

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

**Circulaire UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative
à l'application de la loi littoral**
NOR : EQUU0610941C

Le littoral, plus que tout autre espace du territoire national, est travaillé par de profondes mutations sociales, et économiques d'une ampleur inégalée, qui appellent des réponses particulièrement adaptées en terme de politiques publiques.

Les questions du logement, des risques, de l'accessibilité ou de l'emploi, s'y posent avec une acuité souvent redoublée par rapport au reste du territoire. La préservation des valeurs environnementales et patrimoniales, particulièrement remarquables, qui s'attachent à ces espaces doivent s'imposer à tous comme une exigence incontournable. Seules une capacité d'anticipation, une vision à long terme, stratégique et ambitieuse, relayée par des volontés politiques locales fortes peuvent permettre de répondre à ces défis. C'est non seulement à l'échelle des bassins de vie quotidiens mais également à celle des grands espaces, régionaux ou interrégionaux, qu'il faut concevoir et mener ces politiques cohérentes et volontaristes.

A ces différentes échelles, l'ensemble des approches et outils en matière d'habitat, de transport, d'aménagement et de protection de l'espace, tels que SCOT et PLU, doit être mobilisé et mis au service d'une application à la fois rigoureuse et raisonnée des principes que le législateur avait posés dans la loi littoral.

Les enjeux de cette loi, la gestion économe de l'espace et l'équilibre entre développement et préservation restent en effet, même vingt ans après, pleinement d'actualité et méritaient d'être rappelés.

Une plaquette destinée aux élus sera prochainement diffusée pour les conseiller dans leur démarche d'aménagement et de planification. Je vous demanderai d'en assurer la plus large diffusion.

Certaines dispositions de la loi qui présentaient des difficultés d'interprétation et d'application et qui pouvaient être source d'insécurité pour les opérations d'aménagement ou de construction ont été progressivement clarifiées.

La présente circulaire et notamment l'annexe qui figure en pièce jointe ont pour objet, en complément de la plaquette explicative destinée aux élus, de préciser les concepts essentiels de la loi en matière d'urbanisme, en rappelant les objectifs fondamentaux poursuivis par le législateur, éclairés par la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat.

J'appelle votre attention sur le fait qu'un certain nombre de documents d'urbanisme anciens n'ont pas suffisamment pris en compte la loi littoral et peuvent conduire à une insécurité juridique grave.

En premier lieu, très peu de schémas directeurs ont été élaborés sur le littoral, ce qui explique en partie les difficultés rencontrées. L'élaboration de schémas de cohérence territoriale, permettra d'analyser à une échelle convenable la question de la capacité d'accueil des communes littorales, en précisant les objectifs de développement et de protection des espaces naturels et agricoles. Ainsi, des opérations d'aménagement qui, envisagées au seul niveau du plan local d'urbanisme, ne sauraient être considérées comme ayant un caractère limité, peuvent être autorisées par le SCoT dès lors que celui-ci, à son échelle, les a prévues dans une politique globale d'équilibre entre le développement et la protection.

En outre, certains POS des communes littorales autorisent encore des urbanisations que la loi ne permet pas ou des constructions diffuses, comme dans les anciennes zones NB, dont l'existence même est incompatible avec les principes posés par la loi littoral. D'autres documents d'urbanisme peuvent être simplement insuffisants, car ils permettent la construction de hameaux nouveaux, mais sans préciser les conditions assurant la bonne insertion des projets dans l'environnement.

Aussi, je vous demande de faire procéder à une analyse des risques juridiques que font courir aux particuliers le maintien de ces situations, de façon à conseiller les communes pour qu'elles prennent les mesures nécessaires et, au besoin, faire procéder à la révision des documents d'urbanisme qui ne seraient pas compatibles avec la loi.

En tout état de cause, dans les secteurs qui font l'objet de nombreuses demandes de certificats d'urbanisme ou de projets d'aménagement, il est essentiel de mettre fin à des situations où le permis de construire est refusé, car contraire à la loi littoral alors que le terrain était déclaré constructible par le POS et qu'un certificat d'urbanisme positif avait pu être délivré de bonne foi sur cette base.

Les services de la DGUHC pourront étudier avec vous les moyens appropriés, par exemple la création d'associations foncières urbaines ou de secteurs de transfert de COS, pour appliquer correctement la loi littoral en tenant compte des difficultés individuelles que le maintien de règlements incompatibles avec cette loi pourrait créer.

Une meilleure anticipation, une meilleure information des élus et de leurs services, une meilleure formation des services en charge de l'urbanisme au sein des DDE devraient permettre d'éviter des situations conflictuelles.

J'ai demandé au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction de prendre à cet effet les initiatives appropriées en termes de formation et d'animation des directions départementales de l'équipement.

Pour le ministre et par

ANNEXE

La présente note traite pour l'essentiel des problèmes posés par l'urbanisation dans les communes riveraines de la mer. Elle ne porte pas sur le traitement des espaces remarquables, qui a fait l'objet d'une circulaire du 15 septembre 2005.

Si la loi Littoral s'applique à la totalité du territoire des communes Littorales, elle opère une très importante distinction entre les « espaces proches du rivage », où l'urbanisation est limitée et soumise à des règles de procédure strictes, et les autres espaces des communes Littorales, où l'urbanisation n'est pas limitée, mais doit s'effectuer en continuité de l'urbanisation existante. La loi, en effet, n'interdit pas le développement des communes Littorales, mais entend protéger les fronts de mer, privilégier le développement de l'urbanisation à l'arrière des espaces déjà urbanisés et éviter le mitage.

C'est pourquoi il est indispensable de clarifier notamment les notions d'espaces proches du rivage, d'extension d'urbanisation, de hameaux nouveaux ainsi que la différence entre urbanisation nouvelle et construction nouvelle et de veiller à ce que l'interprétation de ces notions ne diffère pas d'un département ou d'une région à l'autre.

Dans de nombreux départements, en l'absence de schémas directeurs, les services de l'Etat ont élaboré des documents pour préciser leur analyse de l'application locale de la loi Littoral. Ces documents, souvent appelés « document départemental d'application de la loi Littoral (DDAL) » n'ont pas de valeur juridique et, bien souvent, n'ont pas été actualisés pour tenir pas compte de l'évolution de la jurisprudence. Ils ont permis à l'Etat de définir une position provisoire, pour veiller à une application homogène de la loi Littoral et éviter des appréciations incohérentes effectuées commune par commune.

Les DDAL ne doivent en aucun cas être notifiés aux communes dans le cadre du « porter à connaissance » ou de tout autre forme de notification à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ils ne constituent pas la base de l'élaboration des futurs SCoT. A l'occasion de la préparation de ces documents, qui appliquent la loi Littoral à une échelle supracommunale, il est légitime que soit totalement réexaminées les conditions d'application de la loi, notamment les extensions d'urbanisation autorisées dans les espaces proches du rivage et mesures de protection nécessaires.

I. - LA NOTION D'ESPACES PROCHES

Dans les espaces proches du rivage :

- l'extension de l'urbanisation doit être limitée ;
- les opérations d'aménagement doivent être conformes avec le schéma de cohérence territoriale ou compatible avec un schéma de mise en valeur de la mer (cf. note 1) ;
- en l'absence de schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ne peut permettre la réalisation d'une opération d'aménagement que si celle-ci est spécialement justifiée, dans le rapport de présentation, par la configuration particulière des lieux ou par la nécessité d'accueillir des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
- en l'absence de SCOT ou de justification spéciale dans le PLU, les extensions d'urbanisation ne peuvent être réalisées qu'après délibération spécifique du conseil municipal, avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et avec accord du préfet (cf. note 2) .

Ces dispositions sont strictes. Elles visent à protéger les espaces demeurés naturels ou agricoles à proximité de la mer, à éviter les densifications excessives des zones urbaines existantes situées en front de mer en privilégiant l'extension de l'urbanisation à l'arrière des quartiers existants. Elles incitent en outre fortement à une planification intercommunale de l'aménagement des zones Littorales, par le biais des schémas de cohérence territoriale, qui permettent de déterminer, à une échelle supra communale, l'équilibre entre la protection et les possibilités limitées d'urbanisation de ces espaces sensibles (voir point suivant).

L'importance de ces règles implique qu'un soin tout particulier soit apporté à la délimitation des espaces proches du rivage en veillant à éviter le double écueil d'une délimitation trop restrictive, qui ne permettrait pas de protéger les espaces les plus proches des côtes ou d'une délimitation trop large, qui aboutirait à interdire l'urbanisation « rétro Littorale », ce qui serait contraire à l'esprit de la loi.

Il appartient aux collectivités locales, dans le cadre de l'élaboration de leur schéma de cohérence territoriale ou de leur plan local d'urbanisme, de procéder à cette délimitation.

Pour ce faire, elles doivent prendre en compte l'ensemble des circonstances qui permettent de caractériser les espaces concernés telles que la distance par rapport au rivage de la mer, le caractère urbanisé ou non des espaces séparant les terrains de la mer, l'existence d'une covisibilité entre les secteurs concernés et la mer, l'existence d'une coupure physique (voie de chemin de fer, autoroute, route)... Cette analyse doit reposer sur une approche géographique concrète. En aucun cas, elle ne peut être fondée sur la prise en compte d'un critère unique. En particulier, la distance du rivage ne peut être le seul élément à prendre en compte.

Cette méthode a été confirmée récemment par le Conseil d'Etat (cf. note 3) . Comme l'a expliqué le commissaire du Gouvernement, dans cette affaire, « se limiter au seul critère de distance reviendrait à perdre de vue l'objectif du législateur qui était de limiter l'urbanisation en front de mer ou [l'urbanisation] venant boucher toute perspective sur la mer et non d'interdire aux communes Littorales tout développement vers l'arrière ».

Dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode 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.

Ainsi, alors qu'un POS prévoyant une opération d'aménagement dans les espaces proches du rivage d'une commune des Alpes-Maritimes avait été déclaré contraire à la loi Littoral car permettant une extension d'urbanisation qui n'était pas limitée à l'échelle de la commune, la même opération, prévue dans un document portant sur la totalité du Littoral du département a été déclarée légale par le Conseil d'Etat, dès lors qu'à l'échelle du département, les espaces protégés étaient très importants et l'ensemble des opérations d'aménagement prévues dans les espaces proches du rivage restaient dans ces conditions limitées (CE., 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est req. n° 264336. Cette décision sera publiée au recueil Lebon)

II. - LA DIFFÉRENCE ENTRE UNE EXTENSION DE L'URBANISATION ET UNE CONSTRUCTION NOUVELLE

La règle qui limite les extensions urbaines dans les zones proches du rivage implique de préciser la notion même d'extension d'urbanisation. Quelle différence y a-t-il entre une simple opération de construction et une extension urbaine ?

Pour des raisons évidentes, cette notion ne doit pas être appréciée de la même façon suivant qu'il s'agit d'étendre l'urbanisation au delà du tissu urbain actuel ou d'édifier des constructions à l'intérieur d'une ville ou d'un village.

a) En dehors des parties actuellement urbanisées des communes l'extension le long du rivage d'une ville ou d'un village doit être limitée (cf. note 4) :

La création d'une zone urbaine ou d'une zone à urbaniser d'un plan local d'urbanisme ou d'une zone constructible d'une carte communale située en dehors de la partie actuellement urbanisée de la commune doit être considérée comme permettant une extension d'urbanisation, quelle que soit l'importance de cette zone. Il en est ainsi, que le secteur soit totalement vierge ou ait fait l'objet d'un mitage antérieur. Dans les zones proches du rivage, cette extension doit être limitée (voir plus loin comment apprécier le caractère limité de l'urbanisation) et strictement borné par une zone naturelle ou agricole constituant une coupure d'urbanisation ;

De la même façon, le classement en zone urbaine ou en zone à urbaniser d'un plan local d'urbanisme ou en zone constructible d'une carte communale d'un vaste espace encore vierge situé le long du rivage constitue une extension d'urbanisation, même si cette zone est entourée de zones urbanisées ;

Enfin, l'implantation de constructions nouvelles en dehors de la partie actuellement urbanisée d'une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, c'est-à-dire en dehors d'un secteur construit ou d'un terrain jouxtant immédiatement un secteur construit, constitue une extension d'urbanisation, quelle que soit l'importance de ces constructions.

b) A l'intérieur des parties actuellement urbanisées des communes :

En règle générale, le fait d'édifier une ou plusieurs constructions à l'intérieur d'une ville, d'un village ou d'un hameau ne constitue pas une extension d'urbanisation. Cela correspond à l'évolution normale d'une ville ou d'une commune rurale ;

Toutefois, lorsqu'une opération de construction a pour effet de modifier fondamentalement les caractéristiques d'un quartier, en autorisant par exemple d'importants immeubles collectifs dans un secteur pavillonnaire ou en organisant, sur une friche urbaine, une opération d'aménagement dont la densité est nettement supérieure à celle du quartier environnant, cette opération doit être assimilée à une extension d'urbanisation.

Le Conseil d'Etat, dans un récent arrêt de principe, a distingué clairement en milieu urbain ce qui constitue une simple opération de construction, même importante, d'une extension d'urbanisation (cf. note 5) . Il sanctionne ainsi une lecture de la loi qui consisterait à considérer que toute construction nouvelle dans un espace proche du rivage déjà urbanisé constitue automatiquement une extension de l'urbanisation.

c) Conséquence de la qualification d'extension d'urbanisation :

Dans les communes Littorales, les extensions d'urbanisation :

- dans tous les cas, ne peuvent être réalisées qu'en continuité des villages et agglomérations existants ou sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ;
- dans les zones proches du rivage, doivent rester limitées et sont subordonnées aux conditions mentionnées au point I ci-dessus.

d) Appréciation du caractère limité d'une extension d'urbanisation :

Les critères à retenir sont :

- l'importance de l'agglomération où se situe l'opération : on doit respecter une certaine proportion entre l'urbanisation sur laquelle se greffe l'opération et l'opération elle-même et, par exemple, on pourrait créer une ZAC d'une centaine de maisons en continuité avec un quartier de ville, mais pas à partir d'un village d'une vingtaine de maisons ;

- le caractère du secteur où se situe l'opération : si la partie agglomérée de la commune jouxte, dans la zone la plus proche du rivage, un secteur entièrement naturel ou agricole, il est préférable d'éviter de prévoir dans ce secteur une urbanisation nouvelle ; en tout état de cause, une extension d'urbanisation ne pourrait être admise que si elle demeurerait extrêmement limitée ;

- le caractère du quartier environnant : une opération plus importante pourra être admise, si le quartier environnant présente un caractère urbain et dense prononcé, par exemple, s'il s'agit de restructurer, dans une ville existante, un quartier issu d'un mitage un peu anarchique lui-même entouré de quartiers urbains plus denses et mieux organisés.

L'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale permet aux communes de lever une partie essentielle des difficultés juridiques qu'elles rencontrent pour apprécier le caractère limité ou non d'un projet d'extension de l'urbanisation. C'est en

effet à l'échelle d'un SCOT, qui concerne toute une fraction du Littoral, que peut le mieux être apprécié l'équilibre entre les mesures assurant la protection des espaces agricoles et naturels et les projets d'aménagement. La plupart des décisions de justice qui ont annulé des ZAC ou des permis de construire dans les communes Littorales concernaient une opération particulière, qui ne s'inscrivait pas dans un projet d'ensemble de protection et d'aménagement. De nombreuses opérations ont été annulées dans ces conditions, alors qu'elles auraient pu être acceptées dans un cadre plus général. (cf. note 6)

III. - LES NOTIONS D'AGGLOMÉRATIONS, DE VILLAGES EXISTANTS ET DE HAMEAUX NOUVEAUX

Dans les zones proches du rivage comme dans les autres secteurs des communes Littorales, le I de l'article L. 146-4 impose que les extensions d'urbanisation se réalisent en continuité des villages et agglomérations existants ou par la constitution de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Préciser ce qu'on doit entendre, pour l'application de cet article, par hameau, village et agglomération représente une des difficultés les plus fréquemment rencontrées.

Hameau :

Un hameau est un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum), pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du bourg ou du village. On reconnaît qu'une commune peut être composée d'un ou de plusieurs villages et de plusieurs hameaux. La loi Littoral opère une distinction entre les hameaux et des bâtiments isolés implantés de façon anarchique (mitage).

Il n'est nullement nécessaire, pour qu'un groupe de constructions soit qualifié de hameau, qu'il comprenne un commerce, un café ou un service public. Mais, à l'inverse, l'existence de tels équipements ne suffit pas à estimer qu'on est en présence d'un hameau ou d'un village : une auberge isolée, par exemple, ne constitue pas un hameau.

Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste et le regroupement des constructions. La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée. Le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale ou celui du plan local d'urbanisme ou de la carte communale pourront utilement se référer à ces traditions locales pour définir les hameaux.

Un hameau nouveau peut être prévu par un document d'urbanisme soit dans un site vierge, à condition de ne compromettre ni l'agriculture ni les sites et les paysages, soit en s'appuyant sur une ou plusieurs constructions existantes. Il est essentiel de veiller à la bonne insertion du projet dans les sites et paysages.

Dans les hameaux existants, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut autoriser l'édification de quelques constructions, à l'intérieur ou à la frange du hameau, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau.

Village :

Les villages sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris dans le passé des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie.

Dans certaines régions, l'habitude a été prise d'appeler « village » des regroupements de quelques maisons. Pour l'application de la loi Littoral, ces groupes de maisons doivent être considérés comme des hameaux.

Agglomération :

La notion d'agglomération, au sens de l'article L. 146-4-1 du code de l'urbanisme, ne pose pas de problème d'interprétation particulier : il résulte de l'énumération même « agglomérations, villages, hameaux » que le législateur a entendu viser toutes les urbanisations d'une taille supérieure ou de nature différente. Cela peut concerner de nombreux secteurs : une zone d'activité, un ensemble de maisons d'habitation excédant sensiblement la taille d'un hameau ou d'un village, mais qui n'est pas doté des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent habituellement un bourg ou un village et bien sûr une ville ou un bourg important constituent notamment une agglomération, au sens de l'article L. 146-4.

En prévoyant que l'urbanisation nouvelle devait être réalisée en continuité des agglomérations et villages existants et que seuls des hameaux nouveaux pouvaient être autorisés en dehors de la continuité, la loi Littoral a entendu interdire à la fois les constructions isolées en rase campagne et la création en site vierge d'agglomérations nouvelles importantes, ou la greffe sur un petit groupe de maisons de telles agglomérations. Elle a également entendu imposer un effort particulier d'insertion du projet dans le site. Pour l'application de cette loi, la taille de l'opération, appréciée en fonction des traditions locales, ainsi que la qualité du projet sont prépondérants.

NOTE (S) :

(1) III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

(2) Le rôle des SCoT littoraux a été renforcé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui permet aux SCoT de comprendre les dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer.

(3) « Considérant 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 ; que, dans ces conditions, ces terrains ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage au sens des dispositions sus-rappelées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme » (CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, req. n° 251534). Cette décision sera mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

(4) Et cette extension ne peut être autorisée qu'en continuité de l'urbanisation existante ou sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (voir plus loin point).

(5) « Considérant 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 du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme 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 ; 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 » (CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or, req. n° 264315). Cette décision sera mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

(6) Ainsi, alors qu'un POS prévoyant une opération d'aménagement dans les espaces proches du rivage avait été déclaré contraire à la loi Littoral, car permettant une extension d'urbanisation qui n'était pas limitée à l'échelle de la commune, la même opération, prévue dans un document portant sur la totalité du Littoral du département a été déclarée légale par le Conseil d'Etat, dès lors qu'à l'échelle du département, les espaces protégés étaient très importants et l'ensemble des opérations d'aménagement prévues dans les espaces proches du rivage restaient dans ces conditions limitées (CE., 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est req. n° 264336. Cette décision sera publiée au recueil Lebon).