



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LITTORAL ET URBANISME

Instruction du gouvernement – Fiches techniques

Les règles d'urbanisation dans les agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés

Le premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme pose le principe selon lequel, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et les villages existants (1).

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) a introduit au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme la possibilité de procéder au comblement des « dents creuses » dans des « secteurs déjà urbanisés », intermédiaires entre un village et l'urbanisation diffuse (2). Elle a, en contrepartie, supprimé la possibilité d'urbaniser sous la forme de hameau nouveau intégré à l'environnement. Cette suppression est toutefois accompagnée d'une période transitoire applicable jusqu'au 31 décembre 2021 (3).

1. Le principe de l'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages

Conformément au premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité des agglomérations et des villages, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions. 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 (*CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n° 275924, mentionnée aux tables ; CE, 9 novembre 2015, Commune de Porto-Vecchio, n° 372531, publiée au recueil Lebon*).

Cela signifie que l'implantation de nouvelles constructions dans des secteurs mités est interdite, des constructions éparées ne pouvant servir de point d'accroche à de nouvelles constructions.

1.1. La compétence du SCOT pour fixer à l'échelon local les critères d'identification des agglomérations et des villages

En application du second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, introduit par la loi ELAN, il appartient au schéma de cohérence territoriale (SCOT) de déterminer les critères d'identification des agglomérations et des villages et d'en définir la localisation.

La circonstance que le SCOT n'ait pas encore exercé cette compétence n'a toutefois pas pour effet de faire obstacle à la poursuite de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages, que ce soit par le biais de l'ouverture à l'urbanisation par les plans locaux d'urbanisme (PLU) de zones en continuité, ou par le biais d'autorisations de construire.

En effet, le premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ne subordonne pas la faculté de construire en continuité des villages et des agglomérations à l'exercice préalable de la compétence confiée au SCOT par le second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme.

1.2. Notion d'agglomération et de village

La définition d'une agglomération ou d'un village peut varier d'un territoire à l'autre, en fonction des particularismes locaux. Il appartient au SCOT de les définir en s'appuyant sur les notions suivantes.

1.2.1. L'agglomération

L'agglomération, au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, se définit comme un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante comprenant un centre-ville ou un bourg et de quartiers de densité moindre présentant une continuité dans le tissu urbain.

Une ville ou un bourg important constituent une agglomération au sens de l'article L. 121-8. Au contraire, un ensemble d'habitations situé à l'extérieur d'un village et dépourvu des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent un bourg ne constitue pas une agglomération (*CE, 3 juillet 1996, SCI Mandelieu Maure-Viel, n° 137623, à propos d'un lotissement*). De même, quelques constructions dispersées situées en périphérie d'un village ne constituent pas une agglomération (*CE, 26 octobre 2001, Eisenchteter, n° 216471*).

1.2.2. Le village

Le village s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année. Le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou a accueilli des éléments de vie collective, comme par exemple une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou des services publics, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie.

Le Conseil d'Etat a exclu la qualification de village pour un camping (*CE, 11 juillet 2018, n°410084, mentionnée aux tables*) ou un lotissement (*CE, 3 juillet 1996, n°137623, publiée au recueil Lebon*).

1.3. Notion d'extension de l'urbanisation

Le Conseil d'Etat s'est prononcé à plusieurs reprises sur la notion d'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage et considère que dans ces espaces, constituent une extension de l'urbanisation l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées (*CE, 11 avril 2018, Commune d'Annecy, n° 399094, mentionnée aux tables du recueil Lebon sur ce point ; voir dans le même sens CE, 7 février 2005, Sté Soleil d'Or, n° 264315 et 264372 ; CE, 17 mars 2007, Commune de Lancieux, n° 280326 ; CE, 3 avril 2020, M. Fontenay, n° s 419139, 419142, 419144*).

Cela signifie que dans les zones déjà urbanisées des espaces proches du rivage, une augmentation significative de la densité des constructions sera regardée comme une extension de l'urbanisation.

Dans une décision du 28 septembre 2020, le Conseil d'Etat a retenu, de la même manière, qu'une densification significative des zones déjà urbanisées constitue une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme (aujourd'hui codifié au premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme), c'est-à-dire même lorsqu'elle se situe en dehors des espaces proches du rivage (*CE, 28 septembre 2020, n° 423087 et 423156, point 22*). Cette décision n'est pas fichée sur ce point mais appelle toutefois à la prudence, compte tenu de l'objectif paysager de la loi littoral.

En tout état de cause, la densification raisonnable ne s'analysera pas comme une extension de l'urbanisation. L'objectif défendu par les jurisprudences du Conseil d'Etat est en effet de sauvegarder le paysage littoral. Il ne s'agit pas de transformer la physionomie d'un quartier.

La jurisprudence a en outre déjà reconnu comme une extension de l'urbanisation :

- une opération de construction isolée, même à usage agricole (*CE, 15 octobre 1999, commune de Logonna Daoulas, n° 198578*) ;

- l'implantation d'éoliennes (CE, 14 novembre 2012, Société Néo Plouvien, n° 247778) ;
- l'implantation de panneaux photovoltaïques (CE, 20 juillet 2017, n° 397783) ;
- l'implantation d'une centrale thermique (CE, avis de la section des TP, 12 octobre 1993) ;
- la création d'un parking de 1 800 m² en bordure de route, un appontement public et une promenade publique (CE, 14 janvier 1994, Commune de Rayol-Canadel, n° 127025).

En revanche, la jurisprudence considère que le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation (CE, 3 avril 2020, M. Fontenay, n° 419139, précitée).

La jurisprudence autorise également certains ouvrages techniques, tels que :

- une station de pompage (CE, 14 octobre 1991, SIVOM du plateau de Valensole, n° 109208) ;
- un projet de liaison routière (CE, 12 novembre 1997, association des amis de Saint-Palais-sur-mer, n° 134085).

1.4. Notion de continuité

A l'exception des cas évidents d'urbanisation directement contiguë à un espace urbanisé, il convient, afin de déterminer si une extension de l'urbanisation se situe en continuité d'une agglomération ou d'un village, d'analyser les critères suivants :

- la distance par rapport à l'agglomération ou au village (dépend du contexte local) ;
- le caractère urbanisé ou non des parcelles contiguës au projet ;
- la configuration des lieux (caractère urbanisé ou naturel des lieux et/ou absence de coupure physique : route large, voie de chemin de fer, rivière, canal).

Ainsi, il n'y a pas continuité lorsqu'une construction se situe à 200 mètres du lieu-dit le plus proche et en est séparée par une voie communale (CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna Daoulas, n° 198578).

1.5. Les dérogations au principe d'extension de l'urbanisation en continuité

Le législateur a introduit plusieurs dérogations.

1.5.1. Les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines (article L. 121-10 du code de l'urbanisme)

L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme prévoit une dérogation au principe de continuité pour les bâtiments agricoles et forestiers. Cette dérogation a été assouplie par la loi ELAN :

- la condition tenant à l'incompatibilité de l'installation avec le voisinage des zones habitées a été supprimée ;
- le bénéfice de cette dérogation a été étendu explicitement aux activités de culture marine.

Le bénéfice de cette dérogation ne demeure possible qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines.

En outre, la dérogation bénéficie désormais aux seules constructions ou installations nécessaires (et non plus liées) aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines. Cela signifie que les locaux prévus pour la dégustation ou la valorisation de produits issus de l'activité de production n'entrent pas dans le champ de la dérogation permise par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

En revanche, la construction d'un logement de fonction pourra être admise si ce logement est nécessaire à l'activité, dans le cas par exemple où l'activité nécessite une présence permanente et rapprochée de l'exploitant.

L'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat est requis 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.

Afin d'éviter tout détournement de cette dérogation, le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit. Pour l'application de cette disposition, il n'y a pas lieu de distinguer les constructions édifiées avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN et celles autorisées en vertu des nouvelles dispositions de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme (voir réponse à la QE n° 13680 de Mme Agnès Canayer publiée au JO du Sénat du 18 juin 2020, p. 2822 (<https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200113680.html>)).

En application des dispositions de l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme, la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles est autorisée, à condition que les effluents ne soient pas accrus.

1.5.2. 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

Cela concerne les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et les ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile, au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative¹. Pour l'appréciation de cette dernière condition, il peut, à titre d'exemple, être tenu 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).

1.5.3. Les stations d'épuration d'eaux usées (articles L. 121-5 et R. 121-1 du code de l'urbanisme)

A titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées en discontinuité de l'urbanisation sous réserve de l'accord des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement (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)².

1.5.4. Les éoliennes (article L. 121-12 du code de l'urbanisme)

Les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, incompatibles avec le voisinage des zones habitées, peuvent être autorisés en discontinuité de l'urbanisation, après délibération favorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme 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.

Cette dérogation s'applique en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre

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

² Plus généralement, ces installations peuvent, à titre exceptionnel, déroger aux dispositions de l'ensemble du chapitre Ier du Livre Ier du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à la protection du littoral.

à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux (pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article L. 321-2 du code de l'environnement). Le plan local d'urbanisme peut adapter, en plus ou en moins et hors espaces proches du rivage, la largeur de cette bande, afin de tenir compte de la configuration des lieux.

1.5.5. 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 en discontinuité de l'urbanisation 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 maximum³.

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.

1.5.6. Cas des communes corses assujetties à la fois à la loi Montagne et à la loi Littoral

Les dispositions du II bis de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, introduites par la loi ELAN, permettent au PADDUC de déterminer, en dehors des espaces proches du rivage, des secteurs dans lesquels le principe de continuité de la loi Littoral ne s'applique pas lorsque la commune est également soumise à la loi Montagne.

La détermination de ces secteurs est soumise à l'accord du représentant de l'Etat après avis du conseil des sites de Corse.

1.6. L'application du principe de continuité dans les communes littorales régies par le règlement national d'urbanisme

Dans les communes régies par le règlement national d'urbanisme, les principes de constructibilité limitée et d'extension de l'urbanisation en continuité s'appliqueront de façon combinée.

Cette combinaison conduira à appliquer la règle la plus stricte, de façon à ce que les communes régies par le règlement national d'urbanisme et situées en zone littorale ne soient pas soumises à une protection moindre que celle accordée aux autres communes relevant du règlement national d'urbanisme mais situées hors zone littorale.

Dans les parties urbanisées de la commune, il conviendra de faire prévaloir le principe de constructibilité limitée prévue à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme qui n'autorise en principe que les constructions implantées à l'intérieur des parties actuellement urbanisées de la commune et s'oppose à toute extension du périmètre des parties urbanisées.

En dehors des parties urbanisées de la commune, les exceptions au principe de constructibilité limitée prévues à l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme s'appliqueront également de façon combinée avec les dispositions de la loi Littoral.

³ Plus généralement, les ouvrages visés par cette disposition ne sont pas soumis aux dispositions de l'ensemble du chapitre Ier du Livre Ier du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à la protection du littoral
Littoral et Urbanisme : agglomération, village, autres secteurs déjà urbanisés – Juin 2021

2. Les secteurs déjà urbanisés, intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse

Le deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, issu de la loi ELAN, créé les « secteurs déjà urbanisés », nouvelle forme urbaine entre le village et la zone d'urbanisation diffuse, au sein desquels une densification est permise.

2.1. Compétence du SCOT dans la mise en œuvre des dispositions relatives aux secteurs déjà urbanisés

La loi ELAN attribue un rôle incontournable au SCOT dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi Littoral relatives à la densification des secteurs déjà urbanisés (SDU), visant à résoudre la problématique des « dents creuses ».

En application du second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi ELAN, il revient au SCOT de déterminer les critères d'identification de ces secteurs et d'en définir la localisation. Ce n'est qu'une fois identifiés par le SCOT que ces secteurs peuvent trouver une traduction dans le PLU.

Les critères tenant à la densité, à la continuité, à la structuration par les voies et les réseaux et à la présence d'équipements publics prévus par l'alinéa 2 de l'article L. 121-8 constituent une liste de critères non limitative que les porteurs de SCOT doivent décliner voire compléter, afin de tenir compte des particularités du territoire couvert.

Tant que ces critères n'ont pas été déclinés par le SCOT à l'échelon du territoire, les PLU ne peuvent pas s'appuyer sur cette liste pour délimiter des SDU, les PLU devant rester compatibles avec le SCOT.

Par conséquent, une collectivité non couverte par un SCOT ne peut pas recourir aux nouvelles dispositions relatives à la densification des secteurs déjà urbanisés.

Une exception existe en Corse où le PADDUC peut se substituer au SCOT.

2.2. Critères d'identification des secteurs déjà urbanisés

Les secteurs déjà urbanisés ne sont volontairement pas définis au niveau national pour permettre une définition de ces secteurs adaptée selon les territoires.

La loi ELAN donne toutefois une liste de critères pour aider à leur identification :

- densité de l'urbanisation ;
- continuité de l'urbanisation ;
- structuration de l'urbanisation 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 ;
- présence d'équipements ou de lieux collectifs.

Cette liste permet aux collectivités de s'appuyer sur une grille de lecture pour caractériser les secteurs déjà urbanisés au niveau local.

Les critères de cette liste ne sont pas cumulatifs. Cela signifie que si ces critères doivent être étudiés, ils ne doivent pas nécessairement tous être remplis. Par exemple, l'absence d'équipements ou de lieux collectifs ne conduit pas automatiquement à exclure une zone de la qualification de secteur déjà urbanisé.

La densité, le nombre et la continuité de l'espace urbain restent des critères à privilégier.

A titre d'illustration, la cour administrative d'appel de Nantes a regardé comme constituant un secteur déjà urbanisé et non pas une zone d'urbanisation diffuse, un ensemble de constructions implanté le long d'une voie dès lors qu'il forme un noyau bâti d'une densité marquée (CAA Nantes, 6 mars 2020, 19NT02933).

Les SDU ne peuvent en aucun cas être situés dans la bande littorale des cent mètres ni dans les espaces proches du rivage et les rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13.

2.3. Le régime de constructibilité des SDU

Le régime de constructibilité des SDU est étroitement encadré.

Il est seulement permis de combler les espaces vacants, dits « dents creuses », des SDU. Les constructions et installations autorisées ne doivent en effet pas avoir pour effet d'étendre le périmètre bâti existant.

Les constructions et installations autorisées dans ces secteurs doivent être destinées à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics.

L'emploi de la formulation « à des fins exclusives » doit être compris comme excluant la possibilité d'autoriser des destinations autres que celles limitativement énumérées par le texte. Il est donc exclu d'autoriser dans des SDU des constructions mixtes même destinées majoritairement à du logement ou de l'hébergement.

L'hébergement au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme inclut les activités hôtelières.

Les constructions et installations ne doivent pas modifier de manière significative les caractéristiques du bâti existant et ne doivent pas porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Les autorisations d'urbanisme correspondantes sont soumises à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

2.4. Les dispositions transitoires facilitant l'entrée en constructibilité des secteurs déjà urbanisés

Afin de faciliter l'entrée en constructibilité de ces nouveaux secteurs, des dispositions transitoires sont prévues jusqu'au 31 décembre 2021.

2.4.1. Recours à la procédure de modification simplifiée

Les dispositions du II de l'article 42 de la loi ELAN permettent aux collectivités de recourir jusqu'au 31 décembre 2021 à la procédure de modification simplifiée pour procéder à l'évolution de leurs documents d'urbanisme (SCOT et PLU(i)).

Ces dispositions, non codifiées, permettent de déroger au droit commun des procédures d'évolution des documents d'urbanisme en ayant recours à la procédure de modification simplifiée.

La procédure de modification simplifiée permet un allègement des procédures, notamment par la mise à disposition du public pendant un mois au lieu d'une enquête publique dans le cas d'une modification de droit commun.

Le recours à cette procédure n'est toutefois possible que jusqu'au 31 décembre 2021 et doit faire l'objet d'une consultation pour avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

En pratique, la consultation de la CDNPS doit intervenir après la délibération d'engagement de la procédure de modification simplifiée et avant la mise à disposition du public, afin que l'avis émis par la CDNPS puisse être porté à la connaissance du public.

Cette consultation porte sur le contenu du projet de modification.

2.4.2. Mécanisme de délivrance anticipée d'autorisations d'urbanisme

Les communes souhaitant agir dans l'attente de l'actualisation des documents d'urbanisme peuvent recourir jusqu'au 31 décembre 2021 au dispositif transitoire prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN.

Ces dispositions instaurent un mécanisme transitoire qui permet, dans l'attente de l'actualisation du SCOT et du PLU(i), de délivrer des autorisations d'urbanisme dans les secteurs définis au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Elles permettent donc la délivrance par anticipation d'autorisations d'urbanisme, et ce quel que soit le zonage du PLU en vigueur sous réserve de respecter le cadre strict posé par le législateur.

En premier lieu, de telles autorisations ne peuvent être accordées qu'avec l'accord préalable du préfet émis après avis de la CDNPS.

Un échange préalable entre les services de l'Etat et les collectivités est fortement recommandé pour s'assurer d'une vision partagée de la conformité du projet compte tenu de ses caractéristiques et en fonction de la situation spécifique du territoire dans lequel il s'insère. En effet, l'accord du préfet, requis par le texte, suppose qu'il peut s'opposer à un projet en l'absence de consensus entre les services de l'Etat et la collectivité sur la qualification de la zone en « secteur déjà urbanisé ».

Par conséquent, ce dispositif ne peut être mis en œuvre que dans les secteurs dont il n'est pas douteux, compte tenu des traditions locales et des critères notamment définis par la loi, qu'ils correspondent à un « secteur déjà urbanisé » que les collectivités envisagent à terme de désigner ainsi dans le SCOT et délimiter, en conséquence, dans le PLU.

Les critères de détermination de ces secteurs sont posés par la loi de la façon suivante :

- ils doivent se situer en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13 ;

- ils doivent se distinguer 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.

En deuxième lieu, les installations ou constructions autorisées ne doivent pas avoir pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.

En troisième lieu, les autorisations de construire devront porter exclusivement sur l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics.

La circonstance qu'un tel secteur figure, dans le cadre du zonage du PLU en vigueur à la date de la délivrance anticipée de l'autorisation de construire, en zone A ou N ne saurait faire en soi obstacle au recours à ce dispositif transitoire. C'est même sa raison d'être : l'intention du législateur est bien de permettre la délivrance d'autorisations au cas par cas, dans l'attente de l'actualisation des documents d'urbanisme.

Il est d'ailleurs souhaitable que le recours, par une ou des collectivités, à ces dispositions transitoires s'accompagne de l'initiation, en parallèle, de procédures d'élaboration ou d'actualisation de leurs documents d'urbanisme afin d'instituer un zonage compatible avec cette densification.

NB : Vous veillerez toutefois à ce que les évolutions de ces documents soient engagées au titre des dispositions transitoires prévues par la loi ELAN, à savoir, la modification simplifiée. En effet, l'engagement d'une procédure de modification ou de révision, ferait perdre le bénéfice du dispositif d'autorisation dérogatoire prévu au titre de ces mêmes dispositions transitoire (voir sur ce sujet les développements figurant au point 2.4.3 ci-après).

En revanche, le mécanisme n'a pas vocation à permettre l'implantation de constructions dans des secteurs inconstructibles en raison de l'existence d'une servitude d'utilité publique ou d'un plan de prévention des risques.

En cas d'accord de l'Etat, les autorisations d'urbanisme délivrées devront comporter une justification détaillée et motivée du recours au mécanisme transitoire prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN (justification du recours à la dérogation ; présentation des caractéristiques du secteur justifiant qu'il soit regardé comme un « secteur déjà urbanisé » ; présentation du projet de construction justifiant qu'il n'a pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti...).

2.4.3. Sur la possibilité de cumuler les deux dispositifs transitoires

Le dispositif transitoire de délivrance anticipée d'autorisations d'urbanisme prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN n'est ouvert qu'aux collectivités compétentes qui n'ont pas initié la modification ou la révision du PLU(i) ni du SCOT postérieurement au 24 novembre 2018, date de publication de la loi ELAN.

La fin de la période transitoire correspond donc à la date à laquelle une procédure de révision ou de modification du PLU(i) ou du SCOT est prescrite, que ces procédures portent sur les dispositions de déclinaison de la loi Littoral ou non.

Il ressort des travaux parlementaires qu'il est en revanche possible pour une collectivité d'accorder des autorisations d'urbanisme au titre du III de l'article 42 de la loi ELAN lorsqu'une procédure de modification simplifiée a été engagée sur le fondement du II du même article.

En effet, les amendements parlementaires à l'origine des dispositions du II de l'article 42, adoptés en première lecture au Sénat, étaient conçus par leurs auteurs comme permettant que la faculté accordée pour autoriser des constructions dans les dents creuses, au titre du III du même article, puisse s'appliquer « dans l'attente de la modification des documents d'urbanisme issue de la procédure simplifiée prévue par ces amendements ». En outre, seules les procédures de modification ou de révision initiées postérieurement au 24 novembre 2018 étant visées par le III de l'article 42, la procédure d'autorisation préfectorale peut donc bien être mobilisée en cas d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (voir réponse à la QE n° 09023 de M. Michel Vaspert, publiée au JO du Sénat du 22 août 2019, p. 4341, <http://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190209023.html>).

3. Suppression de la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement

3.1. Une suppression accompagnée d'un régime transitoire pour les projets déjà engagés

Le hameau nouveau intégré à l'environnement (HNIE) comme vecteur juridique autorisant l'urbanisation est supprimé pour l'avenir.

Cette suppression est accompagnée d'une période transitoire organisée au V de l'article 42 de la loi ELAN.

Le dispositif transitoire permet de délivrer des autorisations d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 pour des constructions au sein de HNIE.

Il permet également de faire évoluer les documents d'urbanisme pour en faire figurer de nouveaux. Il faut, dans cette hypothèse, que la procédure d'évolution arrive à son terme avant le 31 décembre 2021.

3.2. Le régime applicable au HNIE

Les dispositions particulières au littoral ayant pour objectif de lutter contre le mitage des espaces littoraux, le recours aux hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, qui autorise une urbanisation des espaces littoraux en dehors des agglomérations et villages existants, demeure l'exception et doit être délimité dans le PLU(i), qui justifie les raisons pour lesquelles la collectivité déroge au principe d'urbanisation en continuité (*CE, 3 avril 2014, Commune de Bonifacio, n° 360902, mentionnée aux tables*).

Littoral et Urbanisme : agglomération, village, autres secteurs déjà urbanisés – Juin 2021

3.2.1. La notion de HNIE

La jurisprudence a précisé les éléments constitutifs de cette notion :

Il s'agit d'une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement, sous la forme de la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres. Ces constructions doivent former un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales (CE, 3 avril 2014, Commune de Bonifacio, précitée).

3.2.2. Illustrations

La jurisprudence a pu qualifier de HNIE, au regard de l'organisation des lots et de la configuration des constructions projetées, un projet immobilier dont les constructions sont implantées autour d'un espace commun constitué par une rue centrale, sur laquelle donnent toutes les portes d'entrée des maisons, et une petite place de 500 m² avec une fontaine et un boulo-drome (CAA Marseille, 16 mai 2012, n° 10MA03021).

En revanche, la qualification de HNIE a été refusée :

- à un projet alignant des constructions, sans organisation spatiale conforme aux traditions locales (CAA Nantes, 22 mai 2013, n° 12NT02292) ;
- à un simple lotissement, même si son impact visuel est réduit (CAA Nantes, 1^{er} juin 2010, n° 09NT01148)
- à une construction isolée (CE, 27 juillet 2009, Commune de Bono, n° 306946 ; CAA Marseille, 25 avril 2016, n° 15MA00970) ;
- à un programme développant plusieurs dizaines de milliers de m² de SHON avec une hauteur de construction pouvant aller jusqu'à 23 mètres (CE, 3 juillet 1996, SCI Mandelieu Maure-Vieil, n° 137623).

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