

# Club « loi littoral »

## 13 juin 2018

### RNS Amiens



Fédération nationale des SCOT  
22 rue Joubert 75009 PARIS



### 14h00 à 14h30

- Tour de table et brève présentation des SCoT participants

### 14h30 à 17h00

- Point juridique sur les possibles évolutions de la loi littoral dans le cadre des débats parlementaires sur la loi ELAN
- Echanges entre les participants et la DGALN/DHUP/QV4

## Tour de table des participants

- ✓ Brève présentation de son territoire et de l'état d'avancement du SCoT

**Actualités juridiques**  
**suite aux discussions à l'Assemblée Nationale**  
**autour de la loi ELAN**  
*(au 6 juin 2018)*

**Adeline PATUREAU-PROT, DGALN/DHUP/QV4**  
**Nicolas JACQUEL, SCOT de la CA Royan Atlantique**

## Actualités suite aux discussions autour de la loi ELAN

### Vers un assouplissement qui peut régler des situations, sans pour autant déverrouiller tout le système ?

Nous avons évoqué, lors du club de janvier 2018, les débats qui ont eu lieu lors de la proposition de loi relative au « Développement durable des territoires littoraux » (passage Sénat le 31 janvier 2018). Cette proposition n'a pas été suivie par le gouvernement.

En parallèle, les députés ont examiné un certain nombre d'amendements en lien avec les dispositions de la loi littoral dans le cadre du projet de loi ELAN.

Ont été discutées des demandes de modifications qui touchent :

- ✓ Au contenu et au rôle des documents d'urbanisme (SCoT et PLU),
- ✓ A l'application de la loi uniquement sur les parties littorales des communes littorales,
- ✓ A l'augmentation des dérogations possibles au principe de continuité (équipement publics, énergies renouvelables, bâtiments agricoles...),
- ✓ A la possibilité de combler les dents creuses dans les espaces diffus,
- ✓ A la suppression des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

**>> Les diapositives suivantes synthétisent les évolutions probables de la loi littoral suite à la séance publique sur la loi ELAN qui s'est tenue à l'Assemblée Nationale le 6 juin 2018 (en rouge : les amendements proposés et non retenus ; en vert : les amendements retenus et inscrits dans le projet de loi).**



## SCoT et traduction de la loi littoral

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

Article L.121-3 :

*« Le SCoT précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L.121-8, et en définit la localisation ».*

**>> Renforcer la portée du SCoT dans la mise en œuvre de la loi littoral à travers une approche d'ensemble et concertée de la stratégie de développement du territoire. Le SCoT doit mettre en œuvre les prescriptions de la loi littoral. C'est au SCoT qu'incombera l'application des critères d'identification des secteurs urbanisés.**

**Conforter le rôle des documents d'urbanisme, au premier rang desquels le SCoT, pour proposer une déclinaison territoriale des sous-secteurs et principes de la loi littoral. Le choix du SCoT est pertinent pour permettre à la fois la prise en compte des spécificités locales pour préciser les critères d'appréciation des différentes formes urbaines, par exemple l'exigence ou non de lieux de vie collectif pour les villages ou le niveau de densité pour les formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse.**

## SCoT et « parties littorales » des communes

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

L'article L.121-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Les parties littorales des communes littorales sont établies sur la base d'un faisceau d'indices argumentés et concordants tenant à l'ambiance maritime et littorale de l'espace. Sont notamment pris en compte la covisibilité entre le site et la mer, la proximité du rivage, la configuration géographique des lieux et du relief, les caractéristiques littorales du milieu naturel ou de la pratique patrimoniale et culturelle du lieu.* Les parties littorales des communes littorales sont localisées par le SCoT. En application de cette localisation, elles sont délimitées, en comptabilité avec le SCoT, par le PLU de la commune. À défaut de localisation par un SCoT exécutoire et de délimitation par le PLU, les parties littorales sont considérées comme s'étendant à l'ensemble du périmètre administratif de la commune littorale. »

**>> Il est proposé de permettre aux territoires de définir quelles sont les « parties littorales » des communes au sein desquelles les dispositions de la loi littoral doivent s'appliquer.**

L'amendement proposait d'inscrire dans le code de l'urbanisme une grille d'indices visant à établir l'ambiance maritime et littorale de l'espace concerné.

Il revenait au SCoT de localiser ces espaces et de garantir une approche globale et cohérente à l'échelle de territoires élargis. Cette localisation était ensuite déclinée dans les PLU qui avaient, eux, la charge de délimiter « à la parcelle » précisément ces parties littorales.

Ce mécanisme « localisation dans les SCoT / délimitation à la parcelle dans les PLU » reprenait les principes de complémentarité, permettant à chaque niveau de compétence, la prise en compte des particularités tout en garantissant une cohérence globale.

La grille d'indices et le double mécanisme SCoT/PLU permettaient de garantir la pertinence de cette délimitation par les territoires, garantissant l'application de la loi littoral.

## « PLU écran »

Après la première phrase de l'article L.121-7 du code de l'urbanisme, est insérée une phrase ainsi rédigée : « *Les dispositions de la présente sous-section s'appliquent aux documents d'urbanisme. Elles s'appliquent directement aux autorisations d'urbanisme seulement lorsqu'un plan local d'urbanisme n'est pas applicable ou qu'il ne comporte pas les éléments prévus aux articles L.151-4 et L.151-5 relatifs à l'urbanisation du littoral.* »

>> Cet amendement visait à affirmer que le régime d'urbanisation s'imposait en premier lieu aux auteurs des documents d'urbanisme en revenant sur l'interprétation qui a été faite par le Conseil d'État de l'applicabilité directe de la loi littoral.

Affirmer cela redonnait sa cohérence à la hiérarchie des normes d'urbanisme établie par le législateur. Le caractère protecteur du PLU est en effet écorné dès lors que le constructeur doit se préoccuper de l'application directe de normes supérieures censées être intégrées par ce document, et déclinées dans son règlement.

La solution retenue par le Conseil d'État se comprenait à une époque où les documents locaux d'urbanisme étaient largement défailants. Les PLU actuels ou en cours d'élaboration intégrant maintenant la prise en compte du régime d'urbanisation issu de la loi littoral, dans le cadre des SCOT et sous le contrôle des préfets. La situation actuelle conduit de plus à méconnaître le pouvoir d'appréciation laissé aux collectivités territoriales pour adapter l'application du régime d'urbanisation aux spécificités de notre littoral.

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

## Village - Rappel

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

Pour la jurisprudence, un village est une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significative de constructions (Conseil d'Etat, 9 novembre 2015, n°372531).

Ont été qualifiées de « village » :

- ✓ une cinquantaine de constructions groupées desservies par des voies de circulation, présentant une densité significative de constructions (Cour administrative d'appel de Nantes, 28 février 2014, n°12NT01411).
- ✓ une centaine de constructions regroupées de manière dense et continue le long d'une voie communale et des chemins adjacents à cette voie (Cour administrative d'appel de Nantes, 9 mars 2012, n°10NT0191).

Au delà du nombre et de la densité, ces deux derniers exemples montrent que le juge s'attache à vérifier la structuration et la compacité de l'urbanisation. L'existence de voies principales et de voies secondaires est souvent un révélateur de ces deux critères.

## Dents creuses

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

Article L.121-8 :

*« Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivages et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L.121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement et d'implantation de services publics, lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par leur densité et leur caractère structuré.*

*L'autorisation est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.*

*Jusqu'au 31 décembre 2019, lorsque le SCoT n'a pas localisé les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages délimités par le PLU, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées dans ces secteurs avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ».*

## Dents creuses

>> Répondre à la possibilité de densifier les formes urbaines « intermédiaires » entre le village et l'urbanisation diffuse. Dans ces espaces urbanisés, il est possible de combler les dents creuses (et non d'étendre la partie urbanisée).

Les espaces intermédiaires se différencient de l'urbanisation diffuse par :

- ✓ une certaine densité de constructions,
- ✓ un caractère structuré (trame viaire...).

Il n'est donc pas possible de combler les dents creuses des hameaux et des espaces ne présentant pas une certaine densité de constructions et une certaine organisation de la trame viaire.

Le comblement des dents creuses est permis uniquement pour :

- ✓ L'habitat,
- ✓ Les services publics.

Il est interdit s'il :

- ✓ Se situe dans la bande littorale de cent mètres,
- ✓ Se situe dans les espaces proches du rivage,
- ✓ Porte atteinte à l'environnement ou aux paysages,
- ✓ A pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ,
- ✓ Modifie de manière significative les caractéristiques de ce bâti.

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

## Dents creuses

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

>> Les SCOT peuvent d'ores et déjà proposer des critères d'identification des villages et des agglomérations, qui peuvent être densifiés et étendus. Cette disposition leur permet de déterminer les critères d'identification d'« espaces intermédiaires » qui pourront être densifiés (sous conditions). Ces secteurs devront se caractériser par une certaine densité et leur caractère structuré et seront ensuite délimités à la parcelle par le PLU.

Dans l'attente de l'actualisation des documents d'urbanisme, des dispositions transitoires permettant d'apprécier au cas par cas l'opportunité de constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. De telles constructions et installations sont autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

## Energies renouvelables

Article L.121-12 :

Après le mot : « vent », sont insérés les mots : « *et la construction ou l'installation d'équipements de production d'énergies renouvelables à partir de l'irradiation solaire* ».

**>> Les équipements de production d'énergie renouvelable, en particulier les centrales thermiques solaires ou photovoltaïques au sol, constituent une extension de l'urbanisation et doivent respecter l'article L.121-8 du code de l'urbanisme. Cette disposition contraint fortement leur développement.**

L'article L.121-12 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance du 23 septembre 2015, permet aux projets d'implantation d'éoliennes de déroger au principe d'extension de l'urbanisation en continuité des zones urbaines, sous certaines conditions.

Il était proposé d'élargir les dispositions de l'article L.121-12 applicables à l'éolien aux centrales solaires, afin de permettre leur implantation en discontinuité de l'urbanisation, notamment sur des espaces artificialisés par l'homme, tels que d'anciennes décharges réhabilitées, d'anciennes carrières ou des sites militaires désaffectés, sous réserve de : ne pas porter atteinte à l'environnement, ou aux sites et paysages remarquables, ne pas être en covisibilité avec la mer, n'être implantés qu'après délibération favorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée par l'ouvrage, et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

## Bâtiments agricoles

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

Article L.121-10 :

*« Par dérogation aux dispositions de l'article L.121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles et forestières peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter une atteinte à l'environnement ou aux paysages. Le changement de destination de ces constructions et installations est interdit. »*

**>> Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles traditionnelles, est un enjeu majeur pour concilier la vitalité des territoires et le cadre paysager et littoral. A l'heure actuelle, il est possible d'implanter en discontinuité de l'urbanisation les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées, en dehors des espaces proches du rivage et avec l'accord du préfet après avis de la CDNPS.**

**Il est proposé de permettre l'installation de constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières, en discontinuité et hors des espaces proches du rivage, après accord du préfet, après avis de deux commissions : la CDNPS et de la CDPENAF, ce qui permet de vérifier la nécessité de cette construction au regard de l'activité agricole et son impact paysager. Par ailleurs, les changements de destination sont explicitement prohibés.**

Les positions exprimées sont celles issues des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Loi ELAN

## Hameau nouveau intégré à l'environnement

A l'article L.121-8 du code de l'urbanisme, après les mots « *et villages existants,* » sont supprimés les mots « *, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».

>> **Suppression de la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » qui ne présente pas de réalités concrètes sur le terrain et dont le sens juridique est imprécis.**

# Merci de votre attention et de votre participation !

La prochaine réunion du club est prévue :  
2 octobre 2018, à Paris

Pour les SCoT membres de la fédé, l'assemblée générale se tiendra  
à partir de 17h30 en salle...