

Les espaces remarquables et caractéristiques du littoral

L'article **L. 121-23** du code de l'urbanisme dispose que les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Ces espaces sont donc inconstructibles, seules quelques exceptions, limitativement énumérées, étant prévues.

La protection des espaces remarquables et caractéristiques du littoral est très large, dépassant les autorisations d'occupation et d'utilisation du sol (1). L'appréciation par le juge du respect des prescriptions de l'article **L. 121-23** du code de l'urbanisme passe par un raisonnement en deux temps : le juge apprécie d'abord le caractère remarquable ou non de l'espace considéré (2) ; il vérifie ensuite si le zonage retenu ou l'aménagement autorisé est au nombre de ceux admis dans les espaces remarquables et caractéristiques (3).

1. Champ d'application

L'article **L. 121-23** s'applique sur l'intégralité du territoire de la commune littorale, nonobstant tout critère de proximité du littoral ([CE, 27 septembre 2006, Cne du Lavandou, n° 275923](#)).

De plus, l'article L. 121-23 s'applique à tous les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols. Sont notamment concernés les actes suivants :

- x les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, POS, carte communale, PAZ, PSMV) ;
- x les certificats d'urbanisme ;
- x les autorisations d'urbanisme : permis de construire ([CE, 29 juin 1998, Chouzenoux, n° 160256](#)), permis d'aménager et déclaration préalable. Les autorisations de coupe et abattage d'arbres présentées au titre de l'article **L. 421-4** du code de l'urbanisme et soumises à déclaration préalable doivent respecter les dispositions de l'article L. 121-23 ([CE, 6 février 2013, Commune de Gassin, n° 348278](#)) ;
- x les déclarations d'utilité publique ([CE, 10 décembre 2001, Commune de Queven, n° 218331](#)) ;
- x les autorisations de défrichement prévues par le code forestier ([CE, 11 mars 1998, Ministre de l'agriculture et du développement rural c/ M. Pouyau, n° 144301](#)) ;
- x les décisions d'utilisation du domaine public maritime :
 - les concessions de plage ([CE, 12 mars 2007, Ministre des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer c/ association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez, n° 289031](#)) ;
 - les autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime ;

- les concessions d'utilisation du domaine public maritime ;
 - les zones de mouillage d'équipements légers ;
- x des autorisations au titre de la loi sur l'eau : un arrêté préfectoral autorisant, au titre de la loi sur l'eau, la création d'un port de plaisance ([CE, 30 décembre 2002, Commune de Six-Fours-les-Plages, n° 245621](#)).

2. Identification des espaces remarquables

Sont considérés comme des espaces remarquables, les espaces notamment mentionnés aux articles **L. 121-23** et **R. 121-4** qui constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral ou sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique.

Le deuxième alinéa de l'article **L. 121-23** dispose qu'un "décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, **comportant notamment**, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves".

Les articles **L. 121-23** et **R. 121-4** n'ont pas pour objet et ne doivent pas avoir pour effet d'imposer aux documents et décisions d'urbanisme de protéger l'ensemble des dunes et landes cotières, l'intégralité des forêts côtières, etc. En revanche, les espaces qui correspondent à la définition globale des espaces littoraux sensibles doivent être intégralement protégés, dès lors qu'ils présentent un caractère remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, ou qu'ils sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique.

Espaces mentionnés à l'article L. 121-23	Espaces mentionnés à l'article R. 121-4
les dunes et les landes côtières les plages et lidos	les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci
les forêts et zones boisées côtières	les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares
les îlots inhabités	les îlots inhabités
les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps	les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps
les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés	les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés

	les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants
	les espaces délimités pour conserver les espèces en application de <u>l'article 4</u> de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976
les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages	les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages
	les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la <u>loi n° 60-708 du 22 juillet 1960</u>
	les réserves naturelles instituées en application de la <u>loi n° 76-629 du 10 juillet 1976</u>
	les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables
dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves	les récifs coralliens, les lagons et les mangroves en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte

La jurisprudence a progressivement dégagé des critères permettant de qualifier un espace de remarquable au sens de l'article **L. 121-23** du code de l'urbanisme.

Tout d'abord, la qualification d'espaces remarquables ne devant s'appliquer qu'aux espaces naturels les plus remarquables, les zones urbanisées ou altérées par l'activité humaine ne peuvent être qualifiées d'espaces remarquables et caractéristiques au titre de l'article L. 146-6 (CE, 29 juin 1998, n° 160256).

Par ailleurs, le juge est particulièrement sensible :

- à l'existence d'une protection au titre d'une autre législation ; à titre d'exemple, une attention particulière doit être portée aux sites classés ou inscrits, dont les parties naturelles sont présumées constituer des espaces remarquables (CE, 13 novembre 2002, Cne de Ramatuelle, n° 219034) ;
- à la rareté et la fragilité du site (pour un exemple : CE, 11 mars 1998, n° 144301, s'agissant d'une zone boisée dont l'intérêt écologique tient à la fois à son aspect paysager, aux espèces végétales rares qu'elle recèle et à son rôle de protection de la bande littorale de l'étang, et qui présente une grande *fragilité* biologique) ;

- à sa spécificité (pour un exemple : [CE, 28 juillet 1998, n° 158543 160965](#), concernant un espace compris entre la dune littorale et les agglomérations de Labenne et Ondres, qui se compose, notamment, de dunes boisées et de dépressions humides traversées par les canaux du Boudigau et de l'Anguillère et abrite dans ces dépressions humides une faune et une flore caractéristiques de la forêt hygrophile du littoral landais, qui présente une grande fragilité biologique).

En outre, pour déterminer si les exigences posées par l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme (caractère remarquable, maintien des équilibres ou intérêt écologique) sont réunies, il est essentiel de tenir compte du classement de l'espace considéré en tant que, notamment :

- ZNIEFF ou zone Natura 2000 ([CE, 14 novembre 2011, n° 333675](#)) ;
- ZICO ;
- réservoirs de biodiversité identifiés par les schémas régionaux de cohérence écologique ;
- espaces naturels sensibles du département ;
- espaces acquis et affectés par le Conservatoire du littoral ;
- sites RAMSAR ;
- forêts de protection.

3. Règles applicables

3.1 Le principe :

Concernant les espaces remarquables, c'est le principe d'interdiction de construire qui prévaut. Par conséquent, un plan local d'urbanisme devra classer les espaces remarquables et caractéristiques en zone A ou N dont le règlement interdira toute construction ou installation, exception faite de celles autorisées au titre de l'article **R. 121-5** du code de l'urbanisme.

3.2 Les exceptions

Cette interdiction ne s'applique pas :

a) aux aménagements légers

Des aménagements légers peuvent être implantés dans les espaces remarquables et caractéristiques, lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. L'article **R. 121-5**, précisé par la [circulaire UHC/PS1 n° 2005-57 du 15 septembre 2005](#) relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret no 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme¹, fixe la liste des aménagements légers autorisés et les modalités de leur réalisation.

1 La circulaire est accessible en cliquant sur le lien suivant : <http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO200518/A0180098.htm>

La **loi pour l'accès du logement et un urbanisme rénové** du 24 mars 2014 a précisé les modalités de réalisation de ces aménagements. Leur réalisation doit ainsi être précédée d'une **enquête publique** prévue au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement lorsque ces aménagements entrent dans le champ d'application de cette enquête. Lorsque ce n'est pas le cas, l'implantation de ces aménagements légers doit faire l'objet d'une **mise à disposition du public** pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations. Les observations recueillies doivent être enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition².

Liste des aménagements légers mentionnés par l'article R.121-5	Précisions de la circulaire du 15 septembre 2005
a) Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux :	Les espaces remarquables peuvent être ouverts au public. En l'absence d'équipements liés à l'accueil du public, une fréquentation inorganisée peut entraîner une dégradation du lieu.
les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés	
les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public	tel que bancs, poubelles, panneaux d'information et de signalisation
les postes d'observation de la faune	
les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public	Ces équipements doivent être démontables. Cette obligation ne signifie pas que ces équipements devront être démontés tous les ans. Les sanitaires et les postes de secours pourront, par exemple, être maintenus sur les sites d'une année sur l'autre, à condition que cela n'entraîne pas de rajouts successifs pouvant conduire à un « durcissement » de l'équipement. Par ailleurs, la notion de « retour à l'état naturel du site » implique que les éventuelles fondations puissent, si nécessaire, disparaître de manière que le site puisse retrouver son aspect antérieur à la construction d'un point de vue paysager. Ces équipements doivent justifier que leur implantation est indispensable en raison de l'importance de la fréquentation du public. Il conviendra donc de vérifier que l'équipement ne peut être implanté hors de l'espace remarquable, ou simplement à proximité.

² Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme

<p>b) Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible</p>	<p>De nombreux problèmes sont posés en espaces remarquables par le stationnement anarchique et sauvage, très destructeur sur des milieux fragiles. Afin de résorber ce phénomène, et pour les espaces confrontés à un réel problème de stationnement sauvage, les aires de stationnement sont autorisées de manière très encadrée.</p> <p>Ainsi, ces aires pourront être autorisées si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - elles sont indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation des espaces et n'entraînent pas d'accroissement des capacités de stationnement ; - aucune autre implantation n'est possible. Il convient de démontrer qu'une implantation en dehors de l'espace remarquable n'aurait pas d'effet dissuasif sur le stationnement sauvage ; - elles ne sont ni cimentées ni bitumées ; - elles font l'objet d'un aménagement paysager, de telle sorte que le stationnement n'altère pas le caractère remarquable de l'espace. <p>Préalablement à leur autorisation, toutes les aires de stationnement situées dans les espaces remarquables sont soumises à enquête publique, sans condition de seuil.</p>
<p>c) La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques</p>	
<p>d) A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :</p>	
<p>- les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 mètres carrés de surface de plancher</p>	
<p>- dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;</p>	

<p>e) Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement</p>	
--	--

Le Conseil d'Etat a ajouté à cette liste les équipements liés à la lutte contre l'incendie, qui peuvent donc être autorisés au titre de l'article **R. 121-5** du code de l'urbanisme, sous réserve qu'ils présentent un caractère léger et soient strictement nécessaires à cette fin (*CE, 06 février 2013, n° 348278*).

b) dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des deltas mentionnées à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, à l'atterrage des canalisations et leurs jonctions

L'article **L. 121-17** vise explicitement, dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des deltas mentionnées à l'article **L. 321-2** du code de l'environnement, l'atterrage des canalisations et leurs jonctions, lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article **L. 121-4** du code de l'énergie, et dès lors que les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental³.

La réalisation de ces installations est soumise à enquête publique, réalisée selon les modalités définies au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Cette disposition a pour objectif de permettre, d'une part, le raccordement des installations en mer de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable (éoliennes offshore, hydroliennes ...) et, d'autre part, les interconnexions.

c) aux travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux

La réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

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

Les articles **L. 121-4** et **L. 121-5** du code de l'urbanisme prévoit que ne sont pas soumis à la règle d'inconstructibilité dans les espaces remarquables et caractéristiques :

- 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

³ Pour le détail à l'article 135 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

portuaires autres que les ports de plaisance lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative ;

- à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle (voir la [note 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).

e) 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