



Urbanisme

Le juge borde la loi Littoral

Les premières décisions sur les dispositions de la loi Elan relatives aux territoires côtiers ont été rendues.

Scot, secteurs déjà urbanisés... Panorama de la jurisprudence intervenue depuis le début de l'année.

Par **Alexia Robbes**, avocate associée, Adden Avocats.

Si la période de confinement semblait a priori peu propice aux décisions de jurisprudence de principe, il n'en a rien été : le premier semestre de l'année 2020 a été l'occasion pour les juges de rendre les premières applications des nouvelles dispositions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite « Littoral », issues de la loi Elan n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (art. L. 121-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

Consécration du rôle accru des Scot

Un projet conduisant à étendre l'urbanisation d'un espace proche du rivage ne peut être autorisé que s'il est limité, et s'il est justifié et motivé dans le plan local d'urbanisme (PLU). C'est ce qu'énonce l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme (ancien art. L. 146-4 II). Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale (Scot).

Conditions précises et compatibles. Dans le prolongement de ces règles, la loi Elan (art. 42) a conféré un nouveau rôle aux Scot dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi Littoral, en leur donnant pour mission d'en préciser les modalités d'application (art. L. 121-3 C. urb.). Dans une décision du 11 mars 2020, le Conseil d'Etat a clarifié ce rôle en énonçant que, lorsque le Scot comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec la loi Littoral indiquant les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte des dites dispositions du schéma (CE, 11 mars 2020, n° 419861, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Dans cette affaire, les Sages ont estimé que, si le terrain sur lequel se situe le projet litigieux doit effectivement être regardé comme un espace proche du rivage, le tribunal administratif

n'avait pas, pour autant, dénaturé les pièces du dossier en jugeant, au vu des dispositions du Scot, qu'en égard aux caractéristiques du projet et à celles du bâti environnant, la règle de l'extension limitée de l'urbanisation de cet espace proche du rivage n'avait pas été méconnue. Ce faisant, le Conseil d'Etat consacre la ligne adoptée par les juridictions du fond notamment en 2018 (lire «Loi Littoral, entre assouplissement législatif et rigueur prétorienne» dans «Le Moniteur» du 16 août 2019).

Première qualification d'un secteur déjà urbanisé

La loi Elan a créé à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, les «secteurs déjà urbanisés» autres que les agglomérations et villages identifiés par le Scot et délimités par le PLU, dans lesquels «des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres et des espaces proches du rivage, 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».

Une cinquantaine de constructions. La cour administrative d'appel (CAA) de Nantes a reconnu, pour la première fois, l'existence d'un secteur déjà urbanisé (CAA, 6 mars 2020, n° 19NT02933). Elle a ainsi qualifié comme tel un terrain desservi

par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité, situé dans un secteur comportant une cinquantaine de constructions regroupées.

Il est toutefois difficile de voir dans cette décision un arrêt de principe consacrant les spécificités d'un secteur déjà urbanisé. En effet, quelques années auparavant, la même

CAA avait estimé qu'un secteur comportant une cinquantaine de constructions à usage d'habitations et un grand camping de plus de 150 habitations légères de loisir, constituait un village ou agglomération (CAA Nantes, 5 février 2016, n° 15NT00387). Or, un village est usuellement caractérisé par une densité plus importante, autorisant une constructibilité de principe. Force est de constater qu'une nouvelle fois, la reconnaissance des secteurs déjà urbanisés est essentiellement prétorienne et liée aux faits de l'espèce.

Dispositif exceptionnel transitoire. Toujours en lien avec cet article L. 121-8, de manière transitoire et jusqu'au 31 décembre 2021 - le temps pour les documents d'urbanisme d'évoluer en conséquence -, le préfet peut donner son accord à un projet de construction, sur la base des critères posés par cet article et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Une réponse ministérielle est venue clarifier les modalités d'application de ce dispositif exceptionnel. Elle rappelle qu'une telle faculté n'est offerte que si les collectivités compétentes n'ont pas initié la modification ou la révision du PLU ni du Scot postérieurement au 24 novembre 2018, date de publication de la loi. La fin de la période transitoire correspond à la date à laquelle une procédure de révision ou de

modification du document d'urbanisme doit être prescrite, que ces procédures portent sur les dispositions de déclinaison de la loi Littoral ou non.

Extension de l'urbanisation

Le Conseil d'Etat a par ailleurs précisé que le simple agrandissement de 42 m² d'une construction existante de 105 m² ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme (CE, 3 avril 2020, n° 419139, mentionné aux Tables). Cet agrandissement, qui ne porte pas sur une ouverture à la construction de zones non urbanisées et n'implique pas non plus une densification significative de zones déjà urbanisées, ne peut pas davantage être qualifié d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme.

La CAA de Nantes avait pris, quelques jours avant, une position plus stricte. Elle avait sanctionné la création de cabanons de jardin d'une emprise au sol de 5 à 10 m² au motif que ces constructions, même de dimension modeste, constituent une extension de l'urbanisation, et qu'aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations et villages (CAA Nantes, 30 mars 2020, n° 19NT02322).

Validation des aménagements légers autorisés en zone littorale

Enfin, nous avons émis des réserves sur l'insertion, par le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 fixant la liste des aménagements légers limitativement autorisés dans les espaces remarquables et milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques du littoral, des «canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques». Le Conseil d'Etat vient de valider ce texte. Il considère qu'il ne porte aucune atteinte à la loi Littoral, le législateur ayant prévu les conditions encadrant la réalisation d'aménagements légers dans ces espaces et milieux, lesquelles conditions garantissent leur protection (CE, 10 juillet 2020, n° 432944, mentionné aux Tables). ●

Ce qu'il faut retenir

► Depuis le début de l'année, les juridictions administratives ont rendu leurs premières décisions d'application de la loi Littoral telle que modifiée par la loi Elan. Le Conseil d'Etat a consacré le rôle accru des Scot en précisant que le caractère limité de l'urbanisation doit s'apprécier en tenant compte de ce schéma s'il comporte des dispositions suffisamment claires et compatibles avec la loi Littoral.

► Il a validé le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 fixant la liste limitative des aménagements légers pouvant être autorisés dans les espaces remarquables du littoral.

► Une cour administrative d'appel a reconnu pour la première fois l'existence d'un «secteur déjà urbanisé» s'agissant d'un terrain desservi par les réseaux et situé dans un secteur où une cinquantaine de constructions sont regroupées.