

Fascicule N°4

Atelier Permanent
des Zones Côtieress
et des Milieux Marins

DREAL Bretagne,
DDTM des Côtes d'Armor,
du Finistère, d'Ille-et-Vilaine
et du Morbihan

Référentiel Loi Littoral

Les coupures d'urbanisation version 1, 08/03/2016



Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
BRETAGNE

www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr



Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	08/03/2016	Version MEDDE mise en ligne Internet

Affaire suivie par

Rudy LERAY / DREAL – Mission Zones Côtierères et Milieux Marins et Christine Herry DDTM 29

Tél. : 02 90 08 55 42 (Rudy Leray) et 02 98 38 45 44 (Christine Herry).

Courriel : rudy.leray@developpement-durable.gouv.fr et christine.herry@developpement-durable.gouv.fr

Rédacteur

Olivier Lozachmeur, Docteur en droit public, Consultant en droit du littoral (@droit_littoral)

Selecteurs

Ce document, avec neuf autres fascicules constitue le «Référentiel loi littoral» en Bretagne qui a été réalisé pour assurer une harmonisation de la lecture des services en charge de veiller à sa prise en compte par les services de l'Etat dans leurs attributions.

Il a été rédigé et illustré par **Olivier Lozachmeur** (olozachmeur@orange.fr) sur la base des réflexions et des travaux d'un groupe de travail sur l'application de la loi «littoral» en Bretagne.

Ce groupe a été mis en place par la DREAL dans le cadre de «l'Atelier permanent des Zones Côtierères et des milieux marins», réseau métier et d'échanges animé par **Rudy Leray** (DREAL Bretagne, Mission Zones Côtierères et Milieux Marins).

Piloté par **Christine HERRY** (DDTM 29), chef de projet, ce groupe a régulièrement réuni en son sein depuis 2009 :

- **Nathalie GAY** - DDTM 22
- **Maryse TROTIN** puis **Lydia PFEIFFER** - DDTM 56
- **Jean PONTHIEU** puis **Eric FOURNEL** - DDTM 35
- **Rudy LERAY** - DREAL Bretagne
- **Céline CARDIN** - CETE de l'Ouest

Depuis 2012, il s'est transformé en «groupe d'expertise régional» en charge d'assurer le suivi de la jurisprudence et l'actualisation de ce Référentiel, tout en procédant à la diffusion de celui-ci vers l'ensemble des agents concernés en DDTM et en DREAL notamment à travers plusieurs formations qui ont touché plus de 100 agents des services de l'Etat.

Le groupe d'expertise tient à dédier la publication de ce premier fascicule à Maryse Trotin, qui a porté la question de la loi «littoral» pendant de très nombreuses années au sein de la DDE du Morbihan, puis de la DDTM, et qui nous a quitté au printemps 2013.

Avant-propos

Le présent document traite des dispositions de l'article L.121-22 du code de l'urbanisme (ancien alinéa trois de l'article L.146-2 du même code) qui énonce que les "schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation".

Comme le souligne la plaquette publiée par les ministères de l'Equipement et de l'Ecologie en 2006 intitulée «Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral», l'objectif principal des coupures d'urbanisation "est de maintenir des espaces «ouverts» et le rapport avec la mer et les paysages, en évitant la constitution d'un front urbain continu" (p.37).

La plaquette ajoute que 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 à la trame verte, aux équilibres écologiques de la biodiversité
- elles permettent le maintien d'un paysage naturel caractéristique.

Les dispositions de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme viennent complétées celles de l'article L.121-8 du même code, qui prévoient 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".

Tant que les extensions de l'urbanisation demeurent en continuité des agglomérations ou des villages existants, les dispositions de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme permettent en effet de développer l'urbanisation de manière continue.

C'est pour éviter la création d'un continuum urbain que le législateur a prévu à travers l'article L.121-22 du code de l'urbanisme, l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation au niveau communal et intercommunal dans les PLU et les SCOT.

L'analyse de la thématique des coupures d'urbanisation a conduit le groupe de travail à aborder trois problématiques :

- l'obligation d'identifier des coupures d'urbanisation, qui ne concerne que SCOT et les PLU,
- la nature des coupures d'urbanisation, qui doivent être des espaces naturels mais qui peuvent accueillir quelques constructions,
- le régime juridique applicable aux coupures d'urbanisation.

Table des matières

1. L'identification des coupures d'urbanisation : une obligation qui ne concerne que les SCOT et les PLU	5
2. La nature des coupures d'urbanisation : des espaces naturels qui peuvent comporter quelques constructions.....	7
2.1 Les coupures d'urbanisation doivent présenter un caractère naturel.....	7
2.2 Un secteur peut être qualifié de coupure d'urbanisation malgré la présence de quelques constructions et de certains aménagements	8
3- Le régime juridique applicable aux coupures d'urbanisation	11

1. L'identification des coupures d'urbanisation : une obligation qui ne concerne que les SCOT et les PLU

Comme l'a précisé le juge administratif, un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme qui n'identifie pas de coupures d'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme, est illégal.

La CAA de Bordeaux a ainsi considéré que le document local d'urbanisme de la commune d'Hendaye, qui "ne prévoyait aucune coupure d'urbanisation était, dans cette mesure, illégal" et "qu'en conséquence, la commune ne pouvait faire application de ce plan illégal pour délivrer des certificats d'urbanisme positifs sur des terrains situés en zone naturelle" (CAA Bordeaux, 19 juin 1997, SCI *Hendayaise*, n°94BX01012).

Le juge administratif considère également que lorsqu'un petit nombre de coupures d'urbanisation subsistent à l'échelle du périmètre d'un SCOT en raison du développement très important de l'urbanisation, leur protection doit être pleinement garantie par ce schéma.

Ainsi, "compte tenu de la réduction très importante des espaces naturels situés en périphérie du Bassin d'Arcachon et déjà consommés du fait de l'extension de l'urbanisation, la protection des coupures vertes subsistant en nombre limité au pourtour du bassin ne peut être effectivement assurée dans le respect" des dispositions de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme "que si elle est désormais aussi complète que possible" (TA de Bordeaux, 18 juin 2015, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du bassin d'Arcachon*, n°1203056).

Par ailleurs, à partir du moment où le document d'urbanisme les "recense avec suffisamment de précisions" (les "espaces naturels du Cap Layet entre le lotissement Rossignol et Cavalière", ou les "espaces naturels et agricoles entre Port Maurice et Cabro à Carqueiranne"), le juge administratif n'exige pas que les coupures d'urbanisation soient localisées sur une carte (CAA de Marseille, 1^{er} juin 2015, *Association de défense de l'environnement de Bormes et du Lavandou*, n°13MA01608).

Le groupe d'expertise de l'Atelier «littoral» Bretagne rappelle que le choix des coupures d'urbanisation par la commune ou l'EPCI compétent en matière de SCOT doit résulter d'une analyse territoriale et doit s'effectuer à une échelle qui dépasse le périmètre du document d'urbanisme (par exemple à l'échelle inter-SCOT pour les SCOT).

Le groupe d'expertise recommande que la localisation et la dimension des coupures d'urbanisation soit motivées dans le rapport de présentation du SCOT ou du PLU.

En outre, contrairement à une idée souvent avancée, une coupure d'urbanisation peut être localisée sur l'ensemble du territoire de la commune et peut être perpendiculaire ou parallèle au rivage.

Ainsi, "les requérants ne peuvent valablement soutenir que l'éloignement de leurs parcelles par rapport au rivage fait échec à l'application des dispositions de la loi littoral" et "ne sont pas fondés à contester le classement de leurs parcelles en zone ND constitutive d'une coupure d'urbanisation dans le plan d'occupation des sols", celles-ci se situant "dans une zone naturelle partiellement boisée constituant une coupure verte et séparant très nettement les zones urbanisées de Urrugne-Bourg, Urrugne-Behobie et Urrugne-Socoa" (CAA Bordeaux, 1^{er} juillet 1997, *M. Laguillon*, n°94BX01081).

Par contre, les coupures d'urbanisation peuvent être de taille très différentes en fonction des enjeux à prendre en compte : séparer deux agglomérations, éviter qu'un hameau soit englobé par une agglomération, éviter la création d'un maillage urbain continu, conserver une vue sur la mer à partir d'un espace public, assurer la pérennité d'espaces agricoles, préserver la qualité d'un paysage...

Il convient de préciser à ce propos que la taille d'une coupure d'urbanisation "en forme de triangle dont la base, le long du littoral, est large d'environ 200 mètres et la hauteur, d'environ 400 mètres" est "sans incidence sur sa légalité" (CAA de Nantes, 2 février 2015, SCI *Grand Large*, n°13NT01736).

Enfin, le juge administratif rappelle régulièrement depuis 2001¹ que les dispositions relatives aux coupures d'urbanisation, "ne sont pas directement opposables aux permis de construire" (CAA de Marseille, 6 novembre 2014, SCI Sud 26, n°12MA02194).

En effet, les dispositions relatives aux coupures d'urbanisation "ne sont opposables qu'aux documents d'urbanisme et non aux autorisations individuelles d'urbanisme" (CAA de Nantes, 25 octobre 2013, C. d'Etables-Sur-Mer, n°12NT01198).

¹ CE 5 décembre 2001, Société *Intertouristik Holiday*, n°237294.

2. La nature des coupures d'urbanisation : des espaces naturels qui peuvent comporter quelques constructions

Comme le précise la plaquette intitulée «Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral» et publiée en 2006 par les ministères de l'Equipment et de l'Ecologie sur la base de la jurisprudence (p.38), les coupures d'urbanisation "sont des espaces naturels ni urbanisés ni aménagés" (2.1), mais "l'existence ancienne de constructions isolées ne leur enlève pas le caractère de coupure d'urbanisation" (2.2).

2.1 Les coupures d'urbanisation doivent présenter un caractère naturel

Comme l'énonce l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme, les SCOT et les PLU "doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation".

Cela implique tout d'abord qu'un espace majoritairement urbanisé ne peut être qualifié de coupure d'urbanisation au sens de la loi «littoral». Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que "deux secteurs litigieux délimités autour des hameaux de la Gilardière et de Portmain sont en partie urbanisés" et ne sont par conséquent pas "des espaces naturels susceptibles de constituer une coupure d'urbanisation" (CE 1^{er} octobre 1997, *C. de Pornic*, n°173184).

De la même manière, une zone située en ville, déjà raccordée au réseau d'assainissement et bordée par un ensemble bâti de forte densité et par des résidences constituant un habitat plus diffus, ne présente pas le caractère d'une coupure d'urbanisation.

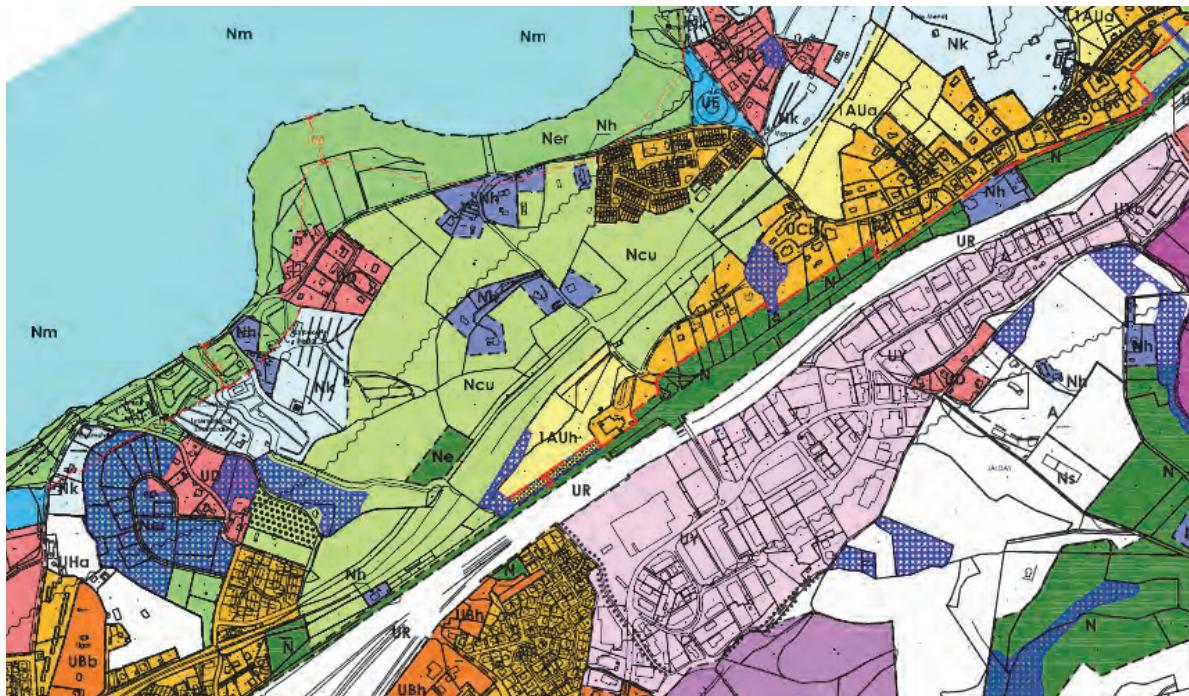
La CAA de Bordeaux a ainsi considéré qu'un secteur "bordé au sud par un ensemble bâti de forte densité et à l'est par des résidences constituant un habitat plus diffus" et qui est "déjà raccordé au réseau d'assainissement" ne peut, "compte tenu de la configuration des lieux, être regardé comme un espace naturel présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation" (CAA de Bordeaux, 24 novembre 2009, *Association des Amis de Saint-Palais-sur-Mer*, n°08BX02839).



2.2 Un secteur peut être qualifié de coupure d'urbanisation malgré la présence de quelques constructions et de certains aménagements

Si une coupure d'urbanisation doit présenter un caractère naturel, elle peut comporter quelques constructions et certains aménagements, comme un camping par exemple.

La CAA de Bordeaux a ainsi considéré qu'un secteur classé en "zone Ncu par le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Jean-de-Luz, définie comme une zone de richesses naturelles à protéger, notamment en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages", qui "nonobstant l'implantation d'un très faible nombre de constructions, présente bien le caractère d'une coupure d'urbanisation" (CAA de Bordeaux, 11 mai 2010, SARL *Loyseau de Mauléon*, n°09BX00819).



Extrait du zonage du PLU de Saint-Jean-de-Luz avec, en vert clair, la zone Ncu



La CAA de Nantes a également confirmé le caractère de coupure d'urbanisation d'un secteur qui accueille quelques constructions. La CAA a ainsi considéré que la parcelle non bâtie en cause "fait partie intégrante d'un ensemble homogène formé par une quinzaine de parcelles demeurées, pour la plupart d'entre elles, à l'état naturel et qui s'ouvre, au sud, sur le golfe du Morbihan".

La Cour ajoute que "cet ensemble préservé, pour l'essentiel, ainsi qu'il vient d'être dit, de toute construction et qui revêt un grand intérêt paysager, est délimité, au nord, par la route départementale n°316 qui le sépare d'une zone urbanisée, à l'ouest, par une voie communale et, à l'est, par la voie d'accès à un centre de vacances jouxtant une autre zone urbanisée qui se prolonge vers le centre bourg, et présente, ainsi, le caractère d'une coupure d'urbanisation" (CAA de Nantes, 8 avril 2008, C. de Larmor-Baden, n°07NT02807).



De la même manière, la présence d'un camping n'empêche pas un secteur de présenter le caractère d'une coupure d'urbanisation. La CAA de Marseille a ainsi considéré que "le terrain d'assiette du camping de l'Ile d'Or, s'il est situé en dehors du périmètre du site classé de l'Estérel, comprend au nord un espace boisé classé dont la plus grande partie est incluse dans ce périmètre" et "jouxe une vaste zone naturelle à l'Est, comprise dans ce périmètre, et s'intègre ainsi dans un espace qui présente le caractère d'une coupure d'urbanisation entre les secteurs bâtis d'Aiguebonne et du Dramont" (CAA de Marseille, 2 juin 2005, Société civile de location et d'aménagement, n°01MA01277).



La CAA de Bordeaux confirme cette approche en considérant qu'un secteur qui "à l'exception d'une très faible partie occupée par un terrain de camping, n'est pas urbanisé" et est "situé en majeure partie dans la bande littorale des cent mètres du lac d'Hossegor, constitue la dernière coulée verte reliant le lac à la forêt landaise et présente le caractère d'une coupure d'urbanisation" (CAA de Bordeaux, 20 décembre 2001, C. de Soorts-Hossegor, n°98BX01019).



3- Le régime juridique applicable aux coupures d'urbanisation

Comme le soulignait déjà l'Instruction interministérielle d'octobre 199 relative à la protection et l'aménagement du littoral, la localisation des coupures d'urbanisation "devront figurer avec un zonage propre (NC ou ND) dans les POS".

La plaquette publiée par les ministères de l'Equipment et de l'Ecologie en 2006 intitulée «Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral» rappelle que "les coupures d'urbanisation sont classées en espaces naturels ou agricoles dans les PLU" et que la "vocation de l'espace (agricole, paysager ou de loisirs), est à préciser dans le document d'urbanisme" (p.38).

La plaquette ajoute "qu'aucune urbanisation nouvelle ne peut y être autorisée, hormis les structures d'accueil légères ainsi que des zones de loisirs ou de pratique sportive, dans la mesure où les aménagements n'entraînent pas une imperméabilisation importante des sols avec une artificialisation importante des milieux (aires naturelles de camping, espaces de jeux)".

Le groupe d'expertise de l'Atelier «littoral» Bretagne propose que les PLU prévoient un sous-zonage Ncu (coupure d'urbanisation/naturelle) ou un sous-zonage Acu (coupure d'urbanisation/agricole) pour identifier les coupures d'urbanisation.

Le groupe d'expertise considère que le règlement du sous-zonage Acu devra explicitement interdire les exploitations agricoles nouvelles tout en autorisant l'évolution des exploitations déjà éventuellement présentes dans les coupures d'urbanisation, qui pourront faire l'objet d'une évolution dans le respect des autres dispositions de la loi «littoral» (notamment dans le cadre des dérogations prévues par les articles L. 121-10 et 11 en faveur des installations agricoles au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages existants).

En outre, le changement de destination des constructions situées dans les coupures d'urbanisation est possible s'il ne remet pas en cause le caractère naturel de la zone et s'il est compatible avec la vocation générale du zonage.

Aménagements et zonages autorisés dans les coupures d'urbanisation	
Une coupure d'urbanisation identifiée par un PLU peut faire l'objet d'un classement "en zone NL couvrant les espaces naturels à vocation de loisirs".	CAA de Nantes, 14 mai 2012, C. de Château d'Olonne, n°10NT02518
Une coupure d'urbanisation peut faire l'objet d'un classement en zone NDa dite «de loisirs et de sports» qui autorise "les aménagements légers nécessaires à la pratique du golf et des sports équestres, les installations liées à l'exploitation ou à la protection de la forêt, l'aménagement de la voie express, les piscines et leurs équipements techniques, les équipements techniques nécessaires au fonctionnement des services publics".	CE 6 avril 1992, Association des Amis de Saint-Palais-sur-Mer, n°104454
Une coupure d'urbanisation peut faire l'objet d'un classement en zone NDL qui autorise "des activités et des équipements liés à la gestion de l'espace, à condition que ceux-ci ne nuisent pas au caractère du secteur" et respectent "l'esprit des coupures d'urbanisation".	CE 1 ^{er} octobre 1997, C. de Pornic, n°173184

Aménagements et zonages interdits dans les coupures d'urbanisation	
Une partie d'une coupure d'urbanisation ne peut faire l'objet d'un classement en zone Ust "destiné au stationnement des véhicules légers et aux équipements nécessaires à une fréquentation respectueuse du littoral (postes de secours, sanitaires...)".	CAA de Nantes, 2 février 2015, SCI <i>Grand Large</i> , n°13NT01736
L'institution d'une zone 5NA consistant à réaliser "une opération d'agrandissement du port et de développement de l'urbanisation correspondante" doit "être regardée comme incompatible avec les dispositions" relatives aux coupures d'urbanisation.	CAA de Bordeaux, 11 juin 1998, <i>Fédération des espaces naturels et de l'environnement catalan</i> , n°96BX00109
Un SCOT ne peut prévoir la création d'un espace de tourisme et de loisir "afin de permettre l'extension du golf international d'Arcachon, comprenant notamment la création d'un club house, d'un pôle hôtelier et d'hébergement" dans une coupure d'urbanisation ; ni la réalisation d'un autre "parcours de golf avec résidences".	TA de Bordeaux, 18 juin 2015, <i>Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du bassin d'Arcachon</i> , n°1203056

**Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement de Bretagne**
L'Armorique
10, rue Maurice Fabre CS 96515 35065 RENNES CEDEX
Tél. 33 (0)2 99 33 45 55
Fax. 33 (0)2 99 33 44 33

**Direction Départementale
des Territoires et de la Mer
des Côtes d'Armor**
3 place du Général de Gaulle
BP 2361
22022 Saint-Brieuc Cedex 1
Tél. 02 96 62 47 00
ddtm@cotes-darmor.gouv.fr

**Direction Départementale
des Territoires et de la Mer
du Finistère**
2 bd du Finistère
29325 Quimper Cedex
Tél. 02 98 76 52 00
ddtm@finistere.gouv.fr

**Direction Départementale
des Territoires et de la Mer
d'Ille-et-Vilaine**
12 rue Maurice Fabre
CS 23167
35031 Rennes Cedex
Tél. 02 90 02 32 00
ddtm@ille-et-vilaine.gouv.fr

**Direction Départementale
des Territoires et de la Mer
du Morbihan**
8 rue du Commerce
BP 520
56019 Vannes Cedex
Tél. 02 97 68 12 00
ddtm@morbihan.gouv.fr

