

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

*Direction générale de l'aménagement
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages*

Sous-direction de la qualité
du cadre de vie

Bureau de la législation de l'urbanisme

Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme

NOR : ETL1511660J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : la présente instruction explicite les modalités d'application des dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, issues du chapitre I^{er} de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et codifiées aux articles L. 146-1 à L. 146-9 et L. 156-1 à L. 156-41¹ du code de l'urbanisme.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Domaine : transport, équipement, logement, tourisme, mer, écologie, développement durable.

Mots clés liste fermée : Logement_Construction_Urbanisme.

Mots clés libres : aménagement – protection et mise en valeur du littoral – documents d'urbanisme – droit des sols.

Références :

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

Code de l'urbanisme : articles L. 146-1 à L. 146-9 et L. 156-1 à L. 156-42² ;

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

Date de mise en application : immédiate.

Annexes :

Fiches thématiques :

Le champ d'application territorial du volet urbanisme de la loi littoral.

L'extension de l'urbanisation en continuité : l'identification des villages et des agglomérations.

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

¹ À compter du 1^{er} janvier 2016, il s'agira des articles L. 121-1 à L. 121-30 et L. 121-38 à L. 121-50 du code de l'urbanisme, suite à la publication de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

² À compter du 1^{er} janvier 2016, il s'agira des articles L. 121-1 à L. 121-30 et L. 121-38 à L. 121-50 du code de l'urbanisme, suite à la publication de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

- La bande des 100 mètres.
- Les espaces remarquables et caractéristiques du littoral.
- Les coupures d'urbanisation.
- Les espaces boisés significatifs.

Ces annexes sont disponibles aux adresses suivantes :

<http://intra.dgaln.i2//loi-littoral-et-urbanisme-r1673.html>

<http://www.territoires.gouv.fr/loi-littoral>

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité aux préfets de région et aux préfets de département (pour exécution); direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL); direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL); direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE); direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA); direction départementale des territoires (DDT); direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) (pour information).

Le littoral français, espace sensible, convoité et objet de nombreux conflits d'usage, est un territoire fragile dont le développement équilibré constitue un enjeu national.

Pour répondre à cet enjeu, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a élevé au niveau législatif des principes d'équilibre au service d'une gestion maîtrisée et durable des espaces littoraux.

Ce texte précurseur en matière d'aménagement et de développement durables accompagne ainsi, depuis près de trente ans, la dynamique de développement de ces territoires³, tout en préservant leurs richesses naturelles.

Les principes directeurs de la loi, qui ont été conçus en termes généraux, à la manière d'une loi-cadre, appelaient dès l'origine une traduction au plus près des territoires et le plus en amont possible, dans les documents de planification urbaine et rurale des communes littorales.

L'intérêt d'une telle planification apparaît aujourd'hui d'autant plus fort que les façades littorales du territoire français restent soumises à une importante pression urbaine et sont davantage exposées aux phénomènes d'érosion et de submersion marine.

Dans ce contexte, les efforts engagés afin d'intégrer les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi littoral dans les documents de planification doivent être poursuivis.

L'accompagnement des services de l'État auprès des communes et des intercommunalités sur les questions d'aménagement du littoral apparaît ainsi indispensable, tant au stade de l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme que dans le cadre de missions de conseil.

In fine, c'est la sécurité juridique des documents d'urbanisme, et celle des autorisations de construire prises en application de ces documents, qui sera renforcée.

Pour vous aider dans cette démarche, la présente instruction identifie d'abord les principaux moyens d'action à la disposition de l'État pour que soit assurée l'intégration des dispositions de la loi littoral dans les documents d'urbanisme.

Elle propose ensuite l'organisation d'un réseau, conçu à la fois comme un espace de diffusion des dernières actualités juridiques, un lieu d'échanges entre les correspondants territoriaux, notamment *via* des retours d'expérience, et un cadre de réflexion sur les enjeux actuels du littoral et les évolutions législatives pressenties ou souhaitées.

Enfin, cette instruction est complétée par des fiches techniques qui rappellent les principes fondateurs de la loi littoral. Elles ont pour vocation d'éclairer juridiquement les services dans l'application de notions parfois sujettes à interprétation et d'en rappeler les objectifs, lesquels devront être traduits, en fonction des circonstances locales particulières, dans les documents d'urbanisme.

³ Entre 2000 et 2006, 0,3 % de la surface totale des communes littorales a été artificialisée, soit deux fois plus que la moyenne métropolitaine (source : SoeS, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

J'insiste sur le fait que les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral ne doivent pas être envisagées comme un frein au développement, mais au contraire comme un moyen permettant de concilier les différents enjeux du territoire, à savoir, préserver les espaces naturels et agricoles en luttant contre l'artificialisation des sols, tout en garantissant aux communes et intercommunalités de pouvoir répondre à la demande de logement et de développement des activités économiques.

1. Assurer une meilleure intégration des dispositions de la loi littoral dans les documents d'urbanisme

Atteindre cet objectif suppose de concevoir des projets de territoire adaptés au contexte local et partagés par les différents acteurs.

C'est pourquoi, alors que l'insertion des dispositions de la loi Grenelle II offre l'opportunité d'intégrer les dispositions particulières de la loi littoral dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), je souhaite appeler votre attention sur la nécessité pour les services d'accompagner les communes et intercommunalités dans cette démarche.

Aussi, dans le cadre de l'association des services de l'État à l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme, je vous demande de continuer à faire de l'enjeu littoral une priorité.

Un aménagement équilibré du littoral supposant un champ d'application des dispositions de la loi littoral sur des entités géographiques cohérentes, cet enjeu devra, en premier lieu, être porté à une échelle intercommunale dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU intercommunaux.

Le schéma de cohérence territoriale reste l'outil à privilégier pour décliner les principes de la loi littoral. En effet, son échelle permet de concevoir une urbanisation associant interface terre-mer, zone côtière et espaces rétro-littoraux, en dépassant une logique strictement communale⁴. En outre, son objet lui permet de concilier de nombreuses politiques publiques sectorielles qui ont un impact sur l'aménagement⁵.

À cet égard, je vous demande de veiller à ce que les SCoT déterminent les capacités d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser et identifient les espaces proches du rivage, les coupures d'urbanisation et les espaces remarquables et caractéristiques du littoral. De plus, vous veillerez à ce que les SCoT définissent les critères de qualification des agglomérations, villages et hameaux au regard des spécificités locales et précisent les secteurs qui, dans les espaces proches du rivage, peuvent faire l'objet d'une extension limitée de l'urbanisation.

Cette traduction des notions de la loi littoral à l'échelle des SCoT, qui sera ensuite précisée à l'échelle des PLU, est une garantie majeure pour la sécurité juridique des documents d'urbanisme et des autorisations de construire. C'est pourquoi, je vous demande de renforcer l'association des services de l'État à l'élaboration et la révision de ces documents.

Si certaines dispositions d'un SCoT s'avéraient incompatibles avec les principes de la loi littoral, il conviendra d'en écarter l'application, en vertu du principe général selon lequel il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal, et par conséquent de confronter le plan local d'urbanisme directement aux dispositions de la loi littoral. De la même façon, il conviendrait de confronter le projet de construction directement à la loi, sans passer par le prisme du PLU, dans l'hypothèse où certaines dispositions d'un PLU devaient méconnaître la loi.

En outre, dans un tel cas de figure, je rappelle qu'il vous appartient, d'une part, d'exercer un contrôle de légalité rigoureux afin de déférer les SCoT et les PLU au tribunal administratif compétent, mais aussi de recourir en amont aux articles L. 122-11-1 et L. 123-12⁶ du code de l'urbanisme, qui vous permettent de suspendre le caractère exécutoire d'un SCoT ou d'un PLU qui méconnaîtrait certaines dispositions de la loi littoral.

⁴ Par exemple, des opérations d'aménagement qui, envisagées au seul niveau du PLU, 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.

⁵ Le principe du SCoT intégrateur a été confirmé par le législateur à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme (qui sera codifié, à compter du 1^{er} janvier 2016, aux articles L.131-1 à L. 131-3 du code de l'urbanisme). Ainsi, dès lors que les SCoT seront compatibles avec les dispositions de la loi littoral, l'exigence de compatibilité des PLU se limitera au seul SCoT. Il en résulte une meilleure compréhension des dispositions d'urbanisme pour les citoyens mais également une plus grande sécurité dans la délivrance des autorisations individuelles.

⁶ À compter du 1^{er} janvier 2016, il s'agira des articles L. 143-25 et L. 153-23 à L. 153-26 du code de l'urbanisme (ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme).

2. Mettre en place une organisation efficace pour garantir une meilleure application des dispositions de la loi littoral sur le territoire

Dans toutes les régions littorales, vos services ont développé une expertise de grande qualité sur l'application de la loi littoral et des outils méthodologiques d'aide à la décision ont été élaborés⁷. Il convient désormais de capitaliser ces outils et de favoriser l'échange entre les différents services, dans un objectif de mutualisation des expériences.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que se mette en place un réseau « Littoral et Urbanisme ». Il regroupera l'ensemble des directions départementales des territoires (DDT) et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL, DEAL) concernées par l'application de la loi littoral et sera animé par le bureau de la législation de l'urbanisme.

Ce réseau est conçu tout à la fois comme un lieu de diffusion des dernières actualités juridiques, un espace de discussion entre les correspondants territoriaux, *via* des échanges de pratiques et des retours d'expérience, et un cadre de réflexion sur les nouveaux enjeux liés au littoral et les évolutions législatives pressenties ou souhaitées.

Je vous propose à cet effet de désigner un correspondant loi littoral dans chaque DDT concernée et éventuellement dans chaque DREAL, en fonction des modalités d'organisation locales de vos services. Ce correspondant, choisi pour sa connaissance, son expertise de la loi littoral mais également sur ses motivations et aptitude à animer un réseau, sera le référent au sein du département sur les dispositions particulières au littoral. Les coordonnées du correspondant idoine devront être transmises, dans les meilleurs délais, à l'adresse suivante : littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

3. Garantir une lecture commune des objectifs des dispositions particulières au littoral

Pour vous accompagner dans vos missions, qui supposent une expertise juridique fine sur des notions complexes, je souhaite mettre à votre disposition des fiches techniques sur plusieurs principes et notions de la loi littoral.

Ces fiches techniques ont vocation à vous aider dans l'application des dispositions de la loi littoral, en éclairant juridiquement des notions parfois sujettes à interprétation, mais surtout en rappelant les objectifs de ces dernières, qui doivent être traduites, en fonction des circonstances locales particulières, dans les documents d'urbanisme.

Ces fiches techniques ont vocation à être actualisées et enrichies, avec l'appui du réseau, pour tenir compte d'évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles. Elles sont jointes en annexe de la présente instruction et sont diffusées sur le site intranet du ministère.

En outre, dans le cadre des réflexions menées au sein du réseau, elles seront complétées par d'autres fiches, lesquelles aborderont, au gré des besoins, des sujets thématiques tels que les énergies renouvelables, la gestion du trait de côte, l'activité agricole ou encore l'application de la loi littoral outre-mer.

Enfin, pour faciliter l'accès de tous à ces informations, je souhaite créer un espace particulier dédié à la loi littoral sur le site intranet du ministère.

Vous pourrez me saisir, sous le timbre « DHUP - Bureau de la législation de l'urbanisme », de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de la présente instruction, qui sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Fait le 7 décembre 2015.

*La ministre du logement,
de l'égalité des territoires et de la ruralité,*
S. PINEL

⁷ À cet égard, le travail entrepris par la DREAL Bretagne et les DDTM des Côtes-d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan afin de disposer à l'échelon régional d'une approche des modalités d'application de la loi littoral constitue une bonne illustration de démarche régionale appliquée. Vous trouverez ci-après un lien vers ces travaux : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/referentiel-loi-littoral-r768.html>