

Comprendre et appliquer la loi Littoral : les fondamentaux

Fort-de-France
30 mars 2017



**Adeline Patureau-Prot, chargée de mission
DGALN / DHUP / QV4**



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

Comprendre et appliquer la loi Littoral

Les fondamentaux

1. Éléments de contexte
2. Présentation générale des dispositions urbanisme de la loi Littoral
3. Les particularités de l'outre-mer
4. Actualités législatives

1. Éléments de contexte

Le littoral, un territoire...

- 5 500 km de linéaire en hexagone, 2000 outre-mer
- 1212 communes / 4 % du territoire (hexagone)

...longtemps ignoré

- jusqu'au 19^e siècle : littoral peu occupé, qui inquiète
« c'est un lieu d'horreur, c'est le lieu du déluge, c'est le bord du gouffre, le lieu de l'apparition des monstres de la mer »

Rapidement conquis (19^e siècle)

Un espace restreint, encore très convoité

- 25 % de la population entre 1936 et 1968
- taux d'artificialisation des sols 2,7 fois plus important que la moyenne nationale
- densité de population 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale
- sous-représentation des terres agricoles

Une politique d'aménagement pour le littoral ?

1973 – Le rapport Piquart

- alerte sur la situation d'un espace fragile et convoité
- fondements d'une politique d'aménagement du littoral
- 3 axes :

Renforcement de la politique foncière	1975 Création du Conservatoire du littoral
Enrichissement des dispositifs de planification spatiale	Schémas de mise en valeur de la mer
Mise en place de règles d'urbanisme spécifiques	Directive d'Ornano (1979)

1986 : la loi Littoral

Relative « à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral »

Équilibre entre préservation des espaces naturels et développement des activités

Protection des équilibres biologiques et écologiques	Préservation et développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau (pêche, cultures marines, activités portuaires, etc)
Lutte contre l'érosion	Connaissance
Préservation des sites, des paysages et du patrimoine	Maintien ou développement des activités agricoles ou sylvicoles, de l'artisanat, du tourisme

Texte transversal et précurseur en matière d'aménagement et de développement durable (15 ans avant la loi SRU)

2. Présentation générale des dispositions urbanisme de la loi Littoral

- x **Champ d'application territorial**
- x **Principes fondamentaux**
- x **Opposabilité**
- x **Rôle des documents d'urbanisme (DU)**

2.1) Le champ d'application territorial

Article L.321-2 du code de l'environnement

Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs de + de 1 000 hectares

- 975 communes

Riveraines des estuaires et des deltas (liste fixée par décret)

- 237 communes

Application sur l'ensemble du territoire communal, qui interroge les élus...

Réglementation

Contrats et marchés publics | Marchés privés | Environnement



CHRISTIAN CALVEZ, maire de Plouvien (Finistère), classée en commune littorale.

LOI LITTORAL

« La loi contraire le développement économique de notre commune »

En janvier, le conseil municipal de Plouvien a voté à l'unanimité la proposition de transfert de propriété d'une trentaine d'hectares à la commune voisine de Tréglonou. En cédant ces terrains bordant l'aber Benoît, Plouvien, qui n'a ni plage ni un seul kilomètre de côte, souhaite ne plus être assujettie à la loi Littoral.

■ Pourquoi cette démarche ?

L'arrêt du Conseil d'Etat du 14 novembre 2012 (1) confirme l'annulation du permis de construire délivré en 2004 pour un parc de huit éoliennes. Implanté à 2,5 km du bourg, ce parc a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, au motif d'une étude d'impact insuffisante. Les magistrats n'ont pas retenu ce grief mais ont examiné cette opération à l'aune de la loi Littoral : ils ont considéré que les éoliennes constituaient une opération d'urbanisation qui aurait dû être réalisée en continuité du bourg. Cela est en contradiction avec la loi Grenelle 2 qui impose une distance de 500 m entre les éoliennes et les habitations les plus proches.

■ Quel est l'impact de cette décision ?

En juin prochain, la cour d'appel de Rennes examinera une demande de démantèlement

du parc éolien, qui a nécessité un investissement de 13 millions d'euros. De plus, Plouvien a sur sa commune le siège social d'une importante entreprise agro-alimentaire. Or, son P-DG a préféré retirer le permis de construire qu'il avait obtenu pour la réalisation d'une chaufferie bois. Cela compromet également un projet qui devait déboucher sur la création d'une cinquantaine d'emplois.

■ Que reprochez-vous à la loi Littoral ?

D'abord, elle s'applique uniformément à l'ensemble des 833 communes qui y sont assujetties. Dans notre cas, l'eau salée entrant dans l'aber, alors que notre territoire se situe à plus de dix kilomètres de la mer, a justifié le décret de 1852, confirmé en 1930, classant Plouvien en commune littorale. Ensuite, lorsqu'une commune est littorale, la loi s'applique à l'ensemble de sa superficie. Enfin, la loi délaisse la question du développement économique, alors que son objectif initial était bien de concilier ce développement et la lutte contre la spéculation foncière.

■ Propos recueillis par Nathalie Bougeard

(1) N°347778, cahier « Textes officiels » de ce numéro.

Extrait du rapport sénatorial « Bizet et Herviaux » 2014

Le cas le plus emblématique est celui de la commune de Plouvien dans le Finistère. Cette commune riveraine du profond estuaire de l'Aber-Benoît a engagé une procédure de cession gratuite de sa courte façade maritime à la commune voisine de Tréglonou, afin de ne plus être soumise aux dispositions de la loi Littoral.

En l'absence de solution réellement convaincante, vos rapporteurs suggèrent de s'en tenir au découpage actuel. Toute modification aurait des conséquences économiques, environnementales et financières qu'il est impossible de maîtriser sans garde-fous solides. Les pouvoirs publics doivent alors faire preuve de pédagogie pour gérer et assumer les incohérences des limites communales.

2.2) Les principes fondamentaux

Objectif du législateur	Principe associé
limiter le mitage du littoral	Extension de l'urbanisation en continuité d'espaces urbanisés
Maîtriser l'urbanisation près du rivage	Extension limitée et justifiée des espaces proches du rivage
Préserver les espaces les plus sensibles	Inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres
	Inconstructibilité des espaces remarquables du littoral
Éviter une urbanisation linéaire le long du littoral	Identification et préservation des coupures d'urbanisation
Planification et anticipation	Analyse de la capacité d'accueil des territoires

Les principes fondamentaux (1)

Sur l'ensemble du territoire communal

Extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages (L. 121-8)

Des dérogations encadrées :

- constructions/installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées
- hameau nouveau intégré à l'environnement
- éoliennes

Extension de l'urbanisation

Définition ? « la transformation du paysage par la réalisation de construction »

Portée très large :

- une opération de construction isolée, même agricole (CE, 15/10/99, n° 198578)
- une éolienne, un parc photovoltaïque
- un parking...

Y échappent :

- l'extension limitée de constructions existantes
- certains ouvrages très techniques (attention décision datées)

Agglomération et village

Un caractère urbain

- densité / nombre de constructions

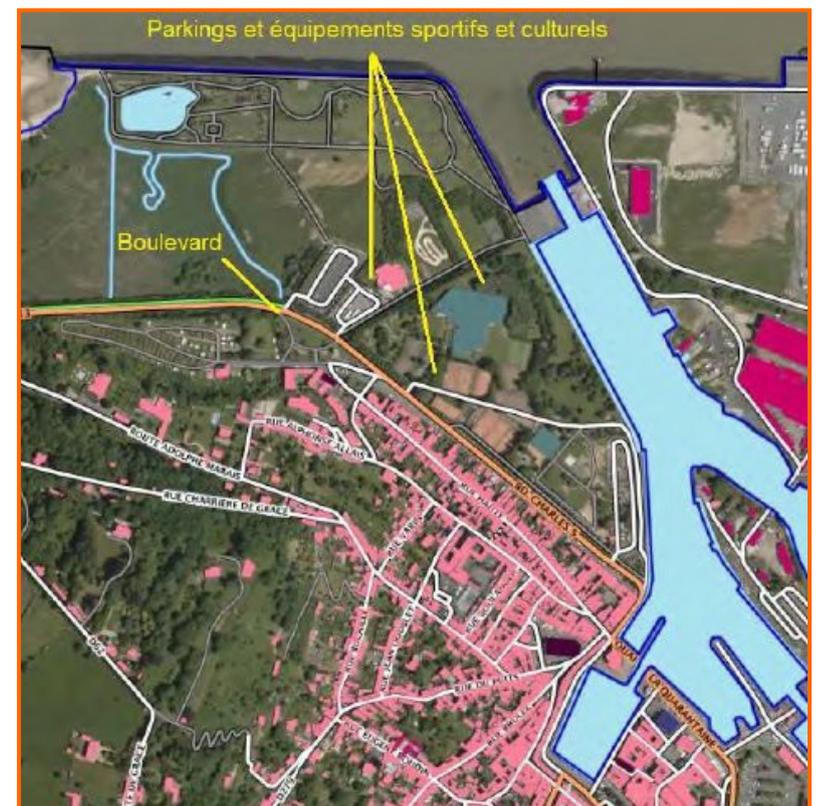
Une structure

- noyau traditionnel

Des éléments de vie collective

- place, église, commerces...

Zone densément urbanisée



Zone d'habitat diffus

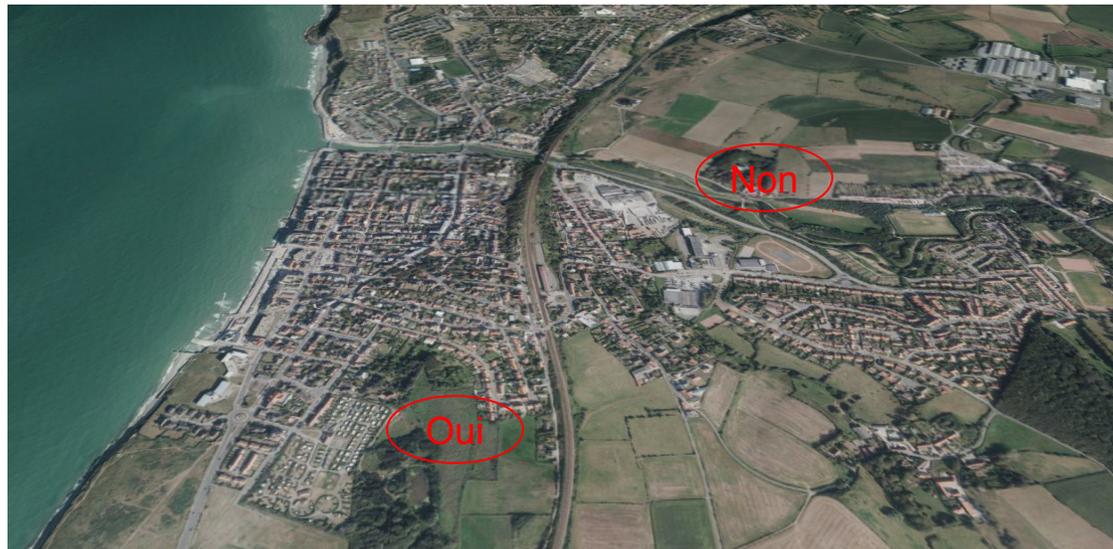


Continuité

Distance par rapport à l'agglomération / village

Caractère urbanisé ou non des parcelles contiguës au projet

Configuration des lieux (coupure physique, forme urbaine...)



Les principes fondamentaux
Dans les espaces proches du rivage (1)

Extension de l'urbanisation

1. limitée

2. prévue dans les documents d'urbanisme (SCoT ou PLU)
ou avec accord du Préfet après avis de la CDNPS

L. 121-13 CU



Façade existante



Respect des échelles, rythmes et volumétries : c'est une extension limitée de l'urbanisation



Rupture et perte de l'échelle existante : ce n'est pas une extension limitée de l'urbanisation

Les principes fondamentaux
Dans les espaces proches du rivage (2)

3 Critères à combiner :

- distance au rivage
- caractéristiques des espaces séparant le terrain de la mer
- co-visibilité (importance accrue lorsque la distance au rivage augmente)

Possibilité de se fonder principalement sur l'un des critères (CE, 09/06/2008, n° 291374)

Notion d'extension de l'urbanisation adaptée selon l'espace en cause

Dans la bande littorale

Constructions/installations interdites en dehors des espaces urbanisés (L. 121-16 CU)

Dérogations (L. 121-17) :

- constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (*activités traditionnelles liées à la mer, activités de loisirs nautiques, activités portuaires, à l'exclusion d'activités de restauration ou d'hôtellerie*)
- atterrage des canalisations et leurs jonctions pour les énergies marines renouvelables (EMR)

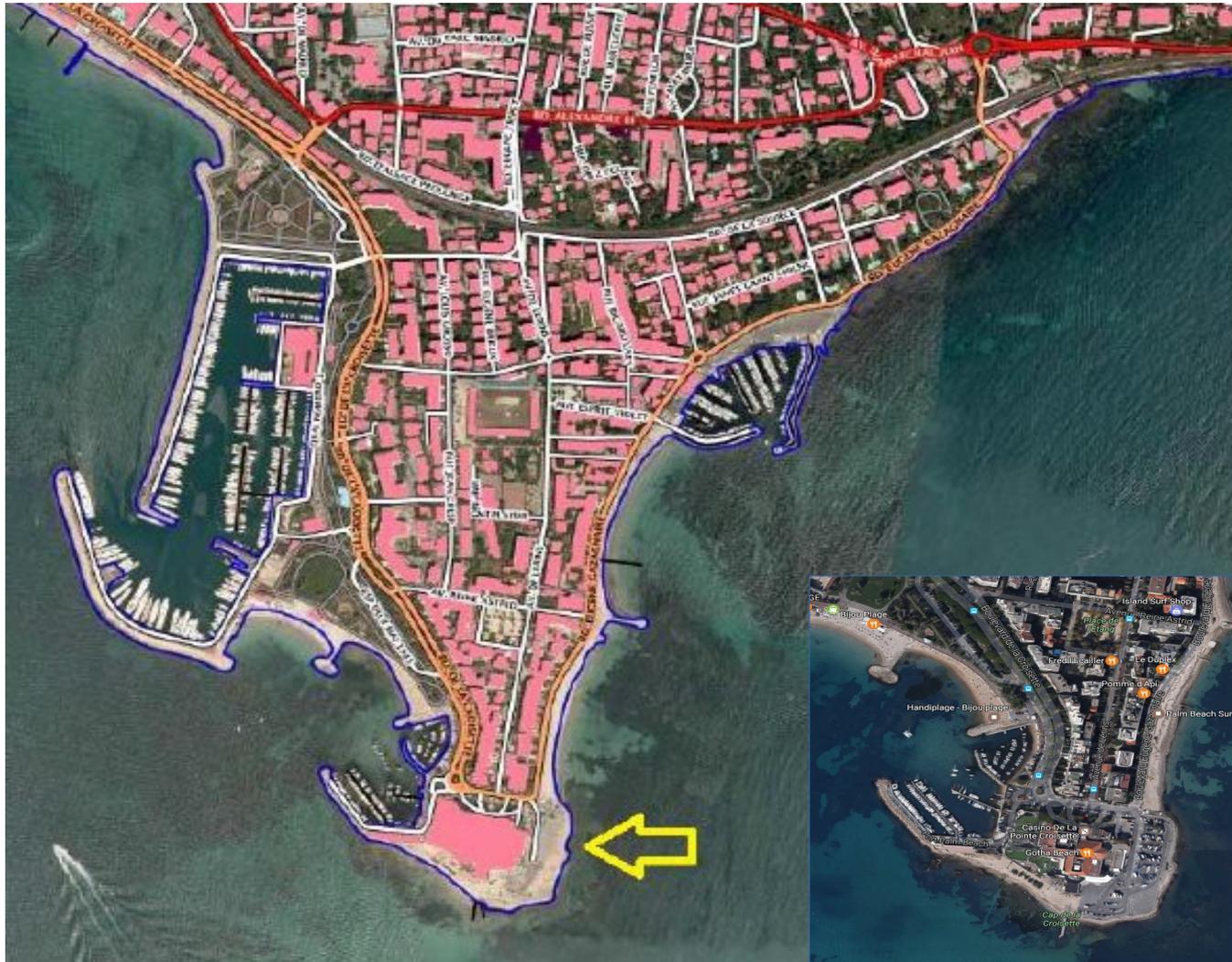
La notion d'espaces urbanisés de la bande littorale

Critères d'analyse

- densité des constructions à l'échelle du voisinage immédiat du terrain en cause
- présence de constructions sur les côtés du terrain
- existence d'une coupure physique entre le terrain et les constructions avoisinantes

Exemples ...

Espaces urbanisés de la bande littorale ?



Oui
CAA Marseille
1 juillet 1999
n°96MA02781
(Cannes)

Espaces urbanisés de la bande littorale ?



Oui
CAA de Marseille
8 janvier 2008
05MA01819
(Corse)



Espaces urbanisés de la bande littorale ?



Non
(rupture
physique)

Espaces urbanisés de la bande littorale ?

CAA Marseille n°03MA00445, Cne de Théoule sur mer : non (urbanisation trop diffuse)



Espaces urbanisés de la bande littorale ?



CAA de Nantes, 22/03/2013,
C. de Telgruc-Sur-Mer,
n°11NT02530 : non,
urbanisation trop diffuse

Ménager des coupures d'urbanisation (L. 121-22)

Pourquoi ? éviter une urbanisation linéaire et continue sur le front de mer et ménager des espaces de respiration entre les zones urbanisées

C'est quoi ? des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, entre les zones urbanisées

Où ? concerne tout le territoire communal, le long du rivage mais aussi plus en profondeur

Comment ?

- obligation de les prévoir dans les SCoT et les PLU
- zonage N ou A (PLU)
- constructibilité très limitée (réfection, extensions très mesurées, aménagements légers)

Ministère du Logement et de l'Habitat durable



La Baule (Loire-Atlantique)

Les principes fondamentaux (5)

Les espaces remarquables du littoral (L.121-23)

Quoi ?

- espaces terrestres ou marins, sites et paysages, milieux
- remarquables **ou** caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral **ou** nécessaires au maintien des équilibres biologiques

Obligation générale de les préserver

- documents d'urbanisme et au-delà + décision d'autorisation
- principe d'inconstructibilité
- dérogation : aménagements légers nécessaires à leur gestion ou leur mise en valeur

Les principes (6)

Déterminer la capacité d'accueil (L. 121-21 CU)

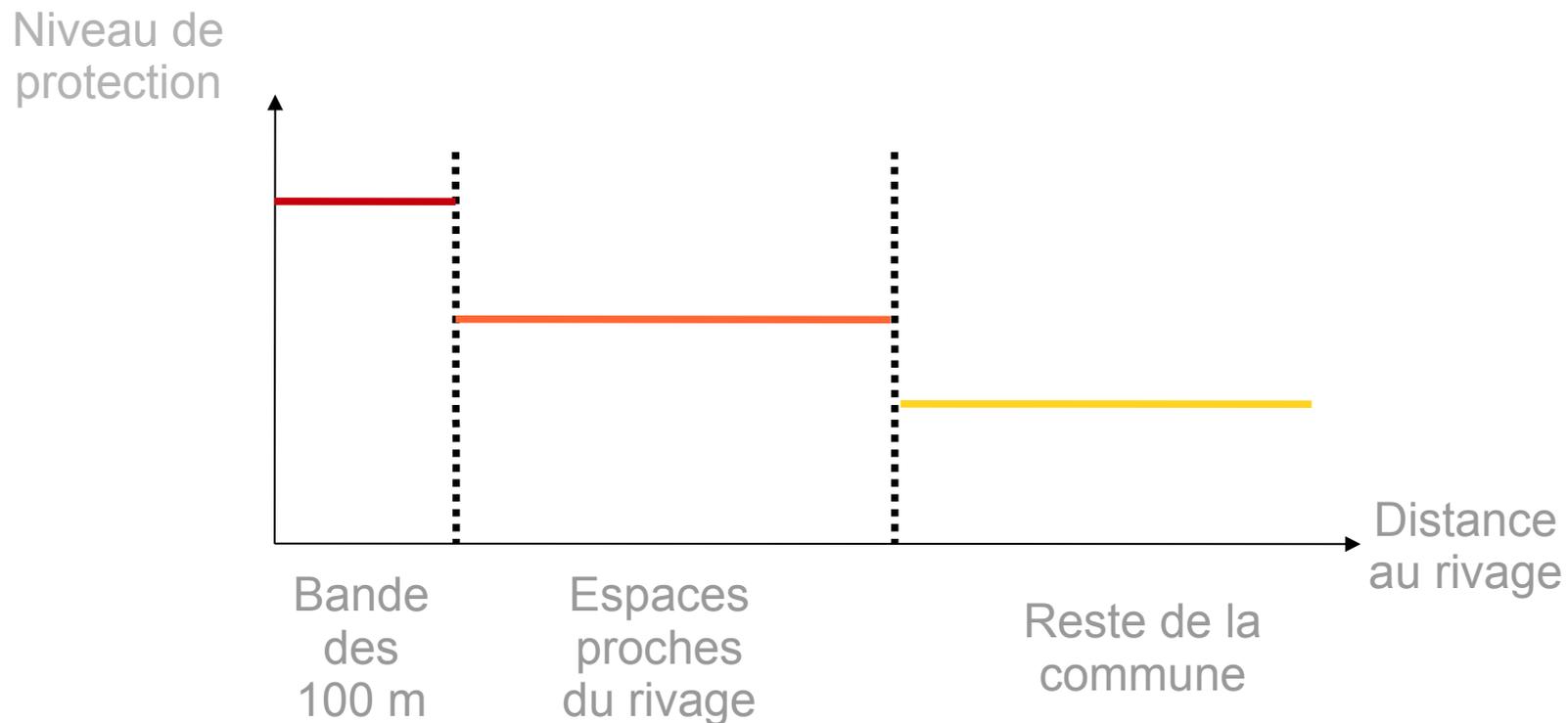
Enjeu/définition

- Assurer un développement équilibré et durable du territoire par l'identification de sa capacité de développement au regard de ses ressources notamment naturelles

Comment ?

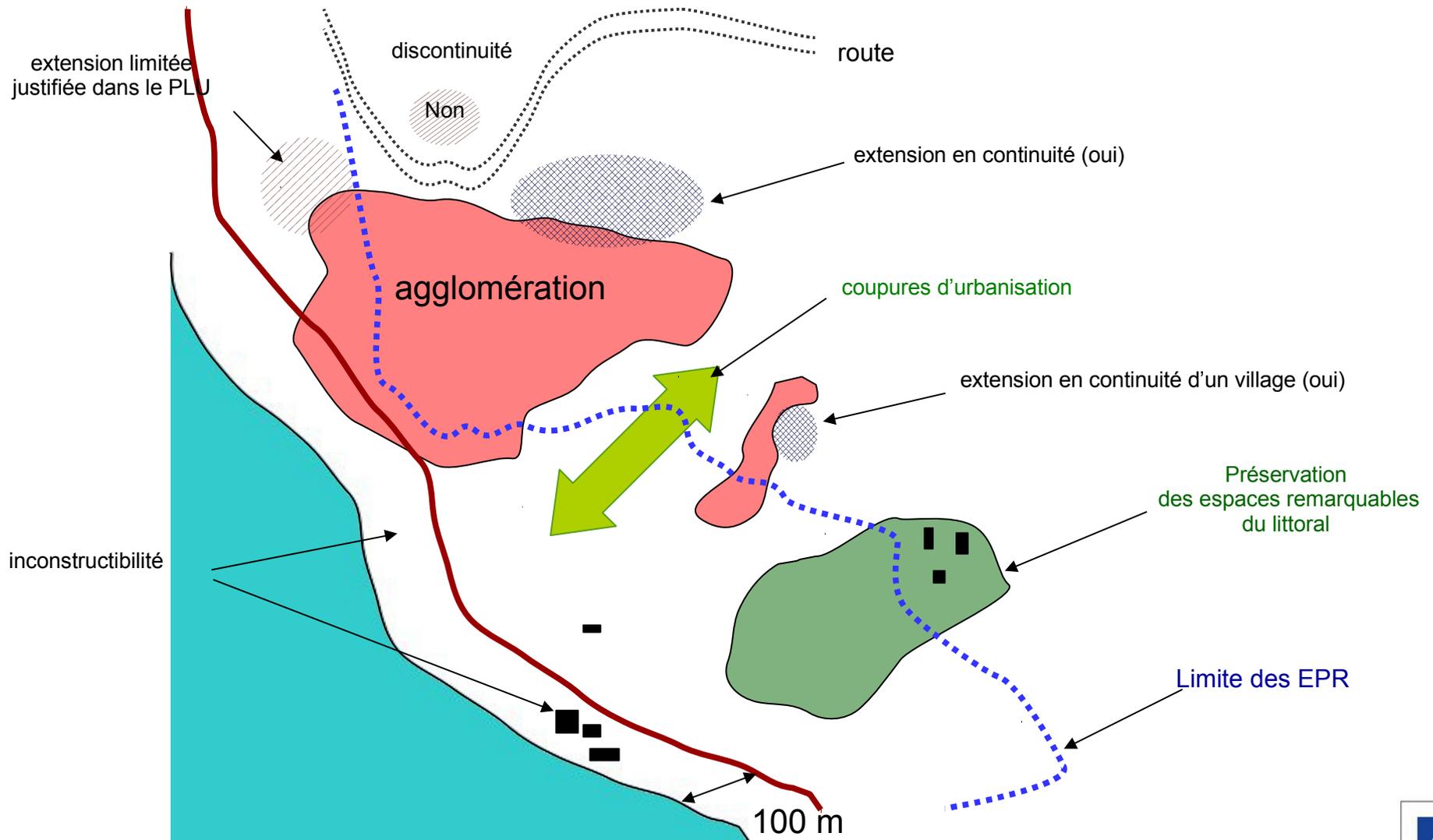
- Envisager les futurs aménagements urbains selon des modalités qui permettent à la fois de répondre aux besoins identifiés (logements, locaux économiques, etc) tout en préservant ou restaurant la qualité des milieux naturels, notamment littoraux et marins
 - diagnostic des ressources (milieux à préserver/risques/bâti existant exploitable [diminution de la vacance, densification, renouvellement urbain, etc], etc) et des besoins résiduels
 - équilibre entre préservation et développement dans le projet de territoire/valorisation de la fonction des espaces

Ccl° : une protection graduelle...



+ des protections spécifiques pour certains espaces (CU, ERCL, EBC)

Commune littorale



2.3) L'opposabilité de la loi Littoral

Une opposabilité directe L. 121-3 CU :

- travaux, installations, défrichement, ICPE, carrières, lotissements, clôtures, etc...
- y compris en présence d'un PLU, d'une carte communale ou d'un SCOT
- si zonage du PLU ou de la carte communale illégal, obligation de l'écartier au profit du document légal ou de la loi Littoral

2.4) Le rôle des documents d'urbanisme

Une loi cadre, des termes généraux

Des territoires littoraux spécifiques



Nécessité d'une traduction locale dans les documents d'urbanisme (ScoT/PLU)

- Identification des différents espaces
- Détermination de la capacité d'accueil du territoire
- Orienter l'urbanisation en rétro littoral (intercommunalité)

2.4) Le rôle des DU Exemples

1) Dans les espaces proches du rivage

- **Analyse des critères jurisprudentiels au regard des enjeux locaux**

Exemple : privilégier la co-visibilité sur la distance, en raison de la topographie/du relief (SCOT pays de Brest)

- **Identifier (SCOT) ou délimiter les EPR**

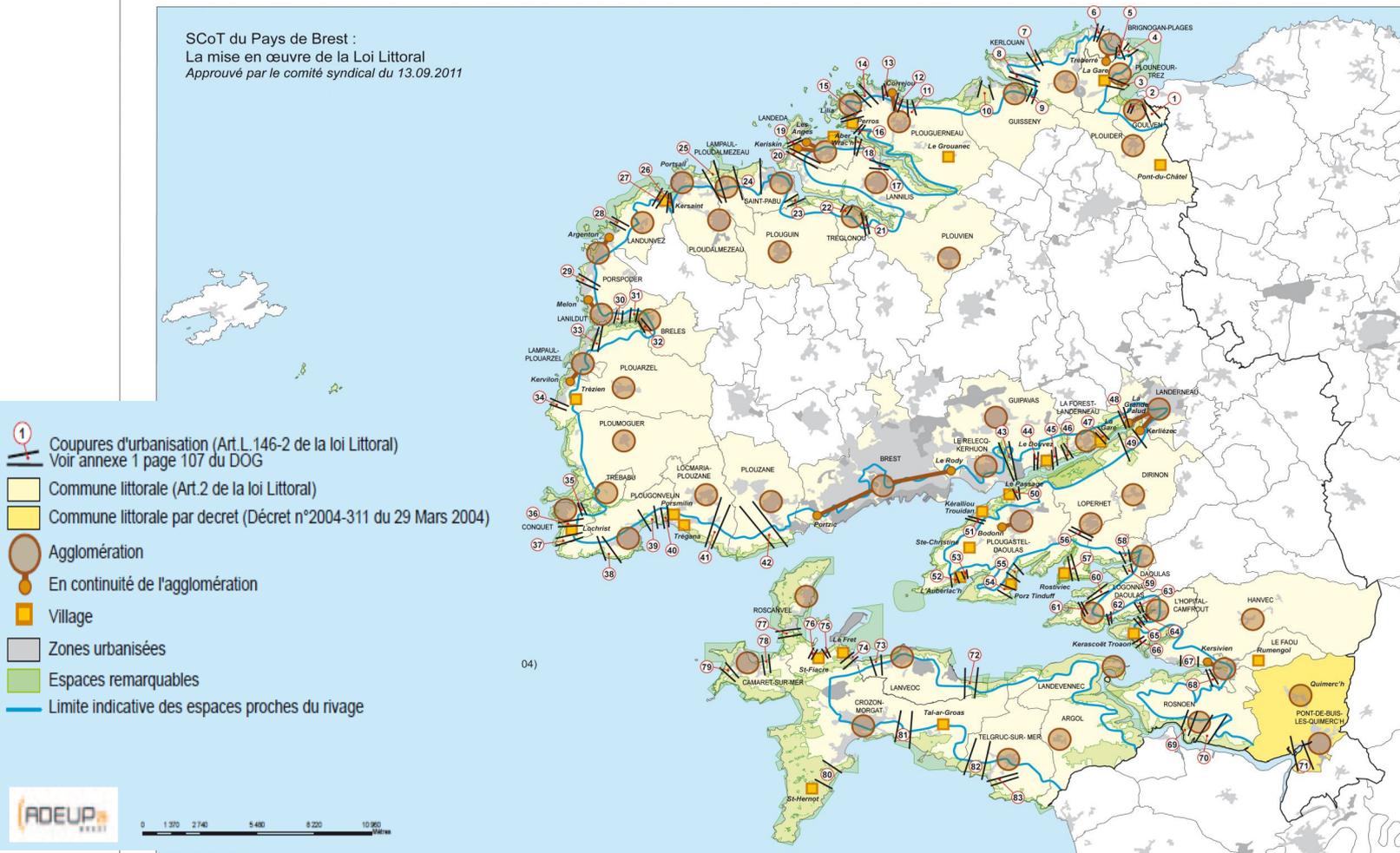
Exemple : proposer une limite indicative (SCOT pays de Brest)

- **Justifier les extensions de l'urbanisation et leur caractère limité**

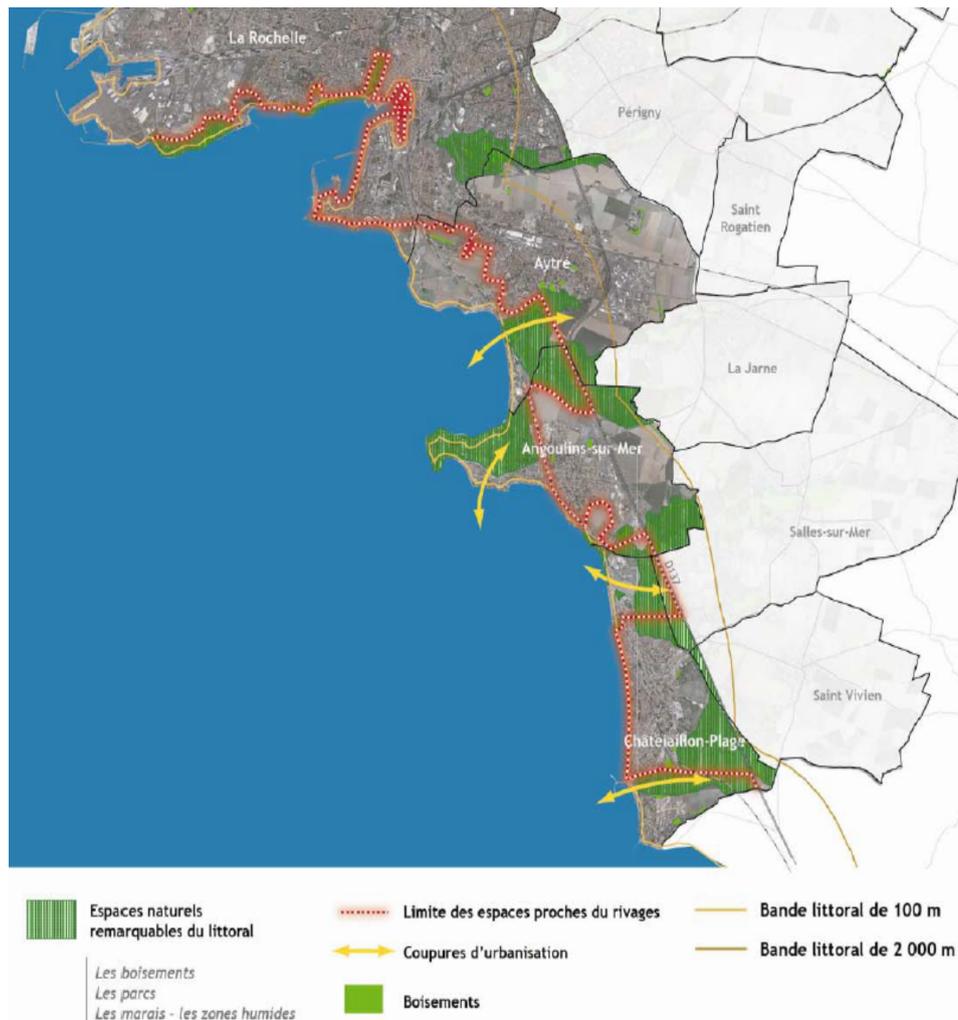
Exemple : appréciation à l'échelle du SCOT pour les espaces urbains d'intérêt majeur, en contrepartie de la protection de l'ensemble des espaces naturels/agricoles situés dans les EPR (Scot pays de Retz)

2.4) Le rôle des DU Exemples

SCoT du Pays de Brest :
La mise en œuvre de la Loi Littoral
Approuvé par le comité syndical du 13.09.2011



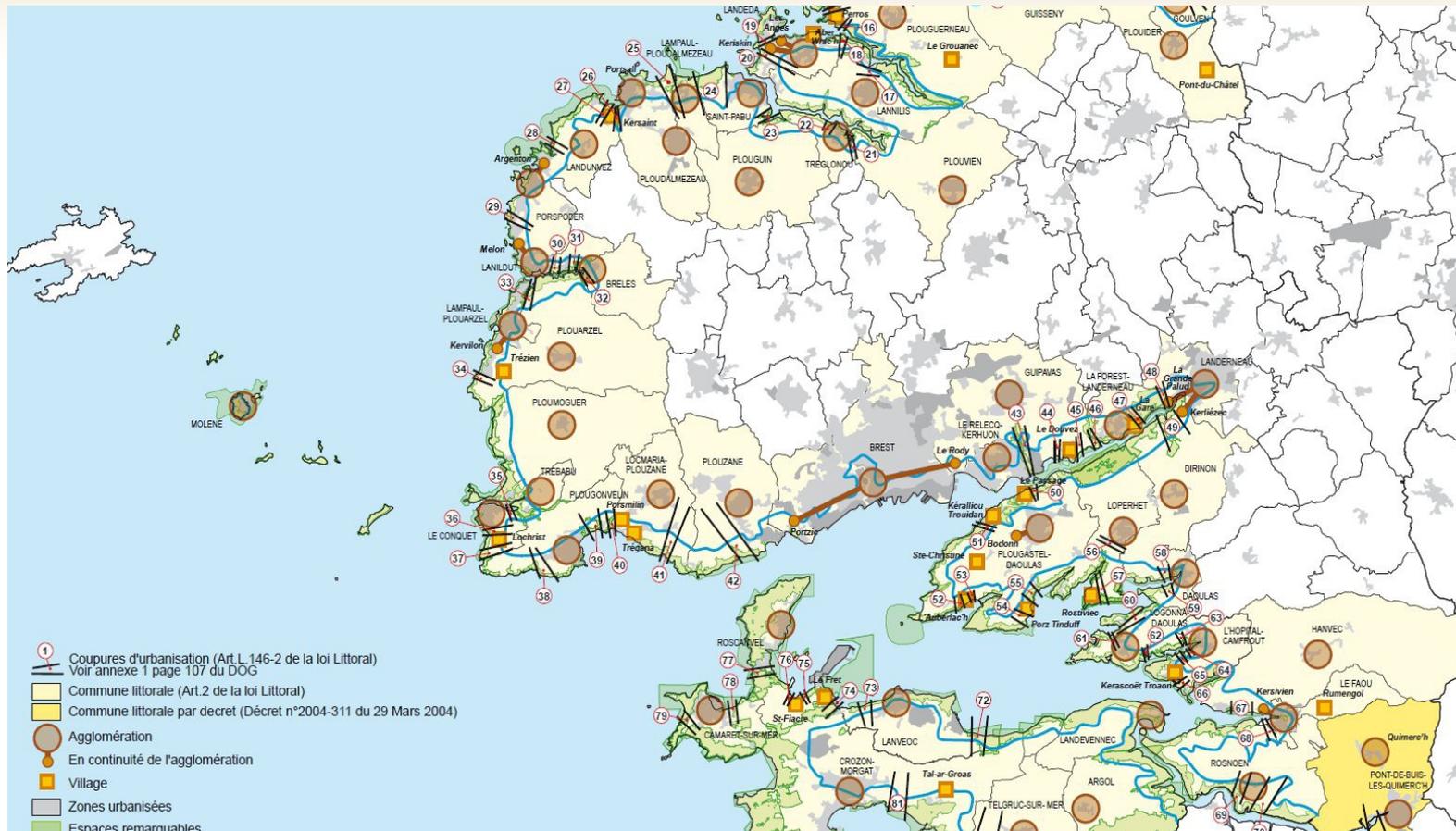
2.4) Le rôle des DU Exemples



2.4) Le rôle des DU **Exemples**

2) Préserver les coupures d'urbanisation : le SCOT du pays de Brest

- principe de grandes CU, limites fines à préciser au niveau du PLU
- prescrit un zonage A ou N, avec une constructibilité limitée (structures d'accueil légères et des zones de loisirs à faible artificialisation des sols »)
- réaffirmation du rôle des CU (valorisation paysagère et fonctionnement des milieux naturels)
- liste des coupures d'urbanisation
- identification cartographique sur une carte de mise en œuvre de LL



MISE EN ŒUVRE DE LA LOI LITTORALE : LES COUPURES D'URBANISATION

Les coupures d'urbanisation retenues par le SCoT du Pays de Brest sont localisées sur la carte « SCoT du Pays de Brest : la mise en œuvre de la loi Littoral ». Ce sont :

1. Goulven est : la coupure s'appuie sur la zone agricole de La Palud et l'embouchure de La Flèche. Elle fait la limite avec le SCoT du Léon voisin.
2. Goulven ouest : coupure entre le bourg et Pénity pour

13. Plouguerneau : coupure entre Corréjou et Landévennec pour maintenir une respiration entre les deux.

14. Plouguerneau : coupure entre Landévennec et Lilia pour maintenir une respiration entre les deux.

15. Plouguerneau : coupure entre Lilia et Perros pour maintenir une respiration entre les deux.

Déclinaison dans le PLU de Brest Métropole (extrait du rapport de présentation)

ailleurs, les prescriptions exigeantes inscrites au règlement pour la gestion des eaux pluviales permet a minima de ne pas augmenter, et même de réduire, les risques de pollution du milieu naturel par débordement.

IDENTIFIER LES COUPURES D'URBANISATION

L'identification des coupures d'urbanisation en application de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, figure sur la carte jointe au document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale et listée en annexe 1 du DOG que les PLU devront délimiter précisément.

Sur le territoire de Brest métropole les coupures d'urbanisation sont les suivantes:

- Plouzané : délimitation de l'extension des zones urbanisées de Plouzané vers l'ouest.
- Le Relecq-Kerhuon Pyrotechnie : coupure sur le ruisseau de Guipavas entre Le Relecq-Kerhuon et la Pyrotechnie.
- Guipavas - Le Douvez : délimitation de l'extension de l'urbanisation à l'ouest et à l'est du Douvez.
- Plougastel-Daoulas
 - Le Passage : coupure prenant appui sur le bois de Kererault marquant la fin de l'urbanisation du Passage,
 - Traouidan : coupure entre Traouidan et Kerouezec afin de maintenir une respiration entre les deux ensembles urbanisés,
 - L'Auberlac'h : délimitation de l'extension de l'urbanisation à l'ouest de l'Auberlac'h,
 - L'Auberlac'h : délimitation de l'extension de l'urbanisation à l'est de l'Auberlac'h,
 - Tinduff : coupure entre Kermutil et Traon Liors, pour délimiter l'extension de l'urbanisation du village de Porz Tinduff à l'ouest,

- Tinduff : coupure entre Lestraouen et Saint-Trémeur pour délimiter l'extension de l'urbanisation du village de Porz Tinduff à l'est.

Ces coupures d'urbanisation sont clairement identifiées dans le plan local d'urbanisme au travers de la trame verte et bleue, socle de la politique environnementale de Brest métropole. Elles contribuent aux équilibres écologiques de la biodiversité et permettent le maintien d'un paysage naturel caractéristique.

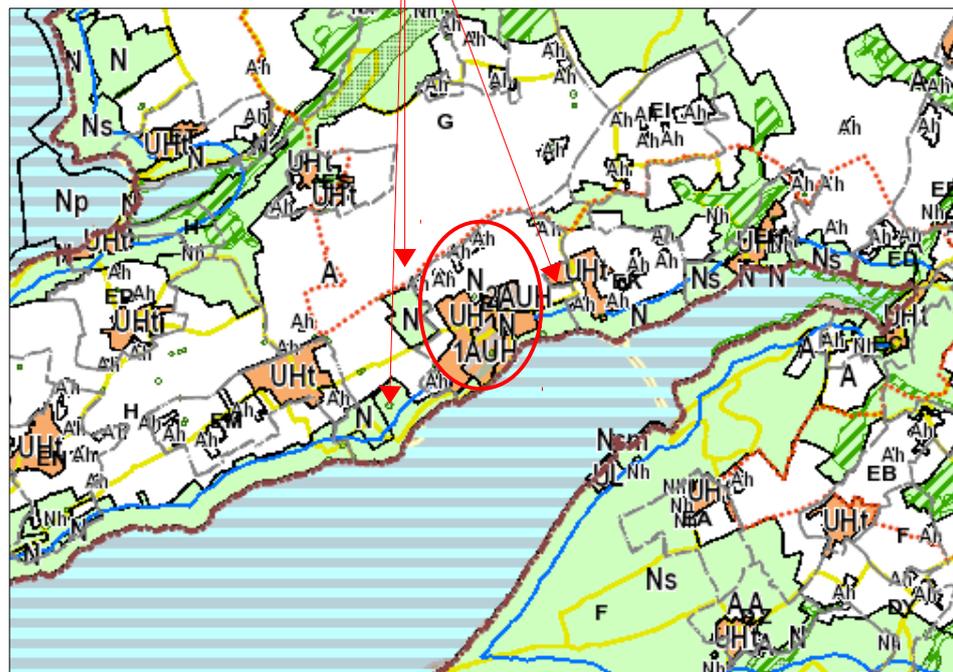
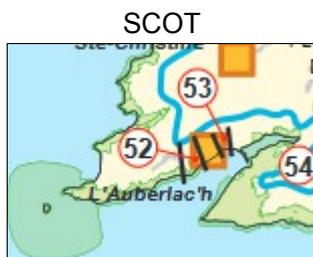
Pour les communes situées au nord de L'Elorn, ces coupures sont essentiellement constituées de vallons encaissés orientés Sud / Nord et de leurs abords composés de terres agricoles. Ont ainsi été identifiés, le vallon du Mengan à Plouzané, du Moulin de Kerhuon sur Le Relecq-Kerhuon et Guipavas, et celui du Pouldu à Guipavas. A l'est du village du Douvez à Guipavas est matérialisée une coupure d'urbanisation. Sur Plougastel-Daoulas les coupures d'urbanisation sont localisées de part et d'autre des villages de Porz Tinduff, L'Auberlac'h, Kéralliou/Traouidan et Le Passage, situés en bordure du littoral.

Les coupures d'urbanisation ont pour vocation de maintenir des espaces d'échanges ouverts entre la terre et la mer en évitant la constitution d'un front urbain continu. Elles correspondent à celles indiquées dans le SCoT et sont classées soit en zone naturelle (N), en espaces remarquables (Ns) ou en zone agricole (A).

Au vu de la dispersion du bâti, des constructions préexistantes peuvent se trouver dans ces coupures d'urbanisation, elles pourront faire l'objet de travaux de réhabilitation accompagnés d'extensions mesurées. En revanche aucune urbanisation nouvelle n'y sera autorisée, hormis des aménagements légers à faible artificialisation des sols.

Déclinaison dans le PLU de Brest Métropole (suite)

Village de l'Auberlac'h entouré de zones N



2.4) Le rôle des DU Exemples

2) Préserver les coupures d'urbanisation : le SCOT du pays de Retz

- attribution de vocations aux CU (agricole, paysagère, récréative, touristique, écologique) pour guider la gestion des espaces intérieurs/proches et les aménagements qui peuvent y être autorisés
- prescrit au PLU un zonage A ou N avec :
 - identification du bâti existant nécessaire à la gestion de la coupure et règles associées (mises aux normes, extensions limitées, etc)
 - constructibilité nouvelle résiduelle (aménagements légers)
 - définition des conditions d'intégration à l'environnement
- liste des coupures d'urbanisation
- identification cartographique (non fine)

3. Les particularités de l'outre-mer

- **Éléments de contexte**
- **Régime juridique des différents espaces**
- **Encadrement par le schéma d'aménagement régional**

3.1) Éléments de contexte

Spécificités géographiques

- 2000 km de linéaire côtier / armature urbaine déterminée par l'insularité / population concentrée sur le littoral

Spécificités historiques

- le statut de la zone des 50 pas géométriques (DPM)

Des objectifs adaptés

- mise en valeur économique et touristique de la façade maritime
- régularisation de l'habitat informel et l'occupation sans titre de la ZPG
- protection des espaces encore naturels

3.2) Le régime juridique des différents espaces

De la mer vers l'intérieur des terres :

- l'accès au rivage
- la zone des 50 pas géométriques
- dans les espaces proches du rivage
- à l'arrière du littoral

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

Le régime juridique des différents espaces

A - L'accès au rivage

Contexte

Multiplication des résidences/des obstacles à la promenade

Principe de libre accès au rivage (L. 321-9 CE)

multiples traductions réglementaires (circulation et stationnement des véhicules terrestres à moteur sur le rivage de la mer, encadrement des concessions de plages, etc)

Notamment dans le droit de l'urbanisme : les servitudes de passage des piétons sur le littoral (SPPL)

A - L'accès au rivage

Et le sentier des douaniers ?

- ♦ ancien droit de passage des agents des douanes sur les propriétés riveraines, pour la surveillance de la frontière douanière
- ♦ pas d'existence juridique
- ♦ progressivement, sentier ouvert au public pour la promenade, mais la réglementation n'a pas avalisé cette nouvelle vocation du « sentier des douaniers »

Distinct de la SPPL

- ♦ le tracé de la SPPL peut être modifié pour tenir compte de la présence de ce sentier

A - L'accès au rivage

Les servitudes de passage des piétons le long du littoral (SPPL)

1) En métropole

- ♦ **1976** : servitude de passage longitudinale

Objectif : assurer le passage des piétons le long du rivage

- ♦ **1986** : complétée par une servitude de passage transversale

Objectif : permettre aux piétons de rejoindre les servitudes longitudinale en traversant les terrains privés

A - L'accès au rivage

La servitude de passage longitudinale

- Article L. 121-31 CU
- Existe de plein droit
- Assiette de la servitude

« Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons »

= une bande de 3 mètres de largeur calculée à compter de la limite haute du rivage (= limite haute du DPM)

A- L'accès au rivage

La servitude de passage longitudinale

- **Modification du tracé ou des caractéristiques**

Pour des motifs définis par la loi (assurer la continuité du cheminement des piétons et tenir compte de la présence de chemins préexistants, notamment le sentier des douaniers)

Dans ce cas : possibilité de grever des propriétés non riveraines de la mer

- **Suspension du tracé**

A titre exceptionnel

Motifs définis à l'article R. 121-13 CU

(lorsque les piétons peuvent circuler le long du rivage de la mer grâce à des voies ou passages ouverts au public / si le maintien de la SPPL fait obstacle au fonctionnement d'un service public / si l'évolution prévisible du rivage est susceptible d'entraîner un recul des terres émergées / etc)

A - L'accès au rivage

La servitude de passage longitudinale

- **Distance de tranquillité (L. 121-33 CU)**

Garantir un certain éloignement entre l'assiette de la servitude et les maisons d'habitation existantes

Exclusion du champ de la SPPL :

- x les terrains situés à moins de 15 m de bâtiments d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976
- x les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de mur le 1^{er} janvier 1976

A - L'accès au rivage

La servitude de passage transversale

- Instaurée au cas par cas (faculté)
- Permet d'emprunter les voies et chemins privés d'usage collectifs existants afin de rejoindre le rivage de la mer ou ses sentiers d'accès, en l'absence de voie publique à moins de 500 mètres
- Régime très proche de la servitude longitudinale

A - L'accès au rivage

Dispositions communes aux SPPL

1) Procédure d'intervention de la décision

- Décision motivée de l'Etat (préfet ou décret en CE)
- Prise après avis des communes intéressées
et enquête publique
- Décision publiée (JORF ou RAA), copie dans les mairies concernées, mention dans 2 journaux (...)
- Annexion au PLU ou à la CC (SUP)
- Pas d'obligation de notification au propriétaire (en l'absence de cette notification, le délai de recours ne court pas)

A - L'accès au rivage

Dispositions communes aux SPPL

2) Effet de la SPPL (R. 121-26/27 CU)

- **Pour les propriétaires de terrains grevés par la servitude :**
 - × laisser un droit de passage aux piétons
 - × n'apporter à l'état des lieux aucune modification de nature à faire, même provisoirement, obstacle au libre passage des piétons (sauf autorisation préalable du préfet, pour une durée de six mois maximum)
 - × laisser l'administration compétente établir la signalisation idoine et effectuer les travaux nécessaires pour assurer le libre passage et la sécurité des piétons, sous réserve d'un préavis de quinze jours sauf cas d'urgence
- **Pour les piétons :** utiliser le passage conformément à ses fins
- **Non-respect :** contraventions

A - L'accès au rivage

Dispositions communes aux SPPL

3) Indemnisation des propriétaires dont le terrain est grevé par la servitude

- indemnisation uniquement des dommages causés par l'adm° à l'occasion des travaux d'entretien ou de signalisation (L. 121-35 CU)
- si dommage direct, matériel et certain
- demande formulée dans les 6 mois de la date à laquelle le dommage est causé

A - L'accès au rivage

Spécificités des SPPL outre-mer

Régime des SPPL étendu outre-mer en 2010

Quelques adaptations (L. 121-51, R. 121-37 à 42 CU) :

1. la servitude longitudinale

- **son assiette** (pas la limite du DPM mais la Limite haute du rivage hors marées cycloniques)
- **la distance de tranquillité** (exclusion des terrains situés à moins de 10 mètres des bâtiments d'habitation édifiés avant le 1^{er} août 2010 et des terrains attenants à des maisons d'habitation clos de mur à cette date) + (application de la distance de tranquillité aux propriétés enclavées dans la ZPG que si la propriété est régularisée au 1^{er} août 2010 ou a fait l'objet d'une demande en ce sens)

2. la servitude transversale

- Également sur les propriétés limitrophes du DPM par création d'un chemin situé à une distance d'au moins 500 m de toute voie publique transversale au rivage

B - La zone des 50 pas géométriques

1. Retour historique
2. Identification de la zone des 50 pas géométriques (ZPG)
3. Régime d'urbanisation applicable

B1. Retour historique

17^e siècle : institution d'une zone contiguë au rivage de la mer, pour :

- rendre plus difficile l'abord des îles
- réserver cet espace à l'édification de fortifications
- préserver un passage libre le long de la mer pour tout un chacun
- donner moyen aux artisans de se loger, sous réserve des besoins du roi

Domaine de la couronne, inaliénable et imprescriptible

Après un changement de statut sous la IV^e République, réincorporation dans le DPM Etat en 1986

B2. Identification de la ZPG (1)

Limites de la ZPG

- * **Limite basse** : la limite haute du rivage de la mer, constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles » (L. 2111-4 CG3P)
- * **Limite haute** : la limite supérieure de la ZPG (81,2 mètres à défaut de délimitation)

Statut de la ZPG

- * Appartient au DPM de l'État (L. 5111-2 CG3P)

=> Juxtaposition de la bande domaniale et de la bande littorale (règles d'urbanisme spécifiques)

B2. Identification de la ZPG (2)

Délimitation concurrentes des différents secteurs de la ZPG

- x Martinique et Guadeloupe : préfet/CG3P (L. 5112-1 CG3P : espaces urbains, secteurs occupés par une urbanisation diffuse, espaces naturels)
- x autorités locales (police de l'urbanisme)

Quelle articulation entre ces législations ?

- x au titre du CG3P : consultation des communes et prise en compte des DU (SAR, SCOT, PLU, POS – article L. 5112-1 CG3P)
- x pas d'obligation en sens inverse, mais un intérêt évident, justifications si on s'en écarte

Sous le contrôle du juge compétent pour apprécier les limites du rivage de la mer

B3. Régime d'urbanisation de la ZPG

Distinct selon les caractéristiques du secteur

Trois types de secteurs :

- x les parties non urbanisées de la ZPG (L. 121-46 CU)
- x les parties actuellement urbanisées de la ZPG (L. 121-47/48 CU)
- x les secteurs occupés par une urbanisation diffuse (L. 121-49 CU)

En dehors des parties urbanisées de la ZPG

1. Identification des secteurs concernés

ZPG potentiellement « mitée »

Conséquences :

- × **CG3P** : « la présence de constructions éparses ne peut faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel » (L. 5112-1 et L. 5112-3)
- × **Urbanisme** : même critère par le juge « la présence de quelques constructions ne fait pas échapper un espace à son classement comme espace naturel dans un document d'urbanisme »

CAA Paris, Cne du Robert, 30 avril 1996, n° 95PA01238 : « terrain situé dans secteur caractérisé par un habitat diffus et précaire, qui n'est pas de nature à donner à ce secteur le caractère d'un espace urbanisé »

En dehors des parties urbanisées de la ZPG

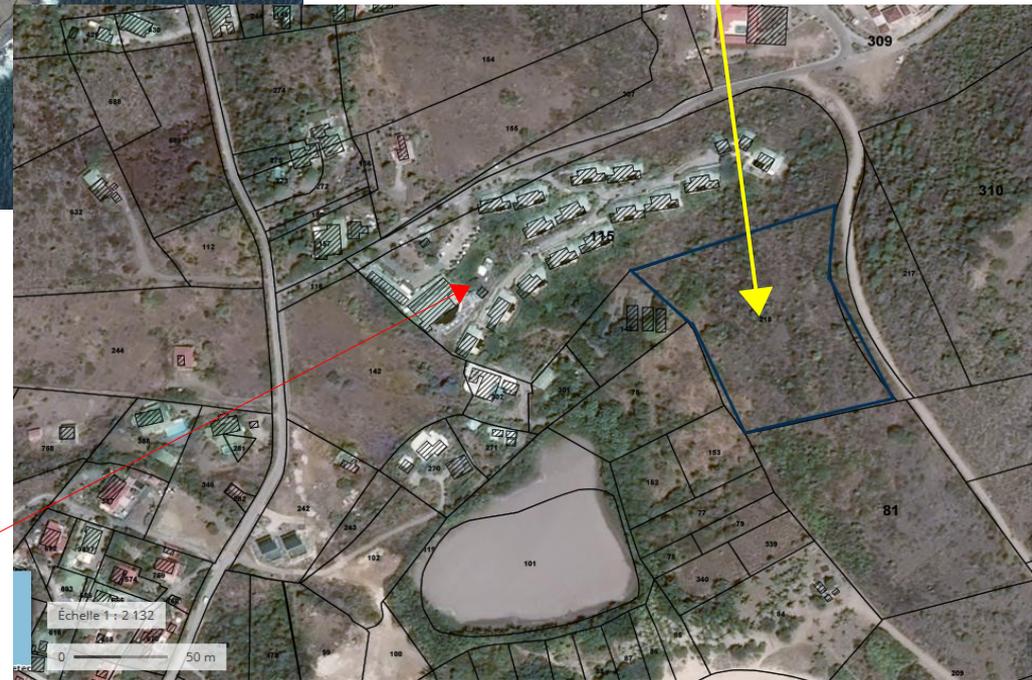
1. Identification des secteurs concernés (suite)

CE, St-Barthélemy, 18/10/2002, n° 236338 (cf photos ci-après)

- x prise en compte de l'ensemble de l'unité foncière constituée par deux parcelles (et non des seules caractéristiques de la fraction nord ouest qui jouxte des terrains supportant déjà des constructions)
- x terrain jouxte sur un côté une parcelle avec un ensemble hôtelier (bâtiments centraux + 15 bungalows) mais situé sur un versant distinct du morne dominant la baie formant un espace naturel homogène exempt de toute construction => situé dans une partie non urbanisée de la bande littorale
- x présence de réseaux publics de voirie et d'électricité au droit de la parcelle n'est pas déterminant



CE, 18/10/2002, n° 236338
Parcelle du projet
espace non urbanisé de ZPG



Ensemble hôtelier

En dehors des parties urbanisées de la ZPG

2. Règles applicables

Limitation des installations autorisées

- * installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer
- * accès et libre circulation le long du rivage

Interprétation stricte par le JA

- * activité repose sur l'utilisation du milieu marin, qui en est le support direct
- * installations se rapportant aux activités traditionnelles liées à la mer
- * exclusion de l'hôtellerie, la restauration, etc

Exemples « la construction d'une minoterie dont l'objet est de produire de la farine et des aliments pour le bétail, qui n'a pour but ni d'exploiter les produits de la mer ni d'utiliser l'espace maritime, ne peut être regardée comme liée à l'usage de la mer »
(CAA Bordeaux, 30 avril 1996, n° 95PA01238)

Les parties urbanisées de la ZPG (L. 121-47 et 48 CU)

Coexistence de plusieurs enjeux

- a) préservation de certains espaces naturels en raison de leurs caractéristiques et de leur intérêt général, même situés au sein de secteurs urbains (L. 121-47)
- b) régime plus souple pour les secteurs occupés ou équipés situés dans les parties urbanisées ou au droit de ces parties (L. 121-48)

Les parties urbanisées de la ZPG

Préservation de certains espaces naturels (1)

Quoi ?

- les terrains à usage de plage, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics
- les espaces restés à l'état naturel

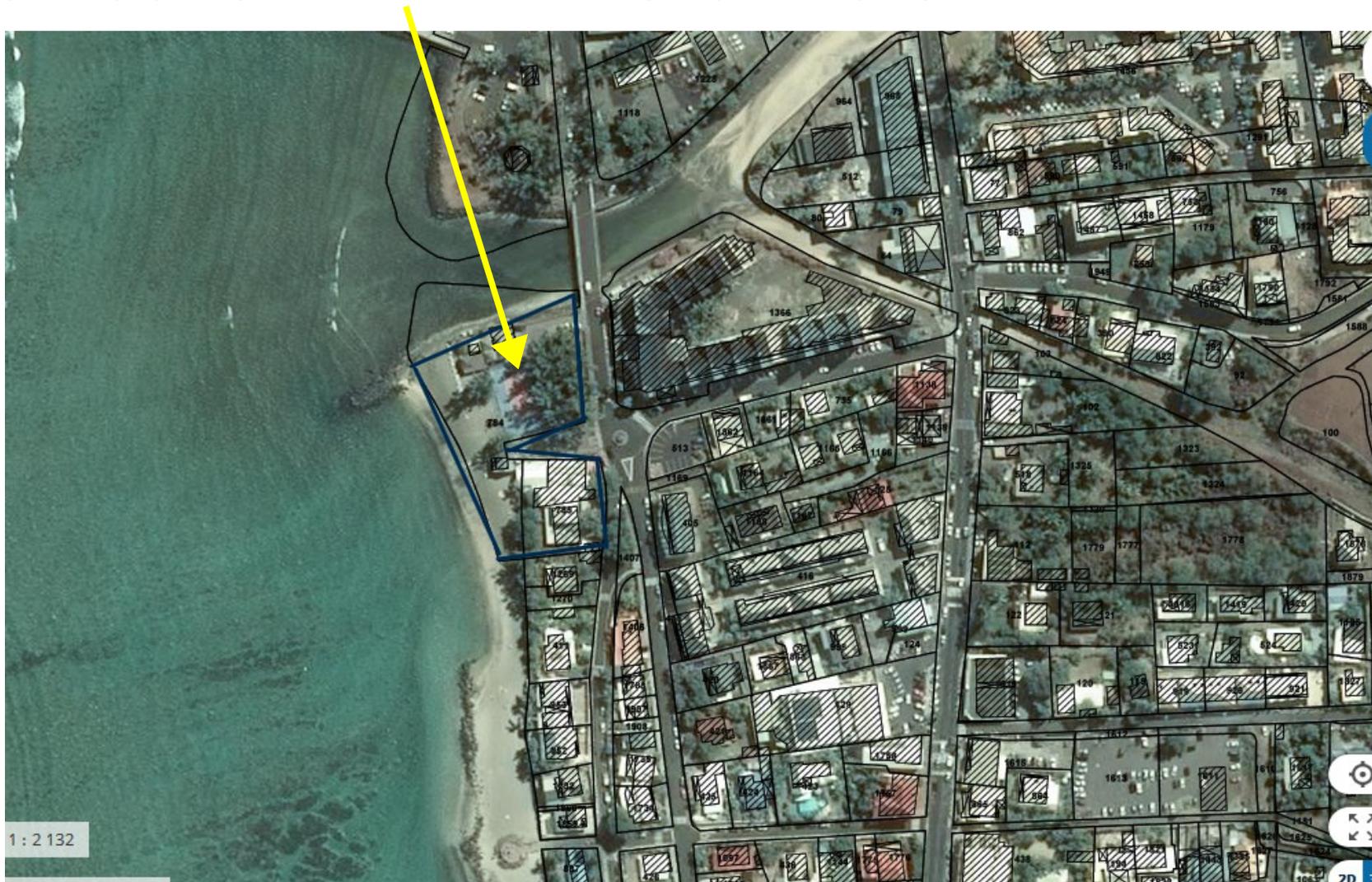
Comment ?

- obligation générale de préservation (planification et ADS)
- dérogation possible pour les espaces restés à l'état naturel (si PLU expose un IG justifiant une autre affectation)
- pas de dérogation pour les plages, espaces boisés, etc, quelles que soient les mesures compensatoires prévues pour améliorer la qualité d'autres sites de la commune (CE, 04 février 1994, n° 140052)

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

CE, St-Leu (Réunion), 04 février 1994, n° 140 052

Parcelle située dans la bande littorale, dans une partie déjà urbanisée de la commune, qui jouxte la plage, est plantée d'arbres et affectée à l'usage de promenade publique



Les parties urbanisées de la ZPG

Préservation de certains espaces naturels (2)

1. Notion de terrain resté à l'état naturel

Terrain situé dans la bande littorale et dans une zone actuellement urbanisée de la commune, qui ne supportait pas de constructions ayant nécessité la délivrance d'une autorisation de construire ou le dépôt d'une déclaration, qui n'a jamais fait l'objet ni d'aménagement, ni d'entretien particuliers (CAA, St-François (Guadeloupe), n° 98BX00647)

2. Justification du changement d'affectation

Règlement de PLU qui se borne à indiquer que la zone UT a pour objet d'assurer le développement touristique en favorisant notamment l'accroissement des structures hôtelières ne justifie donc d'aucun intérêt public particulier permettant de remettre en cause le caractère naturel du terrain concerné (même arrêt)

3. En sens inverse : CAA Bordeaux, 97BX02327 (ci-après)

CAA Bordeaux, 17/05/2001, n°97BX02327

Si une partie du terrain d'assiette de la construction est située dans la bande littorale, cette parcelle est incluse dans une partie déjà urbanisée de la commune de Saint-Paul et n'a pas conservé de caractère naturel au sens des dispositions précitées de l'article L.156-3 du code de l'urbanisme et n'est pas à usage d'espace boisé



Les parties urbanisées de la ZPG Les secteurs déjà équipés ou occupés (L. 121-48)

Quoi ?

- × secteurs situés dans la PAU ou au droit de la PAU
- × déjà équipés ou occupés le 1^{er} janvier 1997

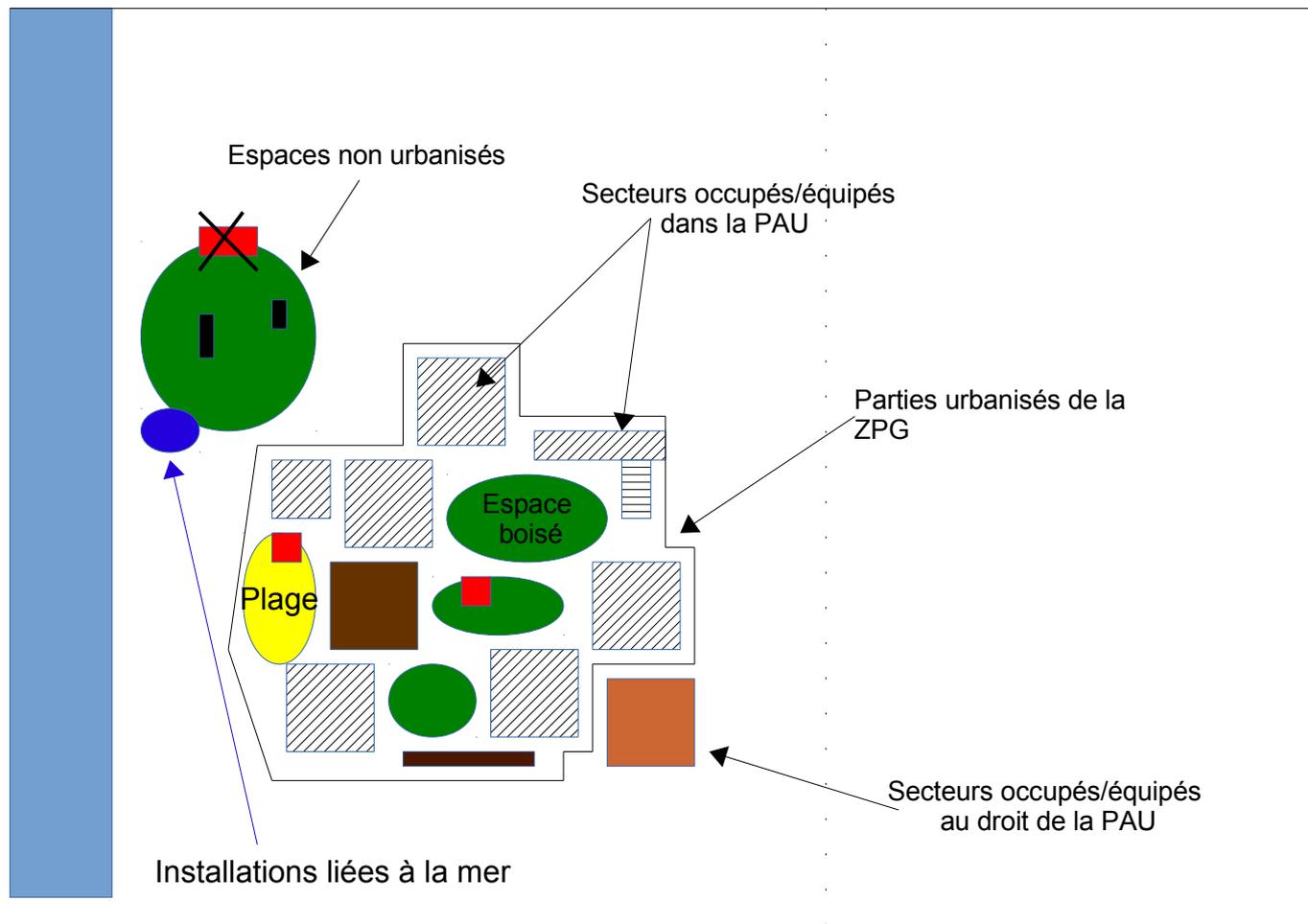
Qu'y faire ?

- × ils peuvent être affectés à : des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime
- × peuvent y être autorisés : l'adaptation, le changement de destination, la réfection, la reconstruction et l'extension limitée des constructions existantes

Les parties urbanisées de la ZPG
Les secteurs déjà équipés ou occupés (L. 121-48)

A quelles conditions ?

- x délimitation de ces secteurs par le PLU
- x et sous réserve de :
 - 1 - la préservation des plages, espaces boisés, parcs ou jardins collectifs
 - 2 - la mise en œuvre de mesures compensatoires permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin ou terrestre
 - 3 - la préservation de l'accès et de la libre circulation le long du rivage



Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse (L. 121-49) (1)

Quoi ?

- × secteurs occupés par une urbanisation diffuse le 1^{er} janvier 1997
- × et à proximité de la partie actuellement urbanisée de la commune

Qu'y faire ? À quelles conditions ?

- × **peuvent être affectés à** : des services publics, des équipements collectifs, des programme de logement à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers
- × **peuvent y être autorisés** : l'adaptation, le changement de destination, la réfection, la reconstruction et l'extension limitée des constructions existantes

La ZPG

Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse (2)

A quelles conditions ?

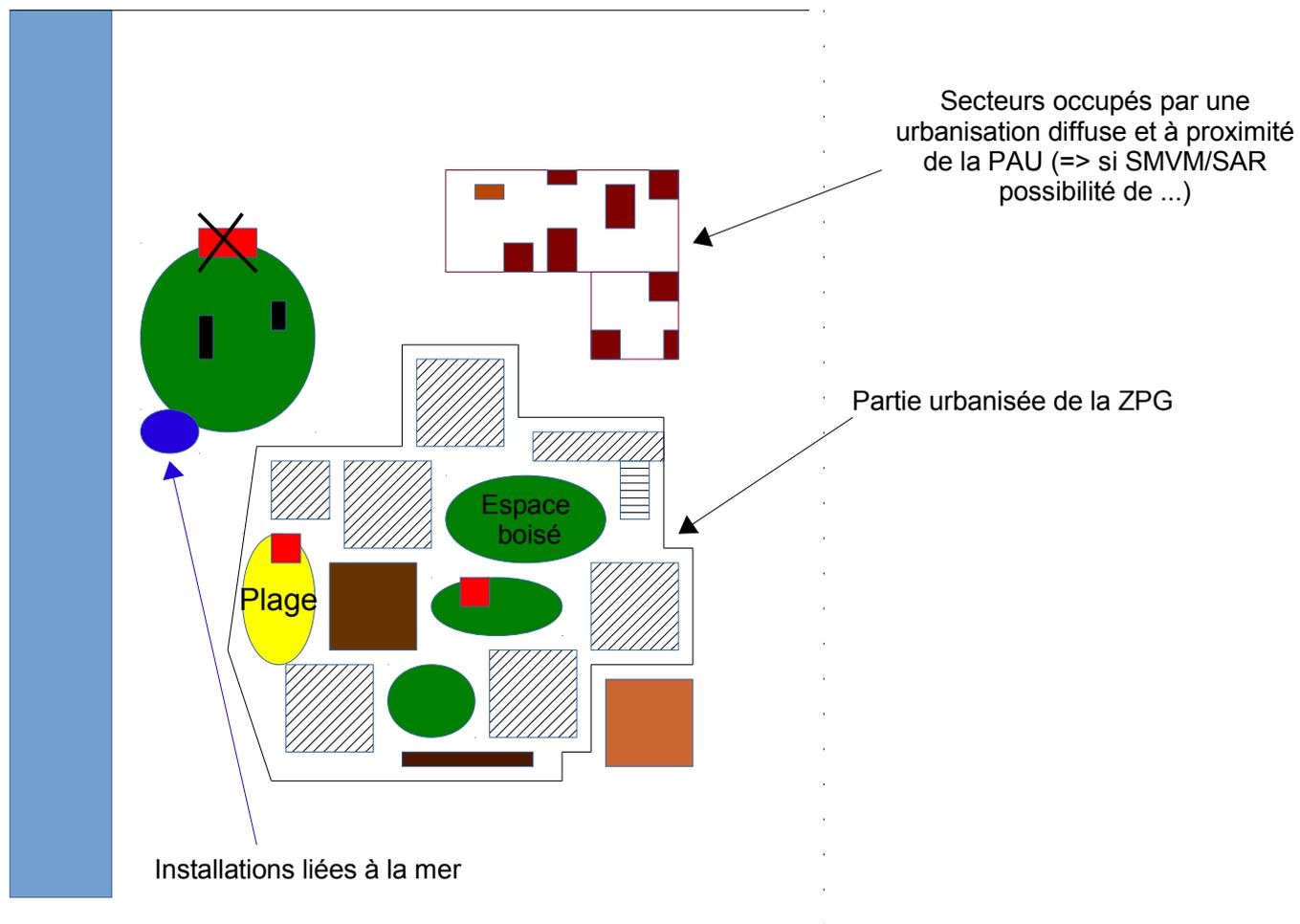
× identification de ces secteurs dans le volet SMVM du SAR

× et sous réserve de :

1 - la préservation des plages, espaces boisés, parcs ou jardins collectifs

2 - la mise en œuvre de mesures compensatoires permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin ou terrestre

3 – la préservation de l'accès et de la libre circulation le long du rivage



C – Dans les espaces proches du rivage

1. Principe d'extension limitée/justifiée de l'urbanisation inapplicable

2. Cadre spécifique posé par les article L. 121-40 à 42

- L. 121-40/41 : 3 hypothèses distinctes, autonomes
 - extension de l'urbanisation dans les secteurs déjà occupés par urbanisation diffuse
 - opérations d'aménagement prévues par le SMVM/SAR
 - l'urbanisation sur autorisation
- L. 121-42 : obligation de ménager des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation (L.121-42)

1. L'extension de l'urbanisation dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse

Caractérisation des espaces déjà occupés par une urbanisation diffuse :

- * à distinguer des secteurs comportant de rares constructions (qualifiés d'espaces naturels)
- * exemples
 - terrain entouré de constructions et desservi par un accès sur la voie publique longeant la mer = situé dans une zone d'urbanisation diffuse (CAA, 29/09/1995, n° 93PA00130)
 - parcelle de terrain située en EPR qui ne jouxte, à l'est, qu'un seul terrain supportant une construction = non située dans un secteur déjà occupé par une urbanisation diffuse (CAA Bordeaux, 15 mars 2001, 97BX02362)

Principe de densification de ces secteurs



CAA Bordeaux, 15 mars 2001, n° 97BX02362

2. Les opérations d'aménagement prévues par le SAR/SMVM

La notion d'opération d'aménagement

Appréciation au cas par cas en fonction de l'importance, des caractéristiques, de la complexité d'une opération et de son impact sur le milieu urbain ou naturel, et non de la forme ou qualification juridique

Exemples

Oui

une ZAC qui rend possible la construction d'habitations, de commerces, de bureaux et la réalisation d'infrastructures de sports et de loisirs (Cne de St-Leu, 96BX32410)

un golf 18 trous, 81 logements para-hôtellerie, des bâtiments de services (CAA Bordeaux, Cne du Vauclin, 18/12/2006, n° 05BX01343)

Non

des travaux d'amélioration de la sécurité communale (CE, n° 160949) ou un lotissement privé (CAA, Cne du Robert, 30 avril 2007, n° 04BX01670)

Dans les espaces proches du rivage

2. Les opérations d'aménagement prévues par le SAR/SMVM

Contenu de l'obligation de prévision par le SAR

Obligation de prévoir le principe de l'opération

Mais pas sa forme juridique, le contenu de son programme ni même sa superficie exacte (*CE, 18/10/2006, 264292 – St-Leu, Réunion*)

Exemples

Document cartographique du SAR/SMVM qui mentionne via 4 carrés rouges le principe d'une extension de l'urbanisation de 40 ha satisfait à la condition posée par la loi (*CE, 18/10/2006, 264292*)

Dans les espaces proches du rivage
3. L'urbanisation sur autorisation

Article L. 121-41 CU

- à titre exceptionnel (dérogation)
- en l'absence de SAR approuvé
- accord de l'État (ministres de l'environnement, de l'urbanisme, de l'outre-mer)
- rendu après avis de la région et après avis de la CDNPS

Déroulement procédure :

- demande motivée de de l'organe délibérant de la collectivité (CAA n° 95BX01718)
- avis possible des communes limitrophes (délai de 2 mois à compter de la demande d'accord)
- consultation région + CDNPS
- accord ou refus de l'État
 - accord : le PLU respecte les conditions de cet accord (révision/modification)
 - refus : l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme est en situation de compétence liée et doit refuser de délivrer l'autorisation

4. Ménager des espaces naturels ouverts sur le rivage

Article L. 121-42 CU

« des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables »

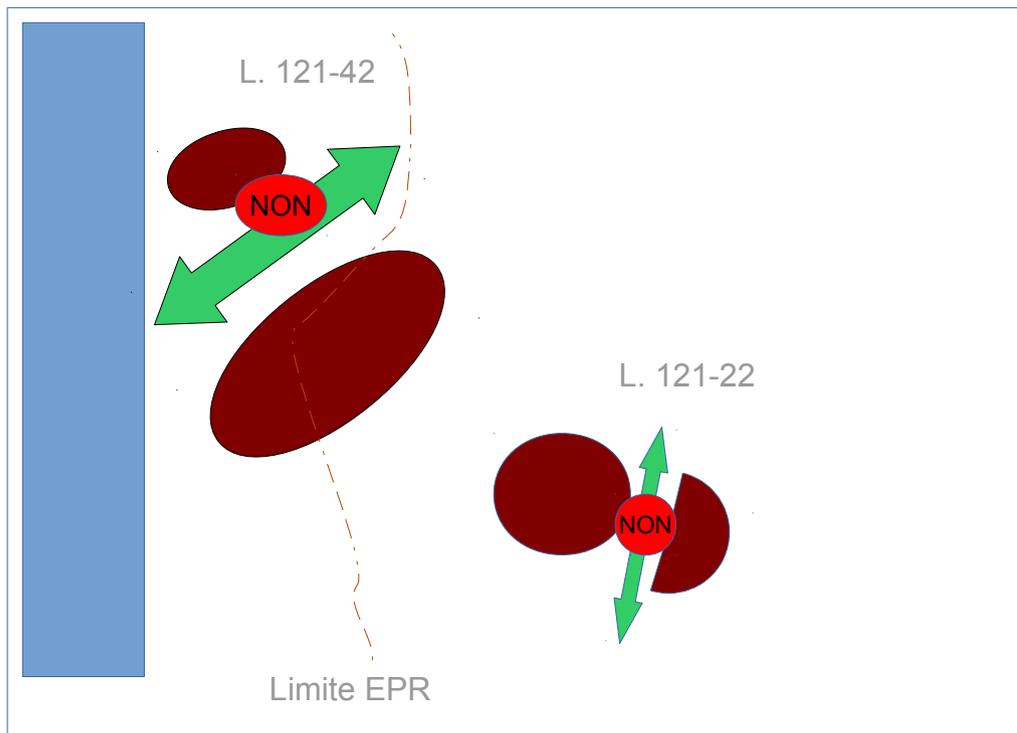
Application cumulée avec l'article L. 121-22 CU

Différences ?

- portée plus large
- à ménager entre les zones urbanisables
- exigence que les espaces soient ouverts sur le rivage

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

Coups d'urbanisation
L. 121-22 et L. 121-42



D – Au delà des EPR, à l'arrière du littoral

Application du régime de droit commun sauf spécificités

- implantation de certains ouvrages et routes
sécurité maritime, aérienne, défense nationale, STEP
- dispositions spécifiques aux documents d'urbanisme :
capacité d'accueil, coupures d'urbanisation, préservation de certains espaces et milieux, EBC les plus significatifs

Des adaptations L. 121-38 CU

- principe d'extension de l'urbanisation en continuité (éolienne)
- espaces remarquables du littoral (L.121-50 / R.121-35)

Articulation entre certains principes

- densification des EPR et continuité
- doctrine d'interprétation

3.3) L'encadrement par le SAR

La hiérarchie des normes : rappel

Les effets du SAR

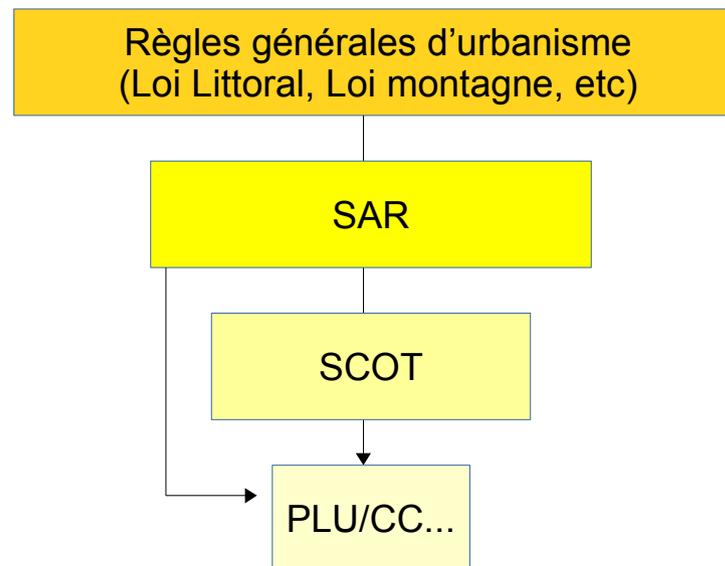
Le contenu du SAR/SMVM et la loi Littoral

L'encadrement par le SAR

A – La hiérarchie des normes : rappel (1)

Articles L. 4433-8 CGCT et L. 131-2 CU

4 échelons de la hiérarchie des normes en urbanisme outre-mer



L'encadrement par le SAR

A - La hiérarchie des normes : rappel (2)

Principe de compatibilité hiérarchiquement limitée

Réserve de l'exception d'illégalité

- pour la loi Littoral : « effet protecteur » ssi document intermédiaire « suffisamment précis et compatible avec LL »
- à défaut : document intermédiaire écarté et LL appliquée directement au document infra ou au projet

B – Les effets du schéma d'aménagement régional

SAR et compatibilité hiérarchiquement limitée

CE, 18/10/2006, n° 264292 : plan d'aménagement de zone de la ZAC confrontée directement au SAR en l'absence de SCOT

Effet d'échelle

CE, 27/07/2005 à propos d'une directive territoriale d'aménagement (DTA) : le respect de LL par la DTA doit s'apprécier à l'échelle du territoire couvert par la DTA et compte-tenu de l'ensemble de ses opérations et prescriptions

Effet de territorialisation

si le SAR a précisé LL au regard des enjeux locaux, examen de la légalité des documents infra à l'aulne de ces dispositions (CE, 18/10/2006, n° 264292)

Urbanisation limitée en l'absence de SCOT (L. 142-4/5 CU)

L'encadrement par le SAR

C – Contenu du SAR/SMVM et loi Littoral

Zone des 50 pas

possibilité d'aménager les terrains occupés par une urbanisation diffuse ssi identification par le SAR (L. 121-49 CU)

Espaces proches du rivage

seules les opérations d'aménagement prévues au SAR peuvent être autorisées (sous réserve de la densification des secteurs occupés par une urbanisation diffuse)

En général

obligation de prévoir les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer (créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs) / nature + caractéristiques + localisation + normes et prescriptions spéciales s'y rapportant

4. Actualités législatives

Adoption provisoire de dispositions dans le cadre de la PPL GOT

- densification de certains hameaux
- constructions et installations nécessaires aux activités agricoles, forestières et de culture marine
- relocalisation de constructions et d'activités victimes de l'érosion côtière

Sous réserve de l'adoption définitive, réflexion sur les modalités de mise en œuvre

- réflexion sur la recomposition des formes urbaines diffuses (atelier des territoires)
- projet d'expérimentation PUCA

**Merci
de votre
attention**



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE