

>> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME LITTORAUX

*Loïc Prieur, Maître de conférences à Sorbonne Université
Avocat spécialiste en droit public et en droit de l'urbanisme au barreau de Brest*

FICHE 3

LA TRADUCTION DE LA LOI LITTORAL DANS LES PLU

Les dispositions particulières au littoral issues de la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral ont été maintes fois analysées. L'objet de cette fiche n'est donc pas d'expliquer les différentes notions contenues dans les articles L. 121-1 et suivants et l'abondante jurisprudence auxquelles elles donnent lieu. Cette fiche a simplement pour objet d'étudier les modalités pratiques de la traduction de la loi Littoral dans les PLU afin de tenter de répondre aux nombreuses questions pratiques qui se posent lors de leur rédaction.

1. Aspects généraux de la traduction des dispositions de la loi Littoral

a. Faut-il matérialiser les différents espaces prévus par les dispositions spécifiques au littoral ?

La question de la représentation graphique des limites des espaces est une question récurrente des auteurs de PLU. Elle se pose le plus souvent quant à la représentation de la bande de cent mètres et des espaces proches du rivage, mais la problématique est la même pour les coupures d'urbanisation, les espaces remarquables et caractéristiques ou les agglomérations et villages existants.

Le Code de l'urbanisme et la jurisprudence permettent d'apporter quelques éléments de réponses. Le contenu formel du PLU est régi par les articles R. 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme qui énumèrent les différentes mentions pouvant figurer dans le PLU. Les espaces et milieux visés par les dispositions spécifiques au littoral du Code de l'urbanisme ne sont pas cités. Il n'existe donc aucune obligation de les représenter dans les documents graphiques ou dans les annexes du PLU. C'est donc de manière logique que la Cour administrative d'appel de Marseille juge que l'absence de matérialisation de la bande littorale de cent mètres sur le document graphique d'un document d'urbanisme ne suffit pas à révéler la méconnaissance de l'article L 121-16¹.

Il n'existe pas non plus d'obligation de prévoir un zonage spécifique pour les espaces protégés par la loi. Cela reviendrait d'ailleurs à les délimiter. En pratique, bien que ce ne soit pas une obligation, les espaces remarquables de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme sont toutefois protégés par un zonage spécifique

¹ CAA Marseille, 18 juin 2010, Fédération des espaces naturels et de l'environnement des Pyrénées-Orientales, req. n° 07MA00958

(Ns ou NI par exemple) qui, de fait, permet leur identification sur les documents graphiques.

b. La justification de la compatibilité avec les dispositions spécifiques au littoral

L'ancien article R. 123-17 du code de l'urbanisme disposait que le rapport de présentation du POS devait justifier de la compatibilité avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, catégorie de lois aujourd'hui disparue, dont faisaient partie les actuels articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cette formalité était substantielle puisqu'un plan d'occupation des sols dont le rapport de présentation ne justifiait pas de sa compatibilité avec la loi Littoral pouvait être annulé².

Cette exigence a disparu puisque les articles R 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme qui réglementent le contenu du rapport de présentation n'exigent plus qu'il justifie de la compatibilité du PLU avec les dispositions de valeur supérieure. Ce n'est que si un PLU est soumis à évaluation environnementale qu'il devra décrire son articulation avec les autres documents d'urbanisme et avec les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement (c. urb., art. R. 151-3). Il ressort de ces dispositions que la compatibilité avec les dispositions particulières au littoral n'a pas à être justifiée puisque seuls les documents d'urbanisme sont visés. Il en ressort d'autre part que seule l'articulation doit être décrite. Cette exigence est moindre qu'une justification de la compatibilité³.

Il n'est toutefois pas opportun de s'en tenir à cette lecture restrictive du Code de l'urbanisme. La loi Littoral est votée en 1986 alors que la décentralisation issue des lois « Deffère » est à peine mise en place. Jean Lacombe, rapporteur du projet de loi Littoral devant l'Assemblée nationale, expliquait que la loi Littoral « *s'inscrit [...] dans une ligne nouvelle d'écriture du droit, dont les premiers termes apparaissent dans les directives [d'aménagement national] déjà évoquées. Il est donc légitime que la loi ne soit pas écrite en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement et cela relève de sa nature. C'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable [...]. Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés* »⁴. Autrement dit, en privilégiant des concepts généraux, le législateur a fait le choix de transférer une part de pouvoir aux collectivités locales. Le juge administratif, il est vrai, a quelque peu mis à mal ce principe en exerçant un contrôle normal sur la plupart des dispositions particulières au littoral. Il n'en demeure pas moins que la loi Littoral ne prend son sens qu'une fois traduite dans un document d'urbanisme. Il conviendra pour cela d'expliquer comment la loi Littoral est mise en œuvre dans le PLU. De toute évidence, la qualité et la

² CE 12 déc. 2007, Commune de Séné, req. n° 290312. – CE 6 nov. 2006, Communauté de communes du pays de Honfleur, req. n° 282539.

³ CAA Bordeaux, 11 mai 2010, SARL Loyseau de Mauléon, req. n° 09BX00819 : « il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme évoque de manière suffisante l'articulation du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale ; qu'en revanche, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que le rapport justifie de cette compatibilité ; que le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 123-1 et R. 123-2-1 du code de l'urbanisme doit par suite être écarté ».

⁴ Jean Lacombe, Une législation pour le littoral, Pourquoi ? Pour quels objectifs ? La loi Littoral, Économica, 1987, p. 17.

justification des choix d'urbanisme présentés au juge limiteront les risques d'annulation en cas de contentieux.

Cette recommandation est confortée par les dispositions du Code de l'urbanisme. Les choix d'urbanisme d'une commune littorale sont très largement conditionnés par la mise en œuvre des articles L. 121-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Or l'article L. 151-5 de ce même code dispose que le PADD doit définir les orientations générales de l'aménagement. Ces choix seront ensuite justifiés par le rapport de présentation, comme le prévoit l'article L. 151-4. Il est donc logique dans ces conditions que le PADD définisse la politique d'aménagement du littoral de la commune et que le rapport de présentation comporte un chapitre spécifique expliquant la compatibilité de cette politique avec les dispositions particulières au littoral.

c. Faut-il reproduire les articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme dans le règlement du PLU ?

Les articles des dispositions spécifiques au littoral du Code de l'urbanisme sont fréquemment reproduits dans les règlements des PLU. C'est ainsi que sont régulièrement cités les articles L. 121-16 pour la bande de cent mètres ou R. 121-5 pour les espaces remarquables et caractéristiques.

Cette reproduction n'est nullement obligatoire. Elle n'ajoute rien sur un plan juridique puisque les dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme sont opposables aux décisions liées à l'usage du sol en application de l'article L. 121-3, que le plan local d'urbanisme soit ou non compatible avec la loi⁵. Le Conseil d'Etat en tire les conséquences et juge que le règlement écrit du PLU n'a pas à réitérer les dispositions de l'article L. 121-16 du Code de l'urbanisme qu'il doit de toute façon respecter et qui sont, en toute hypothèse, directement applicables aux décisions liées à l'usage du sol⁶.

Cette pratique présente, en outre, un risque d'obsolescence rapide pour peu que le texte évolue. Il suffit de constater, par exemple, que l'article R. 121-5 qui énumère les aménagements légers a été modifié en 1992, 2000, 2004, 2005 et 2019 pour se rendre compte qu'il n'y a guère d'intérêt à le reprendre intégralement dans le règlement. Pour les espaces remarquables, le règlement du PLU pourra simplement indiquer que, dans la zone considérée, seuls sont autorisés les aménagements légers dans les conditions prévues par l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

⁵ CE 29 juill. 1994, Commune de Frontignan c/ SNC Nebot, req. n° 85532, Rec. CE p. 409. CE, 31 mars 2017, SARL Savoie Investissement, req. n° 392186 - CE, 31 mars 2017, Épx Beauvais, req. n° 396938, BJDJ 4/2017, p. 217, concl. A. Bretonneau. – D. Tasciyan, La « loi Littoral » : fin des hésitations : JCP A 2017, 2267

⁶ CE, 12 oct. 2016, Kerwer, req. n° 387308, DMF 2017, p. 74, n° 787, obs. J.-M. Bécet ; RDI 2016, p. 658, obs. P. Soler-Couteaux ; BJDJ 2017, n° 1, p. 7, concl. R. Decout-Paolini

2. Particularité des différents articles des dispositions spécifiques au littoral du code de l'urbanisme

a. La capacité d'accueil

La capacité d'accueil est l'une des rares notions de la loi qui doit être obligatoirement justifiée dans le plan local d'urbanisme.

L'article L. 121-21 du Code de l'urbanisme dispose en effet que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte de la préservation des espaces remarquables, des risques littoraux, de la protection des espaces nécessaires aux activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes et des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

La notion de capacité d'accueil n'a pas pour objet d'interdire l'urbanisation sur le territoire des communes littorales, mais elle impose aux communes de concilier cette urbanisation avec d'autres objectifs, et notamment la préservation de l'environnement. En cela, l'article L. 121-21 rend opposables aux documents d'urbanisme les objectifs que l'article L. 321-1 du Code de l'environnement assigne à la politique d'aménagement du littoral.

C'est dans cette logique de compatibilité des usages avec le milieu que le Conseil d'État considère que l'accroissement limité du nombre de parcelles constructibles dès lors qu'il ne met pas en péril la protection d'un espace remarquable et la fréquentation normale d'une plage n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-21⁷. Dans le même esprit, le tribunal administratif de Nantes a considéré que « *pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser les autorités locales ne devaient pas se borner à assurer un certain équilibre spatial entre développement de l'urbanisation et préservation des zones naturelles ou agricoles, mais qu'elles étaient également tenues de vérifier si les équipements publics existants ou prévus (eau, assainissement, traitement des déchets) étaient suffisants pour répondre à l'extension de l'urbanisation envisagée* »⁸.

Pour évaluer la capacité d'accueil, le PLU pourra prendre en compte les installations de traitement des eaux usées⁹, les ressources en logements, en commerces, en espaces naturels, ou les possibilités d'accueil touristique¹⁰.

Le rapport de présentation devra donc comporter un chapitre justifiant que les choix d'urbanisme sont compatibles avec les objectifs assignés aux auteurs de PLU par l'article L. 121-21 du Code de l'urbanisme. Dans la mesure où la capacité

⁷ CE 12 déc. 1997, req. n° 149500.

⁸ TA Nantes, 29 juill. 2004, Association de défense de l'environnement en Vendée et association « Les amis de l'Île-d'Yeu », req. n° 0004558, cité par Céline Chadenas, Agnès Pouillaude, Patrick Pottier, Jean-François Struillou, Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Guide pratique, 2^e éd., oct. 2010, DREAL Pays de la Loire, p. 89.

⁹ CAA Nantes, 31 mai 2013, req. n° 11NT01246

¹⁰ CAA Nantes, 9 janv. 2017, Commune de Saint-Gildas-de-Rhuys, req. n° 16NT01501

d'accueil sert de cadre au choix d'aménagement, il serait logique d'y consacrer des développements dans le PADD.

b. Les coupures d'urbanisation

L'article L. 121-22 du Code de l'urbanisme dispose que les PLU et les SCOT doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation. La loi ne précise toutefois pas quel zonage adopter pour être compatible avec cette obligation. La jurisprudence permet d'apporter quelques réponses.

La coupure d'urbanisation ayant pour objet d'éviter la jonction de deux espaces bâtis, il va de soi qu'un classement en zone urbaine est exclu et de manière générale toute zone dont le règlement autoriserait des constructions constituant une urbanisation¹¹. Un zonage autorisant un pôle hôtelier et de l'hébergement lié à un golf ne peut donc pas préserver une coupure d'urbanisation¹². Ce n'est pas non plus le cas d'un secteur U destiné au stationnement des véhicules légers et aux équipements nécessaires à une fréquentation respectueuse du littoral (postes de secours, sanitaires...)¹³.

Cela ne signifie toutefois pas que le règlement de la zone doive exclure tout aménagement. Le Conseil d'État considère, par exemple, que le classement en zone ND dite « de site protégé » et NDa dite « de loisirs et de sports » ne méconnaît pas l'obligation de préserver des coupures d'urbanisation¹⁴.

Dans la plupart des cas, la préservation de la coupure d'urbanisation sera assurée par une zone N¹⁵. Une zone A peut également jouer ce rôle étant entendu que le règlement de la zone n'a pas à comporter de règles spécifiques pour les bâtiments agricoles¹⁶. La construction de ces bâtiments sera encadrée par les règles relatives à l'extension de l'urbanisation et par les dérogations dont certains bâtiments agricoles peuvent bénéficier.

Les auteurs du document devront veiller à la cohérence des différentes parties du PLU, notamment entre le rapport de présentation et le règlement graphique. Une zone AU est ainsi jugée illégale si le secteur qu'elle couvre est identifié comme une coupure d'urbanisation par le rapport de présentation¹⁷.

¹¹ CE 10 déc. 2001, Commune de Saint-Jean-de-Luz, BJDJ 2001, p. 469, concl. François Seners et obs. Laurent Touvet à propos d'une aire d'accueil pour les gens du voyage.

¹² CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, Conféd. entrepreneurs et préservation pays du bassin d'Arcachon, req. n° 15BX02851

¹³ CAA Nantes, 2 févr. 2015, SCI le Grand Large, req. n° 13NT01736, cons. 29

¹⁴ CE 6 avr. 1992, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer, req. n° 104454, Rec. CE, tables p. 1374.

¹⁵ CAA Nantes, 4 mai 2018, req. n° 17NT00873

¹⁶ CAA Nantes, 18 mai 2016, Synd. copropriétaires Hauts de Deauville, req. n° 14NT02490, cons. 26

¹⁷ CAA Nantes, 16 avr. 2018, req. n° 16NT02849

Dans la mesure où le conseil municipal dispose d'un pouvoir discrétionnaire¹⁸ pour déterminer les espaces naturels qui présentent le caractère d'une coupure d'urbanisation, le rapport de présentation devra les justifier et les identifier sur une carte.

Les coupures d'urbanisation peuvent recouper les continuités écologiques prévues par l'article L. 151-5 du Code de l'urbanisme, mais ce n'est pas une obligation. Ces deux types d'espaces n'ont en effet pas la même finalité. Le PLU devra donc clairement distinguer la justification des coupures d'urbanisation et celles des continuités écologiques.

c. Les extensions de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants

L'article L 121-8 du Code de l'urbanisme dispose que l'extension de l'urbanisation doit être réalisée en continuité avec les agglomérations et les villages existants. Jusqu'au 31 décembre 2021, l'urbanisation pourra également être réalisée sous forme de hameau nouveau intégré à l'environnement¹⁹. Enfin, la loi ELAN permet au PLU d'identifier des secteurs déjà urbanisés dans lesquels des constructions nouvelles pourront être admises.

■ Quelles sont les zones des PLU qui entraînent une extension de l'urbanisation ?

Les zones U définies par l'article R. 151-18 du Code de l'urbanisme entraînent une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants²⁰. C'est également le cas des zones d'urbanisation futures (AU) délimitées en application du deuxième alinéa de l'article R. 151-20 du Code de l'urbanisme puisque ces zones sont immédiatement constructibles²¹.

L'hésitation était possible pour les zones d'urbanisation future non ouverte à l'urbanisation (souvent intitulées 2AU) du troisième alinéa de l'article R. 151-20 mais la jurisprudence considère qu'elles doivent également respecter le principe de continuité²².

Les zones A des PLU définies par les articles R 151-22 et 23 du code de l'urbanisme permettent par principe les constructions agricoles. Or, la jurisprudence a précisé que l'article L 121-8 du Code de l'urbanisme interdisait,

¹⁸ Le Conseil d'État reconnaît à l'administration un pouvoir discrétionnaire dans l'application du dernier alinéa de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme. La décision de ne pas classer un espace en zone inconstructible en application de ces dispositions fait donc l'objet d'un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation (CE 15 oct. 2001, Sevet, req. req. n° 219883, BJDJ 6/2001, p. 414, concl. S. Boissard).

¹⁹ Art. 42 V de la loi ELAN du 23 novembre 2018.

²⁰ CAA Marseille, 20 juin 2017, Commune de Saint-Tropez, req. n° 16MA01079, AJDA 2017, p. 1926

²¹ CAA Marseille, 7 juin 2018, Commune de Cavalaire-sur-Mer, req. n° 16MA03378

²² CAA Nantes, 27 déc. 2013, req. n° 12NT01071. – V. aussi CAA Nantes, 8 juin 2012, Commune de Pluneret, req. n° 11NT00680

par principe, toute construction isolée, y compris à usage agricole²³. Une zone A est donc susceptible de permettre des constructions qui entraînent une extension de l'urbanisation.

Il n'y a pour autant pas lieu de restreindre le contenu du règlement des zones A. La Cour administrative d'appel de Nantes a par exemple jugé que le classement en zone A d'un PLU ne méconnaissait pas l'article L. 121-8 dès lors que les dispositions du règlement n'autorisent pas la délivrance d'une autorisation de construire pour un projet qui ne serait pas en continuité avec les agglomérations et villages existants ou dans le cadre d'un hameau nouveau, ni n'énoncent qu'une telle autorisation pourrait être délivrée²⁴. Le même raisonnement s'applique aux zones N.

■ **Quel règlement choisir pour les espaces non bâtis ou diffus ?**

Les espaces non bâtis ou ne comportant que quelques constructions éparses seront généralement classés en zone A ou N. Le règlement de ces zones devra être compatible avec les dispositions de l'article L 121-8. La jurisprudence considère de manière constante que la simple extension d'une construction existante n'est pas une extension de l'urbanisation²⁵. Elle n'est donc pas soumise au principe de continuité avec les agglomérations et les villages existants. Logiquement, la cour administrative d'appel de Nantes juge que dans un espace diffus, le règlement d'un PLU qui interdit les constructions nouvelles peut donc autoriser l'extension mesurée des constructions existantes²⁶. Cette faculté ne peut toutefois s'appliquer qu'en dehors de la bande de cent mètres²⁷.

L'article L 151-12 du Code de l'urbanisme et les articles R 121-23 pour les zones A et R 121-25 pour les zones N autorisent la construction d'annexes aux habitations existantes. Ces dispositions posent difficulté sur les communes littorales dans la mesure où la jurisprudence considère que des annexes sont susceptibles d'entraîner une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants.

En pratique, si la construction principale n'est pas située en continuité d'une agglomération ou d'un village existant, la construction d'annexes est donc interdite. Le règlement d'un PLU qui les autorise est alors illégal²⁸. Cette jurisprudence stricte fait que sur une commune littorale, les dispositions de l'article L. 151-12 du Code de l'urbanisme relatives aux annexes dans les zones A ou N sont privées d'effet.

²³ CE, 15 oct. 1999, Commune de Logonna-Daoulas, req n° 198578 et n° 198579, BJD 1999, n° 5, p. 341

²⁴ CAA Nantes, 13 févr. 2017, Assoc. défense environnement Bigouden, req. n° 15NT02680

²⁵ Cour administrative d'appel de Nantes, 28 mars 2006, Commune de Plouharnel, req. n°05NT00824

²⁶ CAA Nantes, 24 mai 2018, req. n° 15NT02785

²⁷ Cour administrative d'appel de Nantes, 22 octobre 2018, req. n°17NT00612

²⁸ CAA Nantes, 14 mars 2018, Commune de Ploemeur, req. n° 16NT01335

■ **Peut-on créer un STECAL sur une commune littorale ?**

Les espaces qui comportent des constructions peuvent être identifiés comme des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités », au sein des zones A et N dans lesquels ils s'insèrent, en application de l'article L151-13 du code de l'urbanisme. Ces STECAL constituent des sous-secteurs des zones A et N, et sont classiquement identifiés dans les documents d'urbanisme par des sous-zonages indicés de type « Ah » ou « Nh ». Le règlement associé à ces STECAL devra bien évidemment être compatible avec les dispositions de la loi Littoral, et n'autoriser que les extensions des bâtiments existants, et non les nouvelles constructions.

Si leurs effets sont plus limités sur les communes littorales, les STECAL ne sont cependant pas dénués d'intérêt. En effet, ils pourront permettre l'extension de bâtiments d'activités implantés au sein des espaces naturels et agricoles, ces derniers ne pouvant pas bénéficier des dispositions de l'article L151-12 du code de l'urbanisme (lesquelles ne s'appliquent qu'aux habitations existantes). Des extensions des habitations existantes plus importantes qu'en simple zone A et N pourront également y être autorisées, sous réserve néanmoins d'une bonne insertion dans l'environnement et de demeurer compatibles avec le caractère naturel et agricole de la zone. Ils seront aussi mobilisés pour les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (cf infra paragraphe d.).

A titre d'exemple, la Cour administrative d'appel de Nantes a validé le classement en zone « Ah » d'une parcelle située dans le hameau de Quescouis, à dominante d'habitat mais située au sein d'une vaste étendue agricole, sur le territoire de la commune littorale d'Assérac²⁹. La Cour administrative d'appel de Lyon a quant à elle validé le classement en zone « Nb » et « Ab » de secteurs correspondant à des terrains déjà bâtis, au sein des zones A et N, sur le territoire de la commune de Monnetier-Mornex³⁰.

Les STECAL demeurent des sous-secteurs des zones agricoles et naturelles, et doivent donc correspondre à de petits secteurs faiblement bâtis et faiblement structurés, respectant les éléments de définition généraux des zones A et N. Aussi, en présence d'une dizaine de constructions susceptibles de répondre aux caractéristiques des zones « U » définies par l'article R151-18 du Code de l'urbanisme, le juge administratif pourra sanctionner une erreur manifeste d'appréciation dans la définition d'un STECAL, en lieu et place d'une zone urbanisée³¹.

■ **Comment classer les espaces bâtis qui ne sont ni des agglomérations, ni des villages, ni des secteurs déjà urbanisés ?**

Le territoire des communes littorales comporte souvent des espaces bâtis comportant parfois plusieurs dizaines de constructions mais dont la trop faible densité exclut la qualification d'agglomérations ou de villages ou même de secteur

²⁹ Cour administrative d'appel de Nantes, 21 décembre 2018, Commune d'Assérac, req. n°17NT03996

³⁰ Cour administrative d'appel de Lyon, 27 mars 2019, req. n° 18LY00316

³¹ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 27 avril 2017, req. n°15BX03797, Cour administrative d'appel de Lyon 11 janvier 2018, Commune de Lentilly, req. n°16LY00467

déjà urbanisé. Pour autant, puisqu'ils sont bâtis, parfois de manière importante, ils ne correspondent pas à la définition des zones A et N ou à celle des STECAL.

Ces secteurs bâtis pourront alors être classés en zone U. Naturellement, ce zonage ne doit pas s'accompagner de possibilités de nouvelles constructions. Seule l'extension des constructions existantes sera autorisée. Elle pourra l'être dans des proportions supérieures à ce qui est autorisé en zone A ou N.

La définition d'une zone U interdisant les nouvelles constructions a été validée par le juge administratif, à plusieurs reprises. La Cour administrative d'appel de Nantes a ainsi jugé légal le règlement d'une zone UFa, située à proximité du rivage, y interdisant toute nouvelle construction à usage d'habitation, au regard du parti d'urbanisme retenu par la commune³². Plus récemment encore, la Cour administrative d'appel de Nantes a validé le règlement d'une zone UES, correspondant à une zone urbaine spécifique exposée face au littoral, et y interdisant toute nouvelle construction³³.

Un tel zonage « U » inconstructible permet ainsi, sur les communes littorales, de concilier l'interdiction de nouvelles constructions en dehors des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés, avec l'existence d'une urbanisation pour laquelle un classement en zone agricole, naturelle ou en STECAL n'est pas adapté.

■ **Comment délimiter les secteurs déjà urbanisés ?**

La loi ELAN du 28 novembre 2018 a modifié l'article L 121-8 du Code de l'urbanisme pour permettre des constructions dans les secteurs déjà urbanisés. Cette nouvelle disposition permet d'atténuer les effets de la jurisprudence qui interdit toute construction, même en dent creuse, dans les espaces qui ne sont pas des agglomérations ou des villages existants³⁴. Ces secteurs déjà urbanisés devront être identifiés par le SCOT et délimités par le PLU. Ceci étant rappelé, le nouveau dispositif pose plusieurs questions.

L'article L 121-8 du Code de l'urbanisme dispose que dans les secteurs déjà urbanisés, les constructions pourront être admises en dehors des espaces proches du rivage. Cela n'interdit pas que l'enveloppe des secteurs déjà urbanisés intègre des constructions situées dans les espaces proches du rivage. Il est en effet tout à fait envisageable qu'un ensemble cohérent de constructions situées de part et d'autre d'une voie publique qui formerait la limite des espaces proches soit qualifié de secteur déjà urbanisé. En revanche, seule la partie située au-delà de ces espaces sera constructible.

Les secteurs déjà urbanisés ne constituent pas des STECAL. En effet, ces derniers concernent des espaces ne comportant qu'un nombre réduit de constructions. Dès lors qu'un espace comporte une quinzaine de constructions

³² Cour administrative d'appel de Nantes, 24 mai 2018, Commune de Piriac-sur-Mer, req. n°15NT02785

³³ Cour administrative d'appel de Nantes, 7 juin 2019, req. n°18NT02572

³⁴ CAA Nantes, 1er févr. 2017, req. n° 15NT01067 - CAA Lyon, 3 mai 2018, Communauté de communes sources du lac d'Annecy, req. n° 16LY02292

groupées, il ne relève pas du STECAL³⁵. Les secteurs déjà urbanisés pourront donc être classés en zone U ou AU.

La délimitation des secteurs déjà urbanisés n'appelle pas de commentaire particulier. Elle ressortira des limites du zonage du PLU sans qu'il soit besoin de prévoir une représentation graphique spécifique.

Une attention devra, en revanche, être portée au contenu du règlement. En effet, le nouvel article L 121-8 est restrictif puisqu'il prévoit que les constructions ou installations autorisées devront être à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics.

Par ailleurs, les constructions autorisées ne devront pas étendre le périmètre bâti ni modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. L'article L 121-8 s'inspire de la jurisprudence relative à la notion d'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage³⁶. Le règlement devra donc prévoir des règles de hauteurs et de densité n'autorisant que des constructions similaires aux constructions existantes.

Le rapport de présentation devra enfin être mobilisé car les constructions admises en secteur déjà urbanisé doivent être justifiées par une « amélioration » de l'offre de logement et d'hébergement. Il conviendra donc d'expliquer en quoi les constructions autorisées répondent à cet objectif. De manière plus générale, le rapport de présentation devra justifier la création des secteurs déjà urbanisés. Le plus simple sera de consacrer une fiche à chaque secteur déjà urbanisé pour expliquer en quoi il répond aux critères de l'article L 121-8 (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) et pour indiquer le potentiel constructible du secteur. La fiche de chaque secteur sera utilement illustrée par une vue aérienne faisant apparaître ses contours et les terrains potentiellement constructibles.

d. Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

Si la loi ELAN a supprimé la possibilité de créer des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, elle prévoit toutefois une période transitoire. La suppression des hameaux nouveaux est sans effet sur les autorisations d'urbanisme délivrées avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN. Elle sera également sans effet sur les autorisations d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 et sur les procédures de révisions, de mises en compatibilité ou modifications de documents d'urbanisme approuvées avant cette date.

La définition du hameau nouveau intégré à l'environnement en 2014 par le Conseil d'Etat garde donc encore son intérêt. Par un arrêt de principe, il rappelle qu'un permis de construire ne peut être délivré sur le fondement de ces dispositions pour

³⁵ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 27 avril 2017, et Cour administrative d'appel de Lyon 11 janvier 2018, précités

³⁶ Pour l'application de l'article L 121-13 du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation implique d'examiner si un projet élargit un périmètre urbanisé ou conduit à une densification sensible des constructions (CE, 12 mars 2007, Commune de Lancieux, req. n° 280326).

la réalisation d'une construction qui n'est pas en continuité avec les agglomérations et villages existants qu'à la condition que le projet soit conforme à la destination d'une zone délimitée par le document local d'urbanisme, dans laquelle celui-ci prévoit la possibilité d'une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales³⁷.

La définition du hameau nouveau n'appelle pas d'observation particulière. Ce qui intéresse, en revanche, davantage l'auteur du PLU littoral, c'est l'obligation de prévoir une zone spécialement dédiée au hameau. Cette condition nouvelle repose sur l'idée que le hameau nouveau intégré à l'environnement doit résulter de l'intention des auteurs du PLU qui doivent non seulement en préciser la localisation mais, plus encore, en définir les caractéristiques.

Le hameau nouveau intégré à l'environnement est, par définition, situé à l'écart de l'agglomération et il ne peut pas prendre appui sur un hameau existant dont l'extension est interdite³⁸. Il sera donc projeté dans un espace non bâti ou ne comportant que quelques constructions isolées. Cet espace sera, selon le cas, situé en zone naturelle ou agricole. Il serait donc logique que le hameau nouveau intégré à l'environnement respecte les règles d'urbanisme spécifiques à ces espaces.

Or, dans les zones agricoles ou naturelles, les constructions nouvelles ne sont admises qu'à la condition de s'inscrire dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) prévus par l'article L 151-13 du Code de l'urbanisme. Ces secteurs font l'objet de l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La loi ne prévoit pas de zonage spécifique pour ces STECAL. La pratique a recours à des zones Ah ou Nh selon que les secteurs en question sont situés au sein de zone A ou N. Rien n'interdit toutefois de prévoir une zone AU ou même U si les conditions posées par le Code de l'urbanisme pour ces deux dernières zones sont remplies.

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

Il conviendra de prévoir un règlement qui encadre suffisamment les constructions et leur organisation pour respecter les critères du hameau nouveau. Les articles relatifs à l'aspect des constructions et à leur implantation seront mis à profit. Pour ces derniers, il sera dans certains cas préférable de prévoir une matérialisation

³⁷ CE, 3 avr. 2014, Commune de Bonifacio, req. n° 360902; BJDU 2014, n° 3, p. 189, concl. X. de Lesquen ; JCP A 2015, n° 14, p. 2088, chron. R. Vandermeeren ; Environnement et dev. durable 2014, comm. 59, n° 7, M. Sousse. – L. Prieur, La notion de hameau nouveau intégré à l'environnement dans la loi Littoral. À propos de l'arrêt du Conseil d'État « Commune de Bonifacio » du 3 avril 2014 : Rev. jur. env. 2015, p. 743, n° 4

³⁸ CE, 27 juillet 2009, Commune du Bono, req. n° 306946

dans le document graphique plutôt que dans la partie écrite du règlement afin de traduire plus précisément les principes d'organisation du bâti.

Afin de s'assurer une complète maîtrise des projets, l'auteur du PLU pourra avoir recours aux orientations d'aménagement et de programmation prévues par les articles L 151-6 et suivants du Code de l'urbanisme³⁹. Ces orientations peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les caractéristiques des voies et des espaces publics répondant ainsi à l'obligation d'organiser les constructions du hameau autour de tels espaces. L'obligation de compatibilité dont elles sont assorties permet de ne pas inutilement figer le moindre détail du hameau nouveau intégré à l'environnement laissant ainsi une marge de manœuvre au maître d'ouvrage. Si toutefois la collectivité juge utile de prévoir un meilleur encadrement, elle pourra mobiliser les plans masses cotés en trois dimensions qui sont autorisés dans les zones U, AU et dans les STECAL par l'article R 151-40 du Code de l'urbanisme.

La volonté de créer un hameau nouveau devra enfin être clairement exprimée car la seule circonstance qu'un terrain soit classé en zone NB d'un POS et que le règlement de la zone impose une intégration dans l'environnement ne suffit pas à établir l'intention de la commune de créer un hameau nouveau intégré à l'environnement⁴⁰. Pour éviter toute difficulté, le préambule du règlement de la zone et le rapport de présentation du PLU devront exposer et justifier le projet communal. Naturellement, le hameau sera prévu dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

e. **L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage**

L'article L 121-13 du Code de l'urbanisme dispose que dans les espaces proches du rivage, seules les extensions limitées de l'urbanisation peuvent être autorisées sous réserve d'être soit compatibles avec un SMVM ou conformes à un SCOT soit justifiées par le PLU, soit, enfin, autorisées par le Préfet. La mise en œuvre de ces dispositions soulève un certain nombre de questions pratiques.

■ **Faut-il matérialiser les espaces proches du rivage ?**

Comme cela a été rappelé en introduction de cette fiche, il n'y a pas d'obligation de représenter le tracé des espaces proches du rivage dans le règlement graphique du PLU. Il est toutefois opportun que le PLU le fasse pour que les instructeurs de décisions liées à l'usage du sol disposent d'une référence lorsqu'ils doivent traiter une demande de permis de construire sur la base de la dérogation pour les bâtiments agricoles ou dans un secteur déjà urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme.

Sur un plan procédural, la Cour administrative de Nantes a eu l'occasion de rappeler que l'inscription du tracé des espaces proches du rivage sur le document graphique du PLU n'a pas de caractère mécanique ou contraint mais traduit l'application locale de critères jurisprudentiels et par là même un parti d'urbanisme. Si un tracé des espaces proches du rivage a été fait dans le PLU arrêté, sa

³⁹ CAA Nantes, 18 mai 2016, Synd. propriétaires hauts de Deauville, req. n° 14NT02490

⁴⁰ CAA Lyon, 3 août 2015, req. 15LY01093

modification après l'enquête publique peut porter atteinte à l'économie générale du plan et impliquer une nouvelle enquête⁴¹.

■ **A quelle condition la zone d'un PLU entraîne-t-elle une extension de l'urbanisation ?**

C'est à l'occasion de contentieux portant sur des décisions individuelles que la notion d'extension de l'urbanisation a été précisée. Le Conseil d'État a rappelé 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 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. 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 de l'urbanisation au sens de la loi⁴². Cette définition est importante car si un projet n'étend pas l'urbanisation dans les conditions qui viennent d'être rappelées, la question du caractère limité ou du respect des formalités de l'article L 121-13 ne se pose pas.

En matière de document d'urbanisme, l'approche est la même puisque le Conseil d'État juge que doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées⁴³.

Aussi, une zone constructible d'un PLU située dans un espace urbanisé et qui ne permet pas d'étendre ou de renforcer de manière significative l'urbanisation n'est pas regardée comme une extension de l'urbanisation⁴⁴. De la même manière, un POS autorisant des COS de 0,40 à 0,75 dans des espaces comportant plusieurs immeubles collectifs n'a pas pour effet d'entraîner une augmentation sensible de la densité et ne constitue dès lors pas une extension de l'urbanisation⁴⁵. Le Conseil d'État juge pour sa part que la création d'une zone dont le règlement autorise des constructions nouvelles d'une hauteur de 11,50 à 20 mètres n'est pas une extension de l'urbanisation dès lors que le bâti existant à proximité est majoritairement constitué d'immeubles collectifs dont une résidence haute de près

⁴¹ CAA Nantes, 18 juill. 2016, Commune de Locquénolé, req. n° 15NT02134

⁴² CE, 7 févr. 2005, Sté Soleil d'or et Commune de Menton, req. n° 264315BJDU 2005, n° 1, p. 10 ; Mon. TP 9 sept. 2005, p. 68, obs. G. Le Châtelier. – Dans le même sens CE, 9 juin 2004, Commune de Roquebrune-Cap-martin, req. n° 262689, BJD 2004, n° 3, p. 166, concl. M.-H. Mitjavile. – CE, 12 mars 2007, Commune de Lancieux, req. n° 280326

⁴³ CE, 11 avr. 2018, Commune de Annecy, req. n° 399094, RDI 2018, p. 356, note P. Soler-Couteaux ; AJDA 2018, p. 825 ; JCP A 2018, act. 400, n° 16, veille L. Erstein ; JCP A 2018, 2328, R. Vanderneeren

⁴⁴ CAA Nantes, 28 déc. 2016, Assoc. Fermanville Environnement, req. n° 15NT00579

⁴⁵ CAA Douai, 31 mars 2005, Commune de Camiers, req. n° 03DA00604

de 24 mètres⁴⁶. La cour administrative d'appel de Lyon juge que le règlement d'une zone qui fixe un coefficient d'emprise au sol à 0,30 avec des hauteurs de bâtiments de R + 2 et R + 3 dans un espace qui comporte déjà des bâtiments dont certains importants n'est pas une extension de l'urbanisation⁴⁷.

En revanche, une zone U qui autorise des constructions nouvelles et qui permet la poursuite de l'urbanisation d'un espace bâti entraîne une extension de l'urbanisation⁴⁸.

■ **Comment apprécier le caractère limité d'une extension de l'urbanisation pour un zonage de PLU ?**

L'analyse du juge en matière de zonage de PLU est similaire à celle effectuée en matière d'opération de construction. Le caractère limité d'une extension de l'urbanisation est apprécié en fonction des caractéristiques des espaces voisins. Ainsi, un règlement de POS qui autorise la construction de petits ensembles collectifs n'est pas jugé contraire à l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme dès lors qu'il prévoit que les constructions nouvelles doivent être en harmonie avec les bâtiments existants et le site⁴⁹. La Cour administrative d'appel de Nantes juge, pour sa part, que des zones 2AUh d'une surface cumulée de 11 hectares qui ont vocation à accueillir une densité moyenne de l'ordre de 20 logements à l'hectare entraînent une extension limitée de l'urbanisation dans la mesure où elles obéissent à des règles d'implantation privilégiant une utilisation économe et qualifiante de l'espace⁵⁰.

A l'inverse, un PLU n'est pas compatible avec l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme s'il ne comporte pas de règle pour interdire une modification significative des caractéristiques d'un espace⁵¹. Si toutes les règles du PLU, notamment celles de hauteur, doivent être mobilisées pour apprécier le caractère limité d'une extension de l'urbanisation, les règles de densité revêtent une importance particulière. Ainsi le règlement d'un PLU qui limite l'emprise au sol à 50 % de la surface des terrains en secteur 1AUt et à 15 % en secteur 1AUd, mais ne fixe aucun coefficient d'occupation des sols, ne peut être regardé comme permettant une extension limitée⁵². L'analyse est la même pour une zone de 4,5 hectares dans laquelle le PLU limite l'emprise au sol des constructions à 75 % et leur hauteur à 11 mètres sans limiter la surface de plancher maximale⁵³.

⁴⁶ CE, 7 déc. 2016, req. n° 391568

⁴⁷ CAA Lyon, 23 févr. 2016, req. n° 14LY02209, confirmé par CE, 11 avr. 2018, Commune de Annecy, préc.

⁴⁸ CAA Marseille, 20 déc. 2016, Commune de Coggia, req. n° 16MA00501 et req. n° 16MA02844

⁴⁹ CE, 26 févr. 2001, Dowling-Carter, req. n° 211318

⁵⁰ CAA Nantes, 31 mai 2013, req. n° 11NT01246, B. c/ Commune de Préfailles

⁵¹ CE, 11 avr. 2018, Commune de Annecy, préc.

⁵² CAA Nantes, 8 avr. 2008, Commune de Binic, req. n° 07NT01062

⁵³ CAA Nantes, 28 oct. 2011, req. n° 09NT03022

■ **Comment justifier l'extension de l'urbanisation dans le rapport de présentation du PLU ?**

L'article L 121-23 soumet l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage à des conditions particulières. Il distingue trois cas de figure :

- L'urbanisation est motivée et justifiée par 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 ;
- 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 ;
- L'urbanisation est autorisée par le préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

L'extension de l'urbanisation est possible dès lors que l'une des conditions est remplie⁵⁴.

La seule existence d'un PLU n'est pas suffisante pour assurer le respect de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme, il faut encore que ce PLU fixe des critères spécifiques justifiant l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage⁵⁵. Le Conseil d'État a jugé qu'un POS motivant l'extension limitée de l'urbanisation en fonction de critères liés à la configuration des lieux tirés notamment du souci d'interdire toute construction en bordure du lac, de limiter la densité de construction dans les zones à dominante naturelle et de favoriser la construction sur la partie haute de la commune afin de sauvegarder la vue des habitants sur le lac d'Annecy répondait aux exigences de l'article L. 121-13⁵⁶. C'est également le cas lorsque la note de présentation de la modification d'un POS décrit précisément l'espace et justifie le parti d'urbanisme retenu⁵⁷. Le juge administratif considère également que le rapport de présentation d'un POS respecte les dispositions de l'article L. 121-13 lorsqu'il mentionne « l'engouement croissant pour les sports de glisse et de voile » ; qu'il mentionne également que « l'implantation d'équipements 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 »⁵⁸.

En revanche, le rapport de présentation qui indique que la zone UC comprend un secteur UCa affecté à l'accueil d'activités culturelles, sportives et de loisirs, dont la

⁵⁴ CAA Marseille, 9 avr. 2018, req. n° 16MA02373, cons. 12

⁵⁵ CE, 28 déc. 2016, req. n° 392878,

⁵⁶ CE, 9 déc. 1998, Commune de Veyrier-du-Lac c/ Naoumoff et a, req. n° 170072

⁵⁷ CAA Lyon, 22 juin 2004, Assoc. Lac d'Annecy environnement, req. n° 01LY00414

⁵⁸ CAA Douai, 17 nov. 2005, X c/ Commune de Wissant, req. n° 04DA00833, AJDA 2006, p. 679

ville maîtrise totalement l'emprise foncière, ne permet pas de 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'eau⁵⁹.

Pour éviter tout risque d'illégalité, l'auteur du PLU doit donc apporter un grand soin à la motivation des extensions de l'urbanisation en précisant notamment la configuration des lieux, la nature de l'urbanisation déjà existante, la desserte par les réseaux et l'impact paysager des constructions. Il devra également exposer précisément les choix d'urbanisme au regard des critères de l'article L 121-13. La condition instituée par l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme est finalement peu contraignante et impose seulement aux communes de réfléchir de manière plus poussée que ne l'exige le droit commun aux motifs qui les conduisent à étendre l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

f. **La bande de cent mètres**

Comme pour les autres espaces, le Code de l'urbanisme n'impose pas la délimitation de la bande de cent mètres. Une telle matérialisation poserait de toute façon des difficultés. La bande inconstructible de cent mètres est calculée par rapport à la limite haute du rivage⁶⁰. Or, cette limite peut être fluctuante du fait de phénomène d'érosion ou d'engraissement du trait de côte. Une matérialisation figée dans le plan local d'urbanisme risque donc d'être rapidement obsolète. Ce reproche ne peut pas être fait pour les espaces proches du rivage pour lesquels la distance par rapport à la mer n'est qu'un critère de délimitation parmi d'autres.

Pour la bande de cent mètres, une cartographie indicative dans le rapport de présentation est donc suffisante. Elle permettra de démontrer que le principe d'inconstructibilité a bien été appliqué sur des espaces dont l'incorporation au rivage de la mer ne va pas de soi, par exemple le long des rus et des étiers ou en bordure d'étangs salés.

Il n'y a pas lieu de prévoir une zone A ou N spécifique à la bande de cent mètres. Cela reviendrait à matérialiser cette bande, ce qui n'est pas souhaitable. En revanche, le règlement de la zone A ou N doit rappeler que dans la bande de cent mètres, seuls sont autorisés les modes d'occupation du sol autorisés par l'article L. 121-16 du Code de l'urbanisme. C'est au moment de l'instruction de la décision liée à l'usage du sol que la distance du projet par rapport au rivage sera vérifiée.

L'article L. 121-19 dispose que la bande de cent mètres peut être étendue pour des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion. Dans ce cas, le règlement devra indiquer la distance retenue et le rapport de présentation devra en justifier. Seule une partie du territoire pourra être concernée et rien n'interdit de prévoir des distances variables en fonction de l'importance de l'érosion. Même en l'absence d'érosion ou de sensibilité du milieu, rien n'interdit au conseil municipal de prévoir une zone N inconstructible au-delà de 100 mètres⁶¹. Cette décision n'est alors pas prise en application de l'article L. 121-16 du Code de l'urbanisme, mais elle résulte

⁵⁹ CAA Nantes, 4 mars 2011, Communauté de communes pays de Honfleur, req. n° 09NT01971

⁶⁰ CE, 12 mai 1997, Société Coprotour, req. n° 151359, BJDJ 3/97, p. 214, concl. Jean-Denis Combexelle.

⁶¹ CE, 21 avr. 1997, Conan, req. n° 137565.

du pouvoir discrétionnaire dont dispose le conseil municipal pour établir un zonage.

La bande de cent mètres est classée en zone N ou A. Le règlement interdit toutes les constructions ou les installations, comme l'exige l'article L. 121-1 et ne peut pas autoriser l'extension des constructions existantes⁶². Le règlement pourra utilement rappeler que les changements de destination sont également interdits sauf lorsque le changement a pour objet une activité économique ou un service public exigeant la proximité immédiate de l'eau. La jurisprudence a en effet précisé que les principes de l'article L. 121-16 visaient tant les constructions nouvelles que les changements de destination⁶³. Le fait de l'indiquer dans le règlement n'ajoute rien à l'état du droit, mais cela offre plus de clarté pour les citoyens et facilite la tâche des services instructeurs.

g. Zonage terrain de camping et stationnement de caravanes

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

Ces dispositions ont dans un premier temps été interprétées comme signifiant que les auteurs des documents d'urbanisme devaient prévoir des secteurs de manière prépondérante à ce type d'occupation. Le juge administratif est revenu sur cette interprétation jusqu'à vider le texte d'une bonne partie de sa substance. Il considère désormais que le règlement du PLU doit simplement autoriser la création de terrains de camping ou de stationnement de caravanes pour que ces dispositions soient respectées. Il suffit donc de prévoir une zone permettant par exemple le développement des loisirs et du tourisme et dans laquelle seront notamment admis les terrains de camping et de stationnement de caravanes⁶⁴. Même si la jurisprudence ne semble pas l'exiger, il est toutefois préférable, afin d'éviter toute contestation, de prévoir un secteur à vocation spécifique.

h. Le règlement et les documents graphiques dans les espaces remarquables

Les espaces remarquables sont généralement classés en zone N dans les plans locaux d'urbanisme. Il s'agira par exemple d'une zone Ns ou d'une zone NI. Ce choix de zonage n'est toutefois pas une obligation. Le conseil municipal peut décider de classer un espace remarquable en zone A dès lors que le règlement fixe des règles particulièrement restrictives allant de l'inconstructibilité totale à une constructibilité limitée au seul profit des installations aquacoles et conchylicoles⁶⁵.

La jurisprudence a connu quelques hésitations quant au caractère limitatif des exceptions au principe d'inconstructibilité des espaces remarquables et caractéristiques. Le débat est aujourd'hui clos puisque la loi ELAN et l'article R

⁶² CAA Nantes, 22 oct. 2018, req. n° 17NT00612

⁶³ CAA Marseille, 16 avr. 2009, Ministre du transport, req. n° 06MA03505.

⁶⁴ CAA Bordeaux, 29 avr. 2004, Société Étoile du repos, req. n° 02BX00657.

⁶⁵ TA Poitiers, 7 juill. 2005, Société de protection des paysages de l'île d'Oléron c/ Commune de Dolus-d'Oléron, req. n° 0400105, Droit de l'environnement oct. 2005, n° 132, p. 227, note Laurent Bordereaux, confirmé par CAA Bordeaux, 24 janv. 2008, Société pour la protection des paysages d'Oléron, req. n° 05BX01902.

121-5 du code de l'urbanisme disposent que la liste des aménagements légers est limitative.

La technique du pastillage qui consiste à entourer les constructions isolées dans les espaces remarquables d'un zonage plus favorable autorisant les extensions est à proscrire. Cela revient ni plus ni moins à contourner le texte. Le fait qu'un espace remarquable comporte des constructions isolées ne suffit pas à lui faire perdre cette qualité⁶⁶. Les bâtiments en question doivent donc être inclus dans la zone protégée. Si, en revanche, les constructions sont plus nombreuses au point de faire perdre à l'espace son caractère remarquable, il ne peut alors être protégé au titre de l'article L. 121-23⁶⁷.

⁶⁶ Une urbanisation diffuse ne permet pas de faire obstacle à la qualification d'espace remarquable (CAA Nantes, 18 avr. 2006, Association habitants littoral Morbihan, req. n° 04NT00242).

⁶⁷ CE, 15 janv. 1997, SCI Le Grand Large, req. n° 123953. – Voir aussi CE, 6 janv. 1997, Association amis de Saint-Palais-sur-Mer, req. n° 97305, Rec. CE p. 4). Dans une autre affaire, le Conseil d'État relève qu'un espace partiellement urbanisé constitue un site qui, pour pittoresque qu'il soit, n'est pas un espace remarquable (CE, 6 mai 1996, Association « Hardelot opale Environnement » et a. et Association « Nord Nature », req. n° 151698 et n° 152467).