 | 28/03/2014 | Version MEDDE mise en ligne Internet |
| 2 | 30/01/2019 | Version MEDDE mise en ligne Internet |
| | | |

Affaire suivie par

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

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

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

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

Rédacteur

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

Relecteurs

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

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

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

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

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

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

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

Avant-propos

Le présent document traite des dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, précédemment codifiées à l'article L 146-4-II du même code :

"L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L 321-2 du code de l'environnement est 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.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables 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'Etat 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.

Dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1.000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, l'autorisation prévue à l'article L 122-19 vaut accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat au titre du troisième alinéa du présent article".

Les dispositions de l'article L 121-13 s'appliquent sur les parties du territoire des communes littorales nommées «espaces proches du rivage». Ces espaces ne sont pas définis par la loi «littoral», ni par aucun texte d'application.

Face à ce vide, c'est le juge administratif qui a peu à peu précisé les critères à prendre en compte pour déterminer si une zone doit être qualifiée d'espace proche du rivage : distance séparant le secteur en cause du rivage, caractère urbanisé ou non du secteur en cause et covisibilité entre ce secteur et la mer (ou le plan d'eau pour les lacs de plus de 1.000 hectares).

Ces critères, qui ont été précisés par le Conseil d'Etat dans la décision dite Mme Barrière du 3 mai 2004¹, ont été repris dans la [fiche technique](#) relative aux EPR annexée à l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme (Partie A).

De la même manière, la notion «d'extension limitée de l'urbanisation» n'est pas définie par la loi, et c'est la jurisprudence qui a précisé les critères permettant d'apprécier si un projet constitue ou non une extension de l'urbanisation (ou une simple opération de construction) et si celle-ci est limitée.

En 1999, le Conseil d'Etat a ainsi validé le fait que le caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage s'apprécie eu égard à l'importance, à la densité et à la topographie des lieux². Par la suite, le juge a ajouté à ces trois premiers critères, la destination des constructions envisagées et leur implantation³ (Partie B).

Enfin, des précisions méritent d'être apportées sur la question de la motivation et de la justification de l'extension limitée de l'urbanisation 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 et sur les procédures liées à cette obligation (Partie C).

¹ CE, 3 mai 2004, n°251534 (commune de Guérande).

² CE, 26 mars 1999, n°185841 (commune de Chens-Sur-Léman).

³ CE, 5 avril 2006, n°272004 (commune du Cap d'Ail).

Il est important d'ajouter :

-que les dispositions relatives aux espaces proches du rivage s'appliquent aux autorisations d'occupation du sol et aux documents d'urbanisme et aux déclarations d'utilité publique :

-dès lors qu'un programme "ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, "l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce programme ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique"⁴.

Le Conseil d'Etat a ajouté à cette occasion que "le respect de ces prescriptions s'impose aussi bien au stade de la création d'une zone d'aménagement concerté dans un espace proche du rivage de la mer que s'agissant des opérations et installations prévues par le plan d'aménagement de ladite zone".

De la même manière, un projet "qui doit occuper, dans un espace proche du rivage du lac d'Annecy, une surface de 13,2 hectares sur laquelle est prévue une infrastructure importante destinée à l'accueil de nombreux établissements à caractère industriel, artisanal ou commercial", ne constitue "pas une extension limitée de l'urbanisation, seule autorisée par les dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme et "l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce programme ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique"⁵.

Le TA de Grenoble a également annulé l'arrêté par lequel le préfet de la Haute-Savoie a déclaré d'utilité publique le projet de création d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès sur les communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux car cette opération "ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation" et "ne satisfait donc pas à l'exigence posée à l'article L 121-13 du code de l'urbanisme"⁶.



*Emprise du projet de centre d'expositions, de séminaires et de congrès
(7.000 m² en sous-sol + 3.000 m² en surface).*

⁴ CE, 27 février 1995, n°118644 (commune de Fréjus) ; CE, 23 février 2005, n°271067 (commune de Vias).

⁵ CAA de Lyon, 8 avril 2003, n°98LY01716 (commune de Saint-Jorioz).

⁶ TA de Grenoble, 27 juin 2017, n°1606341 (communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux).

-que les dispositions de l'article L 121-8 s'appliquent dans les espaces proches du rivage :

-la circonstance qu'un terrain situé dans un espace proche du rivage et "compris dans un espace déjà urbanisé, si elle permet d'autoriser des constructions sur le fondement des dispositions" de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, "ne dispense pas pour autant du respect des prescriptions" de l'article L 121-13⁷ ;

-dans les "espaces proches du rivage, mais situés à plus de cent mètres de la mer, une extension de l'urbanisation ne peut être effectuée que si non seulement elle est réalisée soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, mais encore elle conserve un caractère limité et est en outre justifiée et motivée par le PLU ou est conforme à un schéma directeur ou un SAR ou compatible avec un SMVM ou autorisée par le représentant de l'Etat après consultation de la commission des sites"⁸.

-que les dispositions relatives aux espaces proches du rivage s'appliquent dans la bande littorale :

-la circonstance qu'un terrain serait "compris dans un espace déjà urbanisé, si elle permet d'autoriser des constructions sur la bande littorale" mentionnée à l'article L 121-16, "ne dispense pas du respect des prescriptions" définies par l'article L 121-13 du même code⁹ ;

-de fait, "cette bande n'est soustraite, ni à l'application des dispositions relatives aux espaces proches du rivage", ni à "à celles concernant l'ensemble du territoire des communes soumises à l'application de la loi du 3 janvier 1986"¹⁰ ;

-ainsi, un permis de construire qui autorise des constructions "dont une partie est située dans un espace non urbanisé de la bande littorale des cents mètres du lac d'Annecy", et qui "ne sont pas destinées à former un hameau nouveau intégré à l'environnement, ne peuvent être regardées comme une extension limitée de l'urbanisation dès lors qu'elles auront pour effet de doubler le nombre de logements du lieu-dit «Les Balmettes»", qui "ne constitue ni une agglomération, ni un village", ne respecte pas les dispositions des articles L 121-8,13 et 16 du code de l'urbanisme¹¹.

Par ailleurs, le juge administratif considère que "les règles édictées" par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "relatives à l'extension de l'urbanisation, s'appliquent aux campings"¹².

⁷ CAA de Marseille, 15 avril 2004, n°00MA00428 (commune de Porto-Vecchio) et 15 décembre 2005, n°05MA02460 (commune de Porto-Vecchio).

⁸ CE, 10 janvier 2001, n°211459 (commune de Porto-Vecchio). Voir également CE, 26 octobre 2001, n°216471 (commune de l'île d'Yeu).

⁹ CE, 5 février 2001, n°211876 (commune d'Antibes). Voir également CE, 14 janvier 1994, n°127025 (commune du Rayol-Canadel) et CE, 5 janvier 2012, n°339630 (commune de l'île Rousse).

¹⁰ CAA de Lyon, 21 décembre 2004, n°03LY01801 (commune d'Excenevex).

¹¹ CAA de Lyon, 12 juin 2001, n°00LY01431 (commune de Talloires).

¹² CAA de Nantes, 4 mai 2006, n°00NT02031 (commune de La Barre-de-Monts).

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 3 |
| A- La notion d'espace proche du rivage | 7 |
| A.1 Le champ d'application spatial de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme..... | 10 |
| A.2 Les trois critères à prendre en compte pour déterminer si une zone doit être qualifiée d'espace proche du rivage | 14 |
| A.3 Exemples de secteurs qualifiés d'espaces proches du rivage..... | 17 |
| A.4 Exemples de secteurs de secteurs n'ayant pas été qualifiés d'espaces proches du rivage..... | 22 |
| B- La notion d'extension limitée de l'urbanisation | 25 |
| B.1 La jurisprudence «Société Soleil d'Or» : la distinction entre extension de l'urbanisation et simple opération de construction..... | 27 |
| B.1.1 Exemples de décision où le projet est considéré comme une simple opération de construction en espace proche du rivage | 28 |
| B.1.2 Exemples de projets considérés comme des extensions de l'urbanisation..... | 36 |
| B.2 Les critères permettant d'apprécier le caractère limité de l'extension de l'urbanisation | 39 |
| B.3 Le périmètre à prendre en compte pour apprécier le caractère limité d'une extension de l'urbanisation | 48 |
| C- Les conditions de forme prévues par l'article L 121-13 | 52 |
| C.1 La justification et la motivation de l'extension limitée de l'urbanisation par le PLU | 54 |
| C.2 La conformité avec les dispositions d'un SAR ou d'un SCOT ou la compatibilité avec les dispositions d'un SMVM..... | 60 |
| C.3 L'accord du préfet..... | 65 |
| C.4 L'avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites | 70 |
| D- La référence à la notion d'espace proche du rivage dans d'autres articles du code de l'urbanisme issus de la loi «littoral» | 73 |

A- La notion d'espace proche du rivage

En 2004, dans sa décision dite «Mme Barrière» ou «Commune de Guérande», le Conseil d'Etat a défini les critères à prendre en compte pour "déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage"¹³ (EPR).

Le Conseil d'Etat a considéré à cette occasion "qu'il ressort des pièces du dossier que les terrains sur lesquels les constructions projetées ont été autorisées par l'arrêté contesté sont situés dans le prolongement immédiat d'une zone entièrement urbanisée, qui les sépare du rivage de la mer, distant d'environ 800 mètres, et interdit toute covisibilité entre ces terrains et la mer".

Dans "ces conditions, ces terrains ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage au sens des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme.

Le CE ajoute que si la CAA "a mentionné les trois critères sur lesquels devait reposer son appréciation, il ressort des termes mêmes de son arrêt qu'elle s'est fondée exclusivement sur la distance séparant ce terrain du rivage de la mer, sans s'interroger sur les conséquences à tirer de l'existence ou de l'absence d'une covisibilité entre le terrain et la mer, ni sur les caractéristiques des espaces l'en séparant"¹⁴.



¹³ Fiche technique relative aux EPR annexée à l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme.

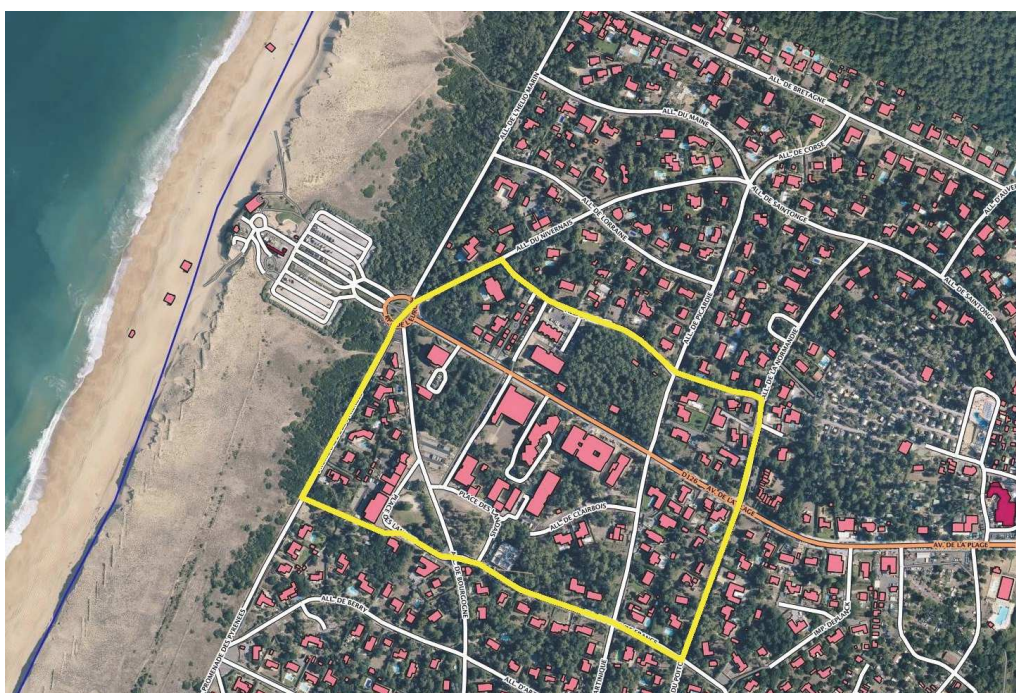
¹⁴ CE, 3 mai 2004, n°251534 (commune de Guérande).

La CAA de Nantes avait en l'espèce appliqué la méthode adoptée par le juge et par certains praticiens suite à la décision du Conseil d'Etat dite «Commune de Gassin» du 12 février 1993¹⁵ et qui privilégiait le critère de distance par rapport à la covisibilité et aux caractéristiques des espaces séparant les terrains de la mer¹⁶.



Le Conseil d'Etat avait ainsi considéré que le périmètre de la ZAC du golf de Pardigon "recouvre un espace situé pour l'essentiel à une distance de 300 à 800 mètres du rivage, et qui doit, en conséquence, être regardé comme un espace proche du rivage au sens des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹⁷.

Il a également considéré que des terrains "situés à une distance de 200 à 750 m du rivage constituent un espace proche de ce dernier au sens des dispositions" de l'article L 121-13¹⁸.



¹⁵ CE, 12 février 2013, n°128251 et 129406 (commune de Gassin).

¹⁶ Voir notamment CE, 29 juillet 1994, n°85532 (commune de Frontignan) et CE 14 novembre 2003, n°228098 (commune de Bonifacio).

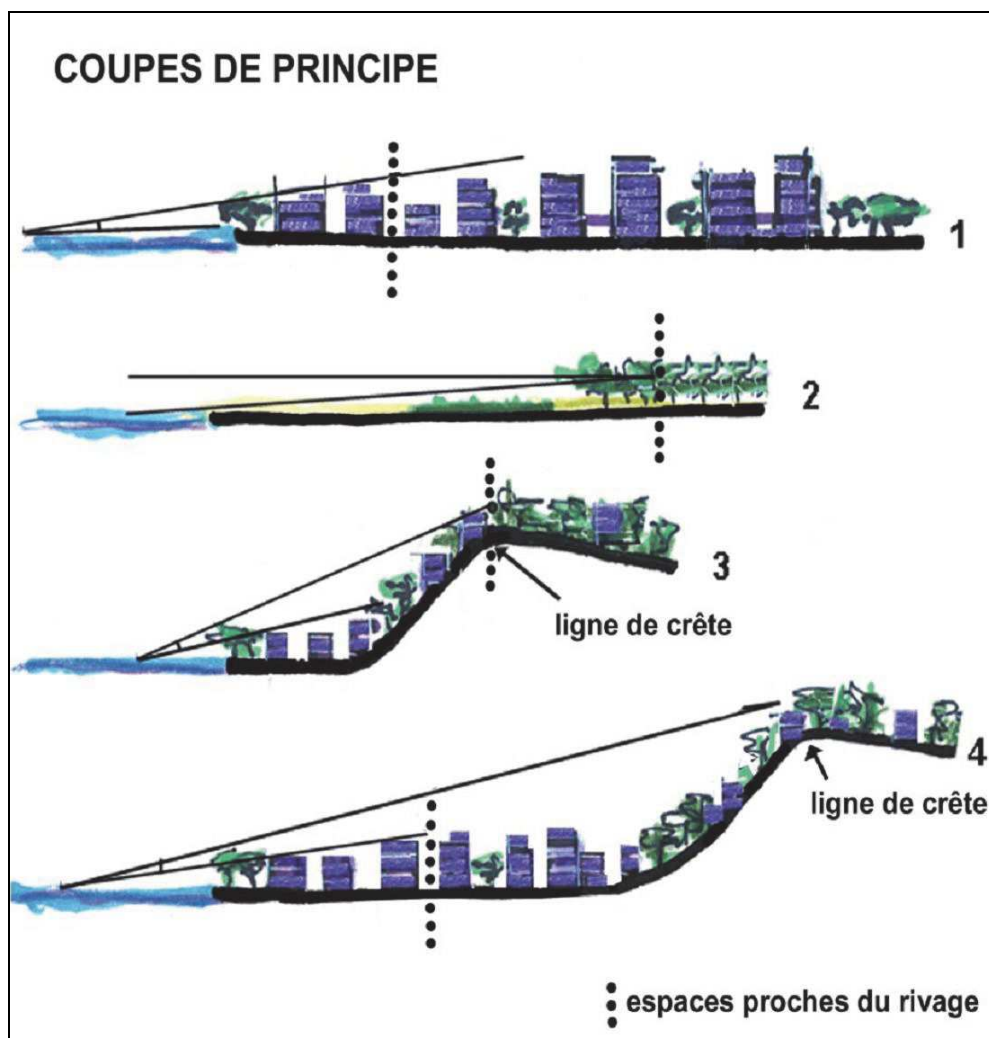
¹⁷ CE, 10 juillet 1995, n°138588 et 138655 (communes de Cavalaire-Sur-Mer et de la Croix-Valmer).

¹⁸ CE, 10 février 1997, n°155396, (commune de Labenne).

C'est cette approche fondée sur le seul critère de «distance» qui a été définitivement abandonnée en 2004 avec la jurisprudence dite «Mme Barrière».

Comme le précise la [fiche technique](#) relative aux espaces proches du rivage annexée à l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, "dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode" des trois critères issue de la décision dite «Mme Barrière» "conduira en général à considérer que seule la partie la plus proche du rivage est concernée par ces dispositions".

En "revanche lorsque le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparses, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage".



Source : «Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral» (DGUHC, juillet 2006).

Avant d'étudier les trois critères (A.2) dégagés par le juge (distance et covisibilité entre les terrains en cause et la mer et caractéristiques des terrains séparant les terrains de la mer) et d'illustrer leur mise en œuvre à travers différents exemples (A.3 et 4), il convient d'évoquer la question du champ d'application spatial des dispositions de l'article L 121-13 (A.1).

A.1 Le champ d'application spatial de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme

Les dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme :

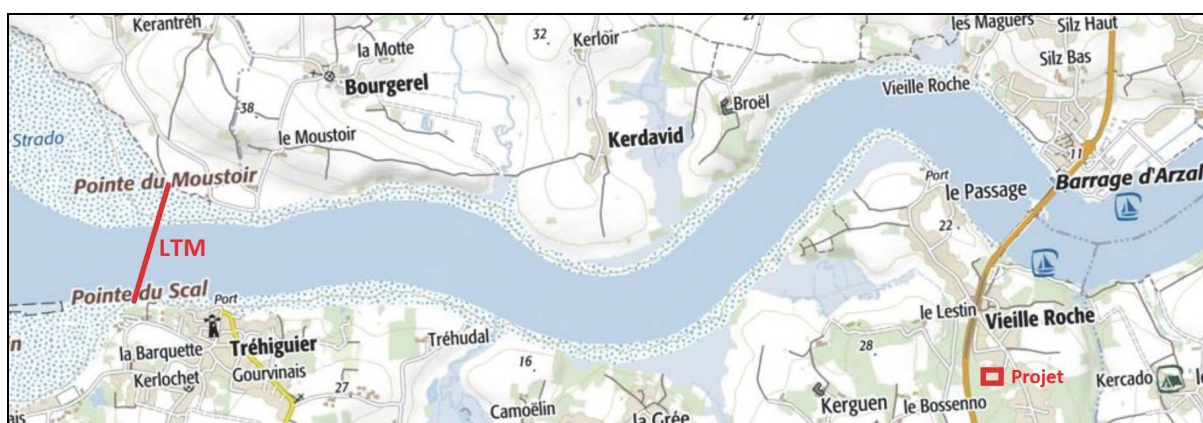
- s'appliquent dans les "espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L 321-2 du code de l'environnement"¹⁹ (plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares) ;
- ainsi qu'aux "rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat"²⁰ (il s'agit des estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde²¹) ;
- par contre, "elles ne s'appliquent pas aux rives des étiers et des rus, en amont d'une limite située à l'embouchure et fixée par l'autorité administrative compétente de l'Etat dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat"²².

Dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L 121-13, trois catégories de communes doivent de ce fait être distinguées :

- les communes riveraines des mers et des océans, où l'ensemble du rivage communal est soumis à l'application de ces dispositions. Au sein des estuaires des abers ou des rias situés sur le territoire de ces communes riveraines des mers et des océans, ces dispositions s'appliquent en aval²³ de la Limite Transversale de la Mer (LTM), qui est fixée par arrêté préfectoral, mais pas en amont de cette limite²⁴ ;
- les communes riveraines des estuaires de la Seine de la Loire et de la Gironde, où l'ensemble des rives de l'estuaire est soumis à l'application de ces dispositions ;
- les communes riveraines des estuaires situées en aval de la limite de salure des eaux et qui sont listées à l'article R 321-1 du code de l'environnement et qui ne sont pas riveraines des estuaires de la Seine de la Loire et de la Gironde, où ces dispositions ne s'appliquent pas.

A propos de cette dernière question, la CAA de Nantes a précisé que "si la commune de Camoël, riveraine de l'estuaire de la Vilaine, est considérée comme une commune littorale par l'article R 321-1 du code de l'environnement, les prescriptions" de l'article L 121-13 "relatives à l'extension limitée des espaces proches du rivage ne lui sont toutefois pas applicables, dès lors que la Vilaine n'est pas classée par le décret du 29 mars 2004 comme un estuaire «important» pour l'application de ces prescriptions".

La cour ajoute que "dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance par le permis de construire litigieux" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "ne peut être accueilli"²⁵.



¹⁹ Article L 121-13 du code de l'urbanisme.

²⁰ Article L 121-15 du code de l'urbanisme.

²¹ Article R 121-3 du code de l'urbanisme (article 2 du décret n°2004-311 du 29 mars 2004).

²² Article L 121-15 du code de l'urbanisme.

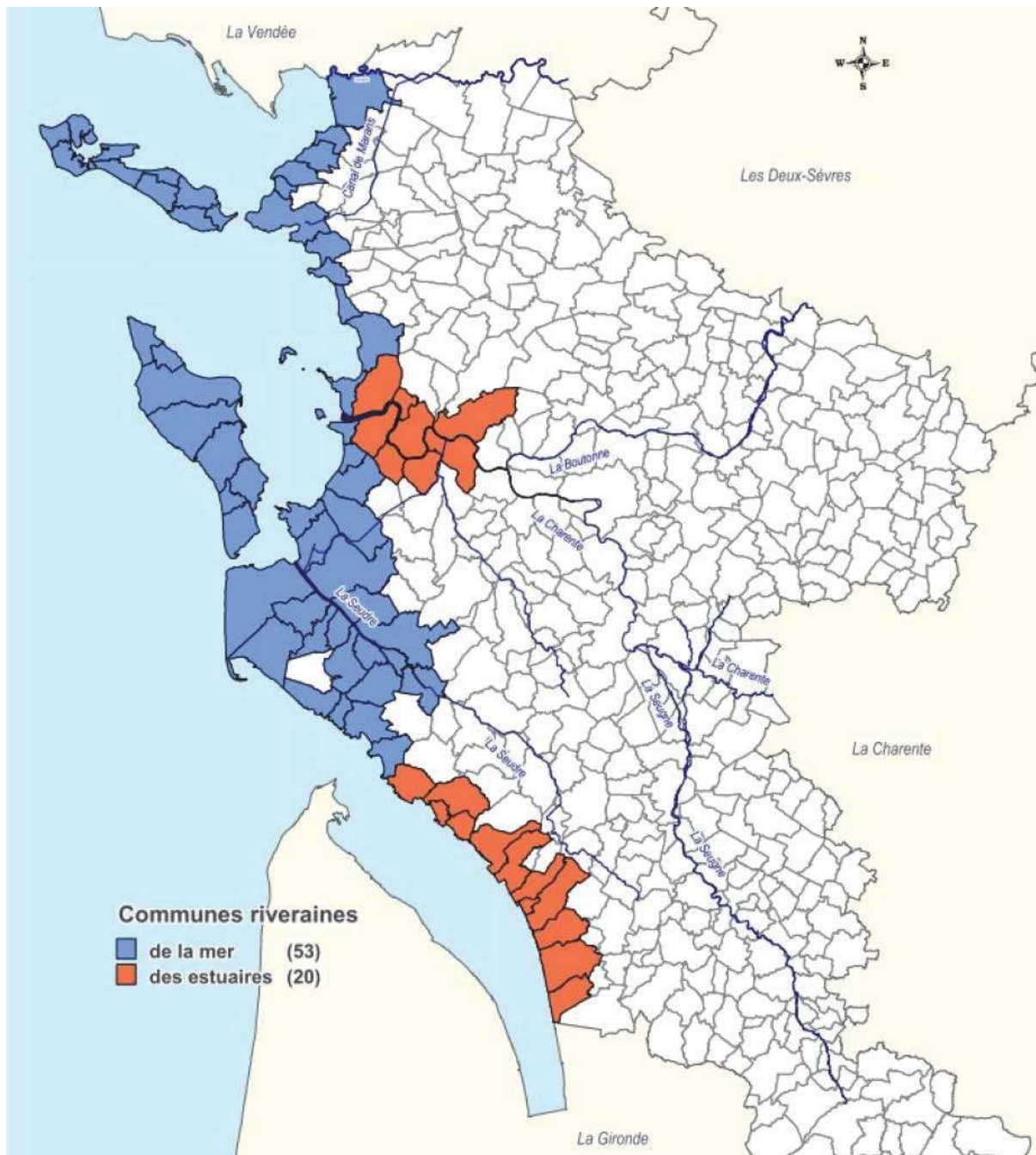
²³ CAA Nantes, 31 décembre 2001, n°99NT01477 (commune de Plouguerneau).

²⁴ CE, 20 novembre 1995, n°144817 (commune de Concarneau).

²⁵ CAA de Nantes, 17 février 2012, n°10NT01621 (commune de Camoël).

Sur le territoire du département de la Charente-Maritime, 53 communes sont ainsi riveraines des mers et des océans (en bleu sur la carte), 12 sont riveraines de l'estuaire de la Gironde qui est un estuaire «important» au sens des articles L 121-15 et R 121-3 du code de l'urbanisme (en orange et au sud sur la carte) et 8 de l'estuaire de la Charente (en orange et au nord sur la carte).

Ces deux premières catégories de communes sont soumises aux dispositions de l'article L 121-13, pas la troisième.

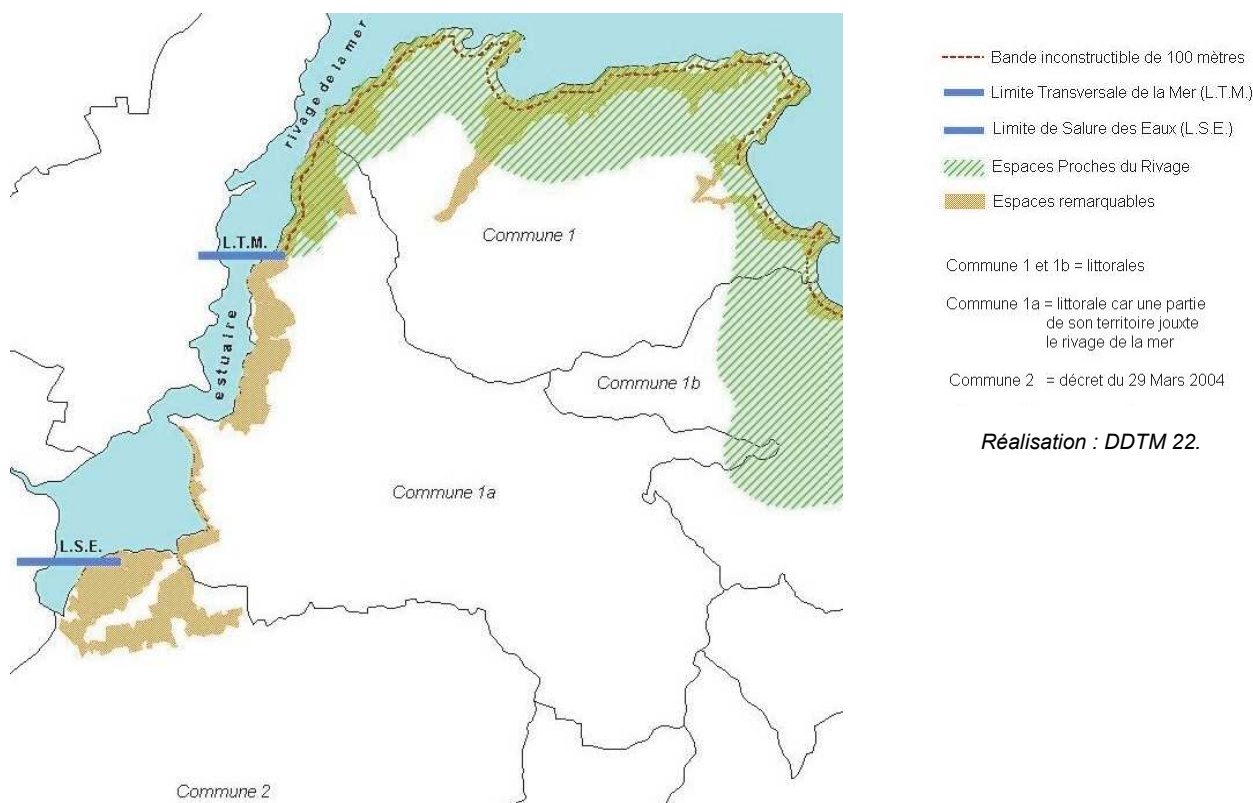


En bleu, les communes riveraines des mers et des océans : 53 communes ;

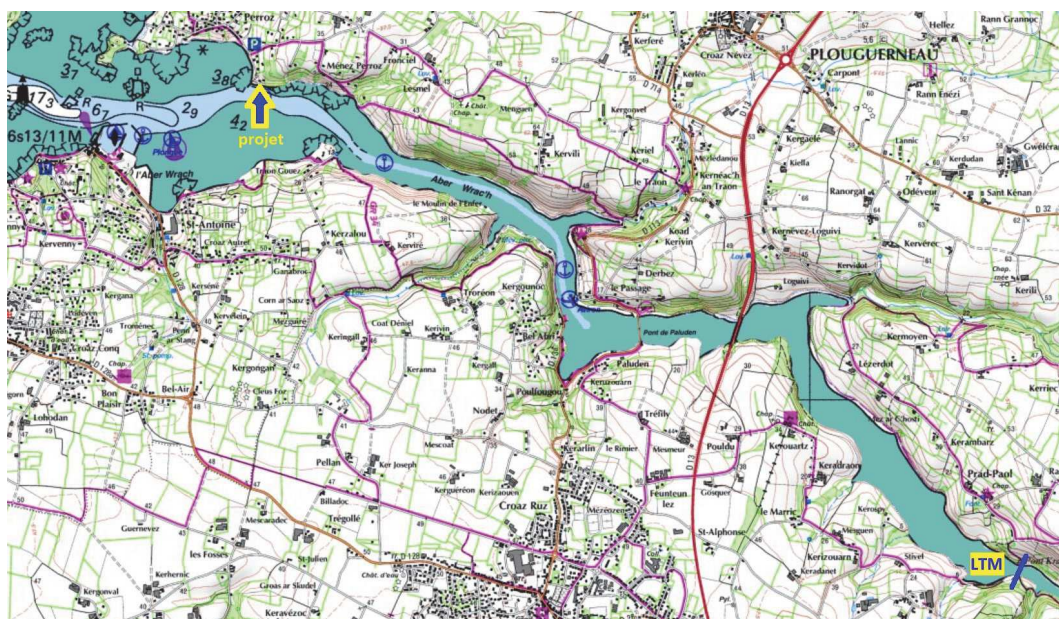
En orange, au sud, les communes riveraines de l'estuaire de la Gironde : 12 communes ("estuaire le plus important") ;

En orange, au nord les communes riveraines des estuaires et des deltas : 8 communes (estuaire de la Charente).

Il est important d'ajouter que dans les estuaires, les rias et les abers, les dispositions relatives aux espaces proches du rivage ne s'appliquent pas aux communes ou parties de communes qui sont situées en amont de la Limite Transversale de la Mer (LTM).



Le juge administratif considère en effet qu'il résulte des dispositions "de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986, que la limite amont d'un estuaire est déterminée, pour l'application de ladite loi, par la limite de salure des eaux issue du décret-loi susvisé du 21 février 1852", mais que dès lors que la loi « littoral » "ne définit pas la limite aval d'un estuaire, il y a lieu de se référer, pour la détermination de cette limite, aux décrets qui ont été pris en application dudit décret-loi du 21 février 1852 aux fins de fixer la limite transversale de la mer et de déterminer la jonction entre les domaines publics maritime et fluvial"²⁶.



²⁶ CAA Nantes, 31 décembre 2001, n°99NT01477 (commune de Plouguerneau). Voir également CE, 14 novembre 2012, n°347778 (commune de Plouvien).

Par ailleurs, la CAA de Nantes a considéré que des marais, fussent-ils «salants» "ne constituent ni un étang salé, ni un plan d'eau intérieur d'une superficie supérieure à 1.000 hectares" et que la "circonstance que les terrains en cause seraient situés à moins de 100 mètres de l'étier du port du Pouliguen" est inopérante dès lors qu'en vertu des dispositions de l'article L 121-15 (ancien article L 146-4-V), les dispositions de l'article L 121-13 (ancien article L 146-4-II), "ne s'appliquent pas aux rives des étiers" et que "dans ces conditions, ces terrains ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage"²⁷.



Enfin, lorsque des terrains sont «gagnés» sur la mer, notamment à la suite "de travaux de remblaiement en vue de leur exondement", ils "constituent des espaces proches du rivage de la mer"²⁸.



Les terrains situés au sud de l'ancienne limite du rivage (en jaune) et «gagnés» sur la mer après la création du port de plaisance de Toga, constituent des espaces proches du rivage.

²⁷ CAA de Nantes, 28 octobre 2008, n°08NT0042 (commune de Guérande).

²⁸ CE, 10 mai 1996, n°140799 (commune Ville-di-Pietrabugno).

A.2 Les trois critères à prendre en compte pour déterminer si une zone doit être qualifiée d'espace proche du rivage

Trois critères doivent donc aujourd'hui être pris en compte pour identifier les espaces proches du rivage : la distance des terrains par rapport au rivage, la covisibilité entre ces terrains et la mer et les caractéristiques des espaces séparant les terrains et la mer (présence ou absence d'urbanisation).

Le critère de la distance séparant le secteur en cause du rivage :

Depuis la décision du Conseil d'Etat du 3 mai 2004, le critère de distance est devenu beaucoup plus difficile à apprécier, car il est désormais pondéré par les critères de covisibilité et la présence éventuelle d'une urbanisation entre le terrain en cause et la mer.

Des espaces situés à 350 mètres de la mer peuvent ainsi ne pas être considérés comme proches du rivage, alors que des espaces distants de 1.500 mètres le seront, en raison de l'existence d'une covisibilité et du caractère non urbanisé des terrains les séparant de la mer.

Le TA de Nice a ainsi considéré qu'un terrain situé à 1.500 mètres de la mer avec vue sur celle-ci, à l'arrière immédiat d'un espace boisé remarquable, ce dernier étant lui-même à proximité immédiate du rivage, se situe dans un espace proche du rivage²⁹.

De la même manière, un terrain "situé sur une falaise qui domine la mer, distante de 1,5 km environ, dont il est séparé par l'étang de Tranvel, à l'arrière d'une zone demeurée entièrement à l'état naturel, qui offre une perspective d'une grande qualité paysagère sur la baie d'Audierne et présente un caractère exceptionnel" se situe dans un espace proche, et ce "quand bien même l'existence d'une covisibilité entre le terrain et le rivage de la mer serait rendue impossible par l'existence d'un rideau végétal"³⁰.



Il est en outre important de rappeler que les dispositions de l'article L 121-13 s'appliquent dans la bande littorale de cent mètres³¹.

²⁹ TA de Nice, 24 juin 1997, n°97191 (commune de Villeneuve-Loubet).

³⁰ CAA de Nantes, 27 mars 2007, n°06NT00460 (commune de Tréguennec).

³¹ CE, 14 janvier 1994, n°127025 (commune du Rayol-Canadel).

Le critère de covisibilité entre le secteur en cause et la mer (ou le plan d'eau) :

Le deuxième critère, qui concerne la covisibilité, implique de vérifier si le terrain en cause est visible depuis le rivage, mais aussi si la mer est visible à partir de ce terrain.

La covisibilité s'établit facilement à partir d'une analyse du relief et de la perception visuelle d'un observateur en position debout à partir du terrain d'assiette du projet et du rivage (il n'existe cependant pas d'éléments pour déterminer s'il convient de se «placer» au bord de l'eau, en mer, en haut d'une falaise si elle existe...).

Toutefois, l'absence de covisibilité en raison de la présence d'un rideau d'arbres n'empêche pas un secteur d'être qualifié d'espace proche du rivage³².

Le Conseil d'Etat a en outre considéré "que l'objectif d'urbanisation limitée" visé par l'article L 121-13 "implique que soit retenu dans sa totalité, comme espace proche du rivage, un territoire dont le développement urbain forme un ensemble cohérent".

Ainsi "si le critère de covisibilité est à prendre en compte pour la définition d'un tel espace proche du rivage, il n'implique donc pas que chacune des parcelles situées au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie".

De fait, "la partie urbanisée de la commune de Rognac retenue par la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Bouches-du-Rhône comme espace proche du rivage est, eu égard à sa consistance, à sa topographie et aux éléments qui la séparent du reste de l'agglomération, un ensemble urbanisé cohérent, qui se déploie en pente douce vers la mer".

Cela implique que la circonstance "que certaines parcelles qui y sont incluses ne seraient pas en situation de covisibilité n'empêchait pas de qualifier d'espace proche du rivage l'ensemble de la partie urbanisée ainsi délimitée"³³.



En jaune : la limite des EPR fixée par la DTA des Bouches-du-Rhône, toute la partie située à gauche se situe donc en espace proche alors que certaines parcelles ne se situent pas en covisibilité avec l'étang de Berre.

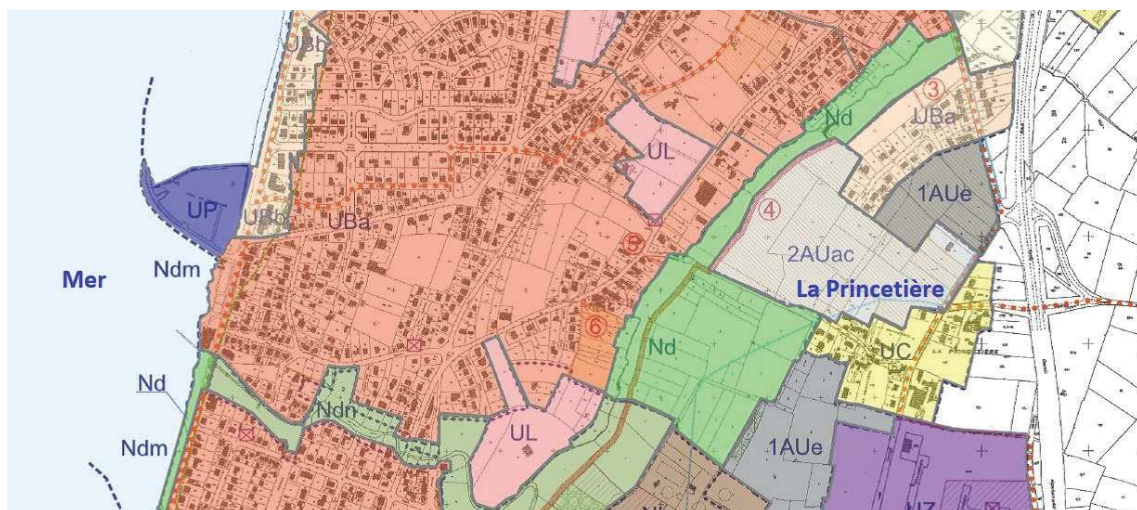
³² TA de Rennes, 4 mai 2005, n°041148 (commune de Pluneret).

³³ CE, 3 juin 2009, n°310587 (commune de Rognac). Voir également CAA de Nantes, 25 novembre 2011, n°10NT01115 (commune de Barneville-Carteret) ; CE, 12 octobre 2016, n°387308 (commune de Saint-Michel-Chef-Chef) et CAA de Douai, 28 septembre 2017, n°15DA01909 (commune de Saint-Jouin-Bruneval).

Le critère du caractère urbanisé (ou non urbanisé) de la zone séparant le secteur en cause du rivage :

Le troisième critère, qui est relatif au caractère urbanisé ou non urbanisé des espaces séparant les terrains en cause de la mer, permet de pondérer les critères de distance et de covisibilité, notamment lorsque le secteur concerné est situé en ville ou au sein d'un espace largement urbanisé.

Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que "le secteur de la Princetière, ainsi que la parcelle cadastrée DK n°49 qui se trouve à proximité, se situent en retrait de la zone densément urbanisée le long du rivage, à environ un kilomètre et sans covisibilité avec la mer" et qu'en en déduisant "que ce secteur n'appartenait pas aux espaces proches du rivage, la cour n'a pas commis d'erreur de droit"³⁴.

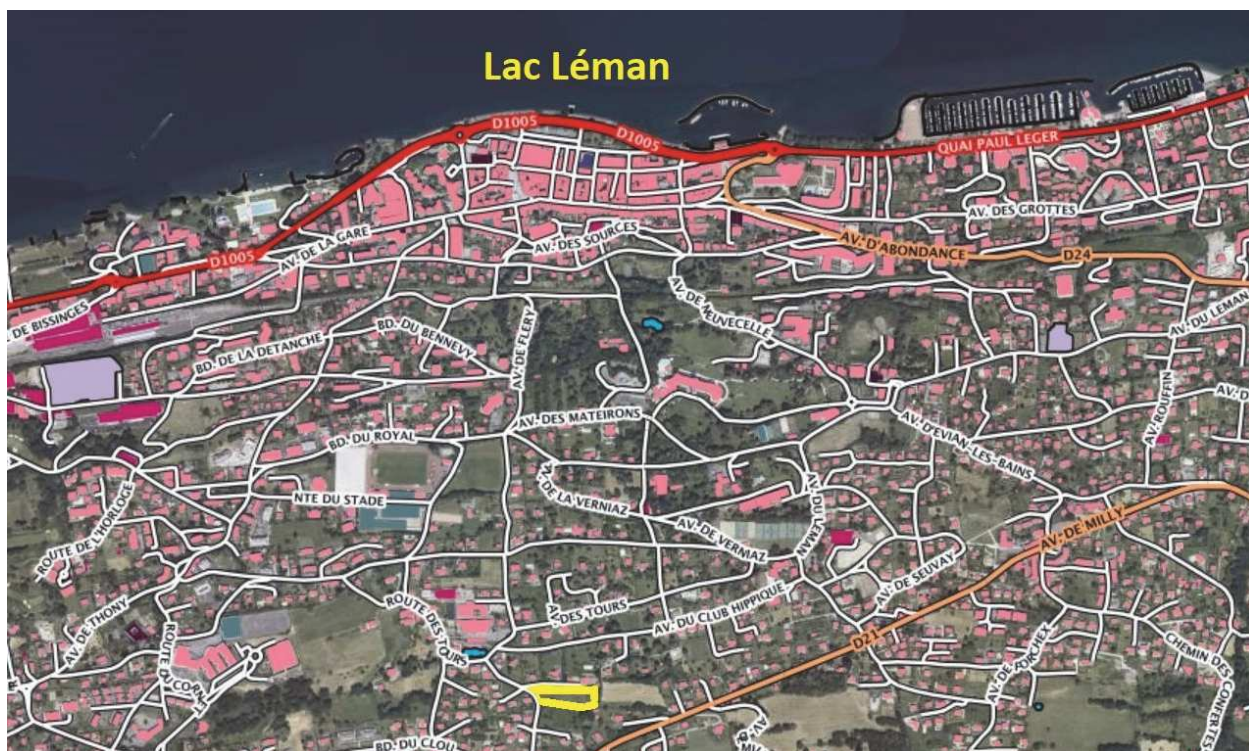


Vue vers la mer depuis le secteur de la Princetière (photo : O. Lozachmeur).

³⁴ CE, 12 octobre 2016, n°387308 (commune de Saint-Michel-Chef-Chef).

A.3 Exemples de secteurs qualifiés d'espaces proches du rivage

-un terrain, "situé sur les hauteurs d'Evian", qui "n'est distant que d'un peu plus de 1.200 mètres de la rive du lac Léman qu'il surplombe, avec lequel il est en covisibilité" et "bien qu'il en soit séparé par une zone urbanisée", constitue "un espace proche des rives de ce plan d'eau" au sens des dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme³⁵ ;



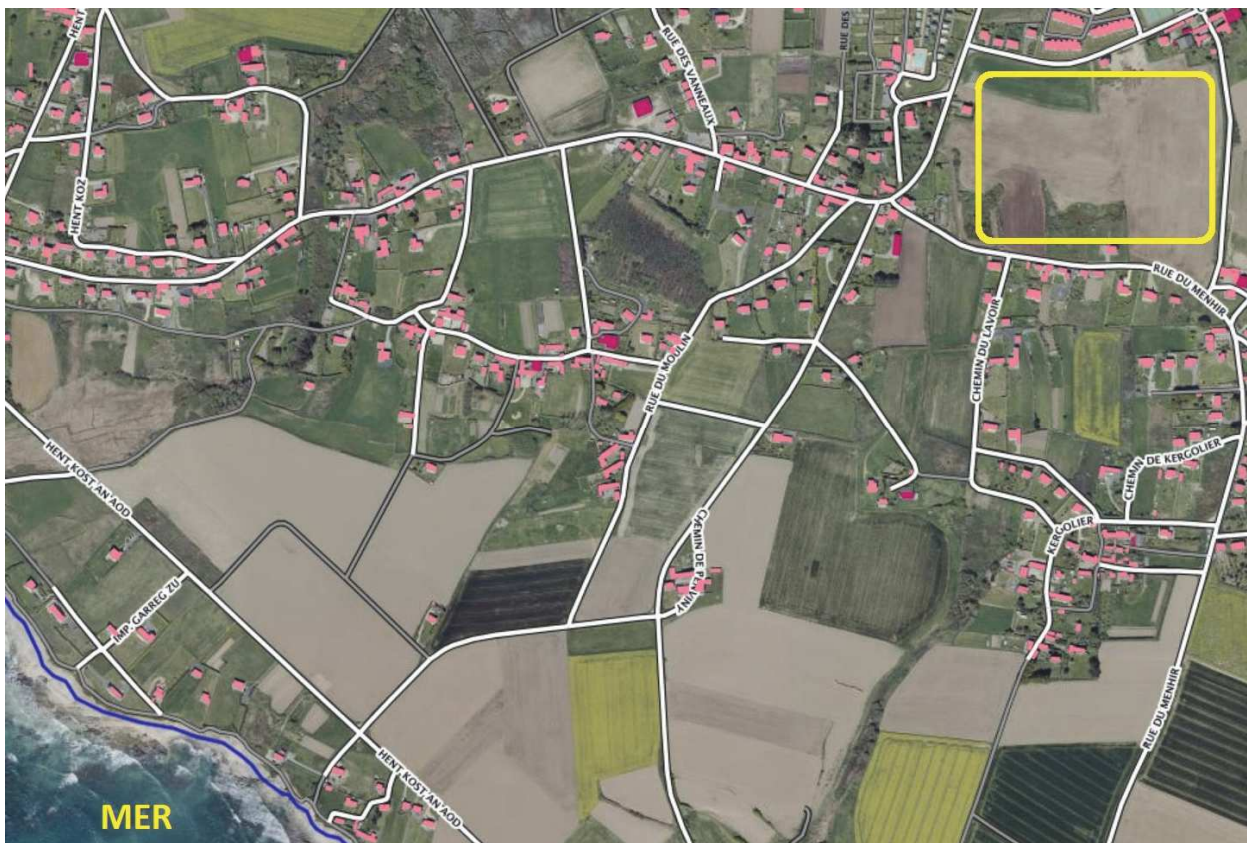
-un secteur, "situé à une distance de 1.000 mètres du rivage de la mer, dont il n'est séparé par aucune ligne de crête" et "bien qu'il soit séparé de la côte par une bande de terrain sur laquelle ont été construites une route, une voie ferrée et quelques habitations, constitue un espace proche du rivage au sens" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme³⁶ ;



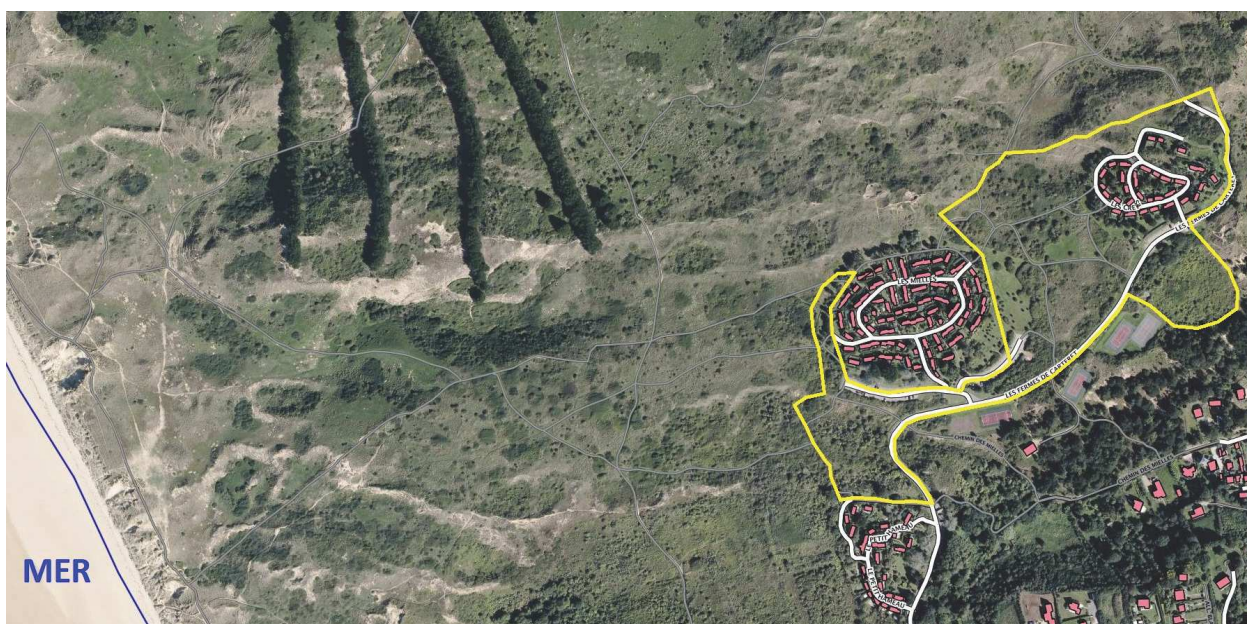
³⁵ CAA de Lyon, 11 avril 2017, n°15LY02356 (commune d'Evian-les-Bains).

³⁶ CAA de Bordeaux, 29 décembre 2006, n°04BX00081 (commune d'Aytré).

-des terrains "situés dans une zone d'habitat diffus, sur un plateau de 60 mètres d'altitude, à une distance d'environ un kilomètre du rivage de la baie d'Audierne dont ils sont, en partie, visibles" appartiennent à un espace proche du rivage au sens des dispositions de l'article L 121-13³⁷.



-une zone "entièrement naturelle et dépourvue de toute construction", qui "est située à 840 mètres du rivage, dont elle est séparée tant par le bourg de Carteret que par des espaces demeurés à l'état naturel", constitue un espace proche du rivage "alors même que certaines de ses parcelles ne sont pas situées en covisibilité de la mer" car "elles forment un espace naturel cohérent en continuité avec le massif dunaire de Beaubigny"³⁸ ;



³⁷ CAA de Nantes, 25 mars 2008, n°07NT01725 (commune de Plozévet).

³⁸ CAA de Nantes, 25 novembre 2011, n°10NT01115 (commune de Barneville-Carteret).

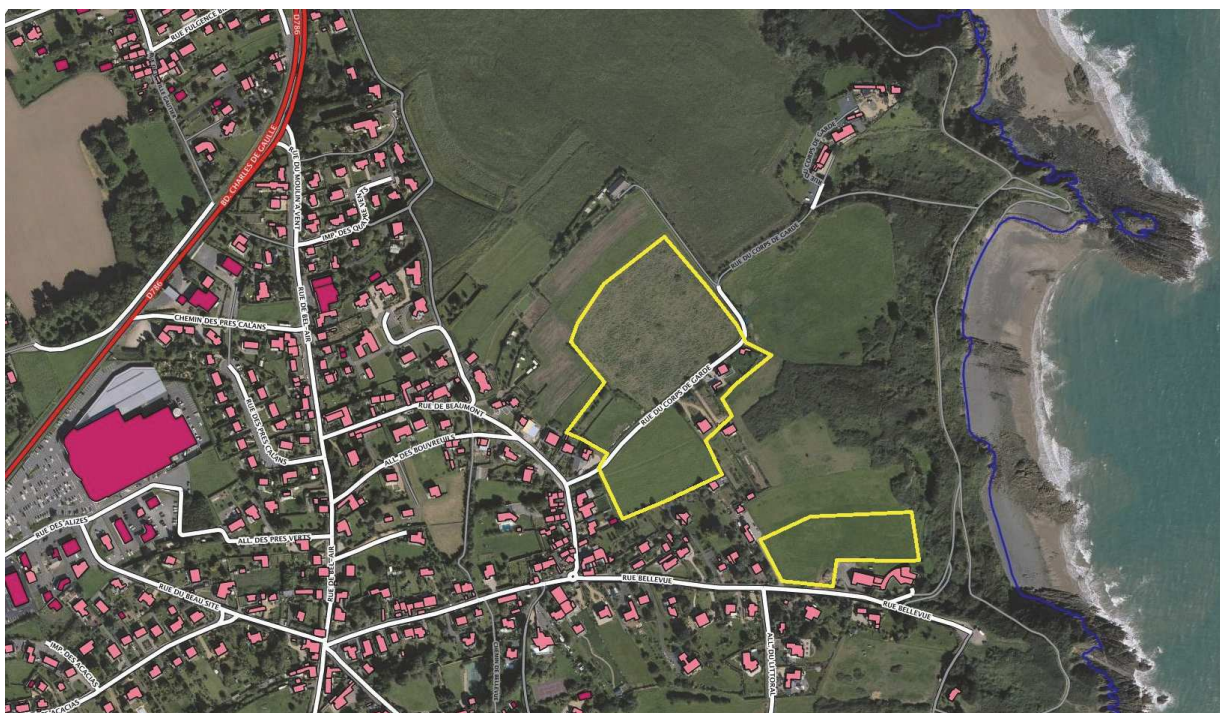
-un secteur "dont la partie urbanisée constitue un ensemble cohérent, distinct de l'agglomération de Tréflez" et qui "n'est séparé du rivage que par le massif dunaire et des parcelles demeurées à l'état naturel et s'étend de la mer jusqu'à 800 mètres à l'intérieur des terres" doit "être regardé dans son ensemble" comme un espace proche du rivage, "alors même que certaines parcelles qui y sont incluses ne seraient pas en situation de covisibilité en raison de la hauteur des dunes et du boisement important de ce secteur".

En effet, "l'objectif d'urbanisation limitée visé" par l'article L 121-13 "implique que soit retenu dans sa totalité, comme espace proche du rivage, un territoire dont le développement urbain forme un ensemble cohérent" et "si le critère de covisibilité est à prendre en compte pour la définition d'un tel espace, il n'implique pas que chacune des parcelles situées au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie"³⁹ ;



³⁹ CAA de Nantes, 23 mars 2012, n°10NT01519 (commune de Tréflez).

-les secteurs du chemin du Corps de Garde et du site La Rognouze, "situés à moins de 500 mètres du rivage de la mer" et qui "ne sont pas urbanisés, à l'exception de quelques constructions éparses situées au sud-est du site du chemin du Corps de Garde et au sud et à l'ouest du site de La Rognouze, se situent à proximité des pointes de Trouquetet et de la Rognouze, sur un vaste plateau agricole caractéristique du paysage littoral du fond de la baie de Saint-Brieuc" et "constituent, ainsi, des espaces proches du rivage"⁴⁰ ;



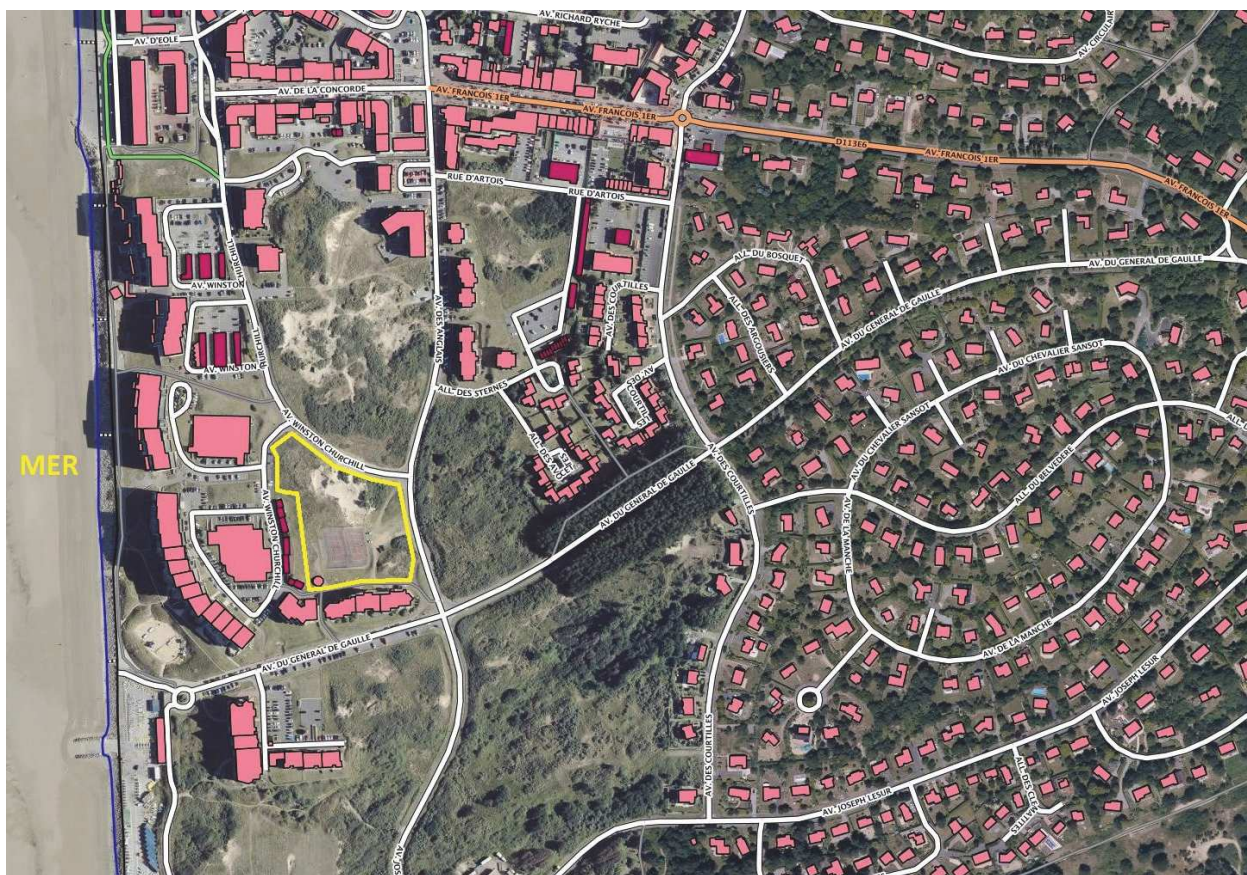
-un terrain, "séparé au nord ouest du golfe du Morbihan, distant d'environ 400 mètres, par une urbanisation continue", mais qui n'est en revanche "situé qu'à 300 mètres de la rade de Navalo sur l'océan atlantique au sud-ouest, dont seule le sépare une urbanisation lâche formée de maisons individuelles et de jardins, répartis en bordure du rivage et sur une voie parallèle à ce dernier", doit être regardé "comme inscrit dans un espace proche du rivage", et ce "alors même qu'il ne bénéficierait pas de vues sur la mer et ne serait pas visible de celle-ci"⁴¹ ;



⁴⁰ CAA Nantes, 8 Avril 2008, n°07NT01062 (commune de Binic).

⁴¹ CAA de Nantes, 30 septembre 2011, n°10NT00802 (commune d'Arzon).

-un terrain "situé à environ 200 mètres du rivage de la mer et en covisibilité avec celle-ci, dans un compartiment pour l'essentiel non bâti et situé en retrait de bâtiments résidentiels de grande hauteur édifiés en front de mer", constitue également un espace proche du rivage⁴².



⁴² CAA de Douai, 23 novembre 2017, n°16DA00232 (commune de Neufchâtel-Hardelot).

A.4 Exemples de secteurs de secteurs n'ayant pas été qualifiés d'espaces proches du rivage

Evidemment, lorsqu'un secteur ou un terrain est éloigné du rivage, séparé de celui-ci par de nombreuses constructions et, par conséquent, ne se situe pas en covisibilité avec la mer ou le plan d'eau, il ne peut être qualifié d'espace proche du rivage (premier cas présenté ci-dessous).

Le résultat peut être identique pour un secteur ou un terrain également séparé du rivage par de nombreuses constructions, mais situé à proximité du rivage, en raison de l'absence de covisibilité entre la mer ou le plan d'eau et ce secteur ou ce terrain.

-la "zone dont relève le terrain d'assiette du projet critiqué est séparée des rives du lac Léman, dont elle est éloignée d'environ 1.200 mètres, par le centre-ville de Thonon-les-Bains qui occupe le plateau dominant le lac" et n'est donc pas "en situation de covisibilité avec le lac". Dans "ces conditions, contrairement à ce que soutiennent les requérants et ainsi que l'indique d'ailleurs le SCOT du Chablais, cette zone ne saurait être regardée comme un espace proche des rives du plan d'eau que constitue le lac Léman au sens des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme⁴³.



⁴³ CAA de Lyon, 21 novembre 2017, n°16LY00647 (commune de Thonon-Les-Bains).

-de la même manière, "compte tenu du caractère dense et continue de l'urbanisation" du secteur et du fait que "le terrain d'assiette de l'immeuble" ne soit "pas visible" de l'estuaire du Scorff, un projet pourtant situé "seulement à 600 mètres" de cet estuaire, ne fait "pas partie d'un espace proche du rivage"⁴⁴ ;



-il en va de même pour des terrains "situés en arrière d'une zone entièrement urbanisée, qui les sépare du rivage de la mer, distant de 450 à 920 mètres, et interdit toute covisibilité entre ces terrains et la mer" ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage⁴⁵.



⁴⁴ CAA de Nantes, 26 juin 2015, n°14NT00975 (commune de Lorient).

⁴⁵ CAA de Nantes, 24 avril 2007, n°06NT01361 (commune de Dinard).

-un terrain "situé, à partir de son point le plus proche du rivage de la mer, à une distance d'environ 600 mètres de celui-ci" dont il est "séparé par une zone en grande partie urbanisée située en surplomb et atteignant par endroit 20 mètres de hauteur", qui empêche toute "covoisibilité entre le site d'implantation du projet et le rivage", ne constitue pas un espace proche du rivage".

Ainsi, "après avoir examiné les trois critères permettant de déterminer si un terrain peut être qualifié d'espace proche du rivage, à savoir la distance séparant ce terrain du rivage de la mer, les caractéristiques des espaces l'en séparant, et les conséquences à tirer de l'existence ou de l'absence d'une covoisibilité entre ce terrain et la mer, la cour a pu, sans commettre d'erreur de droit, se fonder principalement sur le dernier de ces critères pour juger que le terrain litigieux ne constituait pas un espace proche du rivage"⁴⁶ ;



-enfin, un terrain "bien que situé à environ 200 mètres du rivage de la mer" dont il "est séparé par une voie et par un espace urbanisé dont les constructions empêchent toute covoisibilité entre ce terrain et la mer", ne peut lui on plus "être regardé comme un espace proche du rivage au sens" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme⁴⁷.



⁴⁶ CE, 9 juin 2008, n°291374 (commune de Batz-sur-Mer).

⁴⁷ CAA de Nantes, 8 avril 2008, n°07NT02525 (commune d'Arradon).

B- La notion d'extension limitée de l'urbanisation

Le régime juridique applicable aux extensions de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est plus restrictif que celui qui s'applique au reste du territoire des communes soumises aux dispositions de la loi «littoral».

Dans les espaces proches du rivage, en plus de devoir être développée en continuité des agglomérations et des villages existants, l'extension de l'urbanisation doit en effet être «limitée».

Ici encore, en l'absence de toute définition législative ou réglementaire, c'est la jurisprudence qui a posé les critères permettant de déterminer si un projet constitue ou non une extension limitée de l'urbanisation.

La jurisprudence sur cette question a été établie en trois étapes :

-Pendant dix ans, dans la droite ligne de l'arrêt du Conseil d'Etat «Association défense du patrimoine Sétois», le juge administratif a considéré que la notion d'extension limitée de l'urbanisation ne s'appliquait pas dans les espaces urbanisés⁴⁸.



Dans une décision de 1996, le juge précise ainsi expressément que "la construction litigieuse se situe dans un espace déjà urbanisé de la commune de Saint-Palais-sur-Mer et n'entraîne pas une extension de son urbanisation au sens des dispositions" de l'article L 121-13⁴⁹.

Cette jurisprudence, qui a été confirmée de 1989 à 1999 par une dizaine de décisions rendues par le Conseil d'Etat et par la totalité des arrêts des cours administratives d'appel, avait l'avantage de permettre une reconstruction «de la ville dans la ville» en aménageant les dents creuses et les friches urbaines et en autorisant les opérations de densification.

L'objectif était également de limiter la pression sur les espaces naturels et agricoles situés en périphérie des villages et des agglomérations.

⁴⁸ CE, 10 mai 1989, n°88904 (commune de Sète).

⁴⁹ CE, 31 juillet 1996, n°129549 (commune de Saint-Palais-sur-Mer).

-En 1999, dans une décision dite «Commune de Bidart», le Conseil d'Etat a opéré un véritable revirement, déjà amorcé quelques mois plus tôt, en considérant que les dispositions de l'article L 121-13 "sont applicables indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situent les constructions envisagées"⁵⁰.



Si le juge n'avait plus à se prononcer sur le caractère urbanisé ou non urbanisé de l'espace en cause, il était amené à considérer tout projet de construction comme constitutif, en lui-même, d'une extension de l'urbanisation, ce qui a eu pour conséquence d'empêcher la densification ou des opérations de reconstruction dans les espaces urbanisés proches du rivage.

-En 2005, le Conseil d'Etat a précisé sa position dans la décision «Société Soleil d'Or» en distinguant deux catégories de projets à l'intérieur des espaces proches du rivage déjà urbanisés :

- les projets qui constituent de simples opérations de construction et non des extensions de l'urbanisation. Il n'est pas nécessaire dans ce cas de vérifier le caractère limité de ces projets, qui peuvent être autorisés dans les parties des EPR déjà urbanisées (B.1) ;

- les projets qui modifient de manière importante les caractéristiques d'un quartier ou qui étendent ou renforcent de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques. Seuls ces projets constituent des extensions de l'urbanisation et il convient de vérifier leur caractère limité sur la base des critères définis par le juge (B.2) et, au minimum, à l'échelle du quartier concerné (B.3).

En 2004, le Conseil d'Etat avait déjà considéré "qu'en estimant que l'édification, après démolition d'une construction préexistante, sur une parcelle de 1002 m² située dans la partie urbanisée de la commune de Roquebrune-Cap-Martin, entourée sur trois de ses côtés de parcelles supportant des immeubles de quatre à huit étages, d'un immeuble de 5 étages comportant 27 logements, constituait, du seul fait que la parcelle en cause est située dans un espace proche du rivage, une extension de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-13, le "juge des référés a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis"⁵¹.

-Il est important d'ajouter qu'en 2018, le Conseil d'Etat a précisé à propos de l'approche retenue dans la décision «Société Soleil d'Or», "que doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions l'ouverture à la construction de zones non urbanisées, ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées"⁵².

⁵⁰ CE, 27 septembre 1999, n°178866 (commune de Bidart).

⁵¹ CE, 9 juin 2004, n°262689 (commune de Roquebrune-Cap-Martin).

⁵² CE, 11 avril 2018, n°399094 (commune d'Annecy).

B.1 La jurisprudence «Société Soleil d'Or» : la distinction entre extension de l'urbanisation et simple opération de construction

Dans sa décision du 7 février 2005, dite «Société Soleil d'Or», le Conseil d'Etat a posé un considérant de principe dans lequel il énonce qu'une "opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens" de l'article L 121-13, "que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions".

Le juge ajoute qu'en "revanche, la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments, qui est une simple opération de construction, ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi"⁵³.

Depuis 2005, le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel ont repris l'approche posée dans la décision «Société Soleil d'Or» dans plus d'une quarantaine de décisions.



A droite, l'immeuble autorisé par le juge en arrière de la villa en travaux (photo : maps.google.fr).

⁵³ CE, 7 février 2005, n°264315 (commune de Menton).

B.1.1 Exemples de décision où le projet est considéré comme une simple opération de construction en EPR

Dans sa première mise en œuvre de la jurisprudence «Société Soleil d'Or», la CAA de Nantes a considéré qu'un projet "situé au cœur de l'agglomération bauloise, dans un espace urbanisé caractérisé par un habitat dense", consistant en la construction de trois immeubles de 8, 7 et 2 étages encadrés par deux immeubles de 10 et de 7 étages, "ne saurait être regardée, eu égard aux caractéristiques du bâti dans ce secteur aggloméré où elle ne saurait sensiblement influencer sur la densité et le caractère des constructions, comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions" de l'article L 121-13⁵⁴.



Immeubles voisins du projet



Un des immeubles réalisés

Photos : maps.google.fr

⁵⁴ CAA de Nantes, 29 novembre 2005, n°04NT01210 (commune de la Baule).

Pour la CAA de Nantes, constituent également de simples opérations de construction et non des extensions de l'urbanisation au sens de l'article L 121-13 :

-l'extension de 13 m² d'un bâtiment existant, "localisé dans un quartier urbanisé de la commune de Saint-Cast-le-Guildo"⁵⁵ ;



-l'édification d'une construction nouvelle d'une superficie de 272 m², après démolition, dans sa quasi-totalité, de la maison d'habitation préexistante de 173 m², dans un quartier urbanisé de Saint-Malo⁵⁶ ;



⁵⁵ CAA de Nantes, 14 juin 2013, n°12NT00208 (commune de Saint-Cast-le-Guildo).

⁵⁶ CAA de Nantes, 7 décembre 2012, n°11NT02526 (commune de Saint-Malo).

-l'édification "d'une maison d'habitation développant une superficie hors oeuvre nette de 99,55 m² sur une même unité foncière de 346 m², dans un secteur essentiellement pavillonnaire"⁵⁷ ;



Vue vers la mer depuis l'entrée du terrain en cause (photo : Olivier Lozachmeur).

⁵⁷ CAA de Nantes, 13 décembre 2013, n°12NT00654 (commune de Trégunc).

-la construction d'une maison d'une surface de 126 m², sur un terrain qui supporte déjà une maison d'habitation⁵⁸ ;



-la "réalisation de dix logements collectifs comportant un étage et des combles aménagés" dans un quartier urbanisé, dont il ne "modifie pas de manière importante les caractéristiques et n'augmente pas sensiblement la densité des constructions"⁵⁹ ;

-l'édification d'une maison d'habitation et de nouveaux garages "d'une portée limitée quant aux volumes et surfaces créés" et qui "prend place chemin de Croas-Guiguin dans une zone densément construite"⁶⁰ ;



⁵⁸ CAA de Nantes, 29 juin 2010, n°09NT01139 (commune du Palais).

⁵⁹ CAA de Nantes, 6 avril 2012, n°10NT01326 (commune d'Erquy).

⁶⁰ CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00369 (commune de Paimpol).

-la construction de "trois petits bâtiments R+1 constituant un ensemble de dix logements de type «individuels groupés», d'une surface hors œuvre nette de 820,90 m², sur plusieurs parcelles réunies d'une superficie totale de 3.838 m² situées dans la partie urbanisée du village de Moustoir, sur le territoire de la commune d'Arradon" sur un terrain "entouré de constructions"⁶¹ ;



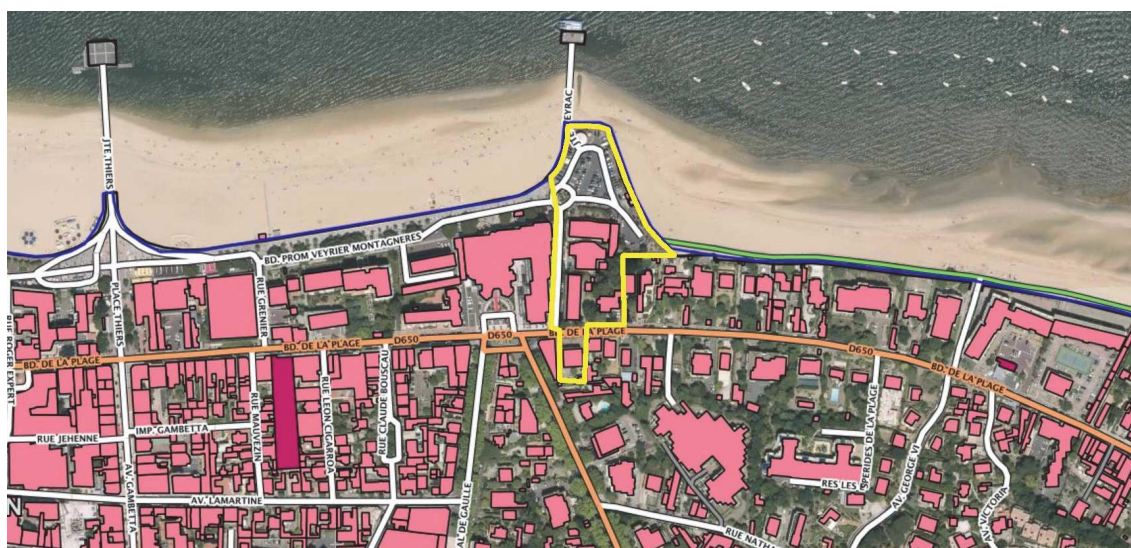
Photos : Olivier Lozachmeur.

⁶¹ CAA de Nantes, 8 avril 2008, n°07NT02525 (commune d'Arradon).

-la révision simplifiée d'un PLU ayant "pour objet, d'une part, de réaliser, sur une superficie totale de 5.845 mètres carrés, principalement occupée par des bâtiments que l'Etat souhaitait vendre, un hôtel de type quatre étoiles, des locaux destinés au casino existant et des immeubles résidentiels comprenant des commerces en rez-de-chaussée et dotés de stationnements publics souterrains".

En effet, la "zone objet de la révision simplifiée du PLU, située sur la façade maritime nord de la commune, faisait partie d'un secteur déjà fortement urbanisé dans lequel la densité construite était importante" et "si la délibération attaquée permettait la réalisation de constructions nouvelles dont la hauteur pourrait varier entre 11,50 m. et 20 m., le bâti existant, à proximité directe du front de mer, était déjà majoritairement constitué d'immeubles de logements collectifs, dont une résidence haute de près de vingt-quatre mètres".

Le Conseil d'Etat a de ce fait considéré "qu'en déduisant de ces constatations que l'opération projetée ne modifiait pas de manière importante les caractéristiques du quartier et n'augmentait pas sensiblement la densité des constructions, la cour a pu juger, sans dénaturer les faits de l'espèce ni commettre d'erreur de droit, que la révision simplifiée en cause n'autorisait pas une extension de l'urbanisation au sens" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme⁶².



-la construction de "quatre bâtiments d'une hauteur limitée à deux niveaux", qui "ne contredit pas la vision d'un ensemble venant compléter, par un habitat mono-familial, l'urbanisation du quartier dont il respecte la volumétrie ainsi que la densité"⁶³ ;



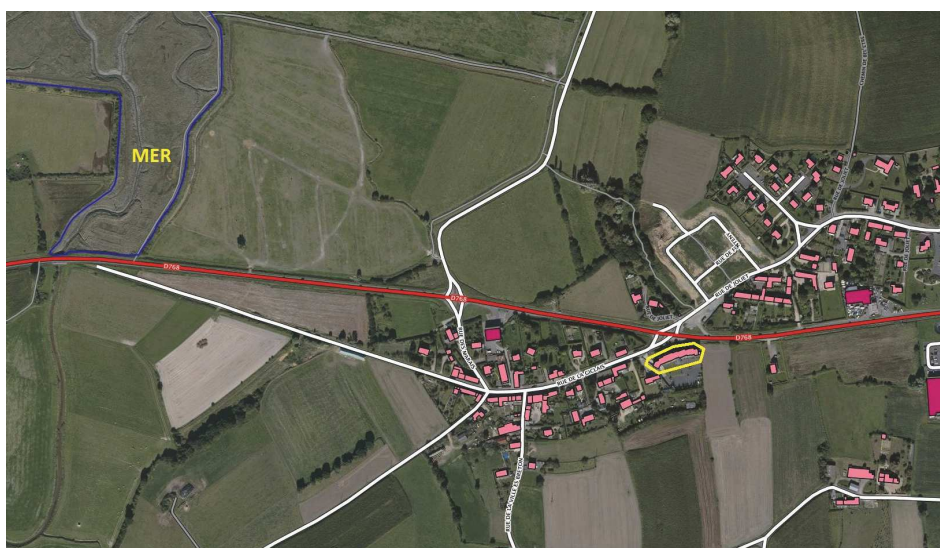
⁶² CE, 7 décembre 2016, n°391568 (commune d'Arcachon).

⁶³ CAA de Nantes, 9 janvier 2017, n°15NT01787 (commune de Saint-Malo).

-la "réalisation de huit lots à usage d'habitation pour une surface maximale totale de 2.264 m² et de 283 m² par lot" car elle "n'est pas de nature à renforcer de manière significative l'urbanisation de ce quartier, ni à modifier de manière importante ses caractéristiques, et notamment la densité des constructions pavillonnaires existantes"⁶⁴ ;



-la "construction d'un immeuble de 35 logements, pour une superficie hors oeuvre brute de 4.129 m², au lieu et place de la superficie hors oeuvre brute de 693 m² du bâtiment existant", bien que "les dimensions, notamment la hauteur, de cet immeuble collectif, soient sensiblement plus importantes que celles de la plupart des constructions d'habitation généralement constatées" dans le secteur⁶⁵ ;



⁶⁴ CAA de Nantes, 16 novembre 2012, n°11NT02535 (commune de Combrit Sainte-Marine).

⁶⁵ CAA de Nantes, 17 janvier 2014, n°12NT01346 (commune de Ploubalay).

-l'édification de "bâtiments et des serres pour les services techniques communaux", sur des parcelles "situées à l'intérieur d'une zone déjà urbanisée de la commune et entourées de constructions, de sorte que le permis de construire n'a pas pour effet de constituer une extension de l'urbanisation d'un espace proche du rivage"⁶⁶ ;



Il est important de rappeler que les dispositions de l'article L 121-13 s'appliquent dans la bande littorale dite des cent mètres, de même que la jurisprudence dite «Société Soleil d'Or».

Ainsi, bien que "les terrains d'assiette des villas faisant l'objet des permis de construire contestés sont compris dans la bande littorale de cent mètres à compter du rivage, au sein du lotissement du cap Nègre, créé en 1955, dont 53 lots sont construits et supportent des villas édifiées sur de grandes parcelles", la "seule réalisation dans ce secteur des deux villas en litige, qui consiste en une opération limitée de construction, ne peut être assimilée à une extension de l'urbanisation au sens" de l'article L 121-13⁶⁷.



⁶⁶ CAA de Nantes, 24 avril 2018, n°17NT03148 (commune de Roscoff).

⁶⁷ CAA de Marseille, 3 avril 2015, n°13MA00684 (commune du Lavandou).

B.1.2 Exemples de projets considérés comme des extensions de l'urbanisation

Après avoir rappelé le considérant posé par le Conseil d'Etat dans la décision «Société Soleil d'Or», la CAA de Nantes a considéré que l'édification d'un ensemble immobilier de 31 logements répartis en 3 bâtiments de 3 étages d'une surface de 2.489 m², celle-ci étant "multipliée par 6 par rapport à celle des bâtiments qui y étaient précédemment implantés" et qui modifie de ce fait "de manière importante les caractéristiques du quartier, en augmentant sensiblement la densité des constructions", ne peut être regardée "comme une simple opération de construction, mais constitue, une extension de l'urbanisation au sens des dispositions" de l'article L 121-13⁶⁸ ;



Constitue également une extension de l'urbanisation et non une simple opération de construction :

-la réalisation d'un "ensemble immobilier de six bâtiments de 286 logements collectifs et de commerce de 20.796 m² de surface" et "un lotissement de 34 villas d'une surface de 10.910 m²", ne "constitue pas une simple opération de construction au sein d'un quartier urbain, mais renforce son urbanisation", en "emportant le quasi-doublement de la surface de plancher existant sur ce terrain"⁶⁹ ;



⁶⁸ CAA de Nantes, 9 mars 2012, n°11NT00985 (commune de Larmor-Plage).

⁶⁹ CAA de Marseille, 6 octobre 2016, n°13MA03759 (commune de Marseille).

-la réalisation "d'un immeuble de 18 logements pour une surface hors oeuvre nette totale de 1.862 m², soit un coefficient d'occupation des sols de 0,6, alors que l'immeuble préexistant développait une SHON de 303 m², a le caractère d'une extension de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme.

En revanche, "cette opération est localisée dans un secteur urbanisé à proximité de deux immeubles en R+6 dont celui du syndicat des copropriétaires Villa Fitzgerald, de sept immeubles en R+4 à R+5 et que l'indice d'occupation des sols du projet correspond à celui de dix autres constructions du quartier" et doit de ce fait "être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-13⁷⁰.



Il est important d'ajouter qu'une "aire de stationnement, destinée à accueillir une centaine de véhicules, constitue par ses caractéristiques, notamment, son revêtement partiel en bi-couche, les locaux techniques et les divers dispositifs électriques et équipements d'assainissement qu'elle supporte, un élément d'urbanisation qui, à l'emplacement où il se situe, en limite de parcelles bâties et non loin d'une dizaine de maisons prolongeant l'agglomération du centre-bourg de Pénestin, doit être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme⁷¹.

Le Conseil d'Etat considère quant à lui que "ni le rapport de présentation, ni le règlement du POS ne justifiant de leur utilité", la "création d'un parking de 1.800 m² en bordure de route, d'un appontement public et d'une promenade publique" prévue par des emplacements réservés, constitue une extension de l'urbanisation "décidée en méconnaissance des dispositions" de l'article L 121-13⁷².

De la même manière, "l'édification d'une construction nouvelle" de 272 m², "après démolition, dans sa quasi totalité, de la maison d'habitation préexistante" de 173 m², eu égard "à sa situation dans une zone d'habitat diffus et à proximité immédiate d'un espace à préserver demeuré à l'état naturel, doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage"⁷³.

⁷⁰ CAA de Marseille, 6 avril 2016, n°15MA03273 (commune d'Antibes).

⁷¹ CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n°05NT01025 (commune de Pénestin).

⁷² CE, 14 janvier 1994, n°127025 (commune du Rayol-Canadel).

⁷³ CAA de Nantes, 26 décembre 2007, n°06NT02115 (commune de Saint-Malo).

Il en va de même pour "la création d'une placette, d'une terrasse et d'escaliers reliant la promenade de la Corniche à la mer et la construction d'un local-belvédère, composé de sanitaires publics et d'un local de gardien", qui constitue un "extension mesurée de l'urbanisation de ce secteur au sens des dispositions" de l'article L 121-13⁷⁴.



A l'inverse, un "projet de liaison routière" ne constituant "pas une opération d'urbanisation, le moyen tiré de la violation de l'article" L 121-13 est inopérant⁷⁵.

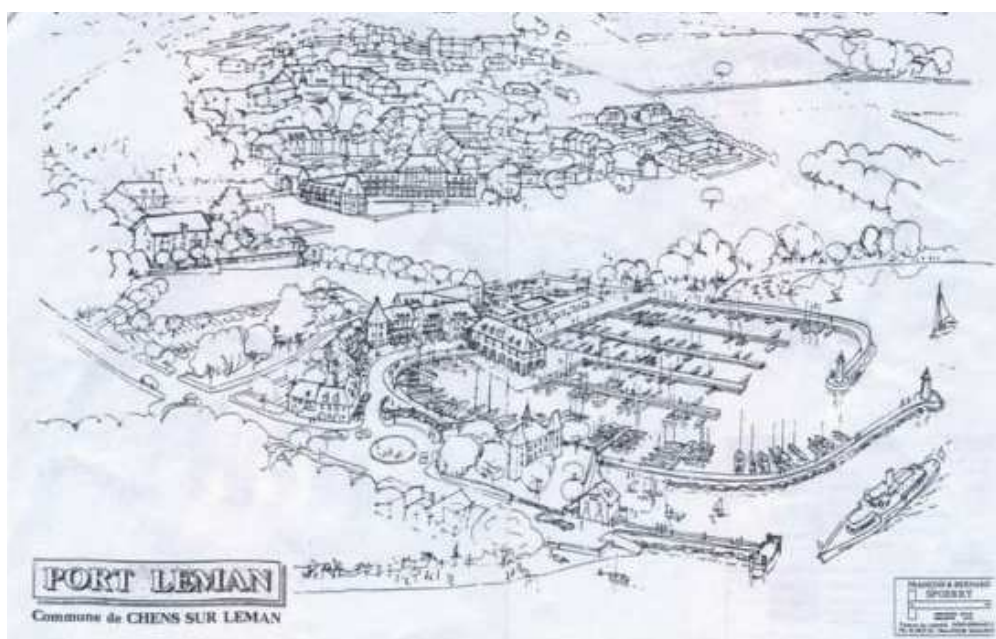
⁷⁴ CAA de Marseille, 23 avril 2010, n°08MA02040 (commune de Marseille).

⁷⁵ CE, 12 novembre 1997, n°134085 (commune de Saint-Palais-Sur-Mer).

B.2 Les critères permettant d'apprécier le caractère limité de l'extension de l'urbanisation

La définition des critères à prendre en compte pour déterminer si un projet constitue une extension limitée de l'urbanisation au sens des dispositions de l'actuel article L 121-13 du code de l'urbanisme a été réalisée de manière empirique par le juge administratif.

Après une prise en compte en 1993 de l'implantation, de la densité des constructions envisagées et des caractéristiques de la commune⁷⁶, le Conseil d'Etat va en 1999 retenir "des critères tirés, d'une part, de la nature des terrains concernés, d'autre part, de la densité et de la destination des constructions et équipements prévus" et fera le choix de se fonder sur des critères essentiellement «quantitatifs», comme la densité, et écartera les critères «qualitatifs» notamment liés à "la qualité architecturale des bâtiments et leur insertion dans l'environnement"⁷⁷.



⁷⁶ CE, 29 mars 1993, n°128204 (commune d'Argelès-Sur-Mer).

⁷⁷ CE, 26 mars 1999, n°185841 (commune de Chens-sur-Léman).

La CAA de Nantes considérera également peu après qu'un projet "ne peut, en raison de son importance et quelles que soient sa qualité architecturale et les mesures prises pour en favoriser l'insertion dans l'environnement, être regardé comme une extension limitée"⁷⁸.

En application de cette jurisprudence, le TA de Grenoble a récemment considéré "qu'eu égard à l'implantation, à la densité et aux caractéristiques de l'opération, celle-ci ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation et ce quelle que soit la qualité architecturale du bâtiment et son insertion dans l'environnement, qui sont sans incidence sur cette appréciation"⁷⁹.

Quelques mois plus tard, le Conseil d'Etat va affiner sa méthode en validant un arrêt de la CAA de Bordeaux qui avait considéré qu'il convenait de se fonder "sur l'implantation de l'opération litigieuse, sur l'importance et la densité de la construction envisagée, ainsi que sur les caractéristiques topographiques de la partie concernée de la commune"⁸⁰.

A partir de l'an 2000⁸¹, le Conseil d'Etat va stabiliser son approche et prendre en compte de manière quasi systématique quatre critères (l'implantation, l'importance, la densité et la destination des constructions envisagées) qui vont rapidement être repris par les différentes CAA⁸².

En 2003, le Conseil d'Etat a ajouté un cinquième critère à l'implantation, l'importance, la densité et la destination des constructions envisagées : les "caractéristiques topographiques" de la commune⁸³ (illustration ci-dessous), critère qui était déjà apparu une fois en 1999 dans la décision dite «Commune de Bidart»⁸⁴ et qui va lui aussi être peu à peu repris par les CAA de Marseille⁸⁵, de Nantes⁸⁶, de Lyon⁸⁷ ou de Douai⁸⁸.



⁷⁸ CAA de Nantes, 28 juin 2002, n°99NT02909 (commune de Guérande).

⁷⁹ TA de Grenoble, 27 juin 2017, n°1606341 (communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux).

⁸⁰ CE, 27 septembre 1999, n°178866, confirmant CAA de Bordeaux, 28 décembre 1995, n°94BX00019 (commune de Bidart).

⁸¹ CE, 28 juillet 2000, n°173229 (commune de Port-Vendres), puis CE, 5 décembre 2001, n°237294 (commune de Roquebrune-Sur-Argens) ; CE, 30 juillet 2003, n°203766 (commune d'Antibes) ; CE, 2 octobre 2006, n°271327 (commune de Porto-Vecchio).

⁸² Voir notamment CAA de Nantes, 26 mars 2002, n°98NT01932 (commune de Saint-Jacut-de-la-Mer).

⁸³ CE, 14 novembre 2003, n°228098 (commune de Bonifacio). Voir également CE, 22 novembre 2006, n°278571 (commune d'Antibes).

⁸⁴ CE, 27 septembre 1999, n°178866 (commune de Bidart).

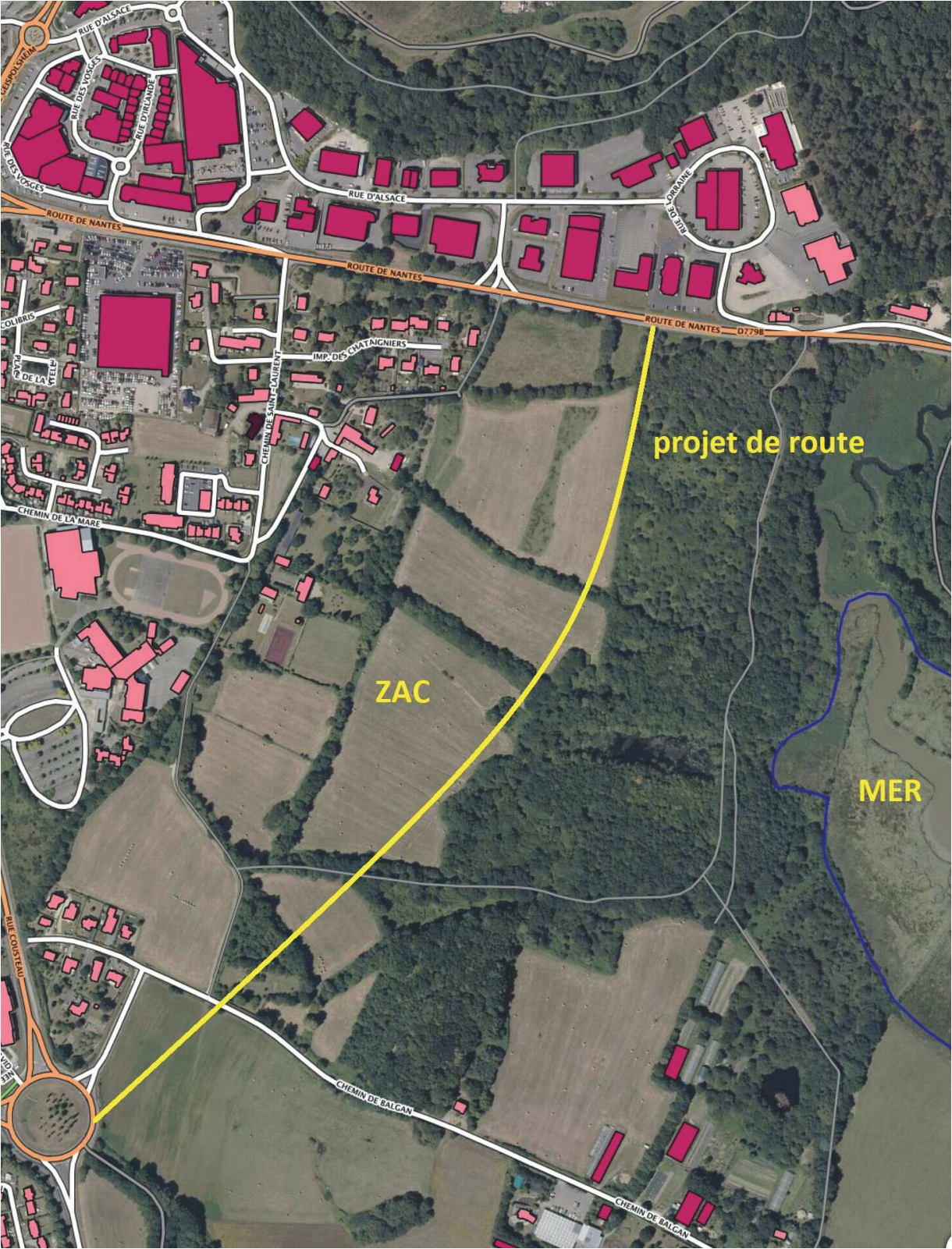
⁸⁵ CAA de Marseille, 3 juin 2004, n°02MA01516 (commune du Cap d'Ail) ; confirmé par CE, 5 avril 2006, n°272004.

⁸⁶ CAA de Nantes, 8 avril 2008, n°07NT01062 (commune de Binic) ; CAA de Nantes, 3 mars 2009, n°08NT01130 (commune de Trébeurden) ; CAA de Nantes, 28 décembre 2010, n°09NT01595 (commune de Quinéville) ; CAA de Nantes, 30 septembre 2011, n°10NT00802 (commune d'Arzon) ; CAA de Nantes, 17 janvier 2014, n°12NT01346 (commune de Ploubalay) ; CAA de Nantes, 26 décembre 2014, n°13NT00561 (commune de Bouaye).

⁸⁷ CAA de Lyon, 9 avril 2013, n°12LY02144 (commune de Talloires) ; CAA de Lyon, 11 avril 2017, n°15LY02356 (commune d'Evian).

⁸⁸ CAA de Douai, 26 novembre 2009, n°08DA00381 (commune de Cayeux-Sur-Mer).

Il convient de noter qu'en 2007, dans une décision isolée, le Conseil d'Etat a considéré que "c'est sans commettre d'erreur de droit que la cour s'est fondée sur l'importance et la densité de l'opération litigieuse envisagée, ainsi que sur les caractéristiques géographiques spécifiques de la partie concernée de la commune", pour estimer que la révision du POS destinée à permettre la réalisation d'une ZAC à proximité de la ria de Noyal ne respectait pas les dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme⁸⁹.



⁸⁹ CE, 12 décembre 2007, n°290312 (commune de Séné).

La fiche technique relative aux EPR annexée à l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme précise quant à elle qu'afin "de déterminer si une extension de l'urbanisation est limitée, il convient d'analyser les critères suivants :

- l'importance des constructions projetées, au regard notamment de la surface de plancher créée et du gabarit de la construction ;
- la densité de l'urbanisation existante ;
- la destination des constructions projetées ;
- le secteur d'implantation des constructions projetées".

La fiche technique ajoute que "la jurisprudence retient également, mais plus rarement, les critères liés à la configuration des lieux et aux caractéristiques de la commune", ce qui mérite d'être précisé.

En effet, alors que ce dernier critère n'apparaît qu'une fois⁹⁰, les «caractéristiques topographiques» et la «topographie des lieux» apparaissent dans 25 décisions depuis l'an 2000, en complément des quatre autres critères dégagés par le juge (implantation, importance, densité et destination).

-L'importance :

Ce critère, qui demeure prédominant, concerne le nombre de m² qu'une autorisation ou qu'un document d'urbanisme permet de réaliser dans un espace proche du rivage.

Avant 1999, ce critère était même souvent le seul à être pris en compte par le juge.

En 1996, le Conseil d'Etat a ainsi considéré "qu'en raison de son importance, l'opération envisagée par la société du port de Toga SA, ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation"⁹¹.



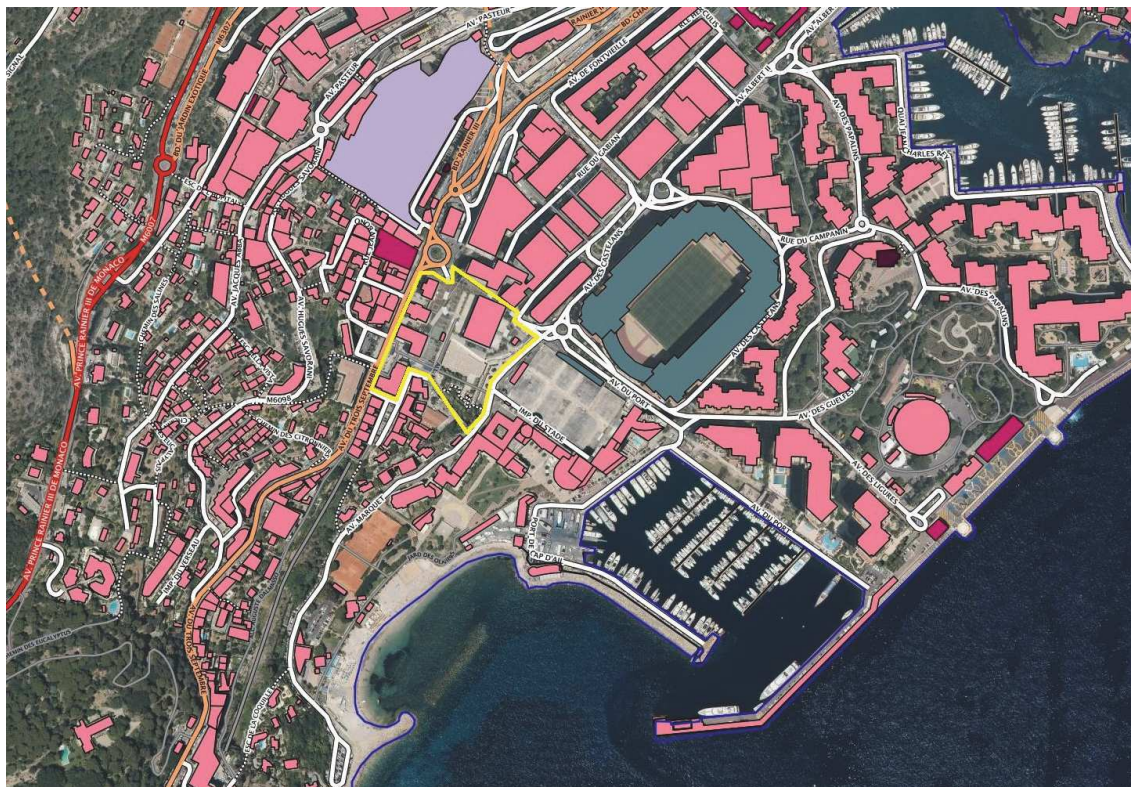
Emprise du port de plaisance de Toga située sur la partie terrestre du territoire de la commune de Ville-de-Pietrabugno, au sein de laquelle se situent les terrains destinés à accueillir les constructions en cause.

⁹⁰ CE, 29 mars 1993, n°128204 (commune d'Argelès-Sur-Mer).

⁹¹ CE, 10 mai 1996, n°140799 (commune Ville-di-Pietrabugno).

Il est important de noter que le Conseil d'Etat accepte que les parkings et les éléments de voirie prévus par un projet soient pris en compte pour apprécier son importance.

Le juge précise ainsi que "dans l'appréciation du critère relatif à l'importance des constructions envisagées, la CAA de Marseille, pouvait, sans commettre d'erreur de droit, relever que la surface de plancher programmée du projet était supérieure à 70.000 m² en prenant en considération les parkings et les éléments de voirie projetés"⁹².



-La densité :

Ce critère, que le juge prend en compte autant que l'importance des projets, s'apprécie essentiellement sur la base du coefficient d'occupation des sols (COS, qui a été supprimé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR) de l'opération en cause ou qui est fixé par le document d'urbanisme local.

Dans un arrêt récent, la CAA de Bordeaux a validé la mise en place dans "la zone UC2 de Chiberta, intégralement comprise dans les espaces proches du rivage", d'un "coefficient d'emprise au sol (CES) échelonné, avec un socle de 25% pour les 400 premiers m², puis une réduction pour les m² de terrain supplémentaires, par tranches"

La cour ajoute que le rapport de présentation du PLU explique en ce qui concerne la zone UC2 que "les droits à bâtir octroyés par les règles du CES échelonné, de la hauteur, de la marge de recul des constructions par rapport à l'emprise publique et du Coefficient de Pleine Terre se rapprocheront d'une valeur de 0,25 correspondant aux droits à bâtir octroyés par le COS défini par le PLU de 2013, conformément aux orientations du PADD (préservation du caractère pavillonnaire du secteur UC2), à l'esprit de la loi ALUR (maintien d'une certaine capacité d'évolution du tissu) ainsi qu'aux principes issus de la loi Littoral (extension limitée de l'urbanisation dans les zones proches du rivage) qui s'appliquent sur ce secteur UC2".

La cour en conclut que "ces choix sont cohérents avec la préservation du caractère de la «ville-jardin» pavillonnaire du quartier de Chiberta, et le coefficient d'emprise défini, qui ne conduit pas à une densité importante même sur les terrains déjà bâtis, compte tenu des autres règles applicables, n'est pas incompatible avec les orientations du PADD du PLU"⁹³.

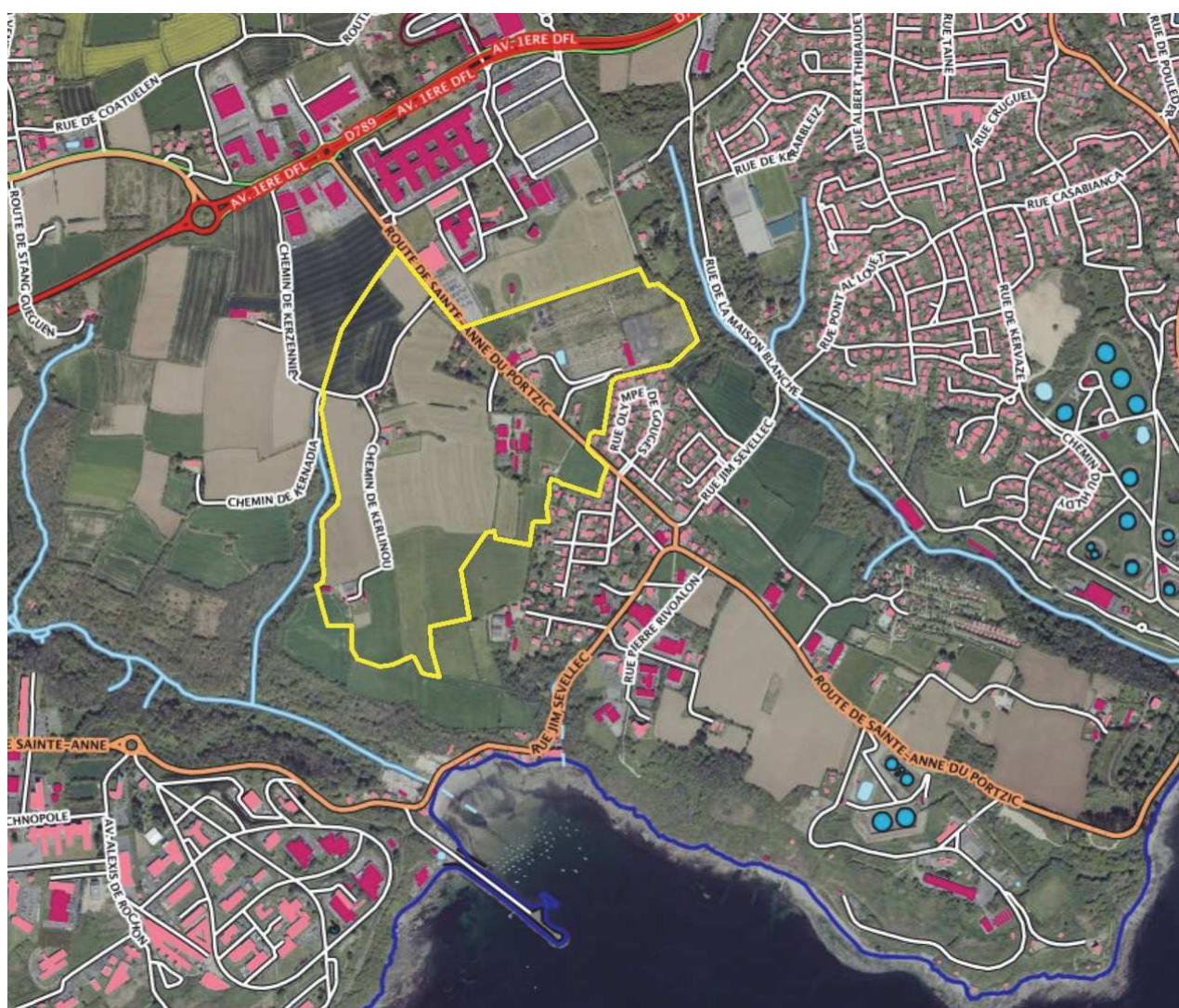
⁹² CE, 5 avril 2006, n°272004 (commune de Cap-d'Ail).

⁹³ CAA de Bordeaux, 20 décembre 2018, n°17BX00149 (commune d'Anglet).

La CAA de Nantes a également considéré que les terrains de la ZAC de Kerlinou, "d'une surface de 41 ha se situent en continuité d'une part, à l'est avec les zones urbanisées constituées du quartier du Cosquer-Sainte Anne et du technopôle Brest Iroise-Vernis, qui développent chacun un coefficient d'emprise au sol variant de 0,13 à 0,19 et comportent pour le premier 279 bâtiments sur 194.918 m² et pour le second 25 constructions sur 60.387 m² et d'autre part, au nord, avec le technopôle Brest Kesteria qui dispose d'un coefficient d'emprise au sol de 0,16 et comporte 52 constructions sur 289.429 m².

La cour ajoute que "le projet de ZAC en litige consiste à créer entre 800 et 1.200 logements sur un territoire de 41 ha, ces constructions devant occuper moins de 12 % de la superficie de la zone, le reste étant constitué d'espaces publics, notamment des parcs et des jardins privés, tandis que 70 % des emprises construites concerneront des constructions limitées à un rez-de-chaussée et un étage".

Elle en conclut que "dans ces conditions, l'extension de l'urbanisation résultant de la délibération en litige à terme doit être regardée comme limitée et ne méconnaît pas les dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme⁹⁴.

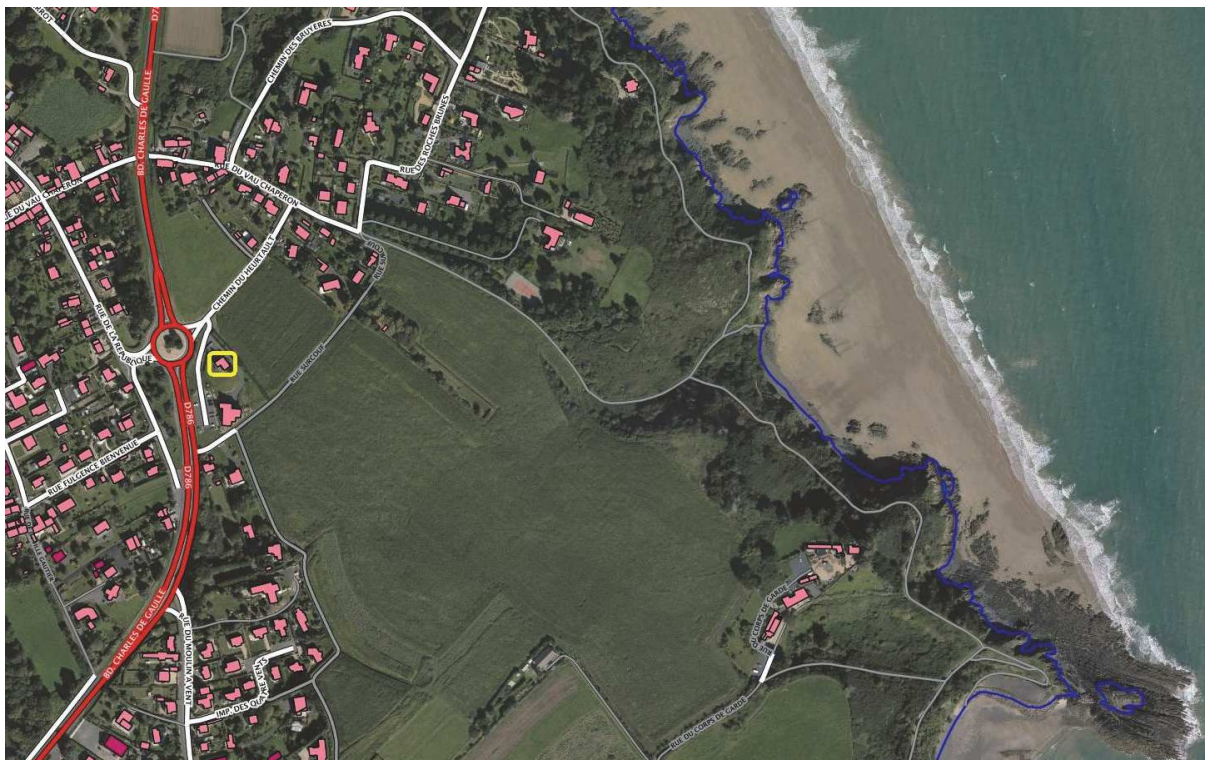


⁹⁴ CAA de Nantes, 11 janvier 2019, n°17NT03556 (commune de Brest).

-La destination :

Ce critère vise à prendre en compte l'usage des constructions envisagées (habitat, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière...), l'idée étant que si le projet a la même destination que les constructions déjà présentes aux alentours, il aura davantage de chance d'être autorisé qu'un projet dont la destination est complètement différente.

La CAA de Nantes a ainsi considéré qu'un projet consistant "dans l'édification, après destruction d'une maison d'habitation, d'un immeuble à usage de bureaux en continuité d'un bâtiment préexistant ayant la même destination", la surface créée étant "seulement de 1.251 m²", constitue une extension limitée "au regard de l'implantation, de l'importance, de la densité et de la destination des constructions du secteur"⁹⁵.



Construction de l'immeuble de bureaux en cause, après destruction de la maison d'habitation encadrée sur la photo aérienne (photo : Olivier Lozachmeur).

⁹⁵ CAA de Nantes, 25 octobre 2013, n°12NT01198 (commune d'Etalles-Sur-Mer).

A l'inverse, "eu égard à l'importance, à la nature, à la densité de l'urbanisation et à la destination des constructions envisagées, et alors même qu'il existe en bord de mer un camping, une base nautique et un village de vacance également liés aux activités de loisirs et au tourisme", un projet comprenant une résidence hôtelière, une résidence de tourisme et un centre de balnéothérapie, ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation⁹⁶.



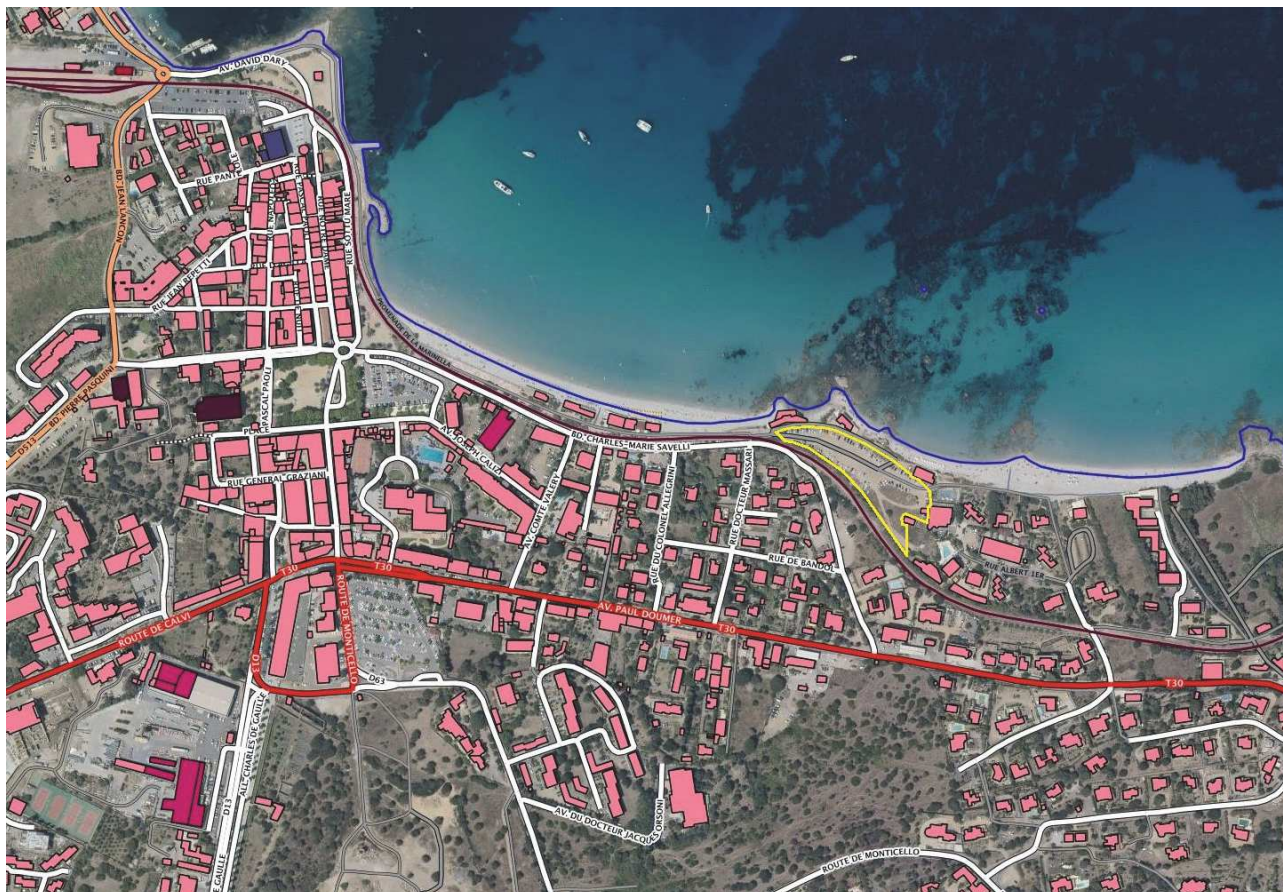
Photo : Olivier Lozachmeur.

⁹⁶ CAA de Nantes, 12 juillet 2013, n°11NT01135 (commune de Portbail).

-L'implantation :

Ce critère concerne les "caractéristiques du lieu d'implantation" du projet⁹⁷, ou comme le souligne le Conseil d'Etat, le "secteur d'implantation"⁹⁸ du projet, ce qui implique de prendre en compte la localisation et le caractère des terrains concernés (urbanisés, naturels, boisés, cultivés...).

Le Conseil d'Etat précise ainsi "qu'en se fondant sur l'importance des constructions envisagées, la densité et le lieu d'implantation situé dans un espace naturel pour estimer qu'en tout état de cause l'arrêté litigieux autorisait une extension non limitée de l'urbanisation, la cour a fait une exacte application des critères d'appréciation du caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage"⁹⁹.



-Les caractéristiques topographiques de la commune :

Ce critère permet au juge de prendre en compte les caractéristiques physiques des abords du terrain où le projet en cause doit être implanté. Il est apparu pour la première fois dans une décision de la CAA de Bordeaux¹⁰⁰ et a été repris une vingtaine de fois par le Conseil d'Etat et les CAA de Marseille et de Lyon.

⁹⁷ CAA de Nantes, 27 juin 2006, n°05NT01456 (commune de Lancieux).

⁹⁸ CE, 16 juillet 2010, n°313768 (commune de Porto-Vecchio).

⁹⁹ CE, 5 janvier 2012, n°339630 (commune de l'Île Rousse).

¹⁰⁰ CAA de Bordeaux, 28 décembre 1995, n°94BX00019 (commune de Bidart).

B.3 Le périmètre à prendre en compte pour apprécier le caractère limité d'une extension de l'urbanisation

L'appréciation de la notion d'extension limitée de l'urbanisation s'effectue nécessairement de manière relative, car tout dépend de l'échelle prise en compte pour réaliser cette analyse.

Ainsi, une extension pourra apparaître limitée à l'échelle d'une agglomération, alors qu'elle ne le sera pas si elle est appréciée à l'échelle d'un quartier.

A l'inverse, une analyse qui se limite à une seule partie du quartier ou du bourg où doit être implanté un projet peut conduire à l'interdire, alors qu'il aurait été autorisé si l'analyse avait été réalisée à une échelle plus vaste.

L'échelle à prendre en compte est au minimum celle du «quartier» :

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat en "jugant que le périmètre à prendre en considération pour l'application des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "était constitué par «ce petit compartiment de terrain qui constitue la pointe de la baie de Lancieux» correspondant au seul terrain d'assiette du lotissement de cinq lots sur lequel est implantée la maison d'habitation, la cour n'a pas tenu compte de l'ensemble des caractéristiques du quartier et n'a pas recherché si le projet contribuait à densifier les constructions"¹⁰¹.



C'est également l'échelle du «quartier» que le Conseil d'Etat retient dans le cadre de sa jurisprudence dite «Société Soleil d'Or» : une opération ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation, au sens des dispositions de l'article L 121-13, "que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions". A l'inverse, "la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension"¹⁰².

¹⁰¹ CE, 12 mars 2007, n°280326 (commune de Lancieux).

¹⁰² CE, 7 février 2005, n°264315 (commune de Menton).

Le Conseil d'Etat a également considéré que "pour apprécier la légalité de l'arrêté du 5 novembre 2004 du maire de La Rochelle" autorisant la réalisation d'un "groupe d'habitations dans l'îlot n°2 du lotissement Besselue Sud au regard des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, "il appartenait à la CAA de Bordeaux de prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce à la date d'édition de cet arrêté".

Ainsi, "en jugeant que l'extension de l'urbanisation autorisée par ce second projet présentait un caractère limité, sans porter d'appréciation globale sur la conformité aux dispositions" de l'article L 121-13 "de l'ensemble de l'opération immobilière autorisée par le permis de construire délivré le 28 mai 2004 au titre de l'îlot n°1 du lotissement et par ce second permis, relatif à l'îlot n°2 du même lotissement, la CAA de Bordeaux a entaché son arrêt d'une erreur de droit"¹⁰³.



Photo : Olivier Lozachmeur.

¹⁰³ CE, 30 décembre 2009, n°315966 (commune de la Rochelle). Voir également CE, 10 mai 1996, n°140799 (commune Ville-di-Pietrabugno).

Dans certains cas, cette échelle peut être étendue à une agglomération ou au périmètre couvert par un document d'urbanisme :

Suite à un recours formé contre le décret du 2 décembre 2003 portant approbation de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes, le Conseil d'Etat a considéré qu'en "imposant d'apprécier" l'extension de l'urbanisation "au regard de l'agglomération dans son ensemble et compte tenu des orientations de la directive, tant en matière de protection que d'aménagement, pour l'ensemble du territoire qu'elle couvre, celle-ci n'a pas méconnu" les dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹⁰⁴.



Dans deux arrêts, la CAA de Bordeaux et la CAA de Marseille ont repris cette approche et l'ont appliquée aux Schémas de Cohérence Territoriale.

Ces deux cours ont ainsi considéré que la compatibilité d'un SCOT avec les articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme "doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions".

La CAA de Bordeaux a ainsi considéré que "le SCOT de la communauté d'agglomération de la Rochelle fait figurer le secteur de Bessèlue-Bongraine au nombre des sites stratégiques d'urbanisation" situés au sein des espaces proches du rivage et que "pour ce secteur, le SCOT prévoit une réserve foncière d'une vingtaine d'hectares afin de permettre une extension des établissements d'enseignement supérieur et de recherche déjà implantés, laquelle sera accompagnée d'opérations de logements, intégrant commerces et activités dans un souci de mixité des fonctions urbaines".

La cour s'appuie par ailleurs sur les dispositions du rapport de présentation, du PADD et du DOG du SCOT relatives à ce secteur pour considérer que son urbanisation "ne représente que 20 hectares sur les 20.600 hectares que compte le territoire communautaire, dont 14.000 en espaces naturels et agricoles"¹⁰⁵.

¹⁰⁴ CE, 27 juillet 2005, n°264336 (commune d'Antibes).

¹⁰⁵ CAA de Bordeaux, 1^{er} décembre 2016, n°14BX03282 (commune d'Aytré) et CAA de Marseille, 12 janvier 2017, n°15MA01202 (commune de Frontignan).

Le rapport de présentation précise notamment que "l'application des critères d'appréciation de la notion d'Espace Proche du Rivage conduira pour partie du site, à une extension limitée de l'urbanisation qui devra par ailleurs se faire en continuité du tissu urbain existant et dans le respect de l'environnement et du principe de covisibilité, notamment dans la partie Sud du terrain".

La CAA de Bordeaux déduit de ces différents éléments "que l'urbanisation du secteur de Besselue-Bongraine" respecte les obligations définies par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹⁰⁶.



La CAA de Marseille considère également que "la compatibilité du SCOT" avec les articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme "doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions".

La cour considère ainsi que "l'urbanisation nouvelle en extension des agglomérations et villages au sein des espaces proches du rivage sur l'ensemble du territoire couvert par le SCOT", qui "représente au total 198 ha pour une surface totale de 18.262 ha d'espaces proches du rivage définis dans le DOO, soit 6 % de l'urbanisation existante à l'horizon 2025", ne procède pas "d'une mise en oeuvre erronée des critères se dégageant des dispositions" de l'article L 121-13¹⁰⁷.

Toutefois, dans une décision récente, le Conseil d'Etat a considéré que la CAA de Lyon n'avait "pas commis d'erreur de droit" en "ne portant pas son appréciation à l'échelle de l'ensemble du centre-ville d'Annecy-le-Vieux ou de la totalité du territoire couvert par le PLU" pour estimer que le "classement en zone UTL 1 du secteur de «l'Avenue du Petit Port» pouvait être regardé comme permettant illégalement une extension non limitée de l'urbanisation"¹⁰⁸.

¹⁰⁶ CAA de Bordeaux, 1^{er} décembre 2016, n°14BX03282 (commune d'Aytré).

¹⁰⁷ CAA de Marseille, 12 janvier 2017, n°15MA01202 (commune de Frontignan).

¹⁰⁸ CE, 11 avril 2018, n°399094 (commune d'Annecy).

C- Les conditions de forme prévues par l'article L 121-13

En vertu des dispositions de l'article L 121-13, des conditions de forme doivent être remplies pour qu'une extension (limitée) de l'urbanisation puisse être légalement autorisée dans les EPR :

-l'extension de l'urbanisation dans les EPR 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" (C.1) ;

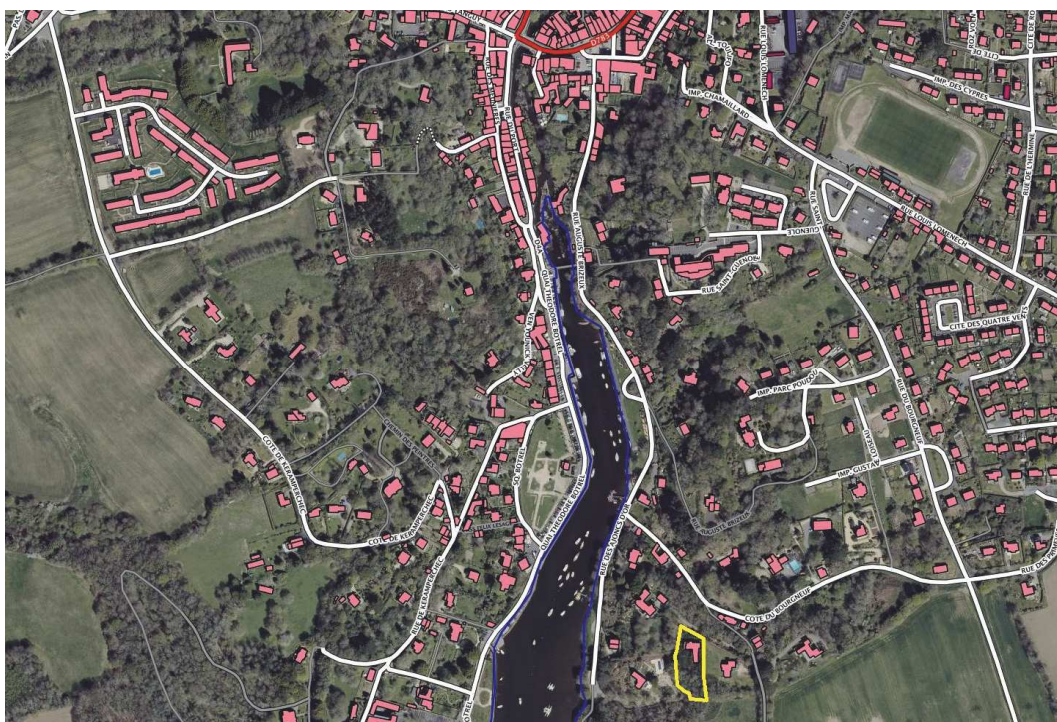
-"toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer" (C.2) ;

-"en l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat" (C.3) et "après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature (C.4). Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord".

Le Conseil d'Etat précise "que l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage peut être réalisée soit lorsque l'extension est justifiée et motivée dans le plan d'occupation des sols selon l'un ou l'autre des critères rappelés ci-dessus, soit lorsqu'elle est conforme aux dispositions" d'un SCOT ou d'un SAR "ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer, une seule de ces conditions étant exigée"¹⁰⁹.

Le Conseil d'Etat ajoute qu'il résulte des dispositions de l'article L 121-13 "qu'en l'absence tant d'un PLU fixant des critères spécifiques justifiant l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage que d'un SCOT, d'un SAR ou d'un SMVM", une construction constituant une extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage "ne peut être autorisée qu'avec l'accord du préfet et le PLU doit respecter les dispositions de cet accord".

Le CE en déduit que "la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'extension de l'urbanisation avait été rendue possible par l'accord du préfet, alors même que la commune avait approuvé" un PLU deux ans avant de solliciter cet accord et de délivrer le permis de construire en cause"¹¹⁰.



¹⁰⁹ CE, 25 mars 1998, n°159040 (commune de Saint-Quay-Portrieux).

¹¹⁰ CE, 28 décembre 2016, n°392878 (commune de Pont-Aven).

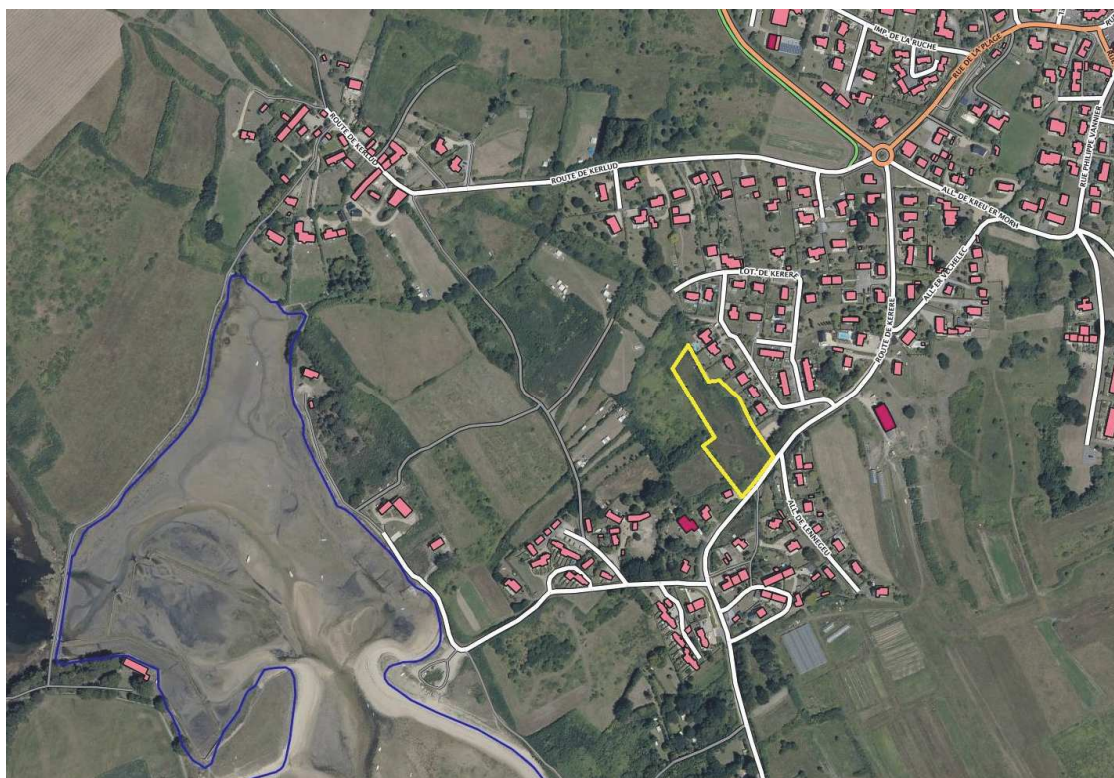
Par ailleurs, dès lors qu'un document d'urbanisme communal est conforme à un schéma directeur qui prévoit explicitement une extension limitée de l'urbanisation dans une zone située dans un espace proche du rivage, ce document communal "n'a pas à justifier et motiver l'extension limitée de l'urbanisation dans ladite zone par les critères définis" par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹¹¹.

Evidemment, si aucune des trois obligations fixées par l'article L 121-13 n'est respectée, tout projet prévu en espace proche du rivage doit être déclaré illégal :

Considérant "que le POS communal ne comporte cependant, ni justification, ni motivation de l'extension de l'urbanisation dans ce secteur dont dépend le terrain d'assiette de la construction ; qu'en l'absence de SCOT ou d'un SMVM, l'urbanisation envisagée ne pouvait être réalisée qu'avec l'accord du préfet du Morbihan, après avis de la commission départementale des sites. En l'absence d'un tel accord, la délivrance du permis de construire contesté est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière qui entache d'illégalité ledit permis de construire"¹¹².

De la même manière, le "projet de construction d'une maison individuelle d'une surface de 160,58 m² au sein d'un secteur d'urbanisation diffuse" qui "n'est justifié et motivé, ni dans le POS, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, ni dans aucun autre document mentionné par cet article", et dont le permis de construire "a été délivré sans qu'ait été recueilli l'accord du préfet du Finistère, méconnaît les dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "et est entaché d'illégalité"¹¹³.

Enfin, dès lors "que le POS de la commune de Locmariaquer ne définit aucun des critères mentionnés" à l'article L 121-13 "et qu'aucune disposition du SCOT du pays d'Auray ou du SMVM du Golfe du Morbihan ne régit le secteur en question", par suite, le "moyen invoqué par le préfet du Morbihan et tiré de ce que la commune de Locmariaquer ne pouvait délivrer le permis d'aménager critiqué sans avoir au préalable obtenu l'accord du représentant de l'Etat dans le département est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 17 juin 2014"¹¹⁴.



¹¹¹ CAA de Bordeaux, 29 avril 2004, n°02BX02493 (commune de Saint-Clément-Des-Baleines).

¹¹² CAA de Nantes 27 juin 2006, n°05NT01485 (commune de Groix).

¹¹³ CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n°12NT01355 (commune de Landéda).

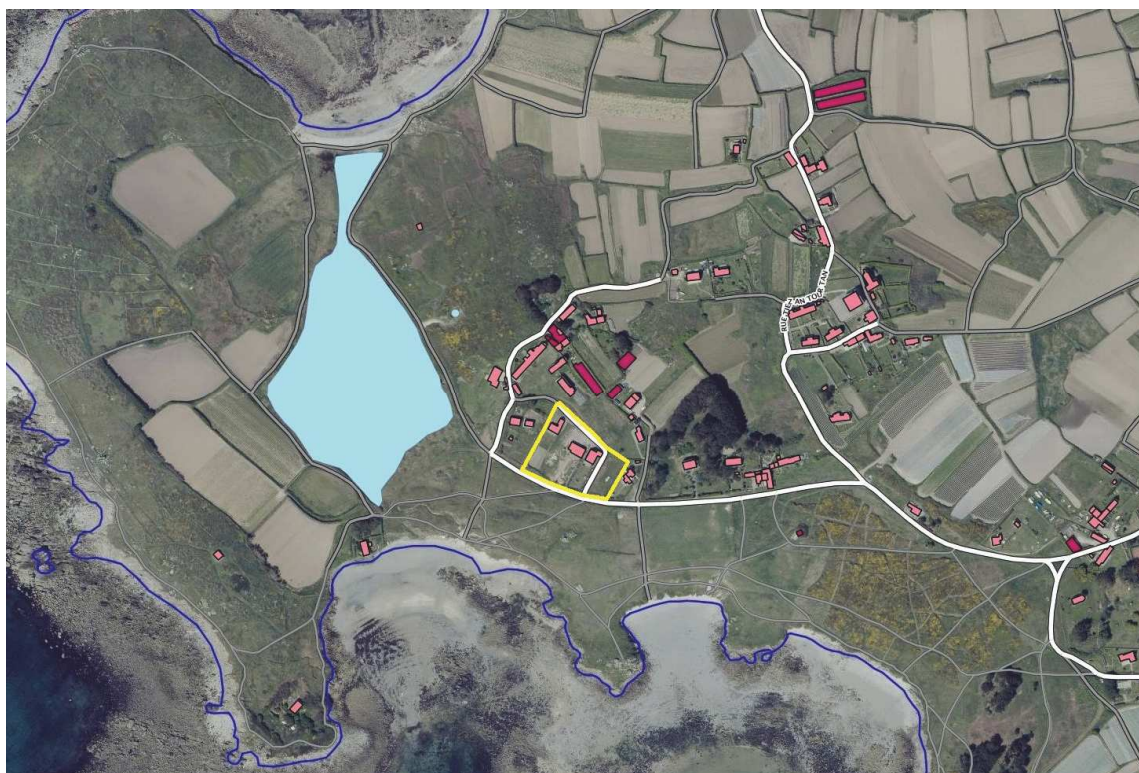
¹¹⁴ CAA de Nantes, 3 avril 2015, n°14NT03271 (commune de Locmariaquer).

C.1 La justification et la motivation de l'extension limitée de l'urbanisation par le PLU

Comme le rappelle la plaquette pédagogique destinée aux élus publiée par les ministères de l'Équipement et de l'Écologie en juillet 2006, le "PLU ne peut prévoir d'extension limitée de l'urbanisation que lorsqu'elle est justifiée par la configuration des lieux (le relief notamment), ou motivée par l'implantation d'activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau".

Toutefois, ni la plaquette, ni les circulaires d'application de la loi « littoral » ne précisent la manière dont cette motivation et cette justification doivent être effectuées.

Il est important de noter que la CAA de Nantes a considéré que si un PLU "a motivé la constructibilité du secteur de Mezou Grannog par la volonté de la commune d'y créer un hameau nouveau intégré à l'environnement, la délibération du conseil municipal du 22 septembre 2005, classant en zone U le secteur concerné" ayant été annulée par le juge administratif "en tant qu'elle procédait à ce classement", l'extension limitée de l'urbanisation "autorisée par le permis litigieux ne peut être regardée comme justifiée dans le PLU au regard des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹¹⁵.



Une analyse de la jurisprudence sur cette question permet cependant de constater qu'il suffit généralement que le rapport de présentation ou le règlement du PLU (ou du POS) explique sommairement pourquoi il autorise tel ou tel aménagement ou construction dans un espace proche du rivage, pour que le juge considère qu'il a suffisamment justifié et motivé l'extension limitée de l'urbanisation du secteur concerné.

Ainsi :

-le rapport de présentation d'un POS justifie l'extension limitée de l'urbanisation prévue "par des critères liés à la configuration des lieux, et notamment par le souci d'interdire toute construction en bordure immédiate du lac, de limiter la densité de construction dans les zones à dominante naturelle et végétale et de favoriser la construction sur la partie haute de la commune, au pied de la montagne, afin de sauvegarder la vue des habitants sur le bord du lac d'Annecy"¹¹⁶ ;

¹¹⁵ CAA de Nantes, 1^{er} juin 2010, n°09NT01421 (commune de l'Île-de-Batz).

¹¹⁶ CE, 9 décembre 1998, n°170072 (commune de Veyrier-du-Lac).

-les auteurs de la modification d'un POS "ont suffisamment justifié et motivé le projet d'urbanisation destiné à accueillir des constructions sur les terre-pleins du nouveau port de pêche et de plaisance" en définissant la "zone NAM comme une zone naturelle correspondant à l'emprise nécessaire à la création d'un port en eau profonde" et en prévoyant "d'y admettre les ouvrages et installations requises par la réalisation et l'activité du port ainsi que les constructions qui y sont liées sous réserve de leur intégration dans l'environnement"¹¹⁷ ;



Photo : Olivier Lozachmeur.

-les "dispositions du POS de la commune de Bénerville-sur-Mer qui concernent la zone UB, ne permettent pas la réalisation, en continuité avec l'habitat groupé existant, d'opérations d'urbanisation importantes, mais précisent que la densité de la zone, principalement affectée à l'habitation, autorise de petits ensembles collectifs" et prévoient "que les constructions nouvelles doivent donner à la zone un caractère relativement aéré, et être en harmonie avec les bâtiments existants et le site" et respectent de ce fait les dispositions de l'article L 121-13 relatives à la justification et la motivation selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau¹¹⁸ ;

-les auteurs de la modification d'un POS ont "suffisamment justifié et motivé au regard de la configuration des lieux, l'extension de l'urbanisation qu'elle permet dans un secteur déjà urbanisé et dont il n'est pas contesté qu'elle présente un caractère limité" en prévoyant "la possibilité de construire suivant des modalités très précises en hauteur et densité, de petits immeubles collectifs de volumétrie proche des grosses villas implantées en ordre discontinu parallèlement au rivage"¹¹⁹ ;

¹¹⁷ CE, 25 mars 1998, n°159040 (commune de Saint-Quay-Portrieux). Voir également CAA de Nantes, 26 décembre 2003, n°02NT01147 (commune de Lannilis).

¹¹⁸ CE, 26 février 2001, n°211318 (commune de Bénerville-sur-Mer).

¹¹⁹ CAA de Lyon, 22 juin 2004, n°01LY00414 (commune d'Annecy).

-un projet situé dans une "zone INA du POS de la commune de Bidart dans laquelle sont autorisés les lotissements et les constructions portant sur une unité foncière d'au moins 5.000 m² ou prévoyant la construction d'au moins 12 logements ou de 1.200 m² de superficie de plancher hors œuvre nette ou 4 lots" et "qui répond aux critères ainsi posés, lesquels ne limitent pas les autorisations de construire aux seules activités exigeant la proximité immédiate de l'eau, est donc justifiée et motivée par le POS"¹²⁰ ;



-un "rapport de présentation justifie et motive l'extension limitée de l'urbanisation, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau" dès lors qu'il "mentionne notamment «l'engouement croissant pour les sports de glisse et de voile que permet le climat de Wissant», que «l'implantation d'équipement et services en lien avec la plage et la pratique des sports de mer est favorisée en rez-de-chaussée», et que «la commune souhaite dégager un terrain de stationnement suffisamment grand pour accueillir les véhicules légers et les camping-cars en période d'affluence»"¹²¹ ;

-un "rapport de présentation mentionne la création de cette zone en indiquant qu'elle correspond à l'implantation des campings qui sont déjà en place et en écartant toute création d'installations nouvelles, tout en réservant la possibilité d'une extension mesurée des installations existantes" et un règlement qui "autorise, d'une part, sous certaines conditions, la confortation et l'amélioration des constructions existantes, ainsi que les extensions mesurées d'immeubles existants, d'autre part, les équipements techniques et leurs superstructures associées, de troisième part, les équipements publics à caractère d'intérêt général nécessaires au bon fonctionnement de la zone ainsi que, de façon générale, les opérations concernant le tourisme, le camping-caravaning, les activités de loisirs et les constructions ayant un rapport direct avec ces activités", justifie et motive l'extension limitée de l'urbanisation selon les critères prévus¹²² ;

¹²⁰ CAA de Bordeaux, 18 décembre 2003, n°99BX02040 (commune de Bidart).

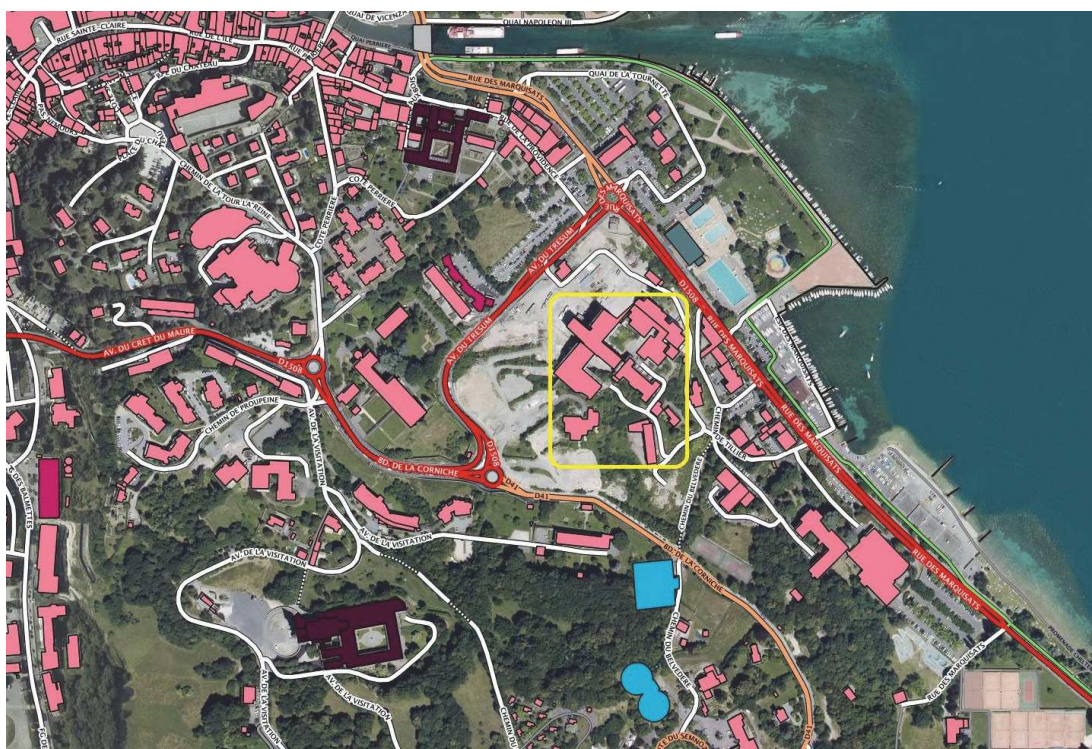
¹²¹ CAA de Douai, 17 novembre 2005, n°04DA00833 (commune de Wissant).

¹²² CAA de Nantes, 4 mai 2006, n°00NT02031 (commune de La Barre-de-Monts).

-un rapport de présentation qui prévoit "que les principales zones d'extension se situeraient dans le prolongement des zones urbanisées à l'Est de la commune" afin de conforter le "pôle urbain principal de la commune" et qui précise que "conforter les pôles d'urbanisation existants et ne pas aggraver le mitage dans la partie Ouest de la commune implique une extension urbaine dans les espaces proches du rivage", qui "doit être regardée comme suffisamment motivée et justifiée dans le plan d'occupation des sols au regard du critère lié à la configuration des lieux"¹²³.



-un PLU "qui s'appuie sur l'environnement urbain" d'un secteur "et sa topographie particulière, justifie et motive suffisamment l'extension de l'urbanisation ainsi prévue et les limites qui y sont apportées, concernant notamment l'emprise au sol et le volume des constructions, la préservation des vues et perspectives, la proportion minimale d'espaces libres ou le principe du stationnement en sous-sol"¹²⁴.



¹²³ CAA de Nantes, 9 mars 2012, n°11NT00985 (commune de Larmor-Plage).

¹²⁴ CAA de Lyon, 18 décembre 2012, n°12LY00657 (commune d'Annecy).

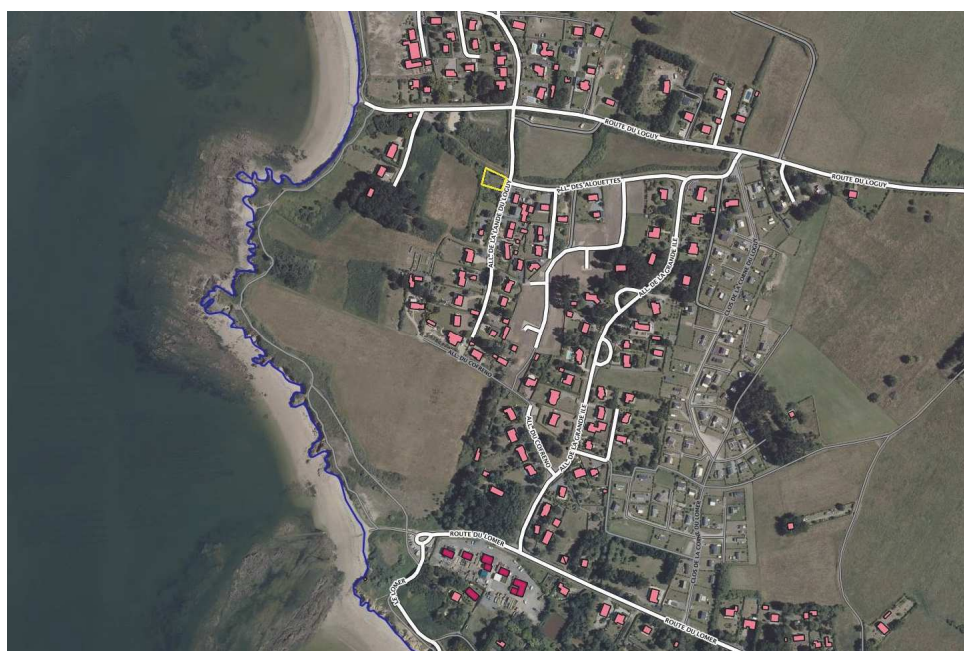
-un POS qui "décrit la zone NA comme regroupant des «espaces naturels non équipés et destinés à recevoir les extensions de l'urbanisation à court et moyen terme, principalement sous forme de lotissements, de groupements d'habitations et de zones d'aménagement concerté», et précise, s'agissant du secteur «a» de cette zone, dans lequel est situé le projet litigieux, qu'il est «principalement affecté aux extensions urbaines sous forme dominante d'habitat collectif de hauteur moyenne, ainsi qu'aux équipements publics ou d'intérêt général nécessaires au développement économique et social de la commune, ou rendu nécessaires par l'urbanisation du secteur», doit être regardé "comme motivant une extension limitée de l'urbanisation au sens des dispositions" de l'article L 121-13¹²⁵ ;

A l'inverse, le classement d'un terrain en zone constructible par un POS et la possibilité prévue par son règlement de réaliser une construction par l'application des règles du cahier des charges d'un lotissement n'ont "ni pour objet, ni pour effet de motiver et de justifier au regard des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "et des objectifs poursuivis par cette loi l'extension limitée de l'urbanisation selon des critères liés à la configuration des lieux dans le secteur où se trouve le terrain concerné"¹²⁶.

De la même manière, "si le rapport de présentation du POS de la Communauté de communes du pays de Honfleur indique que la zone UC comprend un secteur UCa, affecté à l'accueil d'activités culturelles, sportives et de loisirs, dont la Ville de Honfleur maîtrise totalement l'emprise foncière, et si le règlement du plan comporte des dispositions restrictives concernant la vocation de ce secteur, réservé aux équipements publics, y compris dorénavant le projet d'école primaire, ces dispositions ne permettent pas de faire regarder l'extension de l'urbanisation ainsi réalisée comme justifiée et motivée par des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau"¹²⁷.

Evidemment, en l'absence de toute motivation et de toute justification de l'extension limitée de l'urbanisation par le PLU ou le POS, le juge sanctionne systématiquement les projets de construction dans les EPR¹²⁸.

Ainsi, le "permis de construire litigieux, qui a été délivré sans qu'ait été recueilli l'accord du préfet du Morbihan, méconnaît les dispositions" de l'article L 121-13 dès lors que le plan d'occupation des sols "ne comporte, s'agissant du secteur considéré, ni justification, ni motivation d'une extension limitée de l'urbanisation selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau"¹²⁹.



¹²⁵ CAA de Bordeaux, 10 mars 2008, n°06BX00203 et n°06BX00143 (commune de La Rochelle).

¹²⁶ CAA de Nantes, 8 novembre 2000, n°99NT00198 (commune de Plouarzel).

¹²⁷ CAA de Nantes, 4 mars 2011, n°09NT01971 (commune d'Honfleur).

¹²⁸ Voir CAA de Nantes, 28 juin 2002, n°99NT02343 (commune de Névez) ; 27 juin 2006, n°05NT01485 (commune de Groix) ; 26 décembre 2007, n°06NT02115 (commune de Saint-Malo) et CE, 12 décembre 2007, n°290312 (commune de Séné).

¹²⁹ CAA de Nantes, 23 mars 2012, n°11NT00225 (commune de Pénestin).

De la même manière, si le "rapport de présentation du POS de la commune de Penvénan précise que l'extension de l'urbanisation sera réalisée en continuité avec les quartiers bâtis existants en préservant les sites et les paysages, il ne comporte pas, s'agissant de la zone UD où est situé le terrain d'assiette du projet, une justification et une motivation précises, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, d'une extension limitée de l'urbanisation dans ce secteur de la commune".

Dans ces conditions, "et alors qu'il n'est pas contesté qu'à la date du permis de construire litigieux, la commune de Penvénan n'était pas comprise dans le périmètre d'un SCOT, d'un SAR ou d'un SMVM, le classement de la parcelle litigieuse en zone UD du POS communal méconnaît les dispositions" de l'article L 121-13¹³⁰.



La CAA de Marseille a également annulé le classement en zone U et AU "de plus de 600 hectares d'espaces proches du rivage" car le "rapport de présentation, qui se borne à rappeler, de façon générale, quelques caractéristiques géographiques particulières de Porto-Vecchio et de ses composantes, sans que ne soit fait aucun lien avec les modalités d'application sur le territoire communal des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, ne "contient pas de justification ni de motivation, eu égard à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, de l'extension de l'urbanisation dans les zones situées dans les espaces proches du rivage"¹³¹.

Il convient d'ajouter que des "installations à terre liées aux activités de la pêche et de la conchyliculture, dans un secteur où sont déjà implantées quelques entreprises conchylicoles" doivent "être regardées comme étant au nombre de celles, visées par les dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, "qui exigent la proximité immédiate de l'eau"¹³².

A l'inverse, un parc des loisirs (structures gonflables, trampolines, piste en bois, balançoires et sanitaires) "ne saurait être regardé comme nécessaire à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau" au sens des dispositions de l'article L 121-13¹³³.

¹³⁰ CAA de Nantes, 6 mars 2007, n°06NT00139 (commune de Penvénan).

¹³¹ CAA de Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA02797 (commune de Porto-Vecchio).

¹³² CAA de Nantes, 7 avril 1999, n°97NT00926 (commune d'Agon-Coutainville).

¹³³ CAA de Marseille, 7 décembre 2006, n°03MA01433 (commune d'Agde).

C.2 La conformité avec les dispositions d'un SAR ou d'un SCOT ou la compatibilité avec les dispositions d'un SMVM

La seconde possibilité prévue par l'article L 121-13 pour autoriser une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est qu'elle soit "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"¹³⁴.

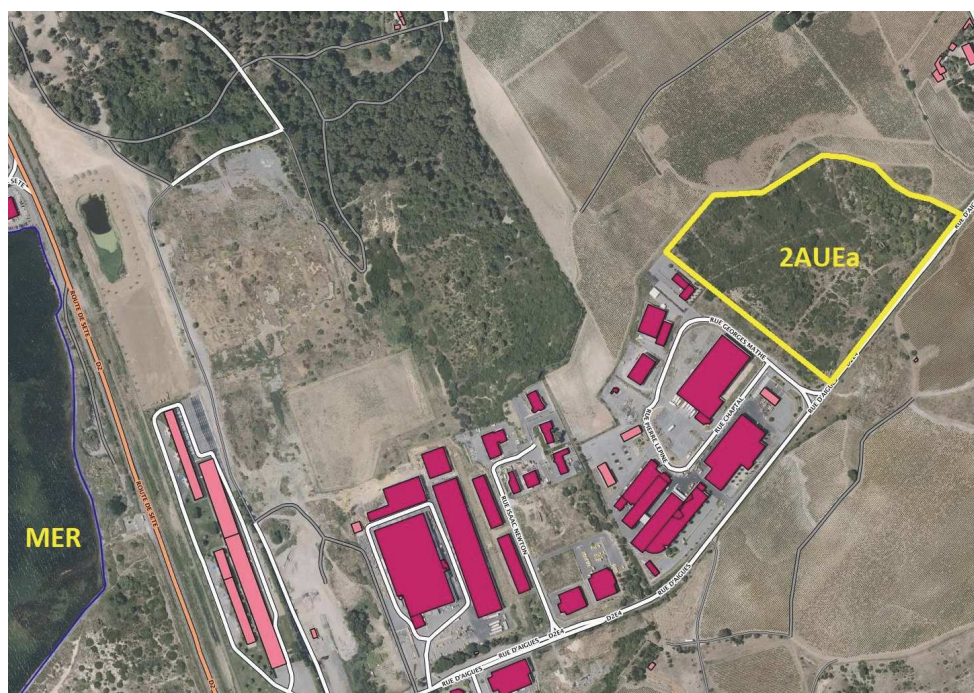
Le Conseil d'Etat précise que les dispositions de l'article L 121-13 "ne subordonnent pas l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage à l'établissement d'un SCOT, d'un SAR ou d'un SMVM, mais se bornent à exiger que cette extension soit conforme à de tels schémas, lorsqu'ils existent"¹³⁵.

La compatibilité avec les dispositions d'un SMVM :

Comme l'a souligné la CAA de Marseille, "dans l'hypothèse où le SMVM ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, il appartient aux PLU de respecter les dispositions dudit schéma tout en se référant aux critères fixés" par l'article L 21-13 du code de l'urbanisme.

En l'espèce, le "SMVM du bassin de Thau et de sa façade maritime, en se bornant à indiquer que la zone dans laquelle est incluse la zone 2AUEa a une vocation industrialo-portuaire, artisanale et commerciale, n'a entendu, ni qualifier la zone d'espace urbanisé, ni préciser les modalités d'urbanisation des espaces proches du rivage".

Ainsi, la "légalité du PLU en litige doit ainsi s'apprécier, non par rapport au SMVM, mais au regard des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹³⁶.



En outre, les "schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme" qui doivent "se conformer aux dispositions du code de l'urbanisme issues de la loi du 3 janvier 1986, alors même que l'approbation d'un tel schéma peut avoir pour effet de dispenser un plan d'occupation des sols, pour justifier d'une urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, de devoir se référer aux critères fixés" par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹³⁷.

¹³⁴ Un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation. Par contre, un rapport de conformité exige que les dispositions du document inférieur soient strictement identiques à celles du document de portée supérieure.

¹³⁵ CE, 20 mars 1998, n°158178 (commune de Saint-Philibert).

¹³⁶ CAA de Marseille, 2 juillet 2015, n°13MA05165 (commune de Frontignan).

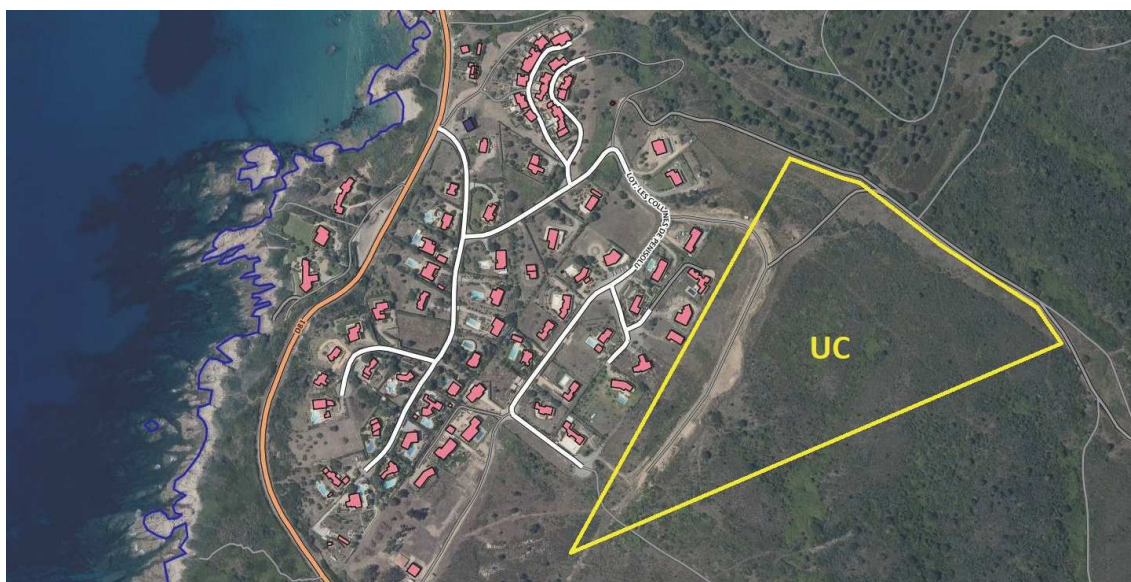
¹³⁷ CE, 7 juillet 1997, n°170375 (communes de Sète, Frontignan et Marseillan).

La conformité avec les dispositions d'un SAR :

Concernant les schémas d'aménagement régionaux, il convient tout d'abord de souligner que "si le schéma d'aménagement de la Corse approuvé par décret en Conseil d'Etat du 7 février 1992 a valeur de schéma de mise en valeur de la mer en vertu de l'article L 144-2 du code de l'urbanisme, ce schéma n'a pas entendu déroger aux dispositions" des articles L 121-13 et 16 du code de l'urbanisme, "avec lesquelles il doit, en tout état de cause, être compatible"¹³⁸.

La CAA de Marseille considère par ailleurs que "le schéma d'aménagement de la Corse n'apporte pas de précisions particulières sur les modalités de mise en oeuvre en Corse des notions d'espaces proches du rivage et d'urbanisation limitée, dès lors qu'il se borne à rappeler que dans de tels espaces l'extension de l'urbanisation doit demeurer limitée, contiguë au périmètre actuellement urbanisé et justifiée au niveau communal par le plan d'occupation des sols".

Ainsi, "à défaut de précisions édictées par le schéma d'aménagement de la Corse sur ce point", la commune de Coggia "était tenue de faire figurer dans le contenu de son plan local d'urbanisme, ainsi que l'exige" l'article L 121-13, "la justification de l'extension de l'urbanisation résultant de la zone UC créée dans le secteur de Pinisolo, eu égard à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau"¹³⁹.



La conformité avec les dispositions d'un SCOT :

-le schéma doit tout d'abord être compatible avec les dispositions de l'article L 121-13 :

Comme le souligne le Conseil d'Etat, la circonstance qu'un projet soit conforme avec les dispositions d'un SCOT (un schéma directeur à l'époque), "si elle permettait, le cas échéant, aux auteurs" du document d'urbanisme communal "de ne pas justifier l'urbanisation de la zone par des critères tenant à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités exigeant la proximité immédiate de l'eau, elle ne les dispensait pas de l'obligation de ne prévoir dans la zone qu'une extension limitée de l'urbanisation"¹⁴⁰.

De la même manière, à supposer même qu'une opération "soit conforme au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Menton, cette circonstance ne saurait avoir pour effet de rendre légale cette opération au regard" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, "avec lequel ledit schéma doit lui-même être compatible"¹⁴¹.

¹³⁸ CE, 14 novembre 2003, n°228098 (commune de Bonifacio).

¹³⁹ CAA de Marseille, 20 décembre 2016, n°16MA00501 (commune de Coggia).

¹⁴⁰ CE, 25 mai 1998, n°128956, (commune d'Antibes). Voir également CAA de Nancy, 10 décembre 1998, n°95NC00436 (commune de Neufchâtel-Hardelot).

¹⁴¹ CAA de Marseille, 3 juin 2004, n°02MA01516 (commune du Cap d'Ail). Voir également CAA de Marseille, 13 janvier 2005, n°00MA00321 (commune d'Antibes).

En outre, la "circonstance que la déclaration d'utilité publique litigieuse valant mise en compatibilité des PLU de la commune d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux serait compatible avec le SCOT du bassin annecien, dès lors que ce document d'urbanisme prévoit la construction de ce centre des congrès, si elle permettait, le cas échéant, de ne pas justifier l'urbanisation de la zone par des critères tenant à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités exigeant la proximité immédiate de l'eau, ne dispense pas de l'obligation prescrite par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme de ne prévoir dans la zone qu'une extension limitée de l'urbanisation"¹⁴².

-le schéma doit également définir les principes et les règles relative à l'extension limitée de l'urbanisation de la partie des espaces proches du rivage concernée :

Ainsi, la "réalisation de 11.460 m² de SHON pour l'extension du Palais des Festivals, par rehaussement de la dalle et de la promenade publique y afférente d'une hauteur d'environ 6,50 m dans un secteur déjà totalement urbanisé avec des immeubles d'une hauteur, en continue, d'environ 20 mètres la commune n'a pas entendu poursuivre une extension non mesurée de l'urbanisation", cette destination étant "conforme aux orientations «tourisme et loisirs» du schéma directeur" et "expressément motivée par les besoins d'extension du Palais des Festivals dont les activités ne sauraient être regardées comme contradictoires avec les orientations du schéma"¹⁴³.



De la même manière, dès lors que le "schéma directeur de l'île de Ré, approuvé le 4 juillet 2000, classe la zone du phare en espace urbanisé dans lequel l'urbanisation limitée est admise sous réserve de la maîtrise de la densité par limitation du coefficient d'occupation du sol", un POS en "incluant dans le site du phare, classé en zone NDr, une zone NAPmp urbanisable selon un plan de masse et destinée à recevoir des constructions et des bâtiments dont l'usage est quasi exclusivement réservé à la visite du phare et dont l'objectif n'est pas d'accroître l'urbanisation du secteur mais de le mettre en valeur par des mises en conformité de l'existant", doit être "regardé comme conforme aux dispositions du schéma directeur de l'île de Ré"¹⁴⁴.

¹⁴² TA de Grenoble, 27 juin 2017, n°1606341 (communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux).

¹⁴³ CAA de Marseille, 23 novembre 2000, n°97MA01572 (commune de Cannes).

¹⁴⁴ CAA de Bordeaux, 29 avril 2004, n°02BX02493 (commune de Saint-Clément-Des-Baleines).

Les "orientations du schéma directeur de la région de Cherbourg qui reposent sur le principe de modération des extensions urbaines et ont pour objectifs la «maîtrise des évolutions paysages ruraux et du littoral», ainsi que la «consolidation» et la «densification de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante», se "conforment" aux dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, le schéma directeur ayant en outre placée la parcelle en cause "située en front de mer dans un espace proche du rivage", en "aire urbaine"¹⁴⁵.

A l'inverse, lorsqu'un schéma (un schéma directeur à l'époque) "ne prévoit pas l'urbanisation" d'un secteur situé dans un espace proche du rivage et le classe parmi les sites qui doivent être sauvegardés en raison de leur beauté ou de leur intérêt écologique", le document d'urbanisme communal, qui classe le secteur en cause "en zone Nab, destiné à l'habitat et aux activités compatibles avec l'habitat", ne "peut être regardé comme conforme" aux dispositions de ce schéma¹⁴⁶.

Il en va de même du SCOT du Chablais qui, s'il "délimite les espaces proches du rivage relevant des prévisions" de l'article L 121-13, ne fixe pas "pour l'urbanisation du secteur en litige, des principes ou des règles auxquels le PLU de Chens-sur-Léman serait ainsi conforme"¹⁴⁷.



*En bleu, la limite des EPR fixée par le SCOT du Chablais
(en vert les espaces «remarquables» et en orange les coupures d'urbanisation).*

Par ailleurs, les dispositions d'un SCOT, qui ne délimitent pas "expressément d'espaces proches du rivage" et qui autorisent «l'amélioration de l'offre de services et de commerces dans le cœur de station», "ne permettent pas par elles-mêmes d'autoriser un projet de construction qui serait, par ailleurs, directement contraire" aux obligations de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme¹⁴⁸.

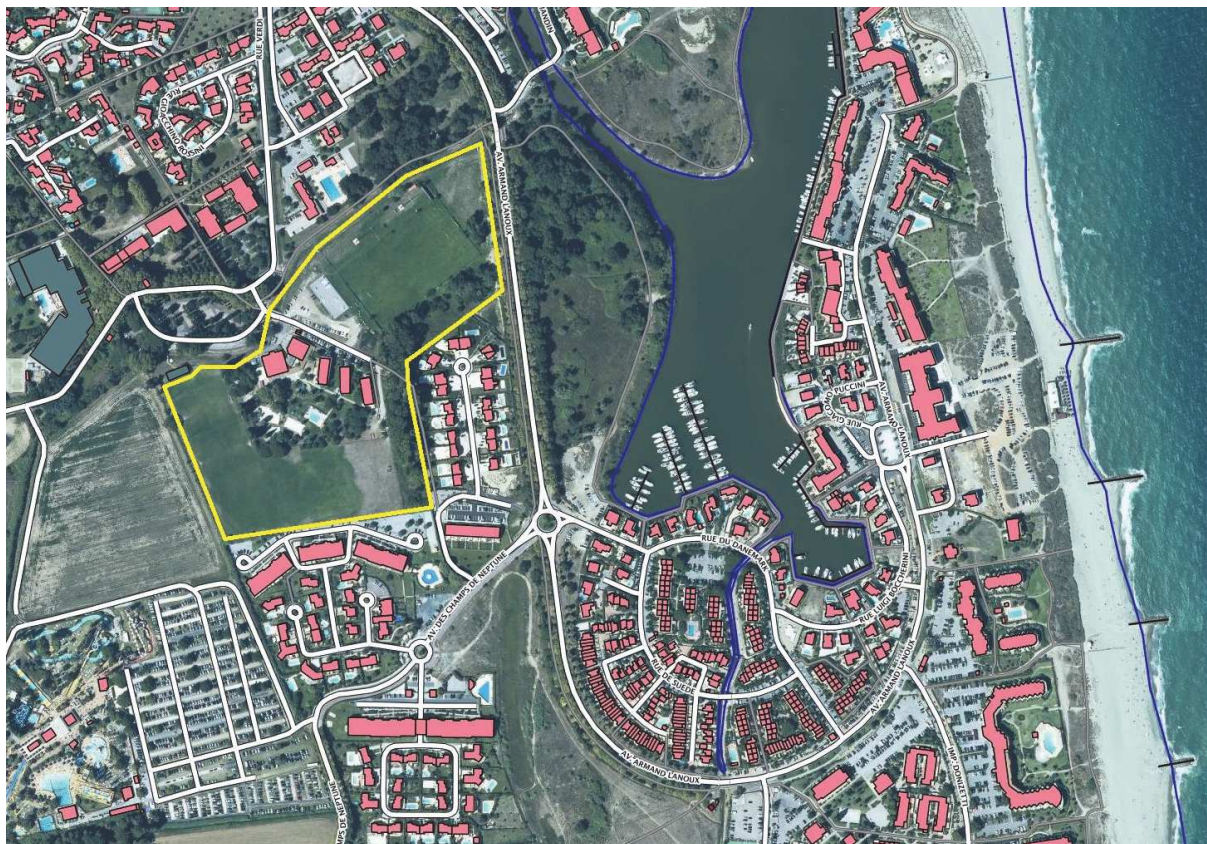
¹⁴⁵ CAA de Nantes, 4 avril 2014, n°12NT02449 (commune de Tourlaville).

¹⁴⁶ CAA de Nantes, 9 juin 1999, n°97NT00827 (commune de Guidel).

¹⁴⁷ CAA de Lyon, 5 juin 2018, n°16LY02608 (commune de Chens-sur-Léman).

¹⁴⁸ CAA de Marseille, 21 avril 2016, n°14MA05019 (commune de Leucate).

Il est important de noter que "l'obligation de justifier et de motiver l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau n'est applicable qu'aux plan locaux d'urbanisme" car "aucune disposition législative ou réglementaire n'exige une telle justification ni une motivation pour les SCOT"¹⁴⁹.



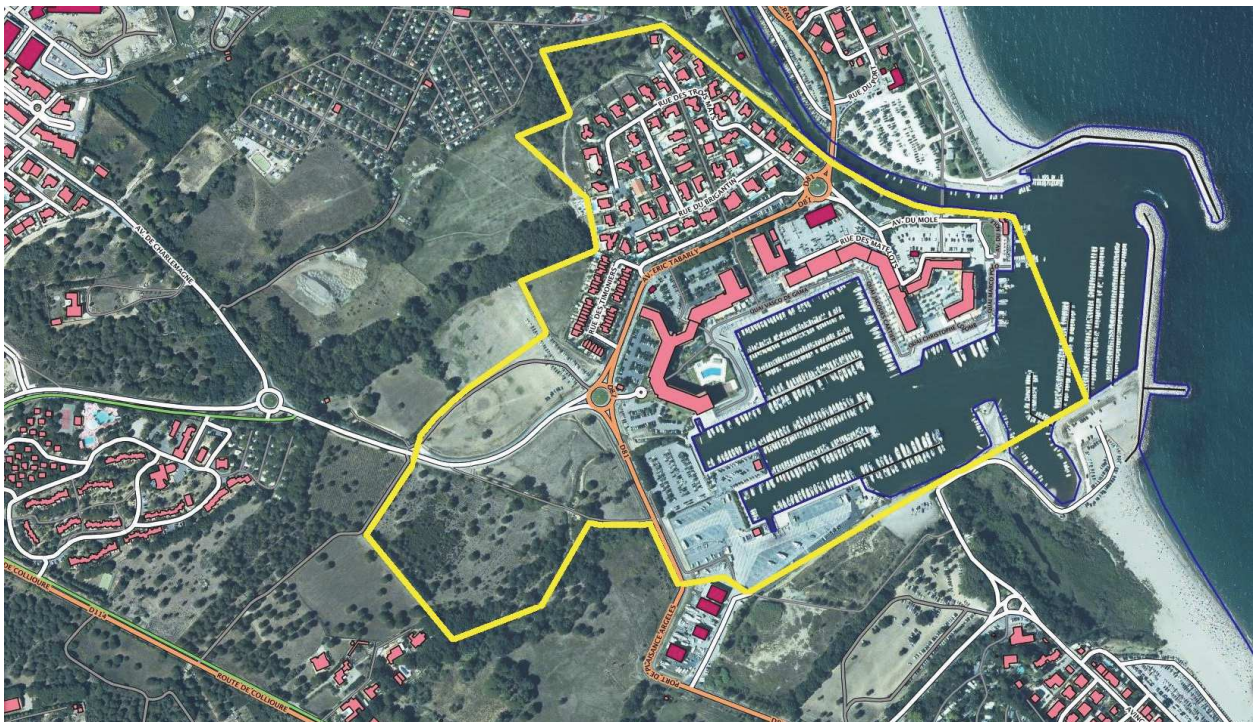
¹⁴⁹ CAA de Marseille, 26 septembre 2017, n°17MA00327 (commune de Saint-Cyprien).

C.3 L'accord du préfet

La troisième possibilité prévue par l'article L 121-13 pour autoriser une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, est qu'elle soit "réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la CDNPS appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature".

-si l'article L 121-13 "ouvre la possibilité", en l'absence de SCOT, de SAR et de SMVM et "après accord du représentant de l'Etat et avis de la commission départementale des sites, de réaliser une extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage non justifiée par les critères mentionnés au premier alinéa de cet article, cet accord ne peut permettre de déroger au caractère limité de cette extension".

En l'espèce, un projet de ZAC "qui couvre 29 hectares sur 800 m de littoral et doit permettre la création de 87.000 m² constructibles, soit 1.500 logements et 11.000 m² d'équipements de superstructure, ne peut, eu égard à son implantation et à sa densité et compte tenu des caractéristiques de la commune, être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation"¹⁵⁰ ;



-si les dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "prévoient qu'une extension limitée de l'urbanisation dans un espace proche du rivage, non justifiée par le POS par des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, ou conforme aux dispositions d'un schéma directeur, d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer, doit recueillir l'accord préalable du préfet, cette circonstance ne confère pas à l'Etat la qualité de co-auteur du document d'urbanisme en cause".

En effet "l'accord du préfet n'étant recueilli, d'une part, que pour les zones d'un plan d'urbanisme constituant des espaces proches du rivage et, donc, pour une part limitée des zones faisant l'objet d'un plan d'urbanisme et, d'autre part, uniquement dans les hypothèses limitativement visées par cet article, ne peut faire regarder le préfet comme le co-auteur de ce plan qui reste un document émanant d'une autorité communale"¹⁵¹ ;

-le préfet peut refuser de donner son accord en se fondant sur d'autres dispositions du code de l'urbanisme issues de la loi « littoral », notamment celles de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, dès lors que l'urbanisation projetée n'est "pas en continuité avec une agglomération"¹⁵² ;

¹⁵⁰ CE, 29 mars 1993, n°128204 (commune d'Argelès-Sur-Mer). Voir également CAA de Nantes 13 novembre 2001, n°00NT01526 (commune de Grandcamp-Maisy).

¹⁵¹ CAA de Marseille, 16 mai 2007, n°03MA01869 (commune du Lavandou).

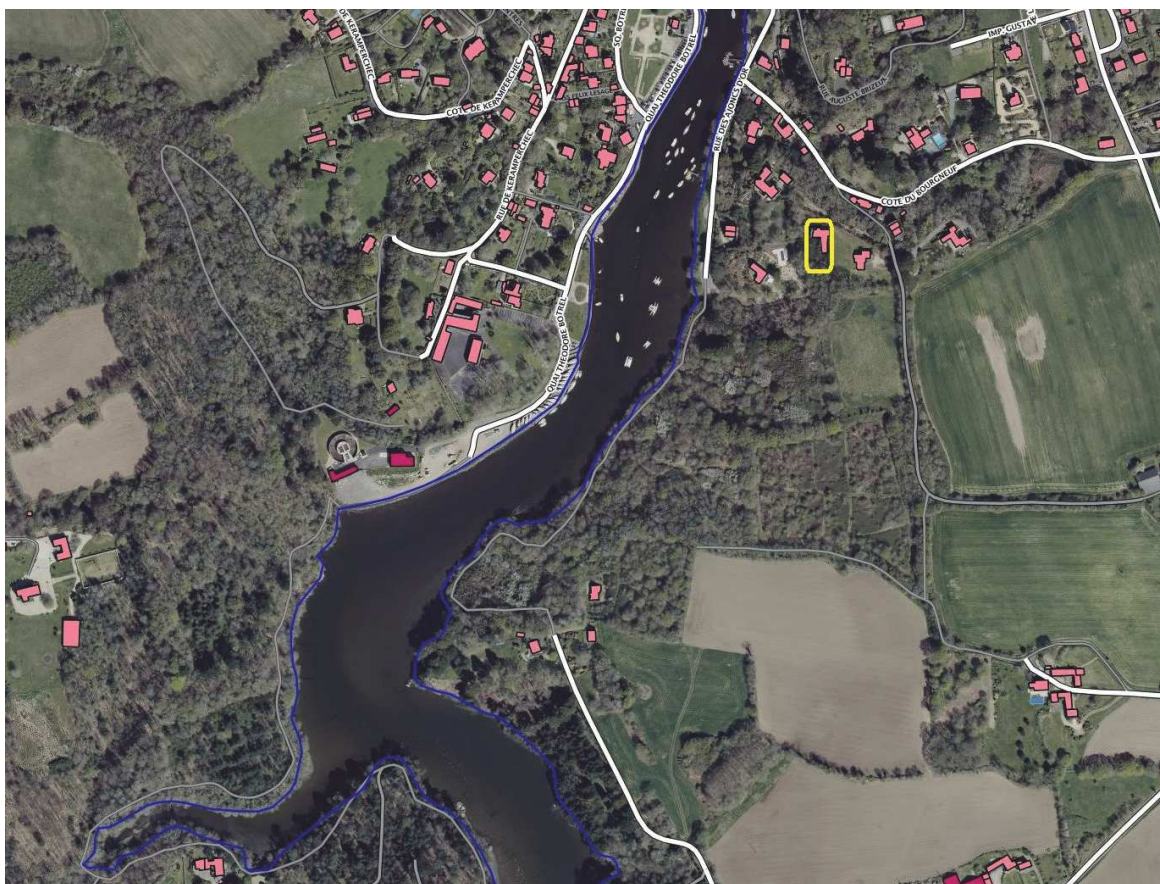
¹⁵² CE, 26 octobre 2001, n°216471 (commune de l'île d'Yeu).

-même si la commission a émis "un avis favorable au projet de révision qui lui a été soumis", le préfet n'est pas tenu de donner son accord à l'ouverture à l'urbanisation prévue par un document d'urbanisme communal dans trois zones situées dans un espace proche du rivage¹⁵³ ;

-la décision du préfet "constitue un acte préparatoire" qui est "insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir"¹⁵⁴ ;

-l'accord du préfet ne peut intervenir après la délivrance par le maire de l'autorisation d'urbanisme, l'accord préfectoral ne pouvant "entraîner la régularisation a posteriori de la procédure sur la base de laquelle avait été prise ladite autorisation" (surtout trois ans plus tard...)¹⁵⁵ ;

-le maire peut solliciter, et obtenir, l'accord du préfet alors même que la commune est couverte par un plan local d'urbanisme¹⁵⁶ ;



-la "décision du préfet qui refuse de donner un tel accord s'impose aux auteurs" du document d'urbanisme de la commune¹⁵⁷ ;

-de la même manière, dès lors que le préfet "avait refusé de donner son accord", le maire "était tenu de refuser le permis de construire sollicité"¹⁵⁸ ;

-toutefois, le maire peut décider de délivrer les autorisations sollicitées s'il considère que le refus du préfet est illégal. Dans ce cas, des moyens tirés de la régularité et du bien-fondé de cet accord ou de ce refus "peuvent, quel que soit le sens de la décision prise par l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, être invoqués devant le juge saisi de cette décision"¹⁵⁹, comme un permis de construire par exemple ;

¹⁵³ CAA de Marseille, 22 mars 2001, n°97MA11263 (commune de Leucate).

¹⁵⁴ CAA de Lyon, 31 décembre 1996, n°93LY01138 et 93LY01265 (commune de Chens-Sur-Léman).

¹⁵⁵ CAA de Nantes, 18 juin 2002, n°00NT00826 (commune de Pénestin).

¹⁵⁶ CE, 28 décembre 2016, n°392878 (commune de Pont-Aven) et CAA de Nantes, 25 mars 1998, n°97NT01735 (commune de l'île d'Yeu).

¹⁵⁷ CE, 14 octobre 1998, n°170888 (commune de Sartène).

¹⁵⁸ CAA de Nantes, 3 novembre 1999, n°98NT02224 (commune de l'île d'Yeu) et 13 mai 2003, n°01NT00105 (commune de l'île d'Yeu).

¹⁵⁹ CE, 26 octobre 2001, n°216471 (commune de l'île d'Yeu).

-si le PLU n'a ni motivé ni justifié l'extension limitée de l'urbanisation et que celle-ci n'est ni compatible avec les dispositions d'un SMVM ou conforme avec les dispositions d'un SCOT, le maire n'est pas tenu de solliciter l'accord du préfet et peut refuser la demande d'autorisation¹⁶⁰ ;

-le maire n'est pas tenu "de consulter le préfet avant que soit opposé un refus à la demande de permis de construire"¹⁶¹ et peut "légalement refuser une autorisation, sans que, contrairement à ce que soutient la société requérante, la commune ne fût tenue de consulter préalablement le préfet sur cette opération d'urbanisation"¹⁶² ;

-la "circonstance que le préfet ait rendu un avis" sur le fondement de l'article L 121-10 du code de l'urbanisme "est sans incidence sur la légalité du refus opposé par le maire" fondé les dispositions de l'article L 121-13 dès lors que ces dispositions "n'exigent pas que le préfet formule un avis avant une décision de refus d'extension de l'urbanisation"¹⁶³ ;



-le maire n'est pas, du fait de la délivrance de l'accord prévu par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme "en situation de compétence liée pour délivrer" une autorisation d'urbanisme¹⁶⁴ ;

-le maire ne peut s'appuyer sur un accord du préfet qui concerne un autre projet¹⁶⁵.

Il convient enfin d'ajouter que l'accord donné par le préfet en application des dispositions de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme engage la responsabilité de l'Etat.

En délivrant son accord pour une extension limitée de l'urbanisation en espace proche du rivage, le préfet prend en effet une décision autonome qui relève de sa propre compétence et qui se distingue de celle de la commune.

Cette décision est donc susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat si le juge considère que le préfet a commis une faute en donnant son accord à un projet qui ne constitue pas une extension limitée.

¹⁶⁰ CAA de Nantes, 8 novembre 2000, n°99NT00198 et CAA de Nantes, 26 juin 2003, n°02NT00446 (commune de Piriac-sur-Mer).

¹⁶¹ CAA de Nantes, 13 mai 2003, n°01NT01805 (commune de l'Île d'Yeu).

¹⁶² CAA de Nantes, 26 juin 2003, n°02NT00446 (commune de Piriac-Sur-Mer).

¹⁶³ CAA de Marseille, 16 mai 2012, n°10MA02928 (commune de Ramatuelle).

¹⁶⁴ CAA de Nantes, 10 novembre 2009, n°08NT01567 (commune de Pénestin).

¹⁶⁵ CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n°05NT01025 (commune de Pénestin).

Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que "eu égard à la nature des compétences" conférées au préfet par les dispositions de l'article L 121-13 "issues de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, afin de veiller au respect de ces dispositions par les opérations d'urbanisme, la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour toute faute commise dans l'exercice de ces compétences, et pas seulement en cas de faute lourde".

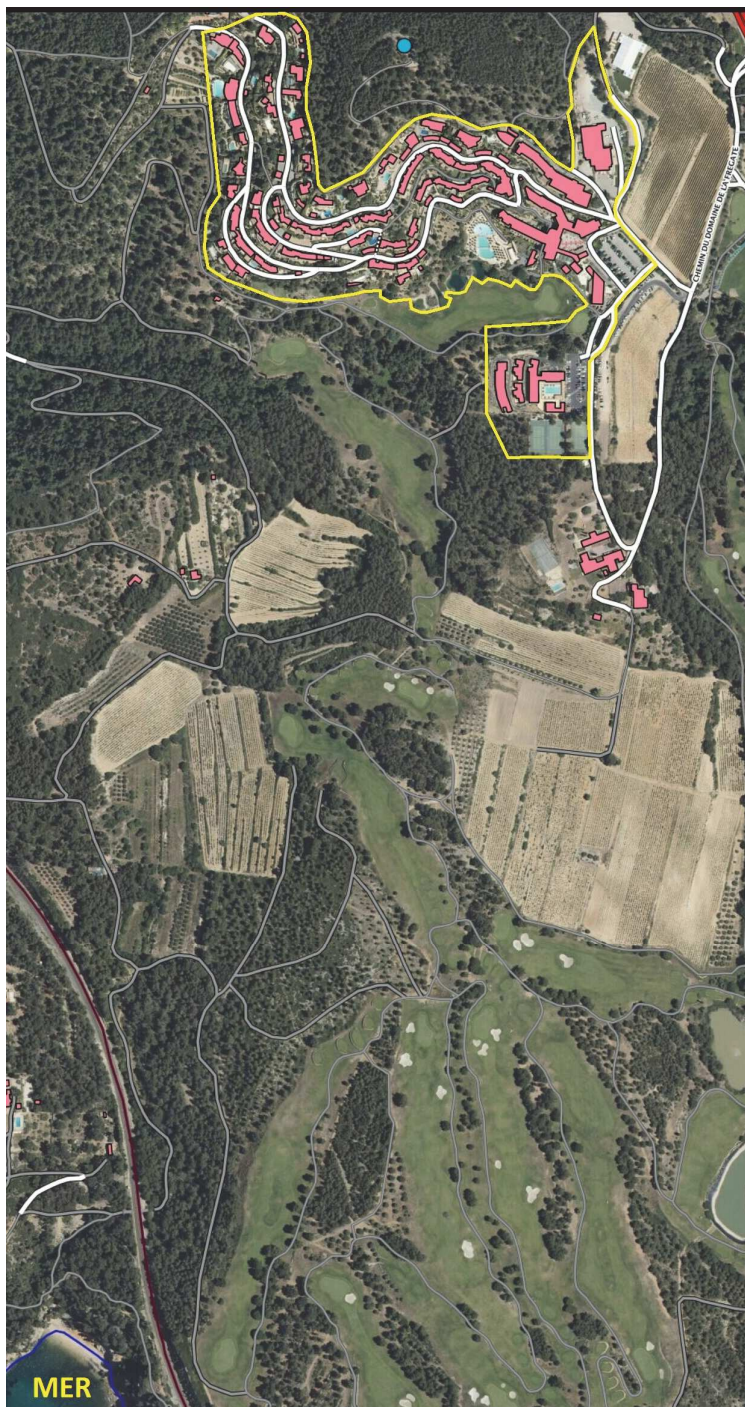
Par conséquent, le "préjudice subi par la SNC Empain Graham" suite à l'annulation des autorisations relatives à la création de la ZAC de la Teissonnière "résulte des décisions illégales prises successivement par l'Etat et par la commune du Rayol-Canadel dans le cadre de la procédure" prévue par l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, et en "jugant que les auteurs de ces décisions fautives devaient être condamnés solidairement à en réparer les conséquences dommageables, la cour n'a pas commis d'erreur de droit"¹⁶⁶.



De la même manière, la CAA de Marseille a considéré que le préfet du Var ne pouvait légalement délivrer l'autorisation de création de la ZAC dite du Golf de Frégate à cheval sur les territoires des communes de Bandol et de Saint-Cyr-sur-Mer, "sans vérifier que le projet ne portait pas atteinte à un site naturel proche du rivage et qui devait être protégé au regard des dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme.

¹⁶⁶ CE, 7 février 2003, n°223882 (commune du Rayol-Canadel).

De fait, "le préfet du Var a commis une faute qui est de nature à engager la responsabilité de l'Etat, sans que le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer puisse utilement invoquer, pour dégager l'Etat de cette responsabilité, la circonstance que toutes les implications des dispositions de la loi «littoral» n'étaient pas parfaitement connues à l'époque en présence d'une jurisprudence aussi incertaine que peu abondante"¹⁶⁷.



Partie de la ZAC construite sur le territoire de la commune de Saint-Cyr-Sur-Mer.

¹⁶⁷ CAA de Marseille, 31 mars 2005, n°00MA00685 (commune de Bandol).

C.4 L'avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites

L'accord du préfet prévu par l'article L 121-13 doit être précédé d'un avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites, qui doit se prononcer en "appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature". La commission peut être saisie dans le cadre d'une demande d'autorisation d'occupation du sol, mais également dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme communal.

Ainsi, bien que l'extension de l'urbanisation autorisée dans le secteur "présente, eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité et à la destination des constructions envisagées, un caractère limité", il "est constant, toutefois, que la commission départementale des sites des Pyrénées-Orientales n'a pas été consultée sur la révision du POS de la commune de Port-Vendres", qui est par conséquent "intervenue à la suite d'une procédure irrégulière"¹⁶⁸.

L'urbanisation de ce secteur sera validée dix ans plus tard par la CAA de Marseille¹⁶⁹, le Conseil d'Etat dans sa décision de 2000 ayant considéré que "l'extension de l'urbanisation autorisée dans le secteur présente, eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité et à la destination des constructions envisagées, un caractère limité".



¹⁶⁸ CE, 28 juillet 2000, n°173229 (commune de Port-Vendres).

¹⁶⁹ CAA de Marseille, 18 juin 2010, n°07MA00958 (commune de Port-Vendres).

En outre, si la commission n'apprécie pas cet impact, la procédure prévue par l'article L 121-13 n'est pas respectée et l'autorisation délivrée aux termes de cette procédure est illégale.

La CAA de Nantes a ainsi considéré qu'il ressortait "du procès verbal de la séance du 27 janvier 2004 de la commission départementale des sites du Morbihan au cours de laquelle ladite commission a émis un avis favorable au projet de construction en cause, que celle-ci n'a pas apprécié l'impact du projet de construction sur la nature, comme l'exigent les dispositions" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme.

Par conséquent, "un tel avis de la commission départementale des sites du Morbihan ne saurait être regardé comme répondant aux conditions posées par les dispositions précitées" de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, de sorte que le permis de construire du 2 avril 2004 est, également, entaché d'illégalité au regard de ces dispositions"¹⁷⁰.

Toutefois, la CDNPS peut apprécier l'impact du projet d'urbanisation sur la nature de manière implicite.

En effet, si la commission départementale "a rendu un avis favorable sans adopter une motivation particulière quant à l'impact de l'urbanisation envisagée sur la nature, il ressort néanmoins du procès-verbal des débats devant la commission, que le rapporteur a attiré son attention sur la position de la parcelle 513, située en zone Natura 2000" et que "la notice d'insertion paysagère figurant au dossier de permis d'aménager prévoit, d'ailleurs expressément, que la parcelle A 513 ne recevra aucune installation et sera conservée dans son état naturel de prairie, poumon vert du site".

Dès lors, la commission "a été mise à même d'apprécier l'impact, environnemental et visuel, du projet de parc de loisirs" et "en émettant ainsi un avis favorable audit projet, la commission a, par suite, implicitement, mais nécessairement considéré que celui-ci était dépourvu d'incidence notable sur la nature"¹⁷¹.



Il convient d'ajouter que "l'avis de la CDNPS, donné au préfet dans le cadre de l'examen par ce dernier de l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage en application des dispositions" de l'article L 121-13 du code l'urbanisme, "n'est pas au nombre des documents énumérés par les dispositions de l'article R 123-1 du code l'urbanisme et ne peut en outre être regardé comme émanant d'une personne publique ou d'un organisme visé par les dispositions de l'article L 121-4 dudit code".

¹⁷⁰ CAA de Nantes, 24 juin 2008, n°07NT03121 (commune de Pénestin).

¹⁷¹ CAA de Nantes, 28 décembre 2010, n°09NT01595 (commune de Quinéville).

Dans ces "conditions, son absence au dossier d'enquête publique n'est pas susceptible d'entacher d'irrégularité la composition du dossier d'enquête¹⁷².



La CDNPS peut par ailleurs être amenée à se prononcer à plusieurs reprises sur un projet qui a évolué, notamment "pour se conformer aux recommandations de la commission"¹⁷³.

La CAA de Douai considère par contre que la CDNPS n'a pas à être consultée une seconde fois lorsqu'elle a émis un avis favorable sur un projet qui a ensuite été légèrement modifié avant que le maire ne délivre le permis de construire, dès lors que le second projet est "au demeurant très proche du précédent" et qu'il ne comporte pas "de modifications qui auraient justifié une consultation de la CDNPS destinée à lui permettre d'apprécier de nouveau «l'impact de l'urbanisation sur la nature» au regard" de ce nouveau projet¹⁷⁴.

¹⁷² CAA de Nantes, 28 octobre 2011, n°09NT03022 (commune de Groix).

¹⁷³ CAA de Douai, 1^{er} février 2018, n°16DA00364 (commune d'Étaples).

¹⁷⁴ CAA de Douai, 23 novembre 2017, n°16DA00232 (commune de Neufchâtel-Hardelot).

D- La référence à la notion d'espace proche du rivage dans d'autres articles du code de l'urbanisme issus de la loi «littoral»

Si l'article L 121-13 du code de l'urbanisme fixe le régime juridique applicable aux espaces proches du rivage, cette notion apparaît dans plusieurs autres articles du code de l'urbanisme issus de la loi «littoral».

Ainsi :

-l'article L 121-2 énonce si que "dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les dispositions prévues aux articles L 122-5 à L 122-10, L 122-12 et L 122-13 ainsi que les dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles prévues à la sous-section 4 de la section 1 du chapitre II du présent titre ne sont pas applicables" ;

-dans sa nouvelle version issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN, l'article 121-8 énonce Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti" ;

-dans sa nouvelle version issue de la même loi, l'article L 121-10 énonce que "par dérogation à l'article L 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la CDNPS et de la CDPENAF".

Cet article ajoute que "ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines" ;

-l'article L 121-12 énonce que "les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L 121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées".

Cet article ajoute que "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" et que le PLU "peut adapter, hors espaces proches du rivage, la largeur de la bande d'un kilomètre".



**Direction régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement
BRETAGNE**

10 rue Maurice Fabre – CS 96515
35065 Rennes Cedex
Tél : 33 (02) 99 33 45 55
Fax : 33 (02) 99 33 44 33

