

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

L'article **L. 121-13** du code de l'urbanisme dispose que dans les espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs, l'extension de l'urbanisation doit être limitée, et être justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

L'objectif est d'éviter une urbanisation linéaire le long du littoral et d'inciter à réaliser l'urbanisation nouvelle en zone rétro-littorale.

1. Champ d'application

Les dispositions de l'article **L. 121-13** relative aux espaces proches du rivage s'appliquent :

- aux communes riveraines des mers et océans ;
- aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de 1000 hectares ;
- aux communes riveraines des étangs salés ;
- aux rives des estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde¹ ;
- aux rives des étiers et des rus².

En revanche ces dispositions ne s'appliquent pas :

- aux rives des estuaires autres que la Seine, la Loire et la Gironde, c'est-à-dire aux communes figurant dans la liste de l'article **R. 321-1** du code de l'environnement ;
- aux départements d'outre mer. En Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte, les dispositions applicables dans les espaces proches du rivage sont définies aux articles **L. 121-40** à **L. 121-44** du code de l'urbanisme.

2. Critères de délimitation

Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage, il convient d'analyser, de manière combinée et non pas cumulative (tous les critères devront être analysés mais tous les critères ne devront pas obligatoirement être remplis pour qualifier un espace de proche du rivage), les critères suivants ([CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534](#)):

- la distance par rapport au rivage ;
- les caractéristiques des espaces séparant les terrains de la mer : caractère urbanisé ou non, existence d'une coupure physique (voie de chemin de fer, autoroute, route, etc), relief et

1 Article 2 du décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des estuaires les plus importants au sens des articles L. 121-15 et L. 121-20 du code de l'urbanisme.

2 En l'absence du décret mentionné aux articles L. 121-15 et L. 121-20.

configuration des lieux.

- l'existence d'une co-visibilité entre les secteurs concernés et la mer. La visibilité est donc appréciée aussi bien depuis le rivage que depuis l'intérieur des terres.

Dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode conduira en général à considérer que seule la partie la plus proche du rivage est située en espaces proches du rivage. 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.

De plus, la délimitation dépendra de l'échelle territoriale d'analyse (parcelle, PLU, SCoT). Ainsi, à l'échelle d'un SCoT, il conviendra de prendre en compte un territoire formant un ensemble cohérent, nonobstant le fait que certaines parcelles incluses dans cet ensemble ne respectent pas certains des critères précédemment cités ([CE, 3 juin 2009, Commune de Rognac, n° 310587](#)).

Afin de sécuriser juridiquement l'application de l'article **L. 121-13**, les espaces proches du rivage doivent être délimités dans les PLU. Le SCoT définira quant à lui les critères de délimitation voire procédera à une délimitation cartographique à une échelle plus large.

2. Règles applicables

Si l'article **L. 121-13** s'applique indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situent les constructions envisagées ([CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidart, n° 178866](#)), il convient cependant de déterminer si le projet constitue une extension de l'urbanisation ou une simple construction.

Cette notion ne s'apprécie pas de la même façon suivant qu'il s'agit d'étendre l'urbanisation au delà du tissu urbain actuel ou d'édifier des constructions sur des terrains cernés par d'autres terrains supportant déjà des constructions. Aussi, il convient de distinguer selon que l'on se trouve en espaces urbanisés ou dans les espaces naturels proches du rivage et contigus à l'urbanisation existante :

- dans les espaces urbanisés, constituent des extensions de l'urbanisation les opérations qui étendent ou renforcent de manière significative l'urbanisation des quartiers périphériques ou modifient de manière importante les caractéristiques d'un quartier ([CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or, n° 264315](#));
- dans les espaces non urbanisés, toute construction sera constitutive d'une extension de l'urbanisation et devra par conséquent respecter les critères de fond et de forme énumérés ci-dessous.

3.1 Le principe : l'extension de l'urbanisation doit être limitée, justifiée et motivée

Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation doit respecter un critère de fond, elle doit être limitée, et un critère de forme, elle doit être soit justifiée et motivée dans le PLU, soit conforme au SCoT, SAR ou compatible avec un SMVM, soit autorisée par le préfet de département.

➤ L'extension de l'urbanisation doit être limitée

Afin de déterminer si une extension de l'urbanisation est limitée, il convient d'analyser les critères suivants :

- l'importance des constructions projetées au regard notamment de la surface de plancher créée et du gabarit de la construction. Outre la surface de plancher générée par le projet, les aménagements liés aux constructions projetées seront pris en compte (*CE, 5 avr. 2006, Sté Hauts-de-Saint-Antoine, n° 272004*) ;
- la densité de l'urbanisation existante ;
- la destination des constructions projetées ;
- le secteur d'implantation des constructions projetées.

La jurisprudence retient également, mais plus rarement, les critères liés à la configuration des lieux et aux caractéristiques de la commune.

➤ L'extension limitée de l'urbanisation doit être :

- ✓ soit justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Cette justification figurera dans le rapport de présentation du PLU. Il conviendra pour l'auteur du PLU d'explicitier le parti d'urbanisme sur ces secteurs et de préciser les raisons qui conduisent à urbaniser un secteur plutôt qu'un autre. Ces éléments seront ensuite traduits dans le règlement qui identifiera les secteurs pouvant être étendus et garantira une extension limitée.

- ✓ soit conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional³ ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. Dans ce cas, le PLU justifiera de manière habituelle l'extension de l'urbanisation sans se référer obligatoirement aux critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Si la compatibilité peut se définir comme une obligation de non contrariété, la conformité suppose une stricte identité avec la norme supérieure.

Pour les SCoT comportant un chapitre individualisé valant SMVM, il s'agira d'une obligation de conformité.

- ✓ soit autorisée par le préfet de département.

Lorsque le PLU ne motive ni ne justifie l'extension limitée de l'urbanisation (*CAA Bordeaux, 29 avril 1999, SA Sodifront, n° 95BX01718*), et que ni le SCoT (ou SAR dans les régions d'outre-mer ou le schéma d'aménagement de la Corse) ni le SMVM ne l'ont prévu, alors l'accord du préfet doit être obtenu selon la procédure suivante :

3 La notion de schéma d'aménagement régional au sens du L.121-13 ne renvoie pas aux seuls schémas d'aménagement régional des régions ultra-marines mais également à la définition initiale des schémas d'aménagement régionaux : "Les schémas régionaux d'aménagement ont été institués dans des régions à statut particulier du fait de leur éloignement géographique ou de leur insularité (DOM et Corse) ou de leur importance (Ile-de-France) " (Ministère de l'Equipement / DGUHC / IUH, mars 2004).

1. le préfet est saisi pour accord par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, après délibération de l'organe délibérant motivant la demande. Les communes intéressées disposent d'un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord pour donner leur avis.
2. le préfet consulte la commission des sites qui apprécie l'impact de l'urbanisation sur la nature. L'avis de la commission des sites est un avis simple.
3. le préfet donne ou refuse son accord. Dans ce cadre, le préfet doit vérifier la légalité de la décision non seulement au regard des dispositions de l'article L. 121-13, mais aussi au regard des autres dispositions particulières au littoral, comme celles de l'article L. 121-8 ou de l'article L. 121-23 (CE, 7 févr. 2003, secrétaire d'État au logement c/ SNC Empain Graham, n° 223882).
4. en cas de refus du préfet, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme est en situation de compétence liée pour refuser l'autorisation. En cas d'accord du préfet, la décision relative à l'extension limitée est prise par l'autorité compétente.

L'accord du préfet ne peut faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, introduit par voie d'action directe à l'initiative d'un tiers intéressé, mais l'illégalité de l'accord ou du refus d'accord du préfet peut par contre être invoqué, par voie d'exception, à l'appui d'un recours dirigé contre la décision prise par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme (CE, 12 octobre 2001, M. et Mme Eisenchteter, n° 216471). De même, la décision du préfet peut faire l'objet d'un recours direct de la part de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire.

5. le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de l'accord du préfet, c'est à dire qu'il doit éventuellement être révisé ou modifié pour respecter celui-ci.

3.2 Le régime particulier applicable à certains ouvrages

a) Les constructions et aménagements prévus aux articles L. 121-4 et L. 121-5 du code de l'urbanisme

- Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis à la règle d'extension limitée, justifiée et motivée dans les espaces proches du rivage, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative⁴ (CE, 29 décembre 1999, Mautalent, n°197720).

Peuvent notamment être regardés comme des équipements nécessaires au fonctionnement du service public portuaire "les entrepôts et terre-pleins destinés à accueillir les marchandises déchargées des navires, ou les cuves destinées à recueillir les fluides acheminés par la voie maritime ainsi que les bâtiments nécessaires au fonctionnement des services publics portuaires, y compris lorsqu'ils sont construits et exploités par des personnes privées" (Avis n° 382669 de la section des travaux publics

4 Plus généralement, les ouvrages visés par cette disposition ne sont pas soumis aux dispositions de l'ensemble du chapitre Ier du titre II du Livre Ier du code de l'urbanisme relatif aux "dispositions particulières au littoral", lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative.

du Conseil d'Etat du 14 avril 2009).

- A titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées, sous réserve de l'accord des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, par dérogation à la règle d'extension limitée, justifiée et motivée de l'urbanisation des espaces proches du rivage⁵ (voir la [note du MEEDDAT du 26 janvier 2009](#), à l'attention des préfets de région, relative à la loi littoral et à la construction ou l'extension de stations d'épuration sur le territoire des communes littorales).

b) Aux reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L.111-15 du code de l'urbanisme

L'article **L. 111-15** du code de l'urbanisme dispose que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

CONTACT

DGALN/DHUP/ Sous-direction de la qualité du cadre de vie [QV]

Bureau de la législation de l'urbanisme[QV4]

littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

tél. : 01 40 81 98 35

⁵ Et plus généralement par dérogation à l'ensemble des dispositions du chapitre 1er du titre II du Livre 1er relatif aux "dispositions particulières au littoral".