

Les dispositions particulières au littoral et à ses territoires

Les littoraux sont des **zones dynamiques et attractives** à différents points de vue : **tourisme, échanges, qualité de vie...** Mais il s'agit aussi des **lieux fragiles** nécessitant d'être protégés face à une **anthropisation croissante**.

1. Cadre législatif et réglementaire

1.1 Textes européens et/ou nationaux

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

Décret d'application n°89-694 du 20 septembre 1989 modifié par la **loi d'orientation agricole n°99-574 du 9 juillet 1999**

Loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) n°2018-1021 du 23 novembre 2018

1.2 Politiques publiques

Les zones littorales nécessitent une politique spécifique **d'aménagement, de protection et de mise en valeur** axée sur les dispositions suivantes :

1° L'extension de l'urbanisation se réalise en **continuité des agglomérations et villages existants** (article L121-8) ;

2° Dans les **espaces proches du rivages (EPR)**, l'urbanisation doit être limitée (article L121-13) ;

3° Le PLU(i) délimite des **secteurs déjà urbanisés** autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCOT.

4° En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont **interdites sur une bande littoral de 100 m** depuis la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux (article L121-16).

2. Application dans le PLU(i) et principes fondamentaux de la Loi Littoral



2.1 Rapport de présentation

Pour mettre en œuvre le projet de PLU(i), **la loi Littoral apporte un cadre adapté à la planification** : la protection, la gestion et les **principes d'aménagement** sont posés. C'est ce qui permet la pérennité des projets d'aménagement et d'urbanisation. Ces principes apportent une **sécurité juridique aux autorisations d'occuper le sol**, dans la mesure où ils motivent les choix stratégiques de la commune, dans le respect des dispositions de la loi et des orientations de la jurisprudence.

Ils permettent de prévoir le **renouvellement des espaces déjà urbanisés, les extensions d'urbanisation et les implantations d'activités économiques**, en tenant compte des **capacités** de chaque commune ou groupement de communes à accueillir des populations et des activités nouvelles.

Ils créent les **conditions du développement** à partir des grands principes d'aménagement et des choix politiques. Ils assurent la **protection des espaces naturels** ainsi que l'équilibre général entre protection et développement.

Les principes fondamentaux de la Loi Littoral a retrouvé dans le rapport de présentation du projet de PLU(i) (liste non exhaustive, se référer au règlement) :

Objectif du législateur	Principe associé
Limiter le mitage du littoral	Extension de l'urbanisation en continuité d'espaces urbanisés (cf. 2.1.1 et 2.1.2)
Maîtriser l'urbanisation près du rivage	Extension limitée et justifiée des espaces proches du rivage (cf. 2.1.3)
Préserver les espaces les plus sensibles	Inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres (cf. 2.1.4)
	Inconstructibilité des espaces remarquables du littoral
Eviter 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

Le rapport de présentation du projet de PLU(i) devra expliciter en quoi il prend en compte les enjeux de la Loi Littoral.

2.1.1 Continuité de l'urbanisation

L'urbanisation doit se réaliser en continuité des agglomérations et villages existants (article L.121-8).

Dans le secteur du littoral, le document d'urbanisme s'attachera particulièrement à la lutte contre l'étalement urbain et le mitage.

Définition d'une agglomération :

L'agglomération se définit comme un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante, comprenant un centre-ville ou un bourg, des quartiers de densité moindre, ainsi qu'une continuité dans le tissu urbain.

Définition d'un village :

Le village s'organise autour d'un noyau traditionnel. Le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou qu'il a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité ou encore des services publics

La loi ELAN a prévu une période transitoire pendant laquelle des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (HNIE) peuvent être délimités dans les SCOT et dans les PLU(i) dont la révision, la modification, ou la mise en compatibilité a été approuvée avant le 31 décembre 2021 (article 42 de la loi ELAN).

2.1.2 Délimitation de secteurs déjà urbanisés

L'article L.121-8 du Code de l'urbanisme stipule que le PLU(i) délimite **des secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages** identifiés par le SCOT.

Dans ces secteurs, **les constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale des 100 mètres et des EPR**, à des fins exclusives :

- D'amélioration de l'offre en **logement** ;
- D'amélioration de l'offre en **hébergement** ;
- D'implantation de **services publics**.

Ces secteurs déjà urbanisés peuvent se distinguer selon :

- La **densité** de l'urbanisation ;
- La **continuité** des constructions ;

Lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative le bâti.

- La structuration par des **voies de circulation et des réseaux** d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence **d'équipements** ou de lieux collectifs.

Seul le comblement des dents creuses est donc autorisé dans ces secteurs

Par ailleurs, les autorisations d'urbanisme dans ces secteurs sont soumises pour avis à la Commission Départementale de la Nature des Sites et des Paysages (CDNPS). Elles sont refusées lorsque les constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. Néanmoins et selon l'article 42 II 2° de la Loi Elan, il peut être recouru après avis de la CDNPS « *A la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L.153-45 à L.153-48 du même Code afin de **modifier** le contenu du plan local d'urbanisme pour la mise en œuvre du deuxième alinéa de l'article L.121-8 dudit Code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021* ».

Pourront être admises en discontinuité de l'urbanisation :
- les constructions ou installations **nécessaires aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines** avec l'accord de l'autorité administrative de l'État, après avis de la CDNPS et de la CDPENAF.

2.1.3 Les Espaces Proches du Rivage (EPR) (articles L.121-13 à L.121-15 du Code de l'urbanisme)

L'extension limitée de l'urbanisation dans les **EPR** est justifiée et motivée selon des critères liés :

- à **la configuration des lieux** ;

- ou à **l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau**.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCOT ou d'un schéma d'aménagement régional, ou compatible avec celles d'un SMVM.

2.1.4 La bande des 100 mètres (Article L.121-16 du Code de l'urbanisme)

Les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 mètres minimum à compter de la limite haute du rivage.

En vertu de **l'article L.121-17** du Code de l'urbanisme, cette disposition n'est pas applicable :

- Aux constructions ou installations **nécessaires à des services publics** ou à des **activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau** ;

- A l'atterrage des **canalisations et à leurs jonctions**, lorsque ces équipements sont nécessaires à l'exercice des missions de service public (définies à l'article L.121-4 du Code de l'énergie), ou à l'établissement de réseaux ouverts au public de **communication électronique**.

Définition de la limite haute du rivage :

Elle permet de délimiter le domaine public maritime naturel et est définie comme la limite des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles. Le domaine public maritime, et donc la limite haute du rivage, est délimité dans les conditions prévues aux articles R.2111-5 à R.2111-14 du Code général de la propriété des personnes publiques. La délimitation est constatée par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État si l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête est défavorable

2.1.5 Les espaces remarquables ou caractéristiques des littoraux et milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques (Articles L.121-23 à 26 et R.121-4 du Code de l'urbanisme)

Le PLU(i) doit préserver **les espaces terrestres et marins, les sites et paysages remarquables** ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, ainsi que les **milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques** (L.123-3 du Code de l'urbanisme).

Ces espaces résultent d'un inventaire se basant sur le croisement :

- D'une liste exhaustive de milieux ou espaces (article R.121-4 du Code de l'urbanisme) : dunes, landes côtières, plages, lidos, forêts et zones boisées proches du rivage, îlots inhabités, marais, parties naturelles des sites inscrits ou classés...

- D'une argumentation cohérente, explicite, fiable et pédagogique permettant de qualifier les espaces comme : sites ou paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral ou nécessaires au maintien des équilibres biologiques présentant un intérêt écologique.

Dans les espaces remarquables ou caractéristiques des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, **seuls des aménagements légers peuvent être implantés** lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. **Enfin, ils ne doivent pas porter atteinte au caractère remarquable du site (article L.121-24 du Code de l'urbanisme ; liste limitative des aménagements légers à l'article R.121-5).**

Une enquête publique ou une mise à disposition du public, ainsi que l'avis de la CDNPS, sont prévus pour ces aménagements légers aux articles L.123-2 du Code de l'environnement, L.121-24 et R.121-6 du Code de l'urbanisme.

2.1.6 La notion de capacité d'accueil (Article L.121-21 du Code de l'urbanisme)

Il s'agit de l'estimation de la capacité du territoire à intégrer une croissance en termes :

- De **population** saisonnière et permanente, notamment en matière de logement, d'équipement et de services ;
- D'**activités économiques** et d'emplois ;
- De **réseaux** d'assainissement et d'eau potable, **d'infrastructures**, notamment de transport répondant aux besoins de déplacement de la population résidente et saisonnière.

Cette estimation nécessite que soient prise en compte dans le projet de PLU(i) :

- Les **coûts**, et en particulier les coûts de fonctionnement pour la collectivité en tenant compte de sa capacité financière ;
- L'incidence des **risques** naturels et technologiques ;
- La fragilité des **espaces naturels** et les conditions de leur fréquentation par le public ;
- Le fonctionnement des **écosystèmes** ;
- Les besoins de préservation des **espaces agricoles et maritimes** ;
- Les **capacités** des milieux et les ressources locales (eau potable, assainissement...).

Il est particulièrement important, **pour faire un choix raisonné en termes de développement**, de **déterminer la capacité d'accueil des secteurs urbanisés et à urbaniser** dans les territoires à forte pression. C'est une question qui se pose aussi bien au niveau local (par exemple, les EPR), qu'au niveau communal et intercommunal (notamment au regard des politiques d'équipement et d'habitat).

À renseigner	Espace communal		Dont EPR	
	Existant	Nouvelle capacité	Existant	Nouvelle capacité
Surfaces constructibles				
Nombre de logements				
Emplacements de campings				
Autres hébergements				
Habitants permanents				
Fréquentation au 15 août				

2.2 PADD

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable exprime les orientations générales poursuivies en matière d'aménagement du territoire et justifie de la cohérence de l'ensemble du projet. Ainsi, le PADD devra expliciter en quoi il prend en compte les enjeux de la Loi Littoral.



2.3 Le règlement



Les parcs et espaces boisés significatifs : Article L.121-27 du Code de l'urbanisme

Le PLU(i) doit **classer en espaces boisés**, au titre de l'article **L.113-1** du Code de l'urbanisme, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs du territoire après avis de la CDNPS.

Sont significatifs les espaces présentant un **intérêt paysager, un équilibre biologique, et/ou un intérêt écologique.**

Le PLU(i) peut classer comme espaces boisés les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou des réseaux de haies, ou des plantations d'alignement.

Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (L.121-10 du Code de l'urbanisme) :

Par dérogation à l'article L121-8, le règlement du PLU(i) peut autoriser dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines. Le changement de destination de ces constructions et installations est interdit.

Les coupures d'urbanisation : Article L.121-22 du Code de l'urbanisme

L'intérêt de **maintenir des coupures d'urbanisation dans les communes littorales** est multiple : elles permettent une aération et une structuration du tissu urbain, elles peuvent remplir des fonctions récréatives ou contribuer au maintien et au développement d'activités agricoles. Elles contribuent aux équilibres écologiques de la biodiversité et permettent le maintien d'un paysage naturel caractéristique.

La loi pose le principe selon lequel le PLU(i) doit **prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation**. L'objectif principal est de maintenir des espaces ouverts, ainsi qu'un rapport à la mer et aux paysages, tout en **évitant la construction d'un front urbain continu**.

Ces coupures ne sont pas définies dans le Code. Toutefois, elles se caractérisent par :

- Des séparations des espaces urbanisés présentant des caractéristiques naturelles et/ou agricoles ;
- Une homogénéité physique ;
- Une autonomie de fonctionnement d'une étendue suffisante pour en permettre la gestion et en assurer la pérennité.

L'assainissement : Articles L.1331-13 du Code de la santé publique

Concernant les communes mentionnées à l'article L.321-2 du Code de l'environnement (soit les communes littorales) :

→ Les zones d'urbanisation futures ne peuvent être urbanisées que **sous réserve de l'existence** ou du début de réalisation d'un **équipement de traitement et d'évacuation des effluents** des futures constructions, installations et aménagements. A défaut, elles ne peuvent être urbanisées que si le règlement de la zone précise que les autorisations d'occupation du sol ne pourront être délivrées pour les constructions, installations ou aménagements susceptibles d'être à l'origine d'effluents seulement sous réserve de la mise en place d'un **dispositif d'assainissement autonome adapté** au milieu et à la quantité des effluents.

Le libre accès au public : Article L.121-7 du Code de l'urbanisme

La loi pose le principe selon lequel « *les opérations d'aménagement admises à proximité du rivage organisent ou préservent le libre accès du public à celui-ci* »

→ L'accès est libre et gratuit.

Le schéma d'aménagement de plage : Articles L.121-28 et 29

« *Afin de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant le 5 janvier 1986, une commune ou, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent peut établir un schéma d'aménagement.* »

Les campings :

Article L.121-9

« L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme. »

Les nouvelles routes :

Article L.121-6 du Code de l'urbanisme

Les créations de **nouvelles routes** sur les plages, cordons lagunaires, les dunes et les corniches sont interdites. Il en va de même pour les nouvelles routes de transit dans une bande de 2 km du rivage.

Il existe une **possibilité de dérogation** après avis de la CDNPS pour des motifs liés à la **configuration des lieux ou à l'insalubrité**.

Dans le cas de l'existence d'un SCOT approuvé exerçant le rôle de **document d'urbanisme intégrateur** vis-à-vis des **normes supérieures**, le PLU(i) démontrera sa compatibilité avec celui-ci. 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 de la loi Littoral**.

Dans la bande des 100 mètres, l'aménagement des routes est interdit, sauf si celles-ci sont **nécessaires au fonctionnement des services publics**, ou à des **activités économiques** exigeant la proximité immédiate de l'eau.

La loi Littoral et les autorisations d'urbanisme :

Par un arrêt en date du 31 mars 2017 (*CE, 31 mars 2017, n° 392 186*) le Conseil d'État rappelle que la loi Littoral est directement opposable aux autorisations d'urbanisme, et ce même en présence d'un PLU.

Liste des communes des Pyrénées-Orientales soumises à la loi Littoral :

Argelès-sur-Mer
Banyuls-sur-Mer
Le Barcarès
Canet-en-Roussillon
Cerbère
Collioure
Elne
Port Vendres
Saint-Cyprien
Saint-Hippolyte
Saint-Laurent-de-la-Salanque
Sainte-Marie
Saint-Nazaire
Salses-le-Château
Torreilles

4. Base de données

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-lamenagement-la-protection-et-la-mise-en-valeur-du-littora#e7>