



## 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 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme

Les dispositions de l'article **L. 121-13** du code de l'urbanisme relatives 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 Gironde<sup>1</sup> ;
- aux rives des étiers et des rus<sup>2</sup>.

En revanche, ces dispositions ne s'appliquent pas :

- aux rives des estuaires autres que la Seine, la Loire et la Gironde ;
- en Guadeloupe, en Guyane, en 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 des espaces proches du rivage

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 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

<sup>1</sup> 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](#).

<sup>2</sup> L'article [93 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue](#) a supprimé le second alinéa de l'article L. 121-15 du code de l'urbanisme. Ce dernier permettait d'exclure de l'application des dispositions relatives aux espaces proches du rivage les rives des rus et étiers, en amont d'une limite située à l'embouchure et fixée dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

proche du rivage est située en espaces proches du rivage.

Toutefois, une zone déjà urbanisée devra être retenue dans sa totalité comme un espace proche du rivage si elle forme un ensemble urbanisé cohérent (*CE, 3 juin 2009, Commune de Rognac, n° 310587*).

Si le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparses, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage compte tenu des caractéristiques géographiques spécifiques de ces espaces ou s'ils relèvent d'une même unité paysagère.

Il revient aux documents d'urbanisme d'identifier les espaces proches du rivage sur le territoire qu'ils couvrent. Ce travail d'identification devra être soigneusement justifié afin de réduire tout risque de contestation.

Lorsque le territoire est couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCOT), le schéma devra préciser les critères à prendre en compte pour qualifier un espace proche du rivage dans le respect des principes dégagés par la jurisprudence (prise en compte des critères tenant à la distance, à la configuration des lieux, à l'existence d'une covisibilité avec le rivage) et déterminer leur localisation.

Le plan local d'urbanisme (PLU) devra procéder à une délimitation plus fine de ces espaces, à l'échelle de la parcelle, afin de sécuriser juridiquement l'application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

Le PLU entretient avec le SCOT une obligation de compatibilité qui peut se définir comme une obligation de non contrariété. Cela signifie que la délimitation des espaces proches du rivage dans le PLU ne devra pas contrarier les objectifs du schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision. Pour autant, le PLU n'aura pas à rechercher une parfaite adéquation avec chaque disposition ou objectif particulier du schéma (voir sur ce point *CE, 18 décembre 2017, ROSO et autre, n° 395216*).

### **3. Le régime d'urbanisation des espaces proches du rivage**

#### **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 justifiée et motivée dans le PLU.

##### **3.1.1. Notion d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme**

Les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ont vocation à s'appliquer indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situent les constructions envisagées (*CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidart, n°s 178866 178869 ; CE, 30 juillet 2003, Syndicat de défense du cap d'Antibes, n° 203766*).

La notion d' « extension de l'urbanisation » au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ne s'apprécie pas de la même façon suivant que l'opération projetée se situe dans une zone déjà urbanisée ou dans une zone non urbanisée.

La jurisprudence considère que doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme l'ouverture à la construction de zones non urbanisées mais également la densification significative de zones déjà urbanisées (*CE 11 avril 2018, Commune d'Annecy, n° 399094, mentionnée aux tables sur ce point ; voir dans le même sens CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or, n° 264315 ; CE, 12 mars 2007, Commune de Lancieux, n° 280326 ; CE, 3 avril 2020, M. Fontenay, n° s 419139, 419142, 419144*).

Ainsi, dans les zones déjà urbanisées des espaces proches du rivage, sera constitutive d'une extension de l'urbanisation toute opération de densification significative de la zone urbanisée.

En revanche, une densification raisonnable ne s'analysera pas comme une extension de l'urbanisation.

L'objectif des jurisprudences rendues sur ce point est de sauvegarder le paysage littoral. Il ne s'agit pas de transformer la physionomie d'un quartier.

Dans les zones non urbanisées, les constructions permettant une ouverture à l'urbanisation de la zone concernée seront constitutives d'une extension de l'urbanisation. La jurisprudence a précisé que le simple agrandissement d'une construction existante ne peut en revanche pas être regardé comme une extension de l'urbanisation (CE, 3 avril 2020, M. Fontenay, précitée).

### 3.1.2. 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. Dans l'appréciation du critère relatif à l'importance des constructions envisagées, peuvent être pris en considération les aménagements liés aux constructions projetées comme les parkings et les éléments de voirie (CE, 5 avril 2006, Sté Hauts-de-Saint-Antoine, n° 272004) ;
- la densité de l'urbanisation existante ;
- la destination des constructions projetées ;
- le secteur d'implantation de ces constructions.

La jurisprudence retient également les critères liés à la configuration des lieux et aux caractéristiques topographiques de la partie de la commune concernée (voir CE, 14 novembre 2003, Commune de Bonifacio, n° 228098 ; CE, 12 décembre 2007, Commune de Séné, n° 290312).

La jurisprudence a précisé que lorsqu'un SCOT ou un des autres schémas mentionnés par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme (schéma d'aménagement régional, schéma de mise en valeur de la mer) comportent des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération devra s'apprécier en tenant compte des dispositions du schéma concerné (CE, 11 mars 2020, Confédération Environnement Méditerranée et autre, n°s 419861 et 419862, mentionnée aux tables sur ce point).

Cela signifie qu'en présence d'un SCOT ou d'un des schémas mentionnés par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, le caractère limité de l'urbanisation devra s'apprécier en tenant compte de ce schéma s'il comporte sur ce point des dispositions précises et compatibles avec les dispositions législatives spécifiques au littoral.

### 3.1.3. L'extension de l'urbanisation doit être justifiée et motivée

#### 3.1.3.1. Une extension limitée de l'urbanisation peut être réalisée si elle est justifiée dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activité économique

Le premier alinéa de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme impose que l'extension limitée de l'urbanisation 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 plan local d'urbanisme. Il conviendra pour l'auteur du plan local d'urbanisme d'expliquer 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.

#### 3.1.3.2. Une extension limitée de l'urbanisation est également possible si elle est prévue dans un document de planification plus large ou avec l'accord du représentant de l'Etat, en l'absence de ces documents

En application du deuxième alinéa de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, les critères tenant à la Littoral et Urbanisme : l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage – Juin 2021

configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional<sup>3</sup> ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Dans ce cas, le plan local d'urbanisme 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.

Le troisième alinéa de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme permet, en l'absence de ces documents, que l'urbanisation puisse être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat.

Dans cette hypothèse, l'accord du préfet doit être obtenu selon la procédure suivante :

1. Le préfet est saisi pour accord par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme ;
2. Le préfet consulte la commission départementale de la nature, des paysages et des sites qui apprécie l'impact de l'urbanisation sur la nature. L'avis de la commission est un avis simple ;
3. Le préfet donne son accord ou refuse la demande. Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, le préfet doit s'assurer de la légalité du projet, non seulement au regard des dispositions de l'article L. 121-13, mais aussi au regard des autres dispositions particulières au littoral (*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 et doit refuser l'autorisation. En cas d'accord du préfet, la décision relative à l'extension limitée est prise par l'autorité compétente.

L'accord ou le refus du préfet s'analyse comme une mesure préparatoire qui n'est pas susceptible de recours. L'illégalité de l'accord ou du refus du préfet peut en revanche 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*).

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

### 3.2.1. Les installations, constructions et ouvrages mentionnés à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme dont la localisation répond à une nécessité technique impérative

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 aux règles applicables dans les espaces proches du rivage, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative<sup>4</sup>. Pour l'appréciation de cette dernière condition, il peut, à titre d'exemple, être tenu

---

<sup>3</sup> La notion de schéma d'aménagement régional au sens de L. 121-13 ne renvoie pas aux seuls schémas d'aménagement régional des régions et départements d'outre-mer 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'Équipement / DGUHC / IUH, mars 2004).

<sup>4</sup> Plus généralement, les ouvrages visés par cette disposition ne sont pas soumis aux dispositions de l'ensemble du chapitre 1er du titre II du Livre 1er du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à la protection du littoral, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative.

compte de la nécessité de desservir un port et des contraintes résultant de l'urbanisation (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 du Conseil d'Etat du 14 avril 2009).

### 3.2.2. Les stations d'épuration d'eaux usées dans les conditions prévues aux articles L. 121-5 et R. 121-1 du code de l'urbanisme

Les stations d'épuration d'eaux usées non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées, à titre exceptionnel et sous réserve de l'accord des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, par dérogation aux dispositions de l'ensemble du chapitre Ier du titre II du Livre Ier relatif à l'aménagement et la protection du littoral (voir la note ministérielle du 26 janvier 2009 relative à la loi Littoral et à la construction ou l'extension de stations d'épuration sur le territoire des communes littorales, accessible sur [circulaires.legifrance.gouv.fr](http://circulaires.legifrance.gouv.fr)).

### 3.2.3. Les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les petits territoires insulaires (article L. 121-5-1 du code de l'urbanisme)

Cette exception introduite par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique permet d'implanter des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum, par dérogation aux dispositions de l'ensemble du chapitre Ier du titre II du livre Ier relatif à l'aménagement et la protection du littoral .

L'autorisation d'urbanisme est soumise à l'accord du représentant de l'État dans la région et à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Cette dérogation a pour objet de permettre le développement des énergies renouvelables dans les petits territoires insulaires non interconnectés au réseau électrique métropolitain continental.

### 3.2.4. Les constructions ou installations nécessaires aux cultures marines dans les conditions prévues à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme

Dans les espaces proches du rivage, les constructions ou installations nécessaires aux cultures marines peuvent être autorisées en discontinuité de l'urbanisation, sous réserve de l'accord du représentant de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

### 3.2.5. Les reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme

La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démolì depuis moins de dix ans, dès lors qu'il a été régulièrement édifié, 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.

## 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](mailto:littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)

tél. : 01 40 81 98 35