

La Loi Littoral

La loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral a inséré dans le Code de l'urbanisme des « dispositions particulières au littoral » notamment aux articles L. 146-1 et suivants. Ces dispositions encadrent strictement le développement de l'urbanisation dans une logique de gestion économe de l'espace sur des secteurs qui concentrent des enjeux paysagers, écologiques ou encore fonciers. La loi « Littoral » s'impose à tous les documents d'urbanisme locaux (plans locaux d'urbanisme en tête) et aux décisions liées à l'usage du sol comme les permis de construire. La loi « Littoral » s'applique à l'ensemble des communes littorales (art L. 146-1 du Code de l'urbanisme et L. 321-2 du Code de l'environnement). Il s'agit des communes riveraines, même sur une très faible portion de leur territoire, des mers et océans, des étangs salés, des estuaires et des deltas mais également des plans d'eau intérieurs de plus de 1000 ha.

Les principes posés par la loi « Littoral »

Comme sur tout le territoire, les constructions et aménagements réalisés sur le littoral sont soumis à déclaration préalable ou à autorisation (ex : permis de construire) en fonction de critères fixés par le Code de l'urbanisme. Ces déclarations et autorisations doivent le cas échéant se conformer au document d'urbanisme applicable sur la commune (PLU, carte communale, etc) qui doit lui-même respecter la loi « Littoral ». Lorsqu'aucune déclaration ou autorisation n'est requise, les constructions doivent malgré tout respecter les principes contenus dans le document d'urbanisme applicable ainsi que les règles issues de la loi « Littoral » sous peine d'illégalité.



Crédits : Xavier Métaay

1 : La protection des espaces remarquables du littoral

Article L. 146-6 du Code de l'urbanisme : « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». Cet article impose une obligation de préservation des espaces remarquables des communes littorales.

La loi comme le décret ne prévoient pas de procédure d'identification et de délimitation de ces espaces remarquables. Le décret (article R. 146-1) énumère une liste indicative de milieux (dunes, forêts, marais, etc) qui peuvent être considérés comme espaces remarquables. Autrement dit les délimitations effectuées dans certains départements par les services de l'Etat sont purement indicatives, de même que les délimitations prévues dans les documents d'urbanisme par l'autorité locale. Ainsi un espace qui n'est pas intégré à ces délimitations indicatives pourra parfaitement être considéré par le juge comme remarquable à l'occasion d'un contentieux en fonction de ses caractéristiques propres (CE, 11 mars 1998, « Ministère de l'Agriculture contre Pouyau », n°144301).

Lorsqu'un différend naît quant à la reconnaissance d'un espace remarquable (PLU, permis de construire), c'est en définitive le juge administratif qui a le dernier mot au regard des différents éléments d'appréciation qui sont portés à sa connaissance. Quelques lignes jurisprudentielles peuvent être rappelées :

- Les espaces remarquables du littoral ne sont pas limités à la proximité du rivage. En effet ils peuvent se situer sur la totalité du territoire des communes littorales même si c'est à plusieurs kilomètres du rivage (ex : 7 km, CAA Marseille, 30 août 2001, « SNC Ryan de Lys », n°98MA00564).

- Lorsqu'un espace ne bénéficie pas de protection particulière, l'appréciation du juge dépend notamment du caractère naturel ou paysager du site. Ainsi un espace demeuré largement naturel offrant une perspective paysagère d'une grande qualité constitue un espace remarquable (CE, 13 mars 2006, « M. Guzenec »).
- Un espace urbanisé ne peut, par principe, être considéré comme un espace remarquable (CE, 25 novembre 1998, « Commune de Grimaud », n°168029).

L'article L. 146-6 prévoit une possibilité de déroger à la protection des espaces remarquables : « des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public ». Il est prévu que ces aménagements sont autorisés « à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux ». Les aménagements légers en question sont listés à l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme (chemins piétonniers et cyclables, extension limitée de bâtiments existants, aires de stationnement ni cimentées ni bitumées et indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile...). La nécessité de ces aménagements est examinée de façon stricte par le juge administratif (TA Rennes, 14 novembre 2014, Bretagne Vivante, n°1202266). Ils sont soumis à enquête publique ou consultation publique.

2 : La prohibition de l'aménagement de routes nouvelles

Article L. 146-7 du Code de l'urbanisme : « Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage. Cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs. La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite. Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer ».

Certains espaces sont, en principe, préservés de l'aménagement de routes nouvelles sur le littoral métropolitain. En effet le goudronnage d'un chemin existant qui aboutit à sa transformation en route ne constitue pas l'aménagement d'une route nouvelle (CE, 20 août 1996, « Association des riverains des bois de Rys », n°144082). Concernant la protection de la bande de 2000 mètres, celle-ci ne s'applique qu'à l'encontre des seules routes de transit (route qui supporte un trafic important), dont la qualification relève de l'appréciation souveraine des juges du fond. Le rivage, lui, est protégé de l'ensemble des routes nouvelles.

Toutefois on constate plusieurs dérogations. Effectivement l'article L. 146-7 prévoit une exception principale en cas de « contraintes liées à la configuration des lieux ou à l'insularité ». Dans cette hypothèse, est requis l'avis de la commission départementale de la nature, des sites et paysages, qui apprécie les différents impacts écologiques. La nécessité de prolonger un axe de circulation important desservant une agglomération constitue un objectif d'amélioration du trafic routier et non un motif lié à la configuration des lieux (CE, 12 décembre 2007, « Commune de Séné »). L'article L. 146-8 dispense les routes nouvelles de contraintes si elles concernent la sécurité maritime et aérienne, la défense nationale, la sécurité civile, les aérodromes et services publics portuaires et que leur localisation répond à une nécessité technique impérative.

3 : L'extension de l'urbanisation en continuité avec l'existant

Article L. 146-4 I du Code de l'urbanisme : « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Cette règle s'applique sur la totalité du territoire communal et n'est donc pas limitée aux espaces proches du rivage ou à la bande des 100 mètres.

La continuité avec les agglomérations et villages existants ne s'apprécie pas uniquement en termes de distance. Ainsi l'intercalation d'une zone naturelle entre le projet et l'agglomération suffit à constater l'absence de continuité (CAA Marseille, 21 octobre 2004, « Association de défense de Bormes »). Les agglomérations et villages constituent des zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions (CE, 19 octobre 2007, « Grima contre Commune du Lavandou », n°306074).

Le Conseil d'État a récemment indiqué qu'un hameau nouveau intégré à l'environnement correspond à « une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales » (CE, 3 avril 2014, « **Commune de Bonifacio** »). La jurisprudence estime par exemple qu'un projet de résidence de tourisme dans le sud de la France ayant une architecture évoquant un « petit village provençal » où les constructions sont alignées sur les courbes du vallon existant constitue un hameau nouveau intégré à l'environnement (CAA Marseille, 20 novembre 2009, « **Commune de Mandelieu-la-Napoule** », n°08MA02832) à l'inverse d'un projet de 163 maisons réparties en quatre groupes distincts (CAA Bordeaux, 6 novembre 2003, « **Société Saulnes immobilier** »).

4 : L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage

Article L. 146-4 II du Code de l'urbanisme : « L'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage doit être limitée » et :

- Soit être justifié dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.
- Soit être conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT).
- Soit obtenir l'accord du préfet ».



Crédits : Xavier Métais

Le Conseil d'État a précisé à plusieurs reprises la notion d'espace proche du rivage en donnant une importance prédominante au critère de la visibilité (CE, 3 mai 2004, « **Barrière** », n°251534). Cela relègue au second rang le critère de la distance : en l'espèce une parcelle située à seulement 800 mètres du rivage n'est pas qualifiée de proche du rivage en raison de l'absence de toute co-visibilité avec la mer. Toutefois la co-visibilité n'est pas nécessairement exigée pour qualifier un espace de proche du rivage. En effet le Conseil d'État a également qualifié de proche du rivage des terrains non visibles de la mer mais situés à 350 mètres et non séparés par une quelconque construction (CE, 26 octobre 2001, « **Eisenchteter** », n°216471).

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte s'agissant de l'extension limitée de l'urbanisation :

- Le caractère d'urbanisation de l'opération concernée. La réalisation d'une station de pompage ou d'une route n'est pas qualifiée d'opération d'urbanisation. Toutefois la simple extension d'un port de plaisance est assimilée à une opération d'urbanisation (CE, 25 mars 1998, « **Commune de St-Quay-Portrieux** », n°159040).
- L'existence d'une extension : par définition, il n'y a extension de l'urbanisation que si l'on étend une zone déjà urbanisée. Le Conseil d'État affirme qu'il n'y a, dans les espaces déjà urbanisés, extension de l'urbanisation que si la densité du quartier est sensiblement augmentée ou si l'urbanisation des quartiers périphériques est significativement renforcée (CE, 7 février 2005, « **Société Soleil d'Or** », n°264315).
- Le caractère « limité » ou non de l'extension de l'urbanisation. Plusieurs critères ont été dégagés à cet égard par la jurisprudence : (CE, 22 novembre 2006, « **Société Marineland** », n°278571). Il s'agit notamment de l'implantation, de l'importance, de la densité et de la destination des constructions ainsi que des caractéristiques topographiques de la partie concernée de la commune.

Il n'existe aucune dérogation à cette exigence de caractère limité de l'extension de l'urbanisation.

5 : La protection de la bande inconstructible des 100 mètres

Article L. 146-4 III du Code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage* ».

Cet article interdit par principe les constructions dans la bande littorale de 100 mètres, du moins dans les parties de cette bande qui ne sont pas déjà urbanisées. Par espace urbanisé il faut entendre les espaces effectivement urbanisés, appréciation donc indépendante du zonage retenu dans le document d'urbanisme. Par conséquent la situation d'un terrain en zone U ne suffit pas à le considérer comme urbanisé (**CE, 29 décembre 1993, « Le Gall », n°132481**).

Pour apprécier le caractère urbanisé ou non, le juge délimite un secteur géographique et utilise des éléments naturels et artificiels pour circonscrire ledit secteur. Cela marque la fin de l'espace urbanisé et détermine ainsi un compartiment pour son appréciation. Un simple chemin peut jouer un tel rôle (**CE, 10 novembre 2004, « Mme Olivier Delmas »**). Cette règle de protection de la bande des 100 mètres comporte deux exceptions :

- Les installations nécessaires à des services publics. L'aménagement de parkings n'entre pas dans cette catégorie, pas plus qu'un bar-restaurant qui se voit pourtant imposer des obligations par la commune afin de favoriser la sécurité des baigneurs (**Conseil d'état, 10 mai 1996, Commune de St Jorioz, n°155169**). Une tour de vigie et les sanitaires-vestiaires d'une base de planche à voile sont par contre nécessaires à des services publics (**CAA Lyon, 27 février 2001, Bianco**).

- Les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Il s'agit d'une dérogation entendue au sens strict : un simple lien ne répond pas à l'exigence prévue par la loi (**TA Caen, 9 juin 1998, Manche-Nature**). On distingue en effet deux situations :

- La proximité de l'eau n'est pas exigée pour les activités qui sont seulement facilitées par la proximité de la mer. C'est le cas des constructions à vocation touristique, résidentielle et commerciale et des logements (**CAA Lyon, 31 décembre 1996, « Société d'aménagement de Port Léman », n°93LY01138**).

- Il en va différemment des activités exigeant l'usage de l'eau de mer ou utilisant la mer. Les installations nécessaires à des activités traditionnelles comme les ateliers de mareyage ou les installations conchylicoles exigent la proximité de l'eau (**CAA Nantes, 7 avril 1999, « Collectif de protection de la pointe d'Agon », n°97NT00926**), ce qui n'est pas le cas d'un centre d'isothérapie, "*même si l'environnement maritime est la condition essentielle de viabilité du projet*" (**TA Lille, 24 octobre 1988**).

Textes clés :

L. 146-1 et s.

R. 146-1 et s.

Code de l'urba.

- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

- Décret n°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales

Rédaction, conception et réalisation : France Nature Environnement Pays de Loire

Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : www.fne-pays-de-la-loire.fr

Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons

Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modifications 2.0 France.



Avec le soutien de

