

## CHRONIQUES

- Acte I – Le décret du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice et du code de l'urbanisme, ou la réforme avant la réforme! ..... 71
- Acte II – La réforme du contentieux d'urbanisme après la loi ELAN, suite et fin? ..... 74
- Christine Wiels
- Les modifications apportées par la loi ELAN aux dispositions d'urbanisme particulières au littoral ..... 79
- Jean-François Rouhaud
- Le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ..... 84
- Fanette Akoka
- La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte ..... 91
- Thomas Thuillier

## JURISPRUDENCE

### Opérations d'aménagement urbain

- La déclaration d'utilité publique d'une opération prévue sur une zone d'urbanisation future du PLU est-elle possible avant la modification ou la révision de ce dernier nécessaire à sa réalisation? ..... 96  
CE (6/5 CHR) 5 décembre 2018, *SPL Territoire 25 et ministre de l'Intérieur*, n°s 412632 et 413380  
Conclusions Louis Dutheil de Lamothe

### Lotissements

- L'article L. 442-10, en tant qu'il permet la modification d'un cahier des charges de lotissement, est-il conforme à la Constitution? ..... 102  
CE (1/4 CHR) 18 juillet 2018, *Pettiti*, n° 421151  
Cons. const. QPC 19 octobre 2018, n° 2018-740  
Conclusions Charles Touboul

### Autorisations d'occupation du sol

- Le juge doit-il porter une appréciation sur l'étude préalable, requise par un plan de prévention des risques, destinée à éclairer la conception du projet de construction? ..... 114  
CE (2/7 CHR) 25 octobre 2018, *Commune de Montreuil*, n° 412542  
Conclusions Sophie Roussel

- Les dispositions du code de l'urbanisme régissant l'installation des résidences mobiles de loisirs et des caravanes sont-elles applicables à l'habitat permanent de gens du voyage? ..... 120  
CE (1/4 CHR) 9 novembre 2018, *M. Allait et Mme Fustemberg*, n° 411010  
Conclusions Rémi Decout-Paolini
- Peut-il y avoir autorisation tacite lorsque, sur injonction du juge, l'administration réexamine une demande de permis de construire? ..... 125  
CE (9/10 CHR) 28 décembre 2018, *Association du Vajra Triomphant Mandarom Aumisme*, n° 402321  
Conclusions Anne Iljic
- Comment apprécier la destination d'une construction ancienne délaissée? ..... 132  
CE (6/5 CHR) 28 décembre 2018, *Lugagne-Delpon*, n° 408743  
Conclusions Julie Burguburu
- À quelles conditions deux constructions distinctes forment-elles un ensemble immobilier unique? ..... 136  
CE (10/9 CHR) 28 décembre 2018, *Société Roxim management et autres*, n°s 413955 et 413961  
Conclusions Anne Iljic

# Les modifications apportées par la loi ELAN aux dispositions d'urbanisme particulières au littoral



**Jean-François Rouhaud**  
Avocat, Société d'avocats Lexcap

Dédié essentiellement au logement, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a fait l'objet d'un passage en commission mixte paritaire au cours du mois de septembre 2018. Après un examen par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat, il a définitivement été adopté par la Haute Assemblée le 16 octobre 2018. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a été publiée au *Journal officiel* du 24 novembre 2018.

Parmi les 234 articles de la loi, quatre procèdent à une modification significative des dispositions d'urbanisme particulières au littoral<sup>1</sup>. Le Sénat considère qu'il « *s'est fait le relais des demandes des élus de communes littorales et rurales, dans l'objectif, non pas de détricoter la loi Littoral, ou la réglementation des constructions en milieu rural, mais de trouver un équilibre entre protection des sites et développement des territoires* »<sup>2</sup>. Saisi des principales dispositions modifiant le droit de construire dans les zones littorales<sup>3</sup>, le Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution par une décision du 15 novembre 2018<sup>4</sup>.

Certaines modifications introduites par la loi ELAN ont un objet ponctuel, notamment celles applicables uniquement en Corse<sup>5</sup> et celles applicables aux « *zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental* »<sup>6</sup>. En dehors de ces situations spécifiques, les dispositions nouvelles modifient essentiellement la règle d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages existants (1 et 3) et, de façon beaucoup plus anecdotique, celle relative à la protection des espaces remarquables (4). La loi ELAN renforce par ailleurs le rôle des schémas de cohérence territoriale (SCoT) (2).

## 1. LE NOUVEAU CONTENU DE LA RÈGLE D'EXTENSION EN CONTINUITÉ DE L'URBANISATION EXISTANTE

La loi ELAN modifie les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme prévoyant que « *l'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les*

*agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Les nouveautés introduites par la loi sont de deux ordres : suppression des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (1.1) et possibilité de construire au sein des espaces déjà urbanisés (1.2), étant précisé que l'entrée en vigueur de cette dernière disposition ne manque pas de susciter des interrogations (1.3).

### 1.1. La suppression des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

La loi supprime purement et simplement la faculté de réaliser une extension de l'urbanisation sous la forme d'un hameau nouveau intégré à l'environnement. Le texte comporte des dispositions transitoires afin d'éviter que cette suppression soit trop brutale.

L'article 42 de la loi prévoit ainsi que les autorisations d'urbanisme accordées avant la publication de la loi, en vertu de la disposition légale supprimée, ne seront pas remises en cause. La loi prévoit également que la suppression des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement n'aura pas d'effet juridique sur les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 mais encore sur les procédures de révision, de mise en compatibilité et de modification des documents d'urbanisme approuvées avant cette même date du 31 décembre 2021. On peut donc dire que la suppression des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ne prendra véritablement effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Cette disposition transitoire est à saluer. Ce n'est en effet qu'à partir de l'année 2014 que le Conseil d'État a fourni une définition des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement permettant aux praticiens et notamment aux élus locaux de traduire cette notion localement. Selon la solution jurisprudentielle fournie, un hameau nouveau intégré à l'environnement est « *une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement, sous forme de la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres, lesquelles constructions constituent un ensemble dont non seulement les caractéristiques, mais aussi l'organisation, s'inscrivent dans les traditions locales* »<sup>7</sup>.

À la suite de cet arrêt, un certain nombre de SCoT et de PLU ont programmé la création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Il arrive en effet que certains espaces ne pouvant être qualifiés de village ou d'agglomération présentent des enjeux importants d'aménagement et nécessitent de devoir y édifier des constructions nouvelles en densification ou en extension. Le sursis accordé au hameau nouveau intégré à l'environnement jusqu'en 2022 devrait permettre de solutionner ces cas qui demeurent néanmoins assez exceptionnels.

## 1.2. La possibilité de construire au sein des espaces déjà urbanisés

La loi prévoit qu'en sus des extensions de l'urbanisation susceptibles d'être autorisées en continuité des agglomérations et villages existants, des constructions et installations peuvent être autorisées « dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages ».

De nombreuses conditions, cumulatives, encadrent ce droit de construire :

- ces secteurs déjà urbanisés devront être identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme ;

- ces secteurs déjà urbanisés devront se situer en dehors de la bande littorale des 100 mètres et en dehors des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau concernés par l'application de la loi Littoral ;

- les constructions et installations susceptibles d'être autorisées dans ces secteurs devront être « à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics » ;

- ces constructions et installations ne devront pas avoir « pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti » ;

- enfin, l'autorisation d'urbanisme accordée pour la réalisation de ces constructions et installations sera soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, la loi précisant que l'autorisation devra être « refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement des paysages ».

L'énoncé de ces différentes conditions permet de penser que l'urbanisation de ces secteurs déjà urbanisés restera limitée.

Cette nouvelle règle a toutefois pour effet d'augmenter le nombre d'espaces au sein desquels des constructions nouvelles pourront être autorisées. En effet, dans son arrêt *Commune de Porto-Vecchio* du 9 novembre 2015<sup>8</sup>, précisant sa décision *Commune du Lavandou* du 27 septembre 2006<sup>9</sup>, le Conseil d'État a jugé que : « Les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages. »

Jusqu'à présent, les constructions pouvaient donc uniquement être autorisées au sein ou en extension des zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions. La loi ELAN élargit la règle en autorisant des constructions nouvelles uniquement à l'intérieur des espaces urbanisés qui, sans être caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, se distinguent néanmoins des zones d'urbanisation diffuse.

Les seules indications que fournit la loi sur ces espaces « déjà urbanisés » sont les suivantes : « Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa 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. » Une telle liste, qui ne semble ni impérative, ni exhaustive, permettra de guider les auteurs des documents d'urbanisme dans leur travail d'identification des espaces déjà urbanisés sur chaque territoire. Ce travail ne sera toutefois pas simple car il s'agira, en pratique, de définir les critères permettant, sur un même territoire, de distinguer :

- les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, à partir desquelles pourront être autorisées des constructions nouvelles en extension et en densification ;

- les secteurs déjà urbanisés, au sein desquels pourront être autorisées des constructions nouvelles en densification uniquement ;

- les zones d'urbanisation diffuse où ne pourront pas être autorisées de constructions nouvelles (sauf celles autorisées par la loi Littoral par exception, comme les constructions agricoles par exemple).

Pour délimiter ces secteurs déjà urbanisés, il est probable que les auteurs des plans locaux d'urbanisme (PLU) seront tentés de se référer au régime juridique des zones urbaines des PLU, dites zones « U », auquel fait référence l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme. La mise en œuvre de ce régime juridique reste toutefois très liée à chaque contexte local et il est bien difficile de dégager des principes d'application précis permettant de guider l'action des collectivités locales. De surcroît, cette problématique est aujourd'hui complexifiée par la mise en œuvre des objectifs de modération de la consommation d'espaces qui, sur de nombreux territoires, conduit à classer en zone A et N certains terrains auparavant classés en zone U pour des motifs non pas liés à la configuration des espaces mais afin de circonscrire la production de logements aux centres-villes et aux centres bourgs<sup>10</sup>.

Quoi qu'il en soit, une telle nouveauté pourrait permettre de faciliter la mise en œuvre des fiches techniques accompagnant l'instruction du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, et plus précisément celle dédiée à l'extension de l'urbanisation en continuité des villages et agglomérations. Cette fiche admet en effet que puissent être autorisées « les constructions situées à l'intérieur des hameaux, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau et que le hameau ne soit pas en réalité une zone d'urbanisation diffuse ».

S'ils s'apparentent réellement à des espaces urbanisés, les hameaux pourront donc être densifiés sous la plus expresse réserve que soient respectées les différentes conditions encadrant cette densification.

## 1.3. L'absence de disposition transitoire en ce qui concerne l'identification, dans les documents d'urbanisme, des espaces déjà urbanisés

Il est important de souligner que la loi ELAN ne comporte pas de dispositions transitoires relatives à l'identification, dans les documents d'urbanisme, des « secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages ». Autrement dit, l'article L. 121-8 du

code de l'urbanisme modifié est applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, soit le 25 novembre dernier.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme existants, l'article 42 de la loi prévoit expressément que le contenu du SCoT et le contenu du PLU pourront être modifiés pour intégrer le contenu de la loi nouvelle selon le régime de la procédure de modification simplifiée. Cette procédure devra faire l'objet d'un avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. La procédure de modification simplifiée doit être engagée avant le 31 décembre 2021.

Pour ces documents d'urbanisme existants, une question importante est de savoir si la densification des espaces déjà urbanisés constitue une obligation ou une simple faculté.

En effet, le nouvel article L. 121-3 du code de l'urbanisme semble faire peser sur les SCoT une obligation : ces documents déterminent les critères d'identification des autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 ainsi que la localisation de ces secteurs.

Toutefois, ce même article L. 121-8 évoque aussi, dans sa nouvelle rédaction, « les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme », tout en précisant que des constructions et des installations « peuvent être autorisées » au sein de ces espaces.

Certains considéreront que cette dernière rédaction signifie simplement que le législateur a entendu permettre l'autorisation des constructions et installations au sein des secteurs déjà urbanisés uniquement si les autres règles d'urbanisme applicables (prospect, aspect extérieur...) sont respectées. L'emploi du verbe « pouvoir » ne dispenserait donc pas les SCoT et les PLU de leur obligation. Mais d'autres penseront que cette obligation dépend uniquement de la volonté de leurs auteurs de la mettre en œuvre ; les documents d'urbanisme déterminent les critères d'identification des autres secteurs déjà urbanisés si leurs auteurs souhaitent y admettre des constructions nouvelles.

Le travail parlementaire n'est pas très éclairant à ce sujet. Les débats évoquent une « possibilité », mais il est difficile de savoir s'il doit être donné une portée juridique à cette formulation. Selon l'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit la nouvelle disposition : « Il est encore proposé de répondre aux demandes relatives à la possibilité de densifier les formes

*urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse, soit la problématique du comblement des "dents creuses" dans des territoires fortement marqués par une urbanisation dispersée. Il s'agit de consacrer un secteur "intermédiaire", entre le village/agglomération et l'urbanisation diffuse, dans lequel une certaine constructibilité est explicitement permise, et d'inscrire cette faculté dans le projet de territoire porté par le SCoT. 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 permettra, demain, de déterminer les critères d'identification d'"espaces intermédiaires" (entre le village et le diffus) qui pourront être densifiés. Par ailleurs, ces secteurs devront se caractériser par une certaine densité et leur caractère structuré et seront ensuite délimités à la parcelle par le PLU »<sup>11</sup>.*

En pratique, il est difficile, juridiquement, pour les documents d'urbanisme et plus particulièrement pour les PLU, de prévoir une interdiction d'édifier des constructions nouvelles, en l'absence de circonstances particulières, au sein d'espaces déjà urbanisés qui, par nature, ont vocation à recevoir un classement en zone urbaine au sens de l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme.

Un certain pragmatisme conduit donc à considérer que les SCoT comme les PLU doivent fixer les critères d'identification des autres secteurs déjà urbanisés et prévoir leur localisation ou leur délimitation.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision, cette appréciation conduit à penser qu'ils doivent sans délai, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, intégrer les nouvelles obligations fixées par la loi.

Une difficulté se posera pour les PLU en cours de révision lorsque ces PLU sont couverts par des SCoT existants qui n'intègrent pas les dispositions de la loi ELAN. La compatibilité du PLU avec le SCoT ne manquera pas de susciter des interrogations, même si le Conseil d'État a récemment apporté un certain pragmatisme à ce sujet<sup>12</sup> en indiquant que cette compatibilité n'oblige pas à « rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier » du SCoT. Enfin, le législateur a prévu, de façon temporaire, la possibilité d'autoriser des constructions et des installations au sein des secteurs déjà urbanisés avant même l'évolution des documents d'urbanisme. Cette faculté est soumise à la condition que ces construc-

tions et installations n'aient pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Cette autorisation est possible jusqu'au 31 décembre 2021, 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.

Là encore, la discussion est permise. Certains pourront considérer que la possibilité d'autoriser des constructions nouvelles au sein des espaces déjà urbanisés, avant même que les SCoT et les PLU aient identifié ces espaces, n'est possible que si les dispositions des PLU en vigueur permettent la délivrance de ces autorisations. Autrement dit, lorsque l'espace en question est inconstructible, la possibilité d'appliquer les nouvelles dispositions de la loi ELAN sera paralysée.

D'autres considéreront qu'en autorisant des constructions nouvelles au sein des espaces déjà urbanisés « non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme », la loi a expressément permis à l'administration de déroger aux dispositions des PLU en vigueur. L'intervention du juge sera probablement encore nécessaire pour clarifier la portée des nouvelles dispositions légales.

## 2. SCOT : NOUVEAU CONTENU... NOUVELLE PORTÉE JURIDIQUE ?

La loi complète par ailleurs l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme afin de conférer aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) une habilitation spécifique relative à la mise en œuvre de la loi Littoral.

Désormais, selon l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme : « Le schéma de cohérence territoriale 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 en résulte que le SCoT doit intégrer un contenu minimum précisant la mise en œuvre des règles d'urbanisme issues de la loi Littoral. Cette idée n'est pas totalement nouvelle car la loi formule déjà des exigences en ce qui concerne le contenu des SCoT, qui obligent ces documents à décliner certains principes de la loi Littoral. À titre d'exemple, selon l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT « détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation

ou la délimitation ». Une telle exigence oblige notamment à identifier les espaces remarquables à protéger au titre de la loi Littoral. La nouvelle habilitation est toutefois spécifique à l'application de la loi Littoral et de portée générale. Elle devrait ainsi obliger les auteurs des SCoT à vérifier que toutes les exigences liées à la mise en œuvre de la loi Littoral sont complètement prises en compte par le document d'urbanisme, à son échelle.

Il faut ajouter, ainsi que cela a déjà été indiqué, que la loi ELAN modifie l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme afin d'assouplir quelque peu la règle d'extension en continuité de l'urbanisation existante. En lien avec cette modification, le législateur a expressément précisé que le SCoT « 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 ».

La loi crée ainsi une obligation nouvelle à l'égard des SCoT littoraux, tendant à ce qu'ils se prononcent expressément sur les villages et les agglomérations situés au sein de leur périmètre. En pratique, une telle démarche est déjà largement répandue. Mais la loi impose, désormais également au SCoT de déterminer les critères d'identification des « secteurs déjà urbanisés » qui sont susceptibles de faire l'objet d'une densification et de définir leur localisation. Aucun SCoT ne procède à cette détermination puisque la règle elle-même est nouvelle. C'est donc principalement sur ce point que les SCoT existants devront être complétés et modifiés.

Au-delà même du contenu du SCoT, cette modification de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme ne manquera pas d'interroger la portée juridique du SCoT. La question qui peut se poser à ce sujet est de savoir si, compte tenu de cette nouvelle habilitation légale, les SCoT pourraient venir faire écran à l'application des dispositions de la loi Littoral aux autorisations d'urbanisme.

La jurisprudence relative aux directives territoriales d'aménagement (DTA) alimentera probablement le débat. En effet, comme le relève Madame le rapporteur public Bretonneau dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2017 SARL Savoie Lac Investissements<sup>13</sup> : « Vous jugez que lorsqu'une DTA fait le choix de préciser les modalités d'application de la loi Littoral à la zone qu'elle régit, alors la loi Littoral et les précisions de la DTA compatibles avec elle forment dans cette mesure un tout indissociable, si bien que ce n'est qu'au prisme de

la DTA que s'apprécie la légalité des autorisations individuelles au regard des prescriptions propres au littoral, dans un rapport de conformité à la DTA. Mais cette solution jurisprudentielle est toute entière déterminée par l'onction donnée par le législateur aux DTA qui, parmi tous les documents d'urbanisme, se sont seules vu conférer le statut de texte d'application de la loi Littoral. »

Désormais, les SCoT bénéficient de cette onction. La solution dégagée pour les DTA pourrait-elle valoir pour les SCoT ? Cela est tout à fait incertain dans la mesure où, s'agissant des anciennes DTA, le dernier alinéa de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme prévoyait expressément que : « Les directives territoriales d'aménagement précisant les modalités d'application du présent chapitre ou, en leur absence, lesdites dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement. » Aucune disposition comparable n'existe en ce qui concerne les SCoT.

La question sera également de savoir si cette nouvelle habilitation tendant à ce que les SCoT déclinent les modalités d'application de la loi Littoral permettra aux élus locaux de traduire plus librement leur parti d'aménagement.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement précité<sup>14</sup> : « Par cette loi de 1986 dont les orientations doivent être conservées, le législateur a défini des principes généraux, qui s'avèrent d'une application différenciée sur le terrain selon la jurisprudence et sans lien avec les documents d'urbanisme qui reflètent pourtant la spécificité et la réalité des territoires.

Ces principes généraux appellent donc une traduction et déclinaison, dans les territoires et le plus en amont possible, à travers les documents de planification. Le rôle de ces derniers est donc essentiel : ils seront facteurs d'une approche d'ensemble et concertée de la stratégie de développement d'un territoire.

Il paraît ainsi important de 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, document intercommunal élaboré à l'échelle du bassin de vie, 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 collectifs pour les villages ou le niveau de densité pour les formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse. »

Parce que le nouvel article L. 121-3 du code de l'urbanisme prévoit que le SCoT détermine « les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés », certains esprits audacieux pourraient s'aventurer à modifier ou à compléter, à l'échelle d'un territoire, la définition des villages et des agglomérations fixée par le Conseil d'État<sup>15</sup>. Le rapport de compatibilité qui existe entre le SCoT et la Littoral y incite<sup>16</sup>. L'absence d'opposabilité de la loi Littoral au PLU en présence d'un SCoT l'encourage également<sup>17</sup>.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue l'opposabilité directe de la loi Littoral aux autorisations d'urbanisme et le rapport de conformité qui existe en la matière<sup>18</sup>. En l'état actuel de la jurisprudence, quel que soit le parti d'aménagement inscrit dans les SCoT et les PLU, les autorisations d'urbanisme devront donc bien continuer à respecter les règles d'urbanisme propres au littoral telles qu'éclairées par la jurisprudence du Conseil d'État. La loi ELAN insuffle donc un esprit nouveau aux SCoT. Il ne faudrait pas qu'elle ait pour effet de placer les élus locaux dans des situations délicates, au stade de la délivrance des autorisations d'urbanisme...

### 3. L'ÉLARGISSEMENT DE LA DÉROGATION À LA RÈGLE D'EXTENSION EN CONTINUITÉ DE L'URBANISATION EXISTANTE

Une modification substantielle est par ailleurs apportée à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme qui prévoit une dérogation à la règle d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages existants.

Jusqu'à la loi ELAN, cette dérogation était limitée aux constructions ou installations « liées aux activités agricoles et forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ». Elle s'accompagnait d'un certain nombre de conditions :

– que le projet soit situé en dehors des espaces proches du rivage,

– que le projet fasse l'objet d'un accord de la part de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites...

L'article 43 de la loi élargit l'objet de cette dérogation puisqu'elle concerne, désormais, toutes les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou cultures marines.

L'article 43 impose par ailleurs de consulter également la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Les conditions anciennes liées notamment à la localisation en dehors des espaces proches du rivage et à l'accord du représentant de l'État sont maintenues, sauf en ce qui concerne les cultures marines qui, bien évidemment, peuvent donner lieu à une dérogation, y compris au sein des espaces proches du rivage (sous réserve toutefois de respecter le régime de la bande des 100 mètres).

Enfin, l'article L. 121-10 du code d'urbanisme est complété par un dernier alinéa qui prévoit que le changement de destination de la construction ou de l'installation autorisée est interdit. Autrement dit, les occupations du sol autorisées en vertu de l'article L. 121-10 du code d'urbanisme ne pourront pas connaître de changement de destination. La difficulté

sera de conserver la mémoire, dans le temps, du cadre juridique en vertu duquel les occupations des sols ont été autorisées, afin de déterminer si la règle d'interdiction du changement de destination s'applique ou non à chacun des projets présentés.

Il faut ajouter que la loi ne comporte pas de disposition transitoire relative à l'entrée en vigueur de cette règle nouvelle. Les projets de PLU en cours d'élaboration ou de révision seraient donc en mesure d'appliquer cette règle dès l'entrée en vigueur de la loi, étant précisé qu'une telle dérogation n'est pas une obligation mais une simple faculté à la portée des collectivités publiques.

#### 4. UNE MODIFICATION PONCTUELLE AU RÉGIME DES ESPACES LITTORAUX REMARQUABLES

Enfin, la loi modifie les dispositions de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme prévoyant que des aménagements légers peuvent être implantés au sein des espaces littoraux remarquables et renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de lister ces aménagements légers.

D'une part, alors que le Conseil d'État a eu l'occasion de juger que le décret annoncé par l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme fixe une liste qui n'est pas limita-

tive<sup>19</sup>, la nouvelle rédaction de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme prévoit expressément que la liste fixée par décret en Conseil d'État est exhaustive.

D'autre part, alors que l'actuel article L. 121-24 du code de l'urbanisme prévoit que ces aménagements légers doivent être nécessaires « à la gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public », la nouvelle rédaction retenue par la loi ajoute que ces aménagements légers ne devront pas porter « atteinte au caractère remarquable du site », ce qui ne semble pas d'une incidence pratique importante. Enfin, la loi prévoit que les aménagements programmés au sein des espaces littoraux remarquables sont soumis à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

En pratique, il convient d'attendre le décret à paraître afin de mesurer si cette réécriture de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme constitue une réelle évolution des aménagements légers susceptibles d'être autorisés au sein des espaces littoraux remarquables. Dès lors que la loi circonscrit toujours la liste de ces aménagements à leur caractère léger, on peut en douter. ■

<sup>1</sup> Articles 42 à 45 de la loi.

<sup>2</sup> Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, AN n° 1253 et Sénat n° 720, *Madame Estrosi Sassone*, p. 7.

<sup>3</sup> Articles 42, 43 et 45.

<sup>4</sup> Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018.

<sup>5</sup> Article 45.

<sup>6</sup> Article 44.

<sup>7</sup> CE 3 avril 2014, *Commune de Bonifacio*, n° 360902 : *BJDU* 3/2014, p. 189.

<sup>8</sup> CE 9 novembre 2015, n° 372531 : *BJDU* 1/2016, p. 9.

<sup>9</sup> CE 27 septembre 2006, n° 275124 : *BJDU* 1/2007, p. 46.

<sup>10</sup> Voir par exemple à ce sujet CAA Nantes 18 septembre 2017, n° 16NT02773.

<sup>11</sup> Amendement n° CE2235 adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018.

<sup>12</sup> CE 18 décembre 2017, n° 395216 : *BJDU* 2/2018, p. 94.

<sup>13</sup> Conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, CE 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186 : *BJDU* 4/2017, p. 217 ; CE 31 mars 2017, *M. et Mme Beauvais*, n° 396938 : *BJDU* 4/2017, p. 217.

<sup>14</sup> Voir note 11.

<sup>15</sup> CE 9 novembre 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, n° 372531 : *BJDU* 1/2016, p. 9.

<sup>16</sup> Article L. 131-1 du code de l'urbanisme.

<sup>17</sup> Voir par exemple en ce sens CAA Nantes 14 mars 2018, n° 16NT01335.

<sup>18</sup> CE 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186 : *BJDU* 4/2017, p. 217 ; CE 31 mars 2017, *M. et Mme Beauvais*, n° 396938 : *BJDU* 4/2017, p. 217.

<sup>19</sup> CE mai 2016, n° 376049 : *BJDU* 6/2016, p. 406.