



## Urbanisme

### La loi Littoral, entre assouplissement législatif et rigueur prétorienne

Plus de trente ans après leur adoption, les règles visant à protéger les côtes font toujours parler d'elles. Panorama des évolutions intervenues en 2018.

Par **Alexia Robbes**, avocate

**L**a protection du littoral aura fait couler beaucoup d'encre ces trente dernières années. Si la loi Elan du 23 novembre 2018 a significativement assoupli les règles d'urbanisme afin notamment de répondre à la demande de logements, le juge administratif veille régulièrement au respect de la loi phare de 1986.

#### Le rôle accru des Scot conforté par la loi

La loi Elan a conféré aux schémas de cohérence territoriale (Scot) un nouveau rôle dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite « Littoral » (art. L. 121-1 et s. du Code de l'urbanisme). Ces documents doivent dorénavant déterminer les critères d'identification et la localisation des villages, des agglomérations, et de la nouvelle notion de « secteurs déjà urbanisés » prévus à l'article L. 121-8 du code, sur lesquels il sera possible de construire (1).

**Validation jurisprudentielle.** Si le législateur n'avait jusqu'alors pas clarifié le rôle des Scot dans l'application de la loi Littoral, les juges du fond avaient déjà considéré qu'un tel document pouvait valablement préciser ses dispositions. Ainsi, la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes a admis dans deux décisions récentes qu'un Scot pouvait prévoir les modalités d'application des dispositions législatives particulières au littoral, au sein de son périmètre territorial, et ce, sans habilitation législative expresse (CAA Nantes, 14 mars 2018, n° 16NTO1335 et CAA Nantes, 1<sup>er</sup> octobre 2018, n° 17NTO2858). En réalité, de nombreux Scot précisent déjà les modalités particulières d'application de la loi Littoral. Les documents existants ne devraient donc être complétés qu'afin essentiellement d'identifier ces « secteurs déjà urbanisés », bénéficiant pour ce faire des dispositions transitoires prévues à l'article 42-II-1° de la loi Elan.

**Le juge administratif, garant du respect de la loi.** Le juge administratif demeurera toutefois le garant du respect des dispositions de la loi Littoral quant à l'appréciation de la régularité de ces secteurs. C'est ce que la commune de Perros-Guirec (Côtes-d'Armor) a appris à ses dépens. Un permis de construire une maison d'habitation au sein d'une zone classée UD (zone d'urbanisation diffuse) par le PLU, lui-même compatible avec le Scot, a été annulé au motif que cette zone était en réalité un secteur « où sont disséminées de manière peu dense [...] une trentaine de constructions ». Un tel secteur ne pouvait donc être regardé comme un village, ni comme étant en continuité avec l'agglomération (CAA Nantes, 5 mars 2019, n° 17NT03274).

**Secteur d'urbanisation diffuse.** A noter que la loi Elan ne devrait pas davantage à l'avenir permettre de qualifier ces zones UD de « secteur déjà urbanisé ». L'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme a en effet posé des critères permettant de les distinguer des secteurs d'urbanisation diffuse, afférents entre autres, à « la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

### Le régime d'urbanisation du littoral clarifié et contrôlé par les juges

L'ancien article L. 146-4 du Code de l'urbanisme relatif à l'urbanisation du littoral organisait une structure « en poupées russes » (voir conclusions d'Edouard Crépey sous CE, 21 juin 2018, n° 416564, mentionné aux tables du recueil Lebon). Cette structure se retrouve aujourd'hui sous l'article L. 121-7 dudit code, et continue à donner lieu à de nombreux contentieux.

**Extension limitée de l'urbanisation.** Pour rappel, en vertu de la loi Elan, en dehors des espaces déjà urbanisés des communes littorales, seules peuvent être autorisées les constructions situées soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit, jusqu'au 31 décembre 2021 en application de l'article 42-III de la loi Elan, dans des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, tels que définis par le Conseil d'Etat en 2014 (CE, 3 avril 2014, n° 360902, mentionné aux tables). Dans les espaces proches du rivage, ces constructions ne doivent en outre entraîner qu'une extension limitée de l'urbanisation et être situées en dehors de la bande des cent mètres.

Dans sa décision du 21 juin 2018 précitée, le Conseil d'Etat a apporté une précision inédite, quoique fort logique, en indiquant que des constructions situées dans des espaces urbanisés, au sein de la bande des cent mètres, sont également soumises à l'obligation d'extension limitée de l'urbanisation et ne doivent donc pas entraîner « une densification significative de ces espaces ».

**Contrôle de l'erreur de droit.** Alors que le caractère limité de l'extension de l'urbanisation relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, le Conseil d'Etat exerce un contrôle de l'erreur de droit sur l'appréciation de ces critères, notamment lorsqu'il est saisi de la légalité des plans locaux d'urbanisme de communes littorales. Doivent notamment être pris en compte les critères tenant à l'implantation, l'importance, la densité et la destination des constructions envisagées, ou encore la surface de la construction, le caractère déjà urbanisé de la zone ou les

caractéristiques géographiques spécifiques de la partie concernée de la commune (voir conclusions de Julie Burguburu sous CE, 11 avril 2018, n° 399094, mentionné aux tables).

Ainsi, à titre d'exemple, un projet de construction situé à proximité immédiate d'un camping ne peut être considéré comme réalisé en continuité avec une agglomération existante, « sans rechercher si les constructions soumises à autorisation qui se trouvent dans ce camping assurent la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes et si la construction projetée est elle-même dans la continuité des constructions du camping » (CE, 11 juillet 2018, n° 410084, mentionné aux tables).

### La protection des espaces littoraux remarquables renforcée

**Liste limitative des aménagements légers.** Enfin, la loi Elan a renforcé la protection des espaces littoraux remarquables, en soumettant la possibilité d'y implanter des aménagements légers à l'absence d'« atteinte au caractère remarquable du site » (art. L. 121-24 du C. urb.) et en posant le caractère limitatif des aménagements pouvant être autorisés (art. R. 121-5 du C. urb.), alors même que le Conseil d'Etat avait considéré une telle liste comme non limitative (CE, 4 mai 2016, n° 376049, mentionné aux tables).

**Pragmatisme.** Le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 fixant la liste de ces aménagements n'est venu que légèrement compléter ledit article. Le texte intègre ainsi des ajouts pragmatiques tels que « les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux » ou encore « les équipements légers et démontables nécessaires à leur préservation et à leur restauration ». En revanche, l'ajout des « canalisations nécessaires aux services publics et aux activités économiques », au titre des aménagements autorisés dans les espaces remarquables, pourrait quant à lui faire débat. ●

(1) Voir « Construire sur le littoral après la loi Elan », *« Le Moniteur »*, 26 avril 2019, p. 82.

## Ce qu'il faut retenir

- ▶ La loi Elan du 23 novembre 2018 a considérablement assoupli les règles d'urbanisme applicables au littoral afin notamment de répondre à la demande de logements.
- ▶ Le rôle des Scot est conforté par le législateur. Ce document doit désormais déterminer les critères d'identification et la localisation des villages, des agglomérations, et de la nouvelle notion de « secteurs déjà urbanisés » sur lesquels il sera possible de construire.
- ▶ Sans attendre la publication de la loi, le juge administratif avait déjà validé la possibilité pour les Scot de préciser les modalités d'application de la loi Littoral.
- ▶ Il a également clarifié le régime d'urbanisation du littoral en précisant que les constructions situées en zone urbanisée, dans la bande des cent mètres, ne peuvent se réaliser que dans le cadre d'une extension limitée de l'urbanisation.