



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
BRETAGNE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**FASCICULE N°1**

Groupe de travail régional « Loi littoral »

# **RÉFÉRENTIEL LOI LITTORAL**

Article L.121-8  
du Code de l'urbanisme

**VERSION 5 – JANVIER 2024**

## Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	28/03/2013	Version MEDDE mise en ligne Internet
2	10/06/2015	Version MEDDE mise en ligne Internet
3	15/06/2017	Version MEDDE mise en ligne Internet
4	12/12/2020	Version MEDDE mise en ligne Internet
5	09/01/2024	Version ministérielle mise en ligne Internet

## Affaire suivie par

**Géraldine Amblard Gross / DREAL – Mission Zones Côtières et Milieux Marins (MZCMM)**  
geraldine.amblard@developpement-durable.gouv.fr – 02 90 08 55 42

**Nathalie Gay / DDTM 22 – Service Planification Logement Urbanisme (SPLU)**  
nathalie.gay@cotes-darmor.gouv.fr

## Rédacteurs

Jusqu'à fin 2020 : **Olivier Lozachmeur, Docteur en droit public, Consultant**  
droit-littoral@orange.fr

Depuis 2022 : **Vincent Jolivet, Consultant**  
v.jolivet@acteon-environment.eu

## Relecteurs

Ce document, avec sept autres fascicules, constitue le « Référentiel Loi littoral » en Bretagne qui a été réalisé pour assurer une harmonisation de la lecture des services de l'État en charge de veiller à la prise en compte et à l'application de la Loi littoral dans cette région. Il a été rédigé et illustré d'abord par **Olivier Lozachmeur** puis par **Vincent Jolivet** 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 d'un réseau régional animé par **Rudy Leray**, puis par **Nicolas Clémens** (DREAL Bretagne, SCEAL) et **Géraldine Amblard**

**Gross** (DREAL Bretagne, MZCMM) .

Ce groupe « Loi littoral », piloté par **Christine Herry** (DDTM 29), puis par **Nathalie Gay** (DDTM 22), a réuni depuis 2009 :

- **Christine Herry** puis **Armelle Le Dœuf** puis **Nathalie Bodere-Le Lay** et Luc Salomon – DDTM 29
- **Nathalie Gay** – DDTM 22
- **Maryse Trotin** puis **Lydia Pfeiffer** puis **Elisabeth Monnereau** et **Stéphanie Vaye** – DDTM 56
- **Jean Ponthieu** puis **Eric Fournel** puis **Frédéric Tahier** – DDTM 35
- **Rudy Leray** puis **Nicolas Clemens** et **Géraldine Amblard Gross** – DREAL Bretagne

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 des formations qui ont rassemblé plus d'une centaine d'agents des services de l'État.

**Le groupe d'expertise tient à dédier la publication des fascicules 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.**

**Le groupe d'expertise et Vincent Jolivet tiennent également à remercier Olivier Lozachmeur pour son précieux travail réalisé jusqu'en 2020. Ses travaux continuent d'être une importante source d'information.**

## Avant-propos

Suite au « Bilan de la Loi littoral et des mesures en faveur du littoral » présenté par le Gouvernement au Parlement en septembre 2007 et au développement important du contentieux lié à l'application de l'ancien article L 146-4-I du Code de l'urbanisme issu de la Loi littoral (actuel article L.121-8), la DREAL Bretagne et les quatre DDTM bretonnes ont décidé de réaliser un « Référentiel Loi littoral » fondé sur une analyse approfondie des textes (loi, décrets, circulaires, rapports, articles universitaires...) et de la jurisprudence.

Dans le cadre de la préparation du présent fascicule, près de 500 décisions (Conseil d'État, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs) ont été analysées. Toutefois, seuls les arrêts et les jugements qui illustrent le mieux les notions figurant à l'actuel article L.121-8 ont été sélectionnés.

Ce « Référentiel Loi littoral » a ainsi eu pour premier objectif de mettre à disposition des services de l'État en Bretagne, une lecture partagée et actualisée de la Loi littoral. Cependant, à la demande de plusieurs élus et de plusieurs associations, et conformément aux règles de communication des documents administratifs, il apparaît désormais utile de permettre à l'ensemble des acteurs et au public d'avoir accès à ce document, afin qu'ils disposent des éléments d'information qui fondent désormais le positionnement de l'État en Bretagne.

Le présent document traite des dispositions de **l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme** :

*« L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants.*

*Dans 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, des constructions et installations peuvent être autorisées, 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, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.*

*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.*

*L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. »*

Il constitue le premier fascicule du document intitulé « Référentiel Loi littoral », qui se compose de 7 autres fascicules qui concernent chacun une notion clé de la loi : les coupures d'urbanisation, les espaces proches du rivage, la bande littorale dite des cent mètres, les campings, les espaces « remarquables », les dérogations prévues par les articles L 121-4 et 5 du Code de l'urbanisme et les routes.

**Toutes les vues aériennes du document sont issues du site Géoportail et datent de 2017 et de 2020.**

**Les indications apparaissant en jaune ont été ajoutées afin de faciliter la localisation des parcelles concernées par les décisions citées.**

**Les photos ont été prises par O. Lozachmeur et V.Jolivet.**

# Sommaire

- 9 La notion d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme**
- 10 Les installations et les aménagements qui entraînent une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8**
  - 10** Les bâtiments d'habitation
  - 11** Les annexes à des bâtiments d'habitation
  - 12** Les équipements publics ou d'intérêt collectif
  - 13** Les équipements de tourisme et de loisirs
  - 19** La question du remplacement d'une construction par une autre
  - 21** Les équipements et travaux divers
  - 22** Les équipements liés à la production d'énergie
  - 24** Les lotissements
- 27 Les constructions et les installations qui constituent une extension de l'urbanisation mais qui peuvent être implantées en discontinuité des agglomérations et villages existants**
  - 27** Les nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile, au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance
  - 29** Les stations d'épuration
  - 32** Les activités agricoles ou forestières et les cultures marines
  - 37** Les travaux de mise aux normes des exploitations agricoles
  - 39** La dérogation prévue pour les éoliennes
  - 41** Les ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou d'hydrogène renouvelable
  - 43** Les ouvrages du réseau public de transport d'électricité
  - 45** La relocalisation des installations et constructions menacées par le phénomène d'érosion
- 48 Les installations et les aménagements qui n'entraînent pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8**
  - 48** L'agrandissement d'une construction existante située en discontinuité d'une agglomération ou d'un village existant
  - 55** La construction d'une station ou d'un abri de pompage
  - 56** Des travaux de faible importance sur une construction existante

- 57** **La possibilité d'étendre et de densifier les agglomérations et les villages existants**
- 58** **La qualification d'agglomération ou de village existants avant 2015**
- 58** Avant l'arrêt « commune du Lavandou » de 2006
- 61** La qualification de « village » par le juge administratif entre 2006 et 2015
- 68** **Les critères de définition des agglomérations et villages existants depuis 2015**
- 72** La question des commerces, des équipements collectifs et des services publics
- 79** Hypothèses où le juge distingue la notion d'agglomération
- 84** **Exemples de secteurs qualifiés d'agglomération ou de village existants depuis 2015**
- 95** **Exemples de secteurs n'ayant pas été qualifiés d'agglomération ou de village existants depuis 2015**
- 101** **Le cas particulier des zones d'activités**
- 101** Les zones d'activités ayant été qualifiées d'agglomération par le juge administratif
- 111** L'impossibilité d'étendre ou de densifier les zones d'activités qui ne peuvent être qualifiées d'agglomération
- 118** L'impossibilité de créer de nouvelles zones d'activités dans les zones d'urbanisation diffuses
- 122** **La continuité au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme**
- 123** La distance entre le projet et une agglomération ou un village existant
- 127** Le caractère urbanisé ou non urbanisé des parcelles contiguës au projet
- 133** La présence ou l'absence de coupures physiques
- 139** La prise en compte des campings dans l'analyse de la continuité avec une agglomération ou un village existant
- 143** La possibilité pour un document d'urbanisme de rendre inconstructible une parcelle située en continuité d'une agglomération ou d'un village existant
- 144** Un projet situé en continuité d'une agglomération ou d'un village peut dans la bande littorale être situé en dehors d'un espace urbanisé



- 145** **La possibilité de densifier, sans les étendre, les Secteurs Déjà Urbanisés**
- 147** La densification des hameaux : une possibilité reconnue jusqu'en 2013 par la doctrine et le juge administratif
- 149** L'interdiction d'étendre les ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village
- 153** Le revirement de jurisprudence de 2013 et la fin de la possibilité de combler les « dents creuses » au sein des hameaux
- 154** **Le nouveau dispositif prévu par la loi ELAN**
- 155** L'identification et la délimitation des SDU par les documents d'urbanisme
- 158** Des secteurs qui doivent être situés en dehors des espaces proches du rivage
- 159** Les critères d'identification des Secteurs Déjà Urbanisés
- 164** La nature et les conditions d'implantation des constructions et des installations susceptibles d'être autorisées dans les Secteurs Déjà Urbanisés
- 165** Des constructions et des installations qui ne doivent pas étendre le périmètre des Secteurs Déjà Urbanisés
- 168** Les conditions de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les SDU
- 169** **Les secteurs qui ne peuvent ni être densifiés ni être étendus**
- 173** **Entre conformité et compatibilité, les rapports (complexes) entre Loi littoral, SCoT, PLU et autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol**
- 173** **Le nouveau rôle du SCoT en matière mise en œuvre de la Loi littoral**
- 174** Le rôle du SCoT en matière de précision des modalités d'application de l'ensemble des dispositions de la loi littoral
- 175** Le rôle du SCoT en matière de délimitation et de détermination des critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés
- 176** **Le nouveau rôle du SCoT dans l'appréciation du respect de la Loi littoral par un PLU**



- 176** L'abandon de l'approche du SCoT « obstacle »
- 178** La mise en œuvre par la CAA de Nantes de la nouvelle approche issue de la décision dite « commune du Lavandou »
- 179** L'abandon d'une partie de l'approche inspirée par la jurisprudence dite « Société Les Casuccie »
- 180** **Le nouveau rôle du SCoT dans l'appréciation du respect de la Loi littoral par une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol**
- 181** Une opposabilité directe de la loi aux autorisations d'occupation et d'utilisation du sol reconnue dès 1994
- 182** L'intermède ouvert par la décision dite « commune de Porto-Vecchio » de 2015
- 184** La prise en compte de la Loi littoral et des dispositions des SCoT « Elanisé » dans le cadre de l'examen de la conformité des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol

# 1. La notion d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme

Bien que le juge administratif ait considéré dès 1994 qu'une seule maison d'habitation était constitutive d'une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8, il est encore régulièrement amené à se prononcer sur cette question (1.1).

Il est important de noter que comme l'a souligné la CAA de Marseille, « la distinction entre construction et extension de l'urbanisation, qui s'applique dans le cadre » de l'article L.121-13 du Code de l'urbanisme, notamment à travers la jurisprudence dite « Société Soleil d'Or »<sup>1</sup>, « est étrangère aux dispositions de l'article » L.121-8 du Code de l'urbanisme, « seul en cause ici, **où une construction constitue nécessairement une extension de l'urbanisation** »<sup>2</sup>.

Si certains aménagements et certaines installations n'entraînent pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8, et notamment l'agrandissement des constructions existantes isolées situées en dehors de la bande littorale des cent mètres<sup>3</sup> (1.3), d'autres, qui constituent une extension de l'urbanisation au sens de cet article, bénéficient de dérogations législatives et peuvent être installés en discontinuité des agglomérations et villages existants (1.2).

---

1 CE, 7 février 2005, n°264315 (commune de Menton).

2 CAA de Marseille, 10 octobre 2016, n°14MA02470 (commune de Lumio).

3 CE, 3 avril 2020, n°419139 (commune de l'Île-de-Batz).

## 1.1. Les installations et les aménagements qui entraînent une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8

Comme l'a souligné X. De Lesquen dans ses conclusions sous la décision du Conseil d'État dite « Commune de Porto-Vecchio », dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « **toute construction constitue une extension de l'urbanisation** »<sup>4</sup>.

Les installations et les aménagements suivants ont été considérés comme des extensions de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8, **qu'ils aient été autorisés par les dispositions d'un document d'urbanisme (zonage ou emplacement réservé) ou par une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol** (le regroupement par thème est proposé afin de faciliter la lecture).

### LES BÂTIMENTS D'HABITATION

Constituent une extension de l'urbanisation :

- une maison individuelle<sup>5</sup>; deux maisons jumelées de 228 m<sup>2</sup> et 235 m<sup>26</sup>; huit logements locatifs<sup>7</sup>
- 36 maisons d'habitation<sup>8</sup>; 163 maisons d'habitation<sup>9</sup>
- des chalets répondant aux critères de la construction passive<sup>10</sup>; un chalet pour l'hébergement d'un stagiaire sur une exploitation agricole d'ovins et de caprins<sup>11</sup>
- une maison de gardien<sup>12</sup>; des logements strictement nécessaires au personnel de gardiennage<sup>13</sup>
- un immeuble de 75 logements<sup>14</sup>; un immeuble collectif d'habitation<sup>15</sup>; deux

4 Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme, 1/16, p.14.

5 CE, 9 novembre 1994, n°121297 (commune de Patrimonio). Encore confirmé, entre autres exemples, par la CAA de Marseille, 12 avril 2022, n°20MA01676 (commune de Lumio).

6 CAA de Lyon, 30 novembre 2010, n°08LY02161 (commune de Doussard).

7 CAA de Nantes, 24 janvier 2020, n°19NT00628 (commune du Fenouiller).

8 CAA de Nantes, 5 avril 2013, n°11NT01390 (commune d'Esquibien).

9 CAA de Bordeaux, 6 novembre 2003, n°99BX02342 (commune de Lacanau).

10 CAA de Lyon, 11 juin 2013, n°12LY02906 (commune de Talloires).

11 CAA de Marseille, 23 octobre 2018, n°17MA03908 (commune de Bouzigues).

12 CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> juillet 2011, n°10NT00668 (commune de Tourgéville).

13 TA de Bastia, 16 décembre 2014, n°1301010 (commune d'Ajaccio).

14 CAA de Nancy, 10 décembre 1998, n°95NC00436 (commune de Neufchâtel-Hardelot).

15 CAA de Nantes, 17 janvier 2014, n°12NT01346 (commune de Ploubalay).

bâtiments à usage d'habitation comportant respectivement 56 et 32 logements<sup>16</sup> ;  
8 corps de bâtiments collectifs comportant 106 logements<sup>17</sup>

- 30 constructions d'un étage à vocation de logement social, composées de maisonnettes accolées avec jardin privatif et garage<sup>18</sup> ; 24 logements, majoritairement des logements sociaux locatifs dont 50 % sont conçus pour être accessibles à des personnes à mobilité réduite<sup>19</sup>
- un aéro-village prévu en bordure de la piste d'atterrissage d'un aérodrome<sup>20</sup>
- 352 logements et des locaux d'activité<sup>21</sup>

## LES ANNEXES À DES BÂTIMENTS D'HABITATION

Constituent une extension de l'urbanisation :

- deux cabanons de 5 et 10 m<sup>222</sup> ; un abri de jardin de 14,68 m<sup>223</sup> ; un abri de jardin de 40 m<sup>224</sup> ; un abri de jardin et un abri à voiture<sup>25</sup>
- des abris de transport et des bâtiments annexes pour le stationnement<sup>26</sup>
- un garage<sup>27</sup> ; un garage de 38 m<sup>2</sup> de type « salorge »<sup>28</sup>
- des abris de jardin, des garages à vélos, des locaux « poubelle », des dépendances de bâtiments principaux<sup>29</sup> ; les remises, les abris de jardins, les abris bois, les garages, les locaux vélos, les piscines, les pergolas ayant un caractère accessoire au regard de l'usage de la construction principale<sup>30</sup>
- une piscine non couverte et ses annexes (pool-house et local technique)<sup>31</sup>

16 CAA de Bordeaux, 5 juin 1997, n°94BX00602 (commune de Cerbère).

17 CAA de Marseille, 13 décembre 2018, n°16MA04349 (commune de Ramatuelle).

18 CE, 16 juillet 2010, n°313768 (commune de Porto-Vecchio).

19 CAA de Nantes, 28 décembre 2016, n°15NT00579 (commune de Fermanville).

20 TA de Bordeaux, 10 juillet 2013, n°1104935 (commune d'Andernos-Les-Bains).

21 CE, 11 mars 2020, n°419861 (commune de La Seyne-sur-Mer).

22 CAA de Nantes, 30 mars 2020, n°19NT02322 (commune de Mont-Dol).

23 CAA de Nantes, 28 octobre 2011, n°10NT00838 (commune de Pont-L'Abbé).

24 CAA de Marseille, 30 mars 2016, n°14MA03505 (commune de Galéria).

25 CAA de Nantes, 16 mars 2018, n°16NT02228 (commune de Moëlan-sur-Mer).

26 CAA de Nantes, 26 octobre 2012, n°12NT00846 (commune de Theix). À l'inverse, la CAA de Lyon a considéré que des « abris pour automobiles » non accolées à une construction existante, ne constituaient pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 (CAA de Lyon, 23 avril 2013, n°12LY03070 ; commune de Talloires).

27 CAA de Nantes, 12 octobre 2015, n°14NT01880 (commune de Brec'h).

28 TA de Nantes, 23 mai 2017, n°1501239 (commune de Beauvoir-Sur-Mer).

29 TA de Rennes, novembre 2015, n°1300906 (commune de Plouhinec).

30 CAA de Nantes, 14 mars 2018, n°16NT01335 (commune de Ploemeur).

31 TA de Bastia, 16 décembre 2014, n°1301010 (commune d'Ajaccio).

- **MISE À JOUR 2023** : des annexes liées à des activités de loisirs privés (piscine, tennis...), d'une emprise au sol maximale de 50 m<sup>2</sup>, d'une hauteur maximale de 4,5 mètres, situées à une distance au plus de 40 mètres du bâtiment d'habitation dont elles constituent l'annexe<sup>32</sup>
- six chenils et un local technique d'une surface totale de 91,6 m<sup>2</sup><sup>33</sup>

## LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS OU D'INTÉRÊT COLLECTIF

Constituent une extension de l'urbanisation :

- des équipements publics<sup>34</sup>; des équipements d'intérêt collectifs<sup>35</sup>; des bâtiments, installations et ouvrages d'équipements publics ou d'intérêt général<sup>36</sup>; des constructions et installations à destination de bureau sous réserve qu'elles soient liées aux équipements de service public ou d'intérêt collectif<sup>37</sup>
- des constructions communales<sup>38</sup>; une école primaire<sup>39</sup>; une école, une gendarmerie, un bureau de poste, une salle polyvalente de 400 places et des aires de stationnement<sup>40</sup>
- une réserve foncière déclarée d'utilité publique en vue de la création d'un pôle hospitalier<sup>41</sup>; un EHPAD de 116 lits comportant trois bâtiments à usage collectif<sup>42</sup>; une clinique<sup>43</sup>; un pôle santé<sup>44</sup>
- des logements sociaux<sup>45</sup>
- des équipements sportifs, de loisirs ou culturels ou de plein air<sup>46</sup>
- une aire d'accueil des gens du voyage<sup>47</sup>

32 CAA de Bordeaux, 17 février 2022, n°20BX01301 (commune de Naujac-sur-Mer)

33 CAA de Bordeaux, 19 décembre 2019, n°18BX01287 (commune de Sainte-Marie).

34 CE, 16 décembre 2016, n°389079 (commune de Pénestin).

35 TA de Rennes, 18 mai 2006, n°0201337 (commune de Damgan).

36 TA de Bastia, 16 décembre 2014, n°1301010 (commune d'Ajaccio).

37 TA de Lille, 21 janvier 2019, n°1706641 (communauté d'agglomération du Boulonnais).

38 TA de Toulon, 16 juin 2016, n°1303794 (commune de Cavalaire-sur-Mer).

39 CAA de Nantes, 4 mars 2011, n°09NT01971 (commune de Honfleur).

40 CAA de Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA04742 (commune de Borgo).

41 CAA de Nantes, 23 juin 2009, n°08NT01439 (commune de Criqueboeuf).

42 CAA de Nantes, 4 avril 2014, n°13NT00576 (commune de Trouville/Mer).

43 TA de Bordeaux, 22 octobre 2015, n°140208 (commune de Gujan-Mestras).

44 TA de Rennes, 23 décembre 2016, n°1401704 (commune de la Trinité-Sur-Mer).

45 CAA de Nantes, 8 juin 2012, n°11NT00680 (commune de Pluneret).

46 TA de Rennes, 24 mai 2017, n°1402532 (commune de la Richardais).

47 CAA de Nantes, 31 décembre 2009, n°09NT00963 (commune de Perros-Guirec) ; TA de Rennes, 4 octobre 2012, n°1102710 (commune de Larmor-Plage) ; CAA de Marseille, 2 juillet 2015, n°13MA05165 (commune de Frontignan).

- un cimetière, « en raison de l’artificialisation du sol, même partielle, et des équipements, notamment de desserte, de stationnement et de commodités que ce dernier implique »<sup>48</sup>
- une unité de traitement mécano-biologique de déchets non dangereux avec installation de stockage<sup>49</sup>

## LES ÉQUIPEMENTS DE TOURISME ET DE LOISIRS

Constituent une extension de l’urbanisation :

- un club house<sup>50</sup>
- une ZAC permettant notamment la création de 380 logements<sup>51</sup>; un village de vacances (750 villas réparties sur 30 ha, d’une pyramide, d’un hôtel et d’un équipement central occupant une surface de 4 ha)<sup>52</sup>
- une résidence de tourisme composée de trois immeubles<sup>53</sup> ; une résidence de tourisme comprenant, outre 86 logements individuels groupés d’une capacité de 450 lits, des bâtiments administratifs et des aires de jeux et de loisirs<sup>54</sup> ; une résidence de tourisme de 460 logements, un hôtel de 83 chambres, une piscine tropicale, un restaurant et un complexe de loisirs<sup>55</sup> ; une résidence de tourisme composée de 15 longères abritant 96 logements, un bâtiment d’accueil et un bâtiment à usage de piscine<sup>56</sup> ; quatre bâtiments à usage de résidence de tourisme<sup>57</sup> ; des villas individuelles, des logements collectifs, un complexe hôtelier, des commerces<sup>58</sup>
- la réhabilitation d’un site de 25 hectares d’une ancienne colonie de vacances, en créant dix bâtiments subdivisés en 75 unités d’hébergement de 30 à 80 m<sup>2</sup>, un hôtel de 30 chambres, dix cabanes dans les arbres, un restaurant de 200 couverts par service, une résidence de tourisme de 190 places, un centre aqua-ludique et de bien-être pouvant accueillir 300 personnes, une supérette et des aires de stationnement pour un total de 450 places<sup>59</sup>

48 TA de Rennes, 23 décembre 2016, n°1401704 (commune de la Trinité-Sur-Mer).

49 CAA de Marseille, 09 mai 2017, n°15MA03181 (commune de Tallone).

50 CE, 29 juillet 1994, n°85532 (commune de Frontignan).

51 TA de Nice, 23 avril 1992, n°912529 (commune de la Croix-Valmer).

52 CAA de Nancy, 27 mai 1993, n°92NC00885 (communes de Saint-Etienne-du-Mont et d’Equihen-Plage).

53 CAA de Bordeaux, 18 décembre 2003, n°99BX02040 (commune de Bidart).

54 CAA de Nantes, 25 mars 2008, n°07NT01725 (commune de Plozévet).

55 CAA de Nantes, 14 mai 2012, n°10NT01352 (commune de Varaville).

56 CAA de Nantes, 27 juin 2014, n°13NT01143 (commune de Villerville).

57 CAA de Marseille, 23 janvier 2020, n°19MA05346 (commune de Théoule-sur-Mer).

58 CAA de Marseille, 3 février 2020, n°18MA04176 (commune de Coggia).

59 TA de Marseille, 16 mai 2019, n°1605163 (communes du Sauze-du-Lac et de Pontis).

- un ensemble hôtelier<sup>60</sup> ; une résidence hôtelière, sous forme de petites maisons de pêcheurs<sup>61</sup> ; une résidence hôtelière<sup>62</sup>
- quatorze logements de vacances et une piscine<sup>63</sup>
- un centre aquatique<sup>64</sup>
- un bâtiment de 890 m<sup>2</sup> en R+1 abritant des locaux à matériels pour le karting et des sanitaires<sup>65</sup>
- un immeuble abritant un établissement de jeux (un casino)<sup>66</sup>
- des constructions à usage de loisirs (bowlings, dancing)<sup>67</sup>
- un bâtiment communal de 160 m<sup>2</sup>, regroupant un office du tourisme, des sanitaires et un snack<sup>68</sup>
- un parc d'attractions, qui « intègre la création de plusieurs constructions telles que des bâtiments destinés à l'accueil du public et à des services divers comme un magasin, une halle de restauration, des sanitaires, des bâtiments abritant des attractions ou constituant des zones couvertes pour les files d'attente et quais de celles-ci, de même que des locaux techniques nécessaires au fonctionnement du parc »<sup>69</sup>
- un gîte écologique et bioclimatique<sup>70</sup>
- la réhabilitation de trois bergeries en ruine en vue de les transformer en bâtiments d'accueil polyvalent ou d'hébergement touristique<sup>71</sup>
- des constructions et installations liées et nécessaires aux activités sportives de plein air et de loisirs<sup>72</sup>

---

60 CAA de Marseille, 16 mars 2006, n°03MA00623 (commune de Sartène).

61 CAA de Nantes, 22 mars 2013, n°11NT02261 (commune de Sarzeau).

62 CAA de Marseille, 20 mars 2015, n°15MA00011 (commune de Poussan).

63 CAA de Nantes, 14 décembre 2012, n°11NT01648 (commune de Plonévez-Porzay).

64 CAA de Nantes, 23 juin 2009, n°08NT03264 (commune de Saint-Jean-de-Monts).

65 CAA de Marseille, 24 septembre 2015, n°15MA03609 et 16 décembre 2016, n°16MA00756 (commune de Vias).

66 CAA de Marseille, 1er octobre 2015, n°14MA01799 (commune de Sanary-sur-Mer).

67 TA de Rennes, 18 mai 2006, n°0201337 (commune de Damgan).

68 CAA de Bordeaux, 4 juillet 2002, n°99BX01405 (commune de Tarnos).

69 CAA de Nantes, 30 avril 2019, n°18NT00363 et 18NT00417 (commune de Surzur).

70 CAA de Marseille, 19 janvier 2009, n°08MA04865 (commune du Lauzet-Ubaye).

71 CE, 14 avril 2016, n°392984 (commune de Coti-Chiavari).

72 TA de Rennes, novembre 2015, n°1300906 (commune de Plouhinec).



Est aussi considéré comme extension d'urbanisation l'extension d'un camping municipal existant afin d'accueillir 38 nouvelles résidences mobiles de loisirs (RML)<sup>73</sup>.



Figure 1 : vue aérienne du cas d'extension d'un camping municipal à Gouville-sur-Mer

**MISE À JOUR 2023** : par juger de l'extension de l'urbanisation attachée à un camping, il s'agit bien d'apprécier les limites et la consistance du bâti. Ainsi le TA de Rennes a sanctionné une commune qui prétendait que la création de 49 emplacements nouveaux, dont 26 destinés à accueillir des résidences mobiles de loisirs, ne constituait pas une extension de l'urbanisation dans la mesure où elle était réalisée à l'intérieur des limites cadastrales du camping<sup>74</sup>.

Sont aussi considérés comme extension d'urbanisation :

- la création d'un terrain de camping ou de stationnement de caravanes<sup>75</sup>
- une zone AU permettant l'extension d'un camping<sup>76</sup>
- au sein d'un camping, un bâtiment d'accueil, un ensemble sanitaire et une piscine<sup>77</sup>
- un parc résidentiel de loisirs (PRL) dont la création vise à régulariser 108 habitations

73 CAA de Nantes, 28 février 2014, n°12NT03207 (commune de Gouville-Sur-Mer).

74 TA de Rennes, 3 mars 2023, n°2004323 (commune de Larmor-Baden).

75 CE, 16 décembre 2016, n°389079 (commune de Pénestin).

76 CAA de Bordeaux, 15 mai 2018, n°16BX00915 (commune de Naujac-sur-Mer).

77 TA de Rennes, 30 décembre 2016, n°1402461 (commune de Larmor-Baden).

- légères de loisirs (HLL) existantes<sup>78</sup> ; un PRL destiné à accueillir 60 chalets<sup>79</sup>, un PRL destiné à accueillir 177 HLL, 12 logements collectifs et un hangar<sup>80</sup>; un PRL de 3 lots<sup>81</sup>
- des HLL et des abris sanitaires, d’une surface limitée respectivement à 46 m<sup>2</sup> et 6 m<sup>2</sup><sup>82</sup>
  - cinq yourtes, deux de 20 m<sup>2</sup> et trois de 12 m<sup>2</sup>, « à usage touristique pendant la période estivale » et qui « doivent être regardées comme des habitations légères de loisirs » soumises à permis de construire<sup>83</sup>

Les bâtiments et équipements industriels, artisanaux ou commerciaux

Constituent une extension de l’urbanisation :

- des équipements industriels, artisanaux ou commerciaux<sup>84</sup>
- une pépinière d’entreprises (bâtiment de 642 m<sup>2</sup>)<sup>85</sup>
- une Zone d’Aménagement Concerté à vocation portuaire<sup>86</sup>; une zone d’activité ostréicole (un bassin de stockage, des bâtiments de stockage de matériels et des bâtiments d’exploitation)<sup>87</sup>
- une zone à vocation d’habitat, de services, d’artisanat et de commerce<sup>88</sup> ; une zone destinée à accueillir des activités économiques plus particulièrement tournées vers le tertiaire (commerce artisanat, bureaux, hébergement hôtelier)<sup>89</sup> ; une zone artisanale et commerciale<sup>90</sup> ; une zone d’activités artisanales, industrielles, de commerce, bureaux et hébergements hôteliers<sup>91</sup>

78 CAA de Marseille, 26 décembre 2007, n°07MA02486 (commune de Ghisonaccia).

79 CAA de Nantes, 28 décembre 2010, n°09NT01595 (commune de Quinéville).

80 CAA de Marseille, 21 mai 2010, n°08MA02955 (commune de Ghisonaccia).

81 TA de Rennes, 6 mars 2017, n°1700754 (commune de Locmariaquer).

82 CAA de Nantes, 2 février 2015, n°13NT01736 (commune de Pénestin).

83 CAA de Marseille, 25 février 2019, n°17MA02043 (commune de Santo-Pietro-di-Tenda).

84 CE, 28 novembre 1997, n°161572 (commune de Viviers-le-Lac).

85 CE, 27 juillet 2005 n°273815 (commune de Narbonne).

86 CAA de Marseille, 10 décembre 1998, n°97MA05540 (commune de Calvi).

87 CAA de Nantes, 12 juin 2015, n°14NT01523 (commune de Paimpol).

88 CAA de Nantes, 27 décembre 2013, n°12NT01071 (commune de Lessay).

89 CAA de Marseille, 2 juillet 2015, n°13MA05165 (commune de Frontignan).

90 CAA de Bordeaux, 27 avril 2017, n°15BX01314 (commune de Capbreton).

91 CAA de Bordeaux, 25 mai 2018, n°16BX00979 (commune de Prades-de-Salars).

- un parc d’activités économiques de 12 hectares ayant vocation à accueillir des bâtiments à usage d’activités tertiaires, de commerces et d’hôtellerie<sup>92</sup>
- un pôle de loisir (salles de cinéma, restaurants, hôtels et commerces, bureaux et cabinets médicaux)<sup>93</sup>
- un centre de retraitement de déchets industriels<sup>94</sup>
- un centre commercial<sup>95</sup>



Figure 2 : vue aérienne du centre commercial à Riantec

92 TA de Lille, 12 juillet 2019, n°1502719 (commune d’Etaples/Mer).

93 TA de Toulon, 14 janvier 2019, n°1603319 (commune de La Seyne-sur-Mer) ; implicitement confirmé par CAA de Marseille, 26 décembre 2019, n°19MA01390.

94 CAA de Douai, 15 octobre 2009, n°07DA01984 (commune de Gonfreville-l’Orcher).

95 TA de Rennes, 12 février 2013, n°1005360 (commune de Riantec).

- une chaufferie industrielle accolée à un bâtiment de stockage, d’une surface de 942 m<sup>296</sup> (qui a bénéficié de la dérogation aux dispositions de l’article L.121-8 prévues par l’article L.121-10 du Code de l’urbanisme)



Figure 3 : photo de la chaufferie industrielle

- une unité de production de poudre de lait infantile, d’une surface 18 76 m<sup>297</sup>
- un pôle d’activités commerciales<sup>98</sup>; un bâtiment à usage industriel et commercial<sup>99</sup>
- un bâtiment à usage de hangar pour ULM et de locaux d’habitation<sup>100</sup>
- un bâtiment de 128 m<sup>2</sup> à usage de bureaux<sup>101</sup>; un bâtiment à usage artisanal et de bureaux<sup>102</sup> ; un immeuble à usage de bureaux<sup>103</sup> ; un bâtiment à usage de commerces et de logements<sup>104</sup>
- des activités économiques éventuellement associées à de l’habitat<sup>105</sup>; des activités artisanales et commerciales<sup>106</sup> ; des activités urbaines et portuaires, des logements y compris sociaux, des commerces et une esplanade publique<sup>107</sup>

96 TA de Rennes, 27 mars 2015, n°1301171 (commune de Plouvien).

97 TA de Rennes, 5 octobre 2018, n°1604454 et 1700035 (commune de Guipavas).

98 CAA de Marseille, 6 janvier 2020, n°17MA02954 (commune de Porto-Vecchio).

99 CAA de Nantes, 19 septembre 2016, n°15NT02274 (commune de Moëlan-Sur-Mer).

100 CAA de Nantes, 31 mai 2000, n°98NT02101 (commune de Dragey-Ronthon).

101 CAA de Marseille, 12 janvier 2006, n°03MA02238 (commune de Serra Di Ferro).

102 CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, n°09NT00284 (commune de Saint-Aignan-de-Grandlieu).

103 CAA de Nantes, 25 octobre 2013, n°12NT01198 (commune d’Étables-sur-Mer).

104 TA de Bastia, 25 juin 2018, n°1700655 (commune de Santa-Maria-Poggio).

105 CAA de Nantes, 8 juin 2012, n°11NT00680 (commune de Pluneret).

106 CAA de Marseille, 7 juin 2018, n°16MA03377 (commune de Cavalaire-sur-Mer).

107 CAA de Nantes, 21 octobre 2019, n°18NT04136 (commune de Granville).



- deux entrepôts avec une partie bureaux et deux logements de fonction<sup>108</sup>; des constructions à destination d'entrepôt<sup>109</sup>
- des bâtiments de stockage<sup>110</sup>
- des locaux à destination de bureaux, d'activités commerciales telles qu'hôtelière ou de cinéma, ainsi qu'artisanales<sup>111</sup>; des constructions à usage d'habitation, d'hôtellerie, d'équipement collectif, de commerce et d'artisanat et de bureaux et services<sup>112</sup>
- un local artisanal<sup>113</sup>

## LA QUESTION DU REMPLACEMENT D'UNE CONSTRUCTION PAR UNE AUTRE

La jurisprudence relative à cette question ne semble pas stabilisée car si le TA de Rennes a jugé que la construction d'une maison à usage d'habitation d'une surface de 95 m<sup>2</sup>, sur une parcelle qui supporte déjà un hangar d'une superficie de 248 m<sup>2</sup> et qui doit être détruit pour être remplacé par ladite maison<sup>114</sup>, ne constitue pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8, la CAA de Marseille considère à l'inverse que :

- la construction d'un bâtiment de 128 m<sup>2</sup> à usage de bureaux, « alors même qu'il impliquerait la démolition de locaux existants, présente le caractère d'une opération de construction qui ne peut légalement être autorisée que si elle est réalisée en continuité avec une agglomération ou un village existant »<sup>115</sup>
- la démolition d'une villa de 591 m<sup>2</sup> et la construction sur la même parcelle, d'une villa de 851 m<sup>2</sup>, a « pour effet d'étendre l'urbanisation » au sens des dispositions de l'article L.121-8<sup>116</sup>

**MISE À JOUR 2023** : en 2022, le TA de Rennes a jugé que la démolition d'un habitat léger de loisir de 37 m<sup>2</sup> et la construction d'une maison d'habitation de 86 m<sup>2</sup> ne constituait pas une extension mesurée d'une construction existante, d'autant plus que la maison d'habitation était prévue à un emplacement différent sur l'ensemble parcellaire<sup>117</sup>.

108 CAA de Nantes, 27 septembre 2013, n°12NT00314 (commune de Guérande).

109 TA de Lille, 21 janvier 2019, n°1706641 (communauté d'agglomération du Boulonnais).

110 CAA de Bordeaux, 9 juillet 2020, n°19BX01309 (commune du Château-d'Oléron).

111 TA de Lille, 21 janvier 2019, n°1706641 (communauté d'agglomération du Boulonnais).

112 CAA de Nantes, 13 février 2015, n°13NT00246 (commune de Plouha).

113 TA de Rennes, 14 février 2020, n°1702298 (commune de Bréhat).

114 TA de Rennes, 16 octobre 2012, n°1203723 (commune de Guidel).

115 CAA de Marseille, 12 janvier 2006, n°03MA02238 (commune de Serra Di Ferro).

116 CAA de Marseille, 31 octobre 2013, n°12MA04048 (commune de Coti-Chiavari).

117 TA de Rennes, 1<sup>er</sup> septembre 2022, n°2204164 (commune de Plobannalec-Lesconil)

Par ailleurs, la CAA de Nantes a considéré que lorsque l'état de ruine d'un bâtiment « existant » est patent, sa « reconstruction » ne constitue « pas l'aménagement d'une construction existante, mais l'édification d'une construction nouvelle », illégale au regard des mêmes dispositions<sup>118</sup>.

De la même manière, doivent être « qualifiées de ruines, et non de constructions existantes », dont la reconstruction « au sein d'un vaste espace boisé nettement séparé des agglomérations et villages existants » autorise « une extension de l'urbanisation dans des conditions qui méconnaissent les dispositions de l'article L.121-8 » :

- un « bâtiment, envahi par la végétation et notamment par un arbre de haute tige », qui « est dépourvu de charpente et de toiture » et qui « a perdu la partie haute du pignon ouest ainsi que la totalité du pignon d'un mur de refend »
- un bâtiment dont la toiture et la charpente « ont disparu, à l'exception d'une partie subsistante sur un huitième de sa surface », dont la façade sud est « endommagée » et les autres murs « presque totalement envahis par la végétation, notamment par un arbre de haute tige »
- un bâtiment dont le « mur de façade sud est partiellement endommagé et celui de façade nord totalement effondré sur un tiers de sa surface, fragilisant ainsi le pignon Est »<sup>119</sup>



Figure 4 : mur de façade endommagé

---

118 CAA de Nantes, 18 janvier 2013, n°12NT01118 (commune de Perros-Guirec).

119 CAA de Nantes, 10 novembre 2020, n°19NT01853 (commune de Fouesnant).

## LES ÉQUIPEMENTS ET TRAVAUX DIVERS

Constituent une extension de l'urbanisation :

- la réalisation de galeries enterrées et de divers travaux de terrassement, sur une surface de 628 m<sup>2</sup><sup>120</sup>
- un bâtiment à usage de restaurant<sup>121</sup>
- un local à bateau<sup>122</sup>
- un parking bitumé ou cimenté<sup>123</sup>
- une antenne de téléphonie

**MISE À JOUR 2023** : ainsi qu'il a été jugé à plusieurs reprises et en particulier l'avis rendu par le Conseil d'État le 11 juin 2021 qui indique que « l'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile comprenant une antenne-relais et ses systèmes d'accroche ainsi que, le cas échéant, les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement [...] doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>124</sup>.



Figure 5 : exemple d'un cas d'antenne de téléphonie

120 CAA de Nantes, 22 avril 2008, n°07NT01013 (commune de Flamanville).

121 CAA de Marseille, 7 octobre 2004, n°01MA01448 (commune de Bonifacio).

122 CAA de Marseille, 2 juin 2005, n°01MA02027 (commune de Galéria).

123 CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n°05NT01025 (commune de Pénestin).

124 TA de Rennes, 21 octobre 2019, n°1904818 (commune de Larmor-Baden) et 11 décembre 2019, n°1803614 (commune de Landunvez) ; TA de Montpellier, 8 octobre 2020, n°1900876 (commune de Lattes) ; CE, 11 juin 2021, n°449840 (commune de Plomeur) ; TA de Nantes, 18 juin 2021, n° 2105724 (commune de La Plaine-sur-Mer) ; CAA de Nantes, 25 février 2022, n°20NT00038 (commune de Créances).



## LES ÉQUIPEMENTS LIÉS À LA PRODUCTION D'ÉNERGIE

Constituent une extension de l'urbanisation :

- une centrale thermique EDF (sur 25 ha, employant 300 personnes), et plus généralement une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement (ICPE)<sup>125</sup>
- une centrale de production d'électricité photovoltaïque au sol<sup>126</sup> (permis de construire annulés car projet non situé en continuité d'une agglomération ou d'un village existant)



Figure 6 : vue aérienne du projet de centrale de production d'électricité photovoltaïque à Figari

125 CE, avis de la Section des Travaux Publics du 12 octobre 1993, n°354 847.

126 CE, 28 juillet 2017, n°397783 (commune de Figari).

- un champ de modules photovoltaïques<sup>127</sup>; des installations photovoltaïques au sol<sup>128</sup>; des parcs photovoltaïques<sup>129</sup>; un parc photovoltaïque<sup>130</sup>



Figure 7 : photo d'installations photovoltaïques

- une centrale photovoltaïque<sup>131</sup> (permis de construire suspendu car projet non situé en continuité d'une agglomération ou d'un village existant)



Figure 8 : vue aérienne du projet de centrale photovoltaïque à Fouesnant

- des constructions d'intérêt collectif et installations nécessaires aux services publics notamment liées aux ouvrages de transport de transport d'électricité<sup>132</sup>

127 CAA de Bordeaux, 4 avril 2013, n° 12BX00153 (commune de La Trinité).

128 TA de Montpellier, 24 février 2011, n° 1002299 (commune de Marsillargues).

129 TA de Toulon, 20 février 2014, n° 1302200 (commune du Lavandou).

130 TA de Bordeaux, 16 avril 2015, n° 1302427 (commune de Naujac/Mer).

131 TA de Rennes, 03 juillet 2020, n° 1902510 (commune de Fouesnant), confirmé par CAA de Nantes, 19 avril 2022, n° 20NT02732.

132 TA de Lille, 21 janvier 2019, n° 1706641 (communauté d'agglomération du Boulonnais).

## LES LOTISSEMENTS

Depuis 1995, le juge administratif considère que la création d'un lotissement constitue une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

En l'espèce, un « projet de lotissement en deux tranches portant sur 58 lots », qui « ne pouvait être regardé ni comme se situant en continuité avec une agglomération ou un village existant » ne pouvait faire l'objet d'une autorisation de lotir de la part du préfet de la Corse du Sud, les « prescriptions » de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme présentant « un caractère impératif »<sup>133</sup>.

De la même manière, un permis d'aménager portant réalisation d'un lotissement de quinze lots entraîne une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, qui en l'espèce a été accordé dans un secteur qui « se situe de part et d'autre d'une voie, où sont édifiées plus d'une soixantaine de constructions regroupées, soit un nombre et une densité significatifs de constructions, pouvant ainsi à elles seules être qualifiées de village » au sens des dispositions de cet article, « alors même que ce secteur est séparé du bourg situé au nord par des espaces naturels et des voies »<sup>134</sup>.



Figure 9 : vue aérienne de Plouzané

133 CAA de Lyon, 7 novembre 1995, n°93LY01960 (commune de Coti-Chiavari). Voir également CAA de Lyon, 8 avril 1997, n°96LY02094 (commune de Margencel), CAA de Bordeaux, 14 mai 1998, n°95BX00754 (commune de Port-Vendres), CAA de Nantes, 31 janvier 2006, n°03NT01233 (commune de Pénestin).

134 CAA de Nantes, 8 novembre 2019, n°19NT00365 (commune de Plouzané).



Ainsi, la création d'un lotissement, qu'elle soit autorisée par une autorisation de lotir<sup>135</sup>, une non-opposition à déclaration préalable<sup>136</sup> ou un permis d'aménager<sup>137</sup>, entraîne une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme et qui doit donc respecter les obligations prévues par ces dispositions.

Le Conseil d'État a précisé en 2014 « que **les lotissements**, qui constituent des opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions », **doivent « respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols** édictées par le Code de l'urbanisme ou les documents locaux d'urbanisme, **même** s'ils n'ont pour objet ou pour effet, à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction, **que de permettre le détachement d'un lot d'une unité foncière** ».

En outre, il « appartient à l'autorité compétente, dans tous les cas, **de s'opposer à une déclaration préalable portant sur un lotissement** situé dans un secteur **que ces règles rendent inconstructible** ».

Il en résulte que « le tribunal administratif de Toulon n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit en jugeant que **le moyen tiré de la méconnaissance** » **des dispositions de l'article L.121-8** du Code de l'urbanisme, « relatives aux règles de construction applicables dans les communes du littoral, **pouvait être utilement invoqué** pour contester la décision du maire du Lavandou de ne pas s'opposer au projet de lotissement » en cause<sup>138</sup>.

---

135 CAA de Nantes, 3 mars 2009, n°08NT01130 (commune de Trébeurden) ; CAA de Bordeaux, 7 septembre 2009, n°08BX01772 (commune de la Teste-de-Buch) ; CAA de Bordeaux, 28 décembre 2009, n°08BX01978 (commune de la Teste-de-Buch) ; CAA de Nantes, 2 mars 2010, n°09NT01344 (commune de Belz) ; CAA de Nantes, 4 février 2011, n°09NT01351 (commune de Gouville).

136 TA de Rennes, 17 avril 2013, n°13001001 (commune de Perros-Guirec) ; CAA de Nantes, 28 juin 2013, n°12NT00312 (commune d'Assérac) ; CAA de Marseille, 18 avril 2017, n°15MA04789 (commune de Porto-Vecchio) ; CAA de Marseille, 11 octobre 2018, n°16MA02137 (commune de Roquebrune-sur-Argens).

137 CAA de Bordeaux, 12 mars 2013, n°11BX02710 (commune de Lacanau) ; CAA de Nantes, 19 avril 2013, n°11NT03110 (commune de Belz) ; 28 février 2014, n°12NT02674 (commune d'Amfreville) ; 28 février 2014, n°12NT01715 (commune de Binic) ; 18 avril 2014, n°13NT00156 (commune du Château d'Olonne) ; 28 novembre 2014, n°13NT01433 (commune de Fouesnant) ; CAA de Marseille, 24 mai 2017, n°15MA01780 (commune de Grosseto) ; CAA de Nantes, 5 novembre 2019, n°19NT00605 (commune de Réville) ; CAA de Marseille, 11 octobre 2019, n°19MA04051 (commune de Sartène).

138 CE, 17 décembre 2014, n°367134 (commune du Lavandou). Voir également CAA de Bordeaux, 13 avril 2017, n°15BX01842 (commune de La Rochelle) ; CAA de Marseille, 18 avril 2017, n°15MA04789 (commune de Porto-Vecchio) ; CAA de Nantes, 31 mai 2017, n°15NT01914 (commune de Montmartin-sur-Mer).



Figure 10 : Vue aérienne du projet de lotissement du Lavandou

## 1.2. Les constructions et les installations qui constituent une extension de l'urbanisation mais qui peuvent être implantées en discontinuité des agglomérations et villages existants

Bien qu'elle soit considérée comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, l'implantation de certaines constructions et installations est possible en discontinuité des agglomérations et des villages existants en vertu des dispositions des articles L.121-4, 5, 5-1, 10, 11 et 12 du même code.

**MISE À JOUR 2023** : à propos des infrastructures de téléphonie mobile (antenne-relais, systèmes d'accroche), le conseil d'État a récemment eu l'occasion de rappeler que **le législateur a limitativement énuméré les constructions, travaux, installations ou ouvrages pouvant être implantés sans respecter cette règle de continuité**. Cet avis rendu à la demande du tribunal administratif de Rennes précise que « **l'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile [...] n'est pas mentionnée au nombre de ces constructions** ». Outre qu'il règle pour l'instant la question des antennes relais, cet avis semble aussi remettre en question certaines décisions qui admettaient que les équipements de faible dimension, ayant peu d'impact paysager, échappaient aux dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, comme il avait été jugé par exemple par ce même Conseil d'État en 1991 à propos d'une station de pompage<sup>139</sup>.

### **LES NOUVELLES ROUTES ET OUVRAGES NÉCESSAIRES À LA SÉCURITÉ MARITIME ET AÉRIENNE, À LA DÉFENSE NATIONALE, À LA SÉCURITÉ CIVILE, AU FONCTIONNEMENT DES AÉRODROMES ET DES SERVICES PUBLICS PORTUAIRES AUTRES QUE LES PORTS DE PLAISANCE**

L'article L.121-4 du Code de l'urbanisme énonce que « 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 aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative » (l'application de ces dispositions, qui figuraient jusqu'en 2016 à l'article L.146-8 du Code de l'urbanisme, font l'objet d'un fascicule spécifique).

---

<sup>139</sup> CE, 11 juin 2021, n°449840 (commune de Plomeur).



Si ces dispositions permettent de déroger sous conditions à l'ensemble des dispositions issues de la Loi littoral qui figurent au Code de l'urbanisme, elles ont notamment permis d'autoriser la construction d'une « maison de la pêche »<sup>140</sup>, qui ne se situe pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.



Figure 1 : Photo de la maison de la pêche à Trédez-Locquémeau



Figure 12 : Vue aérienne de la situation de la maison de la pêche à Trédez-Locquémeau

140 TA de Rennes 28 juin 2007, n°0603005 (commune de Trédez-Locquémeau).



## LES STATIONS D'ÉPURATION

### Article L 121-5 du Code de l'urbanisme

*À titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées par dérogation aux dispositions du présent chapitre.*

### Article R 121-1 du Code de l'urbanisme

*L'autorisation prévue à l'article L.121-5 est délivrée conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement.*

Cette dérogation législative a été introduite par le législateur en 1994<sup>141</sup> à la suite de l'annulation par le Conseil d'État, pour non-respect des dispositions de la Loi littoral relatives à la bande dite des 100 mètres (articles L.121-16 et 17 du Code de l'urbanisme), de l'arrêté déclarant d'utilité publique les travaux de construction de la station d'épuration de Toulon-Ouest sur le site du cap Sicié<sup>142</sup>.



Figure 13 : vue arienne de la station d'épuration du Cap Sicié

La construction et l'extension des stations d'épuration sont également soumises aux dispositions de l'article L.121-8, le juge ayant considéré qu'étaient constitutives d'une extension de l'urbanisation au sens de cet article les cas suivants :

141 Article 8 de la loi n°94-112 dite Bosson du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

142 CE, 19 mai 1993, n°124983 (commune de La Seyne-sur-Mer).

- la construction d'une station d'épuration (deux bâtiments de 360 m<sup>2</sup> comprenant différents locaux techniques, ainsi que des locaux d'accueil comportant une salle de réunion et un bureau ainsi que plusieurs bassins de traitement et de stockage)<sup>143</sup>



Figure 14 : Vue aérienne de la station d'épuration à Combrit

- la reconstruction d'une station d'épuration<sup>144</sup>



Figure 15 : Vue aérienne de l'emplacement du projet de reconstruction de la station d'épuration de Leucate

143 CE, 29 juin 2005, n°273969 (commune de Combrit). Sur cette affaire, voir également CAA de Nantes, 27 juillet 2007, n°06NT00017.

144 CAA de Marseille, 12 avril 2012, n°10MA02277 (commune de Leucate).



- l'extension d'une station d'épuration existante (création de 12 000 m<sup>2</sup> d'emprise au sol et de 685 m<sup>2</sup> de surface de plancher)<sup>145</sup>



Figure 16 : Photo du chantier de la station d'épuration de Fouesnant



Figure 17 : vue aérienne de la station d'épuration de Fouesnant

Il est important de préciser pour conclure que lorsqu'une station d'épuration ne comprend pas de bâtiment, mais uniquement des bassins de lagunage, elle n'est pas constitutive d'une extension de l'urbanisation<sup>146</sup> au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Au 31 mars 2020, 37 arrêtés ministériels ont été délivrés en application de ces dispositions, dont 7 en Bretagne.

145 TA de Rennes, 20 novembre 2018, n° 1804956 (commune de Fouesnant).

146 TA de Rennes, 27 avril 2000, n° 9402091 et 92 (commune de ?).

## LES ACTIVITÉS AGRICOLES OU FORESTIÈRES ET LES CULTURES MARINES

### Article L 121-10 du Code de l'urbanisme

*Par dérogation à l'article L.121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées 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 et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.*

*Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines.*

*L'accord de l'autorité administrative est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit.*

Depuis 1997, le juge administratif considère que la construction d'un bâtiment agricole doit être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

En l'espèce, il s'agissait de deux bâtiments voisins, l'un de 1 228 m<sup>2</sup> destiné à l'élevage hors sol de volailles et d'une capacité de 9000 dindes ou 27 000 poulets<sup>147</sup> et l'autre de 1 225 m<sup>2</sup> destiné à accueillir 18 000 dindes ou 54 000 poulets<sup>148</sup>, dont le terrain d'assiette ne se situait pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant et dont les permis de construire ont donc été annulés.

Ces deux jugements ont été confirmés par la CAA de Nantes<sup>149</sup> et par le Conseil d'État qui a précisé à cette occasion qu'en adoptant les dispositions qui figurent désormais à l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « le législateur **a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée, fût-ce à usage agricole**, dans les communes du littoral »<sup>150</sup>.

Dans ses conclusions sous cet arrêt, L. Touvet souligna que « le fait que le bâtiment projeté soit destiné à une utilisation agricole ne nous semble pas empêcher d'y voir une urbanisation » car « l'urbanisation ne se limite pas à la construction de locaux à usage d'habitation ou de services » et se définit « plutôt comme la transformation du paysage par la construction de bâtiments, quel que soit leur usage »<sup>151</sup>.

147 TA de Rennes 14 mai 1997, n°97424 (commune de Logonna-Daoulas).

148 TA de Rennes, 14 mai 1997, n°912312 (commune de Logonna-Daoulas).

149 CAA de Nantes, 10 juin 1998, n°97NT01421.

150 CE, 15 octobre 1999, n°198578.

151 Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme, 5/99, p. 343.



Figure 18 : vue aérienne du projet d'extension d'un poulailler à Logonna-Daoulas

Constituent également une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8, la construction :

- d'un poulailler de 1 270,70 m<sup>2</sup><sup>152</sup>; d'un bâtiment à usage de poulailler de 1 569 m<sup>2</sup> destiné à l'élevage de 36 000 poulets de chair<sup>153</sup>; de deux bâtiments d'élevage de poules pondeuses<sup>154</sup>
- d'une usine de valorisation de matières organiques de 6 438 m<sup>2</sup>, composée de plusieurs bâtiments et notamment, d'une nef de 140 mètres de long et d'une hauteur de 7,7 mètres au faîtage, d'un groupe de silos dont le plus haut culmine à 18,8 mètres et d'un conduit de cheminée de 25 mètres de hauteur<sup>155</sup>
- d'un bâtiment à usage de serre de 13 212 m<sup>2</sup> et d'une hauteur de 5,45 mètres<sup>156</sup>
- d'un bâtiment agricole un bâtiment à usage de hangar agricole, de locaux sociaux et de bureaux<sup>157</sup>; d'un hangar agricole<sup>158</sup>; d'un hangar de stockage de fourrage<sup>159</sup>; d'un hangar à fourrage et la récréation d'une fosse couverte<sup>160</sup>

152 CAA de Nantes, 8 mars 2000, n°98NT00703 (commune de Clohars-Carnoët).

153 CAA de Nantes, 8 mars 2000, n°98NT00533 (commune de Tréfleze).

154 CAA Nantes, 23 octobre 2015, n°14NT00429 (commune de Louannec).

155 CAA de Nantes, 7 juin 2005, n°04NT00463 (commune de Lannilis).

156 CAA de Nantes, 16 octobre 2007, n°06NT01863 (commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu).

157 CAA de Nantes, 27 mars 2007, n°06NT00460 (commune de Tréguennec).

158 CAA de Nantes, 21 octobre 2011, n°11NT01683 (commune de Mesquer).

159 CAA de Nantes, 1er mars 2013, n°11NT02560 (commune de Saint-Côme-de-Fresné).

160 TA de Rennes, 8 novembre 2019, n°1700881 (commune de Poullan/Mer).



- d’une station de collecte, de conditionnement et d’expédition de légumes (de vastes hangars présentant un linéaire de façade d’une longueur totale de plus de 400 mètres, occupant une surface totale de près de 6 hectares)<sup>161</sup>



Figure 19 : photo de la station de collecte, conditionnement et expédition de légumes de Saint-Pol-de-Léon



Figure 20 : Photo de la station de collecte, conditionnement et expédition de légumes de Saint-Pol-de-Léon

- d’un domaine agricole destiné à l’activité vinicole<sup>162</sup>, un hangar agricole à usage de cave vinicole<sup>163</sup>, une cave viticole constituée de deux bâtiments<sup>164</sup>
- d’un bâtiment à usage mixte agricole et d’habitation<sup>165</sup>
- d’un centre équestre<sup>166</sup>; d’une exploitation agricole destinée à l’activité équestre (un manège, une douche pour les chevaux, des boxes, une fumière, un garage, des selleries)<sup>167</sup>; d’un centre d’entraînement pour chevaux, avec construction d’abris et de box<sup>168</sup>
- d’un bâtiment destiné à abriter les locaux professionnels et l’habitation d’un apiculteur<sup>169</sup>

161 TA de Rennes, 19 avril 2012, n°1104004 ; CAA de Nantes, 2 juillet 2019, n°18NT02826 et 17 juillet 2020, n°18NT04268 (commune de Saint-Pol-de-Léon).

162 CAA de Marseille, 28 février 2008, n°05MA02099 (commune de Fleury d’Aude).

163 CAA de Marseille, 8 juillet 2010, n°08MA04384 (commune de Cerbère).

164 CAA de Marseille, 12 février 2010, n°07MA04902 (commune de Peyriac de Mer).

165 CAA de Marseille, 20 décembre 2007, n°05MA02582 (commune de Bages).

166 TA de Rennes, 20 décembre 2007, n°0600729 (commune d’Arradon).

167 CAA de Bordeaux, 29 août 2019, n°17BX04013 (commune de Saint-Georges d’Oléron).

168 CAA de Marseille, 3 novembre 2014, n°12MA03669 et 5 janvier 2016, n°14MA01706 (commune de Roquebrune-sur-Argens).

169 CAA de Marseille, 4 décembre 2009, n°07MA02143 (commune de Moustiers-Sainte-Marie).

- d’une maison de 184 m<sup>2</sup> dont 138 m<sup>2</sup> destinés à l’habitation et 46 m<sup>2</sup> à l’emballage de fleurs cultivées par la propriétaire<sup>170</sup>
- de deux gîtes ruraux<sup>171</sup>
- de la reconstruction d’une ferme-bergerie<sup>172</sup> ; d’une bergerie pour ovins de prés-salés de 980 m<sup>2</sup><sup>173</sup> ; d’une bergerie<sup>174</sup> de 625 m<sup>2</sup>.

Notons que les constructions et installations nécessaires aux activités forestières, comme un hangar de stockage de matériel forestier<sup>175</sup>, sont également considérées comme des extensions de l’urbanisation au sens des dispositions de l’article L.121-8.

Afin de ne pas bloquer l’implantation des bâtiments agricoles et forestiers, le législateur va adopter dès 1999 un amendement<sup>176</sup> prévoyant que « par dérogation » aux dispositions de l’article L.121-8 (ancien article L.146-4-I), « les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l’accord du préfet après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages ».

Ces dispositions, qui figurent désormais à l’article L.121-10 du Code de l’urbanisme, ont été assouplies et élargies (aux cultures marines) par l’article 43 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN. L’expression « incompatible avec le voisinage des zones habitées » ayant été supprimée à cette occasion, la jurisprudence relative à cette notion ne sera pas évoquée ici.

L’article L.121-10 énonce ainsi désormais que « par dérogation à l’article L.121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées 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 et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ».

Cet article ajoute que « ces opérations ne peuvent être autorisées qu’en dehors des espaces proches du rivage, à l’exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines » et que « l’accord de l’autorité administrative est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l’environnement ou aux paysages ».

---

170 CAA de Marseille, 14 décembre 2010, n°10MA03586 et 4 décembre 2014, n°12MA02456 (commune de Carqueiranne).

171 CAA de Marseille, 30 juin 2011, n°09MA02363 (commune de Zonza).

172 CAA de Marseille, 16 juin 2011, n°09MA01968 (commune de Baudinard-sur-Verdon).

173 CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n°12NT02432 (commune de Genets).

174 CE, 14 novembre 2014, n°359457 (commune d’Aiguines).

175 TA de Rennes, 5 octobre 2018, n°1803160 (commune de Roz-Sur-Couesnon).

176 Voir l’article 109 de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d’orientation agricole.



Enfin, « **le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit** ».

À ce propos, une réponse ministérielle précise que cette « interdiction de changement de destination introduite par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) à l'alinéa 4 de l'article L.121-10 du Code de l'urbanisme s'applique aux demandes de changement de destination des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines sur lesquelles il est statué à compter de l'entrée en vigueur de la loi ELAN, ce qui peut inclure des demandes déposées avant son entrée en vigueur, compte tenu du délai d'instruction ».

De manière plus étonnante, cette réponse ajoute que « 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 ».

Cette nouvelle disposition ne s'applique « pas en revanche aux bâtiments agricoles anciens, édifiés avant l'institution du régime du permis de construire par la loi du 15 juin 1943, et dont l'usage agricole a depuis longtemps cessé en raison de leur abandon » (voir CE, 28 décembre 2018, n°408743).

Ces « bâtiments agricoles anciens ne peuvent par conséquent être regardés comme des « constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles » au sens de l'article L.121-10 du Code de l'urbanisme » et « l'interdiction de changement de destination prévue par cet article ne leur est donc pas applicable »<sup>177</sup>.

---

177 JO Sénat du 18 juin 2020, p. 2822.

## LES TRAVAUX DE MISE AUX NORMES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

La dérogation prévue par l'actuel article L.121-10 pouvant uniquement être mise en œuvre en dehors des espaces proches du rivage (EPR), le législateur a souhaité prévoir une seconde dérogation, susceptible d'être mise en œuvre sur l'ensemble du territoire des communes soumises à la Loi littoral.

À l'initiative du député finistérien J. Le Guen, un amendement dont les dispositions figurent désormais à l'article L.121-11 du Code de l'urbanisme, a ainsi été adopté lors de l'examen de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, dite loi DTR.

Cet article énonce que « les dispositions de l'article L.121-8 ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus ».

Ainsi, bien que la construction d'une « station de traitement biologique permettant le traitement des effluents d'origine animale des cinq exploitations agricoles » doit être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L.121-8, elle peut être réalisée en discontinuité d'une agglomération ou d'un village existant, car elle « doit permettre la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles membres du groupement d'intérêt économique au regard des obligations prévues par le 5<sup>e</sup> programme d'actions Directive Nitrates imposant de nouvelles normes bovines, la mise en œuvre de pratiques de fertilisation équilibrées notamment en matière de phosphore »<sup>178</sup>.

---

178 CAA de Nantes, 3 avril 2018, n° 16NT03843 (commune de Locmaria-Plouzané).



Figure 21 : vue aérienne situant le projet de station de traitement biologique Locmaria-Plouzané



Figure 22 : Plan de masse du projet

## LA DÉROGATION PRÉVUE POUR 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 ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L.121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.*

*Ils peuvent être implantés 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.*

*Ces ouvrages ne peuvent pas être implantés s'ils sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables.*

*La dérogation mentionnée au premier alinéa s'applique en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre 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, hors espaces proches du rivage, la largeur de la bande d'un kilomètre.*

### Article L.121-5-1 du Code de l'urbanisme

*Dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peuvent être autorisés par dérogation aux dispositions du présent chapitre, après accord du représentant de l'État dans la région.*

*L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.*

Après avoir considéré que l'implantation d'éoliennes devait être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions issues de la loi dite « Montagne »<sup>179</sup>, le Conseil d'État a logiquement retenu la même solution dans le cadre de l'application de la Loi littoral.

Ainsi, l'implantation de huit éoliennes<sup>180</sup>, d'un parc éolien<sup>181</sup>, d'un parc de 4 éoliennes<sup>182</sup> ou d'une seule éolienne<sup>183</sup>, constitue une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme issu de la Loi littoral.

179 CE, 16 juin 2010, n° 311840 (commune de Freycenet-la-Tour).

180 CE, 14 novembre 2012, n° 347778 (commune de Plouvien).

181 CE, 19 novembre 2018, n° 412693 (commune de Salses-Le-Château).

182 CAA de Nantes, 31 mai 2013, n° 12NT00114 (commune de Frossay) et CAA de Bordeaux, 25 juin 2015, n° 13BX03381 (commune d'Yves).

183 CAA de Nantes, 17 janvier 2020, n° 19NT00662 (commune de l'Île de-Sein).



Figure 23 et 24 : Les 8 éoliennes de Plouvien

Mais là encore, deux dérogations vont être votées par le Parlement afin d'autoriser l'installation d'éoliennes en discontinuité des agglomérations et des villages existants.

L'article 138 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont les dispositions figurent désormais à l'article L.121-12 du Code de l'urbanisme, va ainsi prévoir que « les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L.121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ».

Cet article ajoute que ces ouvrages :

- « peuvent être implantés 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 »
- « ne peuvent pas être implantés s'ils sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables »
- que « la dérogation mentionnée au premier alinéa s'applique en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre 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 »
- et que « le plan local d'urbanisme peut adapter, hors espaces proches du rivage, la largeur de la bande d'un kilomètre »



Cette dérogation étant soumise à de nombreuses conditions, elle ne pouvait pas être mise en œuvre sur certaines îles, leur territoire étant entièrement ou très largement situé en espace proche du rivage.

Afin de remédier à cette situation, l'article 44 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a prévu que « dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peuvent être autorisés par dérogation aux dispositions du présent chapitre, après accord du représentant de l'État dans la région » (nouvel article L.121-5-1 du Code de l'urbanisme).

Cet article ajoute que « l'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites » (CDNPS).

## LES OUVRAGES NÉCESSAIRES À LA PRODUCTION D'ÉNERGIE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE OU D'HYDROGÈNE RENOUVELABLE

Cette nouvelle dérogation issue de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables crée le nouvel article L.121-12-1 du Code de l'urbanisme.

Elle s'inscrit dans la volonté d'accroître le gisement de foncier disponible pour les installations photovoltaïques afin de répondre aux objectifs de développement des énergies renouvelables prévues par la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) (2018-2028). Ces objectifs, qui impliquent d'accélérer considérablement le rythme d'installation de parcs photovoltaïques, font des bâtiments ou des sites déjà artificialisés et dégradés des lieux d'implantation prioritaires dans le but de minimiser les conflits d'usage et éviter le recours aux terrains agricoles et naturels.

**Sur le littoral l'implantation des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque, d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone est strictement limitée aux friches** : il est souvent écrit que cette dérogation est possible sur « des terrains dégradés » mais c'est bien la notion de « friche », expressément visée par l'article L.121-12-1, qui est à retenir. Les friches sont définies à l'article L.111-26 du Code de l'urbanisme comme « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ». Sont ainsi visés les anciennes décharges, carrières ou les sites pollués, mais dans tous les cas les friches sur lesquelles des implantations seront possibles devront figurer sur une liste fixée par décret, établie après concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et avis des associations représentatives des collectivités territoriales concernées<sup>184</sup>.

---

184 Étude d'impact du projet loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, NOR : ENER2223572L/Rose-1, 11 août 2022, page 91 et suivantes.

D'après l'étude d'impact du projet de loi ce serait un potentiel d'une vingtaine de sites qui a été identifié par le CEREMA pour le compte de l'ADEME et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

La possibilité de déroger à l'obligation de continuité est en outre soumise à plusieurs conditions :

- L'autorisation est accordée par le Préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Un décret n° 2023-517 du 28 juin 2023 est venu notamment préciser les modalités de délivrance de cette autorisation : elle ne pourra intervenir de manière implicite et le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet à l'expiration d'un délai de quatre mois.
- Le projet ne doit pas être de nature à porter atteinte à l'environnement, notamment à la biodiversité ou aux paysages et à la salubrité ou à la sécurité publiques (en fonctionnement normal comme en cas d'incident ou d'accident).
- Le porteur du projet devra justifier que son projet d'installation photovoltaïque ou thermique est préférable, pour des motifs d'intérêt général, à un projet de renaturation, lorsque celui-ci est techniquement réalisable. Cette démonstration peut tenir compte notamment du coût d'un tel projet de renaturation, des obstacles pratiques auxquels est susceptible de se heurter sa mise en œuvre, de sa durée de réalisation ainsi que des avantages que comporte le projet d'installation photovoltaïque ou thermique.

C'est au porteur de projet que reviendra l'obligation de démontrer que ces conditions sont réunies.

### **Article L 121-12-1 du Code de l'urbanisme**

*Par dérogation à l'article L.121-8, les ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique peuvent être autorisés sur des friches définies à l'article L.111-26. La liste de ces friches est fixée par décret, après concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres prévu à l'article L.322-1 du Code de l'environnement et avis des associations représentatives des collectivités territoriales concernées.*

*Ces ouvrages peuvent également être autorisés sur les bassins industriels de saumure saturée dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I.*

*L'autorisation est accordée par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.*

*Cette autorisation est subordonnée à la condition que le projet ne soit pas de nature à porter atteinte à l'environnement, notamment à la biodiversité ou aux paysages et à la salubrité ou à la sécurité publiques, en fonctionnement normal comme en cas d'incident ou d'accident.*

*En outre, s'agissant des friches, il appartient au pétitionnaire de justifier que le projet*

*d'installation photovoltaïque ou thermique est préférable, pour des motifs d'intérêt général, à un projet de renaturation, lorsque celui-ci est techniquement réalisable. Cette démonstration peut tenir compte notamment du coût d'un tel projet de renaturation, des obstacles pratiques auxquels est susceptible de se heurter sa mise en œuvre, de sa durée de réalisation ainsi que des avantages que comporte le projet d'installation photovoltaïque ou thermique.*

*L'instruction de la demande s'appuie sur une étude fournie par le pétitionnaire permettant de s'assurer que les conditions mentionnées aux quatrième et avant-dernier alinéas du présent I sont remplies.*

*II.-Les installations de stockage par batterie ou de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, au sens de l'article L.811-1 du Code de l'énergie, couplées, aux fins d'alimentation électrique, avec des ouvrages de production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique situés sur des bassins industriels de saumure saturée peuvent être autorisées dans des friches dans les conditions prévues au I du présent article.*

*Dans ce cas, le pétitionnaire démontre également que l'implantation de ces installations sur une friche située à proximité des ouvrages de production d'énergie photovoltaïque ou thermique est justifiée par des contraintes impératives, notamment environnementales, techniques ou économiques.*

*III.-Les installations de stockage d'énergie ne peuvent être autorisées sur les sites et dans les conditions définis au I qu'à la condition que l'énergie stockée ait été produite par des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire présents sur le même site d'implantation.*

## **LES OUVRAGES DU RÉSEAU PUBLIC DE TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ**

Il s'agit d'une deuxième dérogation à la Loi littoral introduite par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Elle est codifiée à l'article L.121-5-2 du Code de l'urbanisme et prévoit une dérogation générale au chapitre consacré à l'aménagement et à la protection du littoral, et donc notamment à l'obligation d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, pour les ouvrages du réseau public de transport d'électricité, c'est-à-dire les postes et lignes électriques.

Toutes les sources de production d'électricité ne pourront pas bénéficier de cette dérogation. En visant **les ouvrages du réseau public de transport d'électricité** qui contribuent à atteindre les objectifs mentionnés aux 1°, 3°, 4°, 4° ter, 6°, 8° et 10° du I de l'article L.100-4 du Code de l'énergie, **le législateur a voulu limiter cette dérogation aux installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable.**

La dérogation n'est pas non plus de droit, elle doit faire l'objet d'une autorisation qui sera délivrée au cas par cas par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'énergie, après avis de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Comme pour les ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou d'hydrogène renouvelable, le décret n° 2023-517 du 28 juin 2023 a prévu que l'autorisation ne peut être implicite et le silence gardé par l'administration vaudra décision de rejet à l'expiration d'un délai de quatre mois.

Pour obtenir la dérogation, le maître d'ouvrage devra fournir une étude d'incidence justifiant du caractère impératif de la localisation des ouvrages, au regard notamment de critères environnementaux, techniques et économiques.

Enfin, car il serait illogique d'y ajouter des enjeux nouveaux, la dérogation ne sera pas possible dans les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans et à l'horizon de cent ans.

#### **Article L 121-5-2 du Code de l'urbanisme**

*À titre exceptionnel, les ouvrages du réseau public de transport d'électricité qui contribuent à atteindre les objectifs mentionnés aux 1°, 3°, 4°, 4° ter, 6°, 8° et 10° du I de l'article L. 100-4 du Code de l'énergie peuvent être autorisés, par dérogation au présent chapitre, en dehors des zones délimitées en application de l'article L.121-22-2 du présent code, par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'énergie, après avis, formulé dans un délai d'un mois, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme concerné ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. L'autorisation est justifiée par un bilan technique, financier et environnemental.*

*Les lignes électriques sont souterraines, sauf si leur enfouissement s'avère plus dommageable pour l'environnement ou techniquement excessivement complexe ou financièrement disproportionné par rapport à l'installation de lignes aériennes.*

*Dans la bande littorale définie aux articles L.121-16 et L.121-45, dans les espaces identifiés comme remarquables ou caractéristiques et dans les milieux identifiés comme nécessaires au maintien des équilibres biologiques en application de l'article L.121-23, l'autorisation ne peut être accordée, dans les mêmes conditions que celles prévues aux deux premiers alinéas du présent article, que pour le passage de lignes électriques, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative démontrée. L'autorisation est refusée si le projet est de nature à porter une atteinte excessive aux sites et aux paysages remarquables ou caractéristiques ainsi qu'aux espaces et aux milieux à préserver mentionnés à l'article L.121-23.*



## LA RELOCALISATION DES INSTALLATIONS ET CONSTRUCTIONS MENACÉES PAR LE PHÉNOMÈNE D'ÉROSION

La possibilité de déroger à l'obligation de continuité de l'alinéa 1 de l'article L.121-8 pour relocaliser des installations et constructions menacées par le phénomène d'érosion est issue de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 et des textes pris pour son application.

Le volet trait de côte de la [loi Climat et Résilience](#) (chapitre « Adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique ») repose sur quatre priorités inscrites dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme :

- connaître l'évolution du recul du trait de côte
- décliner les outils juridiques nécessaires pour gérer les biens existants particulièrement vulnérables
- encadrer le régime des nouvelles constructions
- permettre la recomposition spatiale

C'est cette dernière priorité et ses conséquences sur les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme qui nous intéresse ici. Pour une présentation complète de la politique française d'adaptation des territoires aux évolutions du littoral, on peut notamment consulter [le dossier qu'y est consacré](#) sur le site internet du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

### **Une dérogation ouverte uniquement aux communes listées par décret**

La possibilité de déroger à l'obligation d'urbanisation en continuité pour relocaliser des installations et constructions menacées est bien évidemment réservé aux communes qui sont effectivement soumises au phénomène d'érosion.

Le nouvel article L.321-15 du Code de l'environnement (issu de l'article 239 de la loi Climat et Résilience) prévoit qu'un décret fixe « la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral ».

Une première liste des communes concernées est parue au [décret n° 2022-750 du 29 avril 2022](#), elle concerne 126 communes. Mais l'article 239 de la loi Climat et Résilience prévoit que la liste soit révisée au moins tous les 9 ans et d'ores et déjà un nouveau décret est en cours de préparation. Il sera prochainement soumis au Comité national du trait de côte et devrait porter le nombre de communes concernées à plus de 200.

L'inscription sur cette liste entraîne l'application sur ces territoires des dispositions prévues par l'[Ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022](#) relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. Outre la dérogation à l'article

L.121-8 alinéa 1, l'ordonnance prévoit notamment la création d'un nouveau bail réel de longue durée pour l'adaptation à l'érosion du littoral, un nouveau droit de préemption aux bénéfices des communes, l'adaptation du dispositif des réserves foncières, mais aussi une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L.121-8 pour permettre d'étendre le périmètre bâti existant des secteurs déjà urbanisés (cf. chapitre 4).

### **Une dérogation limitée et encadrée**

Pour pouvoir déroger à l'obligation d'urbanisation en continuité les communes doivent être engagées dans une démarche de projet partenarial d'aménagement (PPA).

Prévu par l'article L.312-1 et suivants du Code de l'urbanisme, le projet partenarial d'aménagement (PPA) est un contrat entre l'État et un ou plusieurs établissements publics ou des collectivités territoriales visant à favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement d'ensemble.

Lorsqu'un PPA prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes soumises au régime « recul du trait de côte », il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte. La délimitation de ces secteurs fait l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal de chaque commune concernée ou de l'organe délibérant de l'établissement public cocontractant compétent en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale.

À l'intérieur de ces secteurs, dans la mesure nécessaire à la relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte, et sous réserve de l'accord du Préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, il pourra être dérogé à l'obligation d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage, des espaces remarquables, et d'une bande d'une largeur d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage (article L.312-9 du Code de l'urbanisme).

Toutes les nouvelles constructions à l'intérieur du périmètre des secteurs de relocalisation ne pourront donc pas bénéficier de la dérogation, celle-ci ne sera possible que pour celles qui ont pour but de « remplacer » des constructions, ouvrages ou installations qu'il faudrait « déplacer » car menacés par l'évolution du trait de côte.

À noter également qu'il existe deux types de PPA : les PPA dits de préfiguration dont l'objectif est de réaliser l'ensemble des études pré-opérationnelles (diagnostic territorial, études de programmation urbaine, étude de stratégie foncière, montage opérationnel et financier, concertation...) et les PPA dits opérationnels qui consistent en des actions d'aménagement. La dérogation ne vaut, bien-sûr, que pour les PPA opérationnels.

### **Article L.312-8 du Code de l'urbanisme**

*Lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L.121-22-1, il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte.*

*La délimitation de ces secteurs fait l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal de chaque commune concernée ou de l'organe délibérant de l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L.312-1 compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale.*

*Le cas échéant, les secteurs de relocalisation mentionnés au premier alinéa peuvent être délimités au sein du périmètre d'une grande opération d'urbanisme, par l'acte qualifiant cette opération dans les conditions prévues à l'article L.312-4.*

### **Article L 312-9 du Code de l'urbanisme**

*À l'intérieur des secteurs mentionnés à l'article L.312-8, il peut, dans la mesure nécessaire à la relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte, être dérogé, sous réserve de l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites :*

*1° Aux dispositions du premier alinéa de l'article [L.121-8](#), dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage, des espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article [L.121-23](#) et d'une bande d'une largeur d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage.*

### 1.3. Les installations et les aménagements qui n'entraînent pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8

À l'inverse des exemples présentés au point précédent, certaines installations et certains aménagements **ne constituent pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8** du Code de l'urbanisme :

#### L'AGRANDISSEMENT D'UNE CONSTRUCTION EXISTANTE SITUÉE EN DISCONTINUITÉ D'UNE AGGLOMÉRATION OU D'UN VILLAGE EXISTANT

Comme l'a précisé le Conseil d'État, si en adoptant les dispositions qui figurent désormais à l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral, **le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions** »<sup>185</sup> (sauf dans les espaces non urbanisés de la bande littorale dite des cent mètres<sup>186</sup>).



Figure 25 : vue aérienne de l'emplacement du projet d'extension d'une construction existante à usage d'habitation sur l'Île de Batz

185 CE, 3 avril 2020, n°419139 (commune de l'Île de Batz).

186 CE, 21 mai 2008, n°297744 (commune de Porto-Vecchio).



En l'espèce, le projet consistait « en la réalisation d'une extension de 42 m<sup>2</sup> d'une construction existante à usage d'habitation disposant initialement d'une surface hors œuvre nette de 105 m<sup>2</sup> ».



Figure 26 : Photo de l'habitation concernée par le projet d'extension sur l'île de Batz

Cette décision du Conseil d'État valide une jurisprudence constante de la CAA de Nantes, qui a considéré dès 1998 que « l'extension d'une maison d'habitation existante de 44 m<sup>2</sup> par l'adjonction d'une pièce de 8 m<sup>2</sup> et en la reconstruction d'un bâtiment annexe de 12 m<sup>2</sup>, ne peuvent être regardés comme constituant une extension de l'urbanisation » au sens de l'article L.121-8<sup>187</sup>.

La même cour note en 2006 que « la réalisation de l'extension de la maison d'habitation ne constitue qu'une simple opération de construction », bien qu'elle « consiste à agrandir leur maison d'habitation en portant sa surface hors œuvre nette de 64 à 297 m<sup>2</sup> », elle ne présente donc pas « le caractère d'une extension de l'urbanisation » au sens de l'article L.121-8<sup>188</sup>.

De même, le TA de Rennes a quant à lui jugé que la « construction d'une maison d'habitation » de 100 m<sup>2</sup>, « mitoyenne à une maison d'habitation existante n'est pas une extension de l'urbanisation » au sens de l'article L.121-8<sup>189</sup>.

---

187 CAA de Nantes, 16 décembre 1998, n°97NT02003 (commune de Préfailles).

188 CAA de Nantes, 28 mars 2006, n°05NT00824 (commune de Plouharnel).

189 TA de Rennes, 12 mai 2011, n°0800453 (commune de Crozon).



Figure 27 : Vue aérienne du projet de maison mitoyenne à une maison d'habitation existante à Crozon

Ce principe vaut également pour les bâtiments techniques. Le TA de Rennes a ainsi considéré que la construction « pour une surface de plancher supplémentaire de 476,72 m<sup>2</sup> en extension d'un hangar existant développant déjà une surface de plancher environ égale à 318 m<sup>2</sup> de surface et accueillant du matériel agricole », ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Le tribunal a considéré qu'au sein de la même exploitation, l'agrandissement d'une « stabulation existante, laquelle présente une surface environ égale à 2 080 m<sup>2</sup> pour une surface supplémentaire environ égale à 1 165 m<sup>2</sup> constitue une extension mesurée d'une construction existante ne pouvant être qualifiée d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>190</sup>.

---

190 TA de Rennes, 8 novembre 2019, n°1700881 (commune de Poullan/Mer).



Figure 28 : vue aérienne de l'emplacement du projet à Poullan/Mer

**MISE À JOUR 2023** : pour la CAA de Marseille, une extension d'une surface de plancher de 188,30 m<sup>2</sup> d'un hangar agricole, d'une surface initiale avant travaux de 670 m<sup>2</sup>, ne saurait non plus être regardée comme une extension de l'urbanisation<sup>191</sup>.

La CAA de Marseille a également considéré que l'extension « mesurée d'une construction existante » qui « consiste à agrandir de 16 m<sup>2</sup> une construction existante de 39 m<sup>2</sup> », ne « saurait être considérée comme une extension de l'urbanisation » au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>192</sup>.

Le TA de Toulon a lui aussi jugé qu'un « agrandissement, au demeurant mineur, de certains bâtiments » dans le cadre de la réhabilitation d'une ancienne colonie de vacances, en résidence hôtelière, ne pouvait être regardé comme constituant une extension de l'urbanisation au sens des mêmes dispositions<sup>193</sup>.

191 CAA de Marseille, 29 mars 2022, n° 19MA02687 (commune de Vauvert).

192 CAA de Marseille, 25 février 2019, n° 17MA03628 (commune de Piana).

193 TA de Toulon, 28 novembre 2013, n° 1200447 (commune du Lavandou).

**MISE À JOUR 2023** : en 2022, se référant à l'arrêt du Conseil d'État de 2020 (commune de l'Île de Batz), la CAA de Marseille a considéré que le projet d'extension d'un magasin, en contiguïté d'un bâtiment existant et portant la surface de plancher totale de celui-ci de 1 134 m<sup>2</sup> à 1 726 m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 52 %, constitue un simple agrandissement, eu égard à son implantation et à son ampleur limitée en proportion de la construction existante.

**MISE À JOUR 2023** : **l'agrandissement limité des constructions** (en % par rapport à l'existant, ou en m<sup>2</sup>) **peut par ailleurs être prévu dans les documents d'urbanisme** : aux termes d'une procédure qui aura vu le Conseil d'État sanctionner un arrêt de la CAA de Marseille, cette même cour a en effet jugé que le règlement d'un PLU qui autorise, dans un secteur « à caractère naturel abritant des constructions existantes à usage d'habitation diffuses », le seul « agrandissement limité des constructions existantes » dans la limite de 30 % de la surface de plancher existante ne peut être regardé comme permettant une extension de l'urbanisation<sup>194</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : le TA de Rennes a quant à lui considéré que le PLU de la commune de Bangor ne méconnaissait pas les dispositions de l'article L.121-8 en autorisant l'extension mesurée des habitations existantes sans élévation du bâtiment principal, en continuité du volume existant, sans création de logements nouveaux et n'excédant pas 50 % par rapport à l'emprise au sol du bâtiment existant et dans la limite de 50 m<sup>2</sup>.<sup>195</sup>

De son côté, la CAA de Nantes a considéré que le classement d'une parcelle située dans un secteur « qui présente une urbanisation diffuse », en « zone UFa n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation et, sans qu'y fassent obstacle les dispositions » de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, le « règlement du plan applicable à cette zone a pu prévoir, sans être entaché d'illégalité, l'interdiction de toute construction nouvelle, à l'exception des extensions mesurées des constructions existantes »<sup>196</sup>.

---

194 CAA de Marseille, 1er octobre 2018, n° 18MA03109 (commune du Landandou), puis CE, 28 septembre 2020, n° 423087 (commune du Lavandou), puis CAA de Marseille, 25 mars 2021, n° 20MA03748 (commune du Lavandou). Voir aussi CAA de Nantes, 7 juillet 2023, n° 21NT02275 (PLU d territoire d'Avranches-Mont-Saint-Michel), qui admet également l'extension mesurée de moins de 30 % de la surface de plancher des constructions existantes.

195 TA de Rennes, 13 janvier 2023, n° 2003785 (commune de Bangor).

196 CAA de Nantes, 24 mai 2018, n° 15NT02785 (commune de Piriac-sur-Mer).



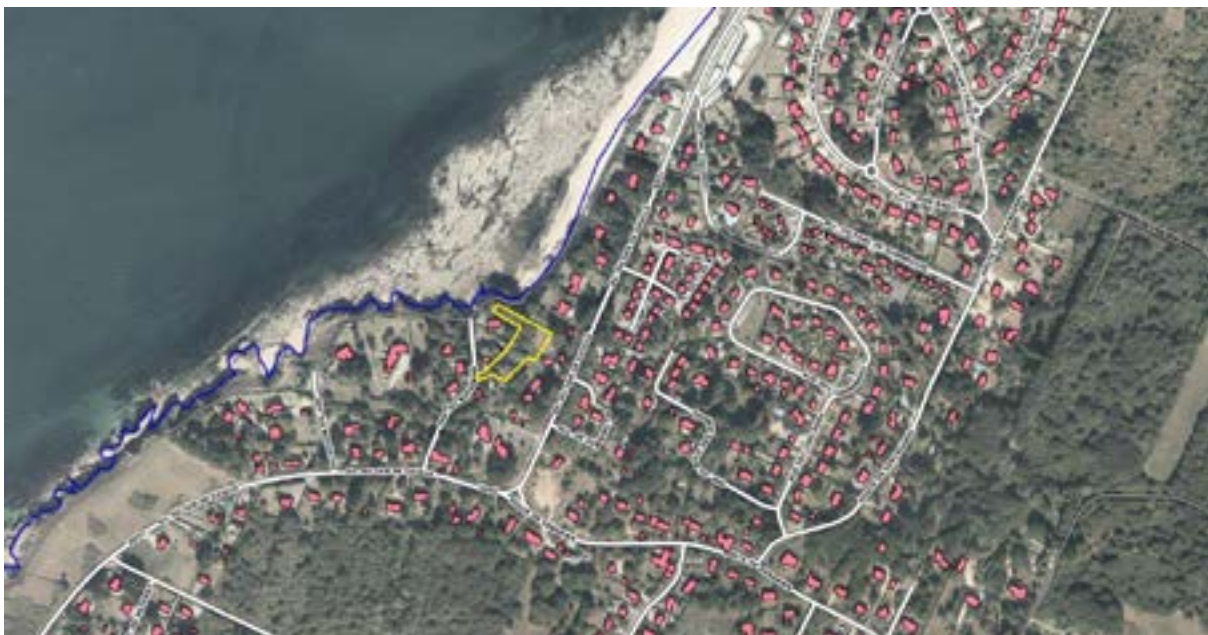


Figure 29 : vue aérienne de l'emplacement du projet à Piriac-sur-mer

**MISE À JOUR 2023** : il convient toutefois d'être explicite. Ainsi la CAA de Nantes a jugé illégal un article du règlement d'un PLUi qui limite l'emprise au sol des nouvelles constructions en fonction de celle des constructions existantes, au motif **qu'il ne résulte pas de la rédaction de cet article qu'il y autoriserait les seules extensions** et interdirait des constructions nouvelles, et ce, en dépit de la très faible superficie du secteur (1,40 ha) et de sa vocation de zone de stationnement<sup>197</sup>.

A *contrario* certains « agrandissements » ont été sanctionnés par le juge comme constituant une extension de l'urbanisation.

Par exemple, la CAA de Nantes a confirmé l'annulation d'un permis de construire autorisant « l'édification d'un bâtiment d'une superficie hors œuvre brute de 30 m<sup>2</sup>, comportant une porte d'entrée et trois fenêtres, implanté perpendiculairement » à une maison d'habitation existante et **uniquement relié à celle-ci « par un couloir couvert ouvert** sur l'extérieur de 5,50 m de long sur 0,80 m de large ».

La cour a en effet considéré que **ce projet devait être « regardé comme une construction nouvelle, distincte de la construction préexistante**, située dans une zone d'habitat diffus et constituant, ce faisant, une extension de l'urbanisation »<sup>198</sup>.

197 CAA de Nantes, 22 juillet 2022, n°21NT02275 (PLUi du territoire d'Avranches-Mont-Saint-Michel).

198 CAA de Nantes, 19 avril 2005, n°03NT00810 (commune d'Arradon).



Figure 30 : vue aérienne de l'emplacement du projet à Arradon

La CAA de Marseille a considéré à plusieurs reprises que l'agrandissement d'une construction isolée existante devait être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L.121-8 et devait donc être interdit.

Cette cour a ainsi sanctionné :

- l'agrandissement de 50 m<sup>2</sup> d'une maison de 262 m<sup>2</sup> à usage d'habitation<sup>199</sup>
- un projet consistant « en la transformation de la « Villa du roi des Belges » en un hôtel de 35 chambres avec restaurant, piscine et services annexes », qui entraînerait « une augmentation de 1 045 m<sup>2</sup> de la surface hors œuvre brute de la construction existante » et « une extension de sa surface hors œuvre nette de 773 m<sup>2</sup>, représentant 35 % de la SHON existante »<sup>200</sup>
- **MISE À JOUR 2023** : la construction de deux bâtiments d'une surface de plancher de 127 m<sup>2</sup>, adjacents à un bâtiment existant dont la surface de plancher s'élève 96 m<sup>2</sup>, au motif que le projet n'est pas d'une ampleur limitée en proportion de la construction existante, et est susceptible d'entraîner une expansion spatiale de l'urbanisation, ainsi qu'une expansion en volume<sup>201</sup>

La cour a également considéré qu'un projet qui « développe 272 m<sup>2</sup> de surface de plancher nouvelle » et qui intègre la construction initiale de 83 m<sup>2</sup> dans une « structure comportant un **style architectural nouveau** avec une augmentation des terrasses

199 CAA de Marseille, 19 juin 2003, n°99MA00183 (commune de Bonifacio).

200 CAA de Marseille, 15 mars 2007, n°04MA00130 (commune de Porto-Vecchio).

201 CAA de Marseille, 12 mai 2021, n°19MA03024 (commune de Sartène).

et des pièces à vivre de plus de 21 mètres côté mer, **remet en cause la conception générale du bâti existant** » et doit « être regardé comme portant sur la **réalisation d'une construction nouvelle et non comme l'extension d'une construction existante** »<sup>202</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : Fin 2023, le Conseil d'État a sanctionné la CAA de Marseille qui avait considéré que la démolition d'un local technique de 2,6 m<sup>2</sup>, la réalisation d'une extension de 58 m<sup>2</sup> d'une construction existante disposant initialement d'une surface de 68,45 m<sup>2</sup> et la réalisation d'une piscine de 3 x 10 m ne méconnaissait pas les dispositions de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme en jugeant que l'extension, équivalent à 65 % de l'existant, ne pouvait être regardé comme un simple agrandissement. »

Enfin, **rappelons que dans les espaces proches du rivage, cette extension doit être limitée** (article L.121-13 du Code de l'urbanisme) **et toute extension d'un bâtiment existant est par contre interdite dans un espace non urbanisé de la bande des cent mètres.**

## LA CONSTRUCTION D'UNE STATION OU D'UN ABRI DE POMPAGE



Figure 31 : vue aérienne de la station de pompage de Pradelle à Moustiers-Sainte-Marie

Dans une décision qui serait sans doute différente aujourd'hui (voir en effet «1.2. Les constructions et les installations qui constituent une extension de l'urbanisation mais qui peuvent être implantées en discontinuité des agglomérations et villages existants», page 27), le Conseil d'État a considéré en 1991 que « la réalisation d'une station de pompage » n'était « pas constitutive d'une urbanisation » au sens des dispositions issues de la Loi littoral<sup>203</sup>.

202 CAA de Marseille, 11 octobre 2018, n° 16MA03719 (commune de Carqueiranne).

203 CE, 14 octobre 1991, n° 109208 (commune de Moustiers-Sainte-Marie).



De la même manière, la construction d'un abri de pompage de 12 m<sup>2</sup>, qui « en raison de la faible dimension et de la nature d'équipement léger de la construction ainsi autorisée », ne conduit pas « par elle-même, alors qu'elle est de surcroît complémentaire de l'usage agricole de la parcelle, à une extension de l'urbanisation »<sup>204</sup>.

## DES TRAVAUX DE FAIBLE IMPORTANCE SUR UNE CONSTRUCTION EXISTANTE

Enfin, il apparaît que des travaux consistant à supprimer deux fenêtres, à modifier la forme d'une piscine, à ajouter un poteau porteur au parking de l'entrée de la maison et des marches dites en « pas d'ânes » et à supprimer des piliers d'angle, ne constituent pas une extension de l'urbanisation<sup>205</sup>.

Il en va de même pour l'agrandissement d'un bassin de rétention d'eaux pluviales destiné à l'alimentation en eau d'une exploitation agricole existante, qui ne saurait, compte tenu de son caractère de simple aménagement d'une construction déjà édifiée, caractériser une extension de l'urbanisation au sens de l'article L 121-8<sup>206</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : c'est également le cas d'un projet consistant en la restauration d'un bâtiment dont la charpente et la toiture ont disparu, mais qui conserve ses deux façades nord et sud ainsi que ses murs pignons Est et Ouest, dont seuls les sommets sont partiellement effondrés, dans la mesure où le projet conserve la hauteur et le volume de la construction, prévoit l'utilisation des mêmes matériaux de construction en extérieur, et n'en modifie pas l'emprise au sol. Si la création d'un sous-sol et l'ouverture de deux larges baies vitrées à cinq pans en rez-de-chaussée sur les pignons est et ouest étaient prévues, alors que la construction ne comptait pas de sous-sol et comprenait seulement deux ouvertures sur le pignon est et aucune sur le pignon ouest, pour le juge ces modifications n'affectent pas les caractéristiques principales du bâtiment et ainsi la restauration de ce bâtiment existant ne saurait être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens des articles L.121-8<sup>207</sup>.

---

204 TA de Rennes, 12 octobre 2006, n°0302410 (commune de Trégunc).

205 CAA de Marseille, 1er juin 2015, n°13MA03224 (commune de ?).

206 CAA de Nantes, 11 décembre 2015, n°14NT02622 (commune de Guimaec).

207 CAA Nantes, 10 janvier 2023, n°21NT00096 (commune de Baden).

## 2. La possibilité d'étendre et de densifier les agglomérations et les villages existants

L'article L.121-8 du Code de l'urbanisme fait référence à trois différentes formes d'urbanisation, qu'il s'abstient de définir : l'agglomération, le village, qui peuvent être densifiés et étendus, et, depuis le vote de la loi ELAN de novembre 2018, le secteur déjà urbanisé (voir point 4), qui lui, peut uniquement être densifié.

Avant 2018, et depuis l'adoption de la loi en 1986, il était également possible d'étendre l'urbanisation au moyen de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Ces notions ont toujours suscité des débats et un contentieux important. Aussi vingt ans après le vote de la loi, la circulaire ministérielle n°2006-31 du 14 mars 2006 a proposé des définitions des notions d'agglomération, de village et de hameau, mais pas du hameau nouveau intégré à l'environnement.

Elle a également précisé que certaines zones d'activités (commerciales, industrielles ou artisanales) pouvaient être qualifiées d'agglomération au sens de l'article L.121-8, ce qui a été confirmé par la jurisprudence.

Cette circulaire a été abrogée par l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme, qui est complétée par des fiches, qui proposent de nouvelles définitions de l'agglomération et du village au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Le juge administratif n'a cependant jamais hésité à s'affranchir de ces définitions et il a, au fil du temps, précisé et complété les critères permettant de définir ces notions à travers un « considérant » de principe posé par le Conseil d'État dans sa décision dite « Commune du Lavandou » de 2006 et précisé et complété dans sa décision « Commune de Porto-Vecchio » de 2015.

On peut ainsi distinguer trois grandes périodes concernant l'appréciation par le juge administratif de la possibilité d'étendre et de densifier les agglomérations et villages existants :

- avant 2006 et l'arrêt du Conseil d'État « commune du Lanvando » du 27 septembre 2006
- entre 2006 (arrêt « commune du Lanvando ») et l'arrêt du Conseil d'État « commune de Porto-Vecchio » du 9 novembre 2015
- depuis 2015 et l'arrêt « commune de Porto Vecchio »



## 2.1. La qualification d'agglomération ou de village existants avant 2015

### AVANT L'ARRÊT « COMMUNE DU LAVANDOU » DE 2006

Avant 2006, le juge administratif a peu eu l'occasion de se prononcer sur la question des « villages » au sens de l'article L.146-4-I du Code de l'urbanisme (devenu l'article L.121-8 du même code en 2016).

En 1996, le Conseil d'État a toutefois considéré que le lotissement dit « des hameaux du basilic et du romarin » ne constitue ni une agglomération ni un village au sens de ces dispositions<sup>208</sup>.



Figure 32 : vue aérienne du lotissement à Mandelieu-la-Napoule

En 1997, la même juridiction a considéré que les zones constructibles prévues ne se réalisent « en continuité, ni, à l'est, avec le village de Viviers-du-Lac, ni, à l'ouest, avec le hameau de Terre-Nue, ni avec aucune autre agglomération existante, dès lors que les lieux-dits La Rochette et Les Molières ne peuvent être regardés comme des agglomérations ou des villages »<sup>209</sup>.

208 CE, 3 juillet 1996, n° 137623 (commune de Mandelieu-la-Napoule).

209 CE, 28 novembre 1997, n° 161572 (commune de Viviers-du-Lac).



Figure 33 : vue aérienne du lieu-dit Viviers-du-Lac

Dans cette décision, le Conseil d'État qualifie le lieu-dit Viviers-du-Lac de « village » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, mais il s'abstient de souligner que ce « village » comprend la mairie de la commune, une gare, une Poste, une école, une église et des commerces.

L'idée selon laquelle un secteur doit comprendre des services et des lieux de vie collectifs pour pouvoir être qualifié de « village » va notamment être défendue et conceptualisée par un commissaire du gouvernement de la CAA de Nantes, monsieur Jean-François Coënt, avant d'être reprise par la doctrine administrative.

Pour Jean-François Coënt, si un « village » est « une agglomération rurale, un ensemble d'habitations assez important pour avoir une vie propre », il « est vrai que le mot village employé par le législateur français, peut, en Bretagne, prêter aisément à confusion ».

En effet, « en Bretagne, nous appelons communément village chaque ferme isolée, chaque petit groupe de deux ou trois maisons, il suffit parfois d'une maison isolée avec une ou deux dépendances pour que soit employée l'appellation « village » », c'est, en résumé, le « Ker » breton.

Jean-François Coënt ajoute qu'en Bretagne, « les grands villages sont ainsi des hameaux avec parfois une chapelle, un lavoir, un four », et « le plus important des hameaux parce qu'on y a situé l'église, la mairie, le bureau de poste, un ou deux commerces, un ou deux indispensables bistrotts, le boulanger ou le boucher s'il en reste, est alors qualifié de bourg ».

Mais « la Loi littoral n'a pas été rédigée au regard de l'acception bretonne des mots », ainsi « lorsque le législateur a écrit « village », il a pensé groupement d'habitations moins considérable qu'une ville mais plus grand qu'un hameau, ce qui transposé en vocabulaire breton usuel équivaut à bourg »<sup>210</sup>.

C'est cette approche qui va être retenue par la circulaire signée par le ministre de l'Équipement le 14 mars 2006, qui a été abrogée en 2015 et qui énonçait que « les villages sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris dans le passé des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie ».

Quelques mois après la publication de cette circulaire, le juge administratif va arrêter sa propre méthode de qualification des « villages » (et des « agglomérations ») dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L.121-8, approche qui diffère totalement de celle retenue dans la circulaire.

Dans le « considérant » de principe qui figure dans sa décision dite « commune du Lavandou » du 27 septembre 2006<sup>211</sup>, le Conseil d'État se fonde en effet sur la notion de « densité significative des constructions »<sup>212</sup> et absolument pas sur la présence d'équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux prônée par la circulaire.

Rappelons que la CAA de Nantes a précisé à ce sujet que le lieu-dit Tréhervé « se caractérise par un nombre et une densité significatifs de constructions » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « **sans que puisse y faire obstacle l'absence d'équipements publics et de commerces permanents** »<sup>213</sup>.

Comme pour les « agglomérations », la présence de ces équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux peut toutefois dans certains cas être prise en compte par le juge en plus et à la suite de la notion de densité significative des constructions, afin de conforter le caractère « urbain » d'un secteur qu'il qualifie de « village ».

---

210 Conclusions sous CAA de Nantes, 26 décembre 2003, n°02NT01147 (commune de Lannilis). Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial 2004, p. 44 ; AJDA, 2004, p. 505.

211 CE, 27 septembre 2006, n°275924 (commune du Lavandou).

212 Les « constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations ».

213 CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00387 (commune d'Ambon).



## LA QUALIFICATION DE « VILLAGE » PAR LE JUGE ADMINISTRATIF ENTRE 2006 ET 2015

### La décision « commune du Lavandou » de 2006

*Dans sa décision « Commune du Lavandou », le Conseil d'État a considéré qu'il résulte des dispositions de l'article L 121-8 du Code de l'urbanisme, « éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986 dont elles sont issues, que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations ».*

*Dans ses conclusions sous cette décision, C. Devys souligne « que la question du sort à réserver aux espaces d'habitat diffus avait été expressément abordée au cours des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi dite Littoral. À l'origine, le texte soumis aux parlementaires par le gouvernement précisait que l'extension de l'urbanisation pouvait également être autorisée lorsqu'elle favorisait le « regroupement des constructions dans les secteurs où s'est déjà développée une urbanisation diffuse » » et que « c'est à la suite d'un amendement introduit par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale que cette disposition a été supprimée, le rapporteur ayant indiqué qu'elle était susceptible de constituer une officialisation du mitage, expression que le rapporteur du texte devant le Sénat avait traduite comme visant « l'implantation dispersée des habitations en dehors des bourgs et des villages existant »<sup>214</sup> ».*

*Le rapporteur du texte devant l'Assemblée Nationale, le député Jean Lacombe précisa également qu'afin « que soit combattue la tendance à l'urbanisation désordonnée du littoral, le texte prévoit que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »<sup>215</sup> et que la Loi littoral avait « pour objet de combattre le mitage »<sup>216</sup>.*

*Pour C. Devys, ces différents éléments permettent de considérer que « la notion d'agglomération renvoie à la notion d'espace urbanisé, au sens où vous l'entendez [le Conseil d'État l'entend] généralement, c'est-à-dire d'un espace caractérisé par une densité significative de constructions ».*

*Il ajoute pour conclure « que doivent donc être entendues comme permettant l'extension de l'urbanisation en continuité des zones déjà urbanisées, au sens où elles se caractérisent par une densité significative de constructions, mais non l'implantation de constructions au sein de zones d'habitat diffus<sup>217</sup> ».*

214 Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme, 1/07, p.

215 Jean Lacombe, « Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », Assemblée Nationale, n°3084, déposé le 19 novembre 1985, p.23.

216 Journal Officiel Assemblée Nationale du 22 novembre 1985, N.

217 Journal Officiel Assemblée Nationale du 22 novembre 1985, N.

Entre les décisions du Conseil d'État dites « commune du Lavandou » du 27 septembre 2006 et « commune de Porto-Vecchio » du 9 novembre 2015, le juge administratif va surtout être amené à considérer que de nombreux<sup>218</sup> lieux-dits ne constituent pas des « zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions » au sens de la décision dite « commune du Lavandou », mais des « zones d'urbanisation diffuse ».

Il va également qualifier plusieurs secteurs de « village » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

En juin 2007, le Conseil d'État a ainsi considéré à propos d'un projet de maison d'habitation autorisé sur le territoire de la commune de Pluneret, « que la construction projetée est implantée sur une parcelle située en continuité du village existant au lieu-dit Santenoz, localisé au croisement de deux voies publiques et dont il n'est pas contesté qu'il comporte déjà une quarantaine d'habitations »<sup>219</sup>.



Figure 34 : vue aérienne du lieu-dit Santenoz à Pluneret

218 Voir notamment CE, 14 mai 2008, n°293378 (commune de Pont-l'Abbé) ; 27 juin 2008, n°288942 (commune de Névez) ; 27 juillet 2009, n°306946 (commune du Bono) ; 18 décembre 2009, n°316850 (commune de Surtainville) ; 30 décembre 2009, n°323069 (commune de Séné) ; 16 mars 2015, n°366482 (commune de Locmaria).

219 CE, 27 juin 2007, n°297938 (commune de Pluneret).



Pour le Tribunal Administratif de Rennes, le lieu-dit Kerdavid, qui « comprend une cinquantaine de constructions organisées autour d'un réseau de voies publiques », présente également « le caractère d'un village » au sens des dispositions de l'article L 121-8 du code l'urbanisme. Le tribunal considère en outre que le terrain d'assiette du projet « étant contigu sur deux de ses côtés à des parcelles bâties de ce lieu-dit, le projet en cause se trouve en continuité d'un village »<sup>220</sup>.



Figure 35 : vue aérienne du lieu-dit Kerdavid à Locmaria

Après une visite sur le terrain, les juges du Tribunal Administratif de Rennes ont considéré que le lieu-dit Kerguet, qui « comprend au moins une soixantaine de constructions, dont une église, implantées autour de plusieurs voies publiques, présente le caractère d'un village » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Le TA indique en outre que le « projet en cause est situé en continuité des constructions du lieu-dit Kerguet » du fait de son « implantation sur la partie ouest du terrain d'assiette, qui a d'ailleurs pour effet de maintenir une coupure d'urbanisation avec le hameau de « Folle-Perdrix » »<sup>221</sup>.

220 TA de Rennes, 20 octobre 2011, n°0804037 et 0805062 (commune de Locmaria).

221 TA de Rennes, 7 juillet 2011, n°0704638 (commune de Sarzeau).

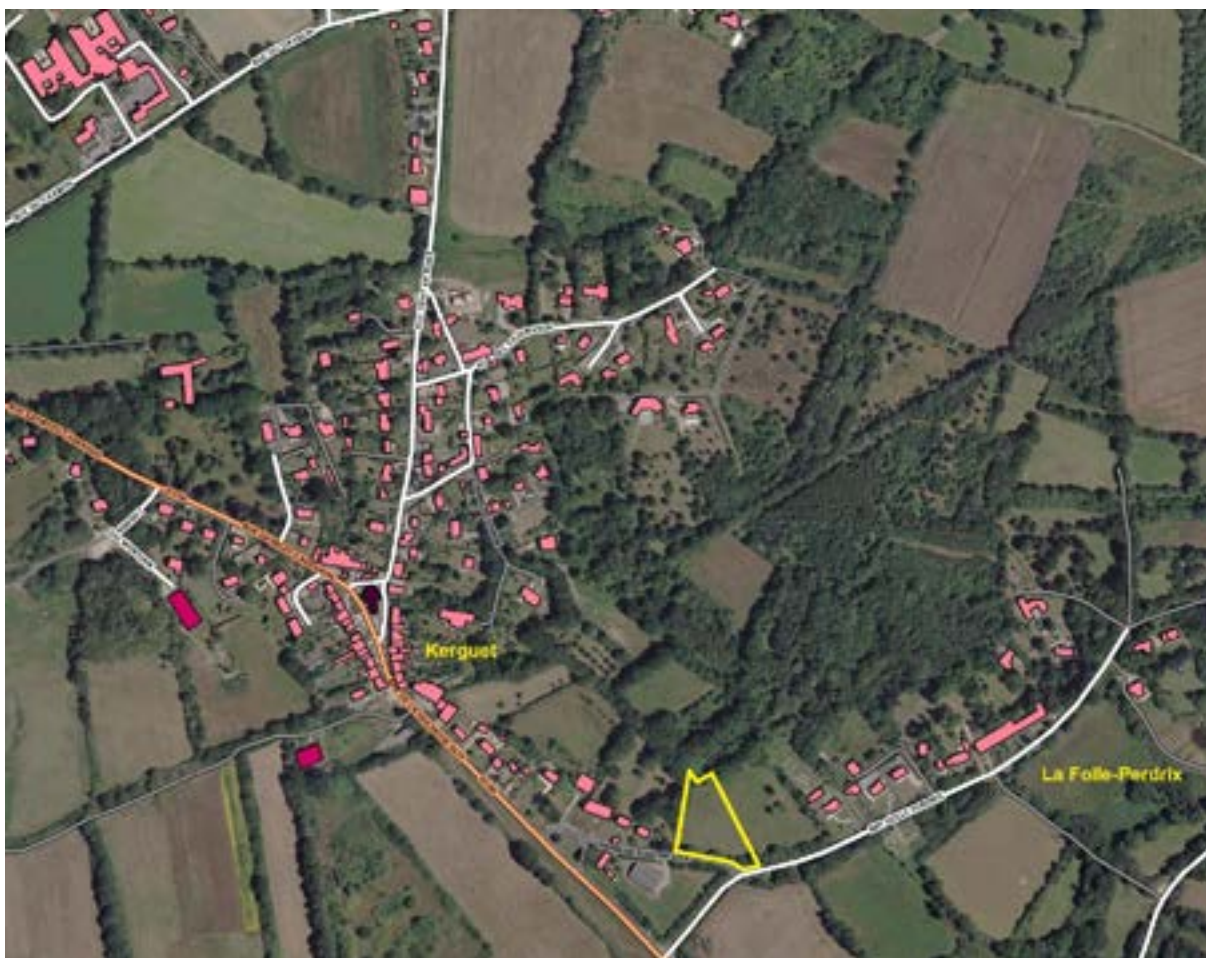


Figure 36 : vue aérienne du lieu-dit Kerguet à Sarzeau



Figure 38 : vue de l'église du lieu-dit Kerguet



Figure 37 : vue de plusieurs habitations du lieu-dit Kerguet

Il est intéressant de noter qu'à la suite de la décision du Tribunal Administratif de Rennes, le propriétaire du terrain a décidé de diviser sa parcelle en cinq lots, ce qui est légal au regard de l'article L.121-8, puisque ce lotissement est une extension de l'urbanisation en continuité d'un « village » existant.





Figure 39 : panneau de vente de 4 terrains constructibles

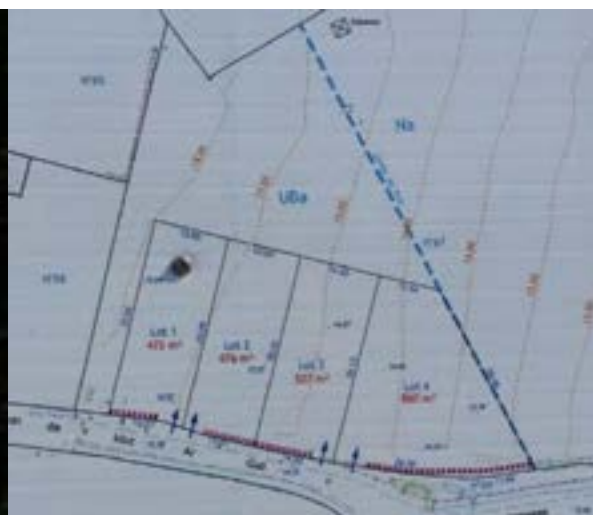


Figure 40 : plan des 4 lots en vente constructibles

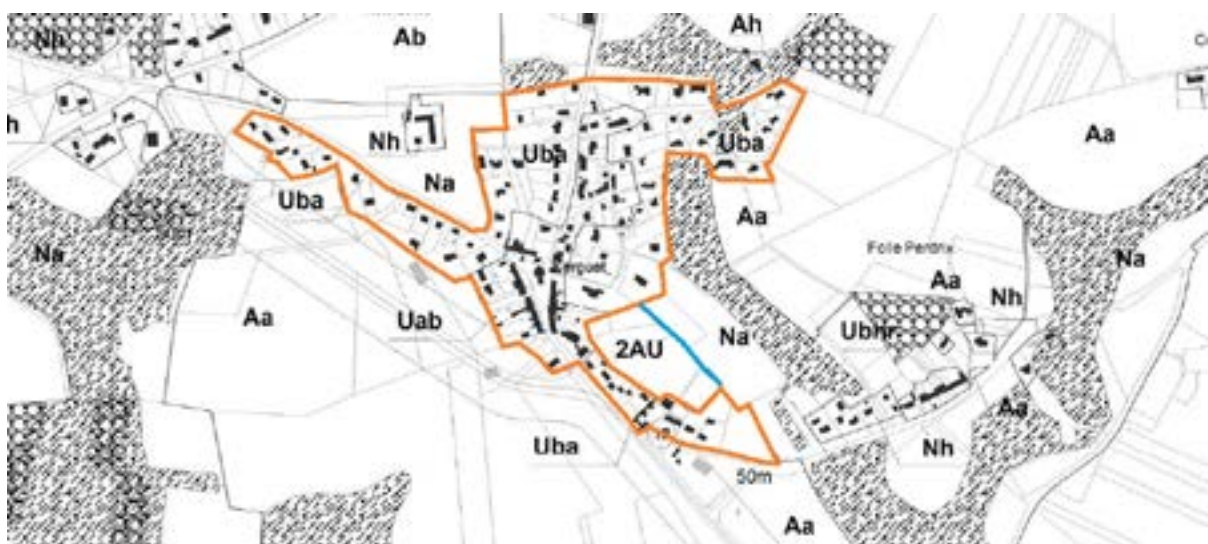


Figure 41 : extrait du Plan local d'urbanisme du lieu-dit Kerguet à Sarzeau

En outre, suite à une révision du Plan Local d'Urbanisme de Sarzeau approuvée en mai 2015, la commune a décidé de créer une zone 2AU en continuité du village de Kerguet, ce qui est également légal au regard des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, ce secteur ayant été qualifié de « village » par le juge administratif.

De la même manière, « la localité de Saint-Vincent, laquelle est composée d'environ une centaine de constructions regroupées de manière dense et continue le long d'une voie communale et des chemins adjacents à cette voie », doit être « regardée comme un village existant » au sens des dispositions de l'article L.121-8<sup>222</sup>.

<sup>222</sup> CAA de Nantes, 9 mars 2012, n°10NT01691 (commune de Saint-Coulomb).



Figure 42 : Le lieu-dit Saint-Vincent en 2012 lors de sa qualification de « village » par la CAA de Nantes



Figure 43 : Le « village » de Saint-Vincent en 2020 avec, entourées de jaune, les constructions bâties depuis 2012.



La CAA de Nantes a également considéré que le lieu-dit « Kersiguénoù, qui se compose d'une cinquantaine de maisons d'habitation groupées desservies par des voies de circulation » est « une zone déjà urbanisée, présentant une densité significative de constructions, et qui, eu égard à ses caractéristiques, constitue un village »<sup>223</sup> au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.



Figure 44 : vue aérienne du lieu-dit Kersiguénoù à Crozon

La même cour a considéré que la parcelle d'assiette du projet en cause « est située à proximité des constructions qui bordent la rue du Brouan et donc dans le prolongement du hameau de Kerfissien », qui « comprend plus d'une centaine de constructions regroupées autour d'une chapelle et d'un commerce » et qui « constitue un village » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>224</sup>.

223 CAA de Nantes, 28 février 2014, n°12NT01411 (commune de Crozon).

224 CAA de Nantes, 29 décembre 2014, n°13NT03435 (commune de Cléder).



## 2.2. Les critères de définition des agglomérations et villages existants depuis 2015

Les critères permettant de qualifier un secteur d'agglomération ou de village existants (le juge ne faisant généralement pas la distinction entre ces deux notions), sont clairement établis depuis **l'arrêt du Conseil d'État de 2015 dit commune de Porto-Vecchio**.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État considère qu'il résulte des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme « 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 »<sup>225</sup>.

Pour qu'une zone déjà urbanisée puisse être qualifiée d'agglomération ou de village existant au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, celle-ci doit donc se caractériser à la fois par la présence d'un nombre significatif et d'une densité significative des constructions, **ces deux éléments étant cumulatifs**.

Cet arrêt de 2015 vient compléter et préciser le considérant de principe que le Conseil d'État avait posé 9 ans auparavant dans sa décision dite « **commune du Lavandou** », où il considérait qu'il résulte des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, **caractérisées par une densité significative** des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations. »

En 2015, le rapporteur public X. De Lesquen estimait que ce considérant était « parfois mal compris du fait qu'il réintroduit, dans sa seconde partie précisant l'application négative de la disposition, la notion d'agglomération » et ferait ainsi référence « à une notion autonome de l'agglomération », alors que celle-ci « renvoie à la notion de « zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions » définie juste avant ».

Le rapporteur public ajoutait que « l'ambiguïté survient du fait que le sens donné à ce mot a fortement évolué », qui « renvoyait principalement, à l'époque où la Loi littoral a été adoptée, à la notion d'espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis, correspondant au périmètre urbanisé tel qu'utilisé par exemple pour la police de la circulation routière ».

<sup>225</sup> CE, 9 novembre 2015, n°372531 (commune de Porto-Vecchio).

Pour X. De Lesquen, « avec la décentralisation, et surtout depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité, la notion d'agglomération a évolué » et « renvoie désormais à un ensemble urbain d'une certaine importance qui rejoint la notion d'unité urbaine utilisée à l'occasion du recensement de 1990 par l'INSEE », de « telle façon que l'agglomération au sens commun est perçue comme une zone d'urbanisation plus importante que le village ».

Afin de clarifier les choses, le rapporteur public proposa au Conseil d'État « de clarifier ce considérant, sans changer la portée que vous lui avez donnée, en écrivant que doivent être regardées comme des agglomérations ou des villages existants », les « zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions » et que « les constructions peuvent être autorisées en continuité avec de telles zones, aucune construction ne pouvant en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse qui ne sont pas en continuité avec des agglomérations ou des villages existants »<sup>226</sup>.

Au-delà de l'ajout de l'expression « agglomérations et villages existants » dans la première partie du considérant et du remplacement du terme « agglomérations » par l'expression « agglomérations et villages », le principal apport de la décision « commune de Porto-Vecchio » est le **remplacement de l'expression « par une densité significative des constructions » par l'expression « par un nombre et une densité significatifs de constructions »**.

Ces deux critères, nombre de constructions et densité, sont donc cumulatifs, même si çà et là on peut trouver quelques décisions reléguant le critère de la densité au second plan et privilégiant le critère du nombre de constructions.

**MISE À JOUR 2023** : s'agissant de ce critère, le **nombre de constructions**, aucune décision ne fait état d'un nombre minimal nécessaire, mais l'abondance de la jurisprudence permet de dire qu'en deçà d'une quarantaine de constructions la qualification d'agglomération ou de village n'est à ce jour jamais retenue.

La question de la **densité** est plus complexe et il est impossible d'en donner une définition, toutefois certaines caractéristiques de l'urbanisation sont souvent relevées par le juge pour admettre la densité significative :

**Le caractère mitoyen des constructions ou d'une partie des constructions existantes :**

- « Ces deux secteurs comportent un noyau central composé d'une cinquantaine de constructions **dont certaines mitoyennes**, implantées de manière dense, regroupées et organisées autour de voies »<sup>227</sup>
- « Le lieu-dit « Gouëzan » [...] comporte environ cinquante constructions organisées

<sup>226</sup> Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme, 1/16, p. 14.

<sup>227</sup> TA de Rennes, 24 juin 2022, n°1903029 (SCOT du Pays de Brest).

autour de deux axes routiers principaux, dont une vingtaine sont **implantées en mitoyenneté** au nord, et sur de plus grandes parcelles au sud. La zone forme un ensemble urbanisé et cohérent caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>228</sup>

- « Ce lieu-dit comprend une cinquantaine de maisons d’habitation, **dont certaines sont mitoyennes** »<sup>229</sup>

#### **La cohérence de l’urbanisation et son organisation autour de voies de circulation :**

- « Il ressort des pièces du dossier que le secteur des Rosaires comprend près d’une centaine de constructions d’habitation, individuelle et collective, densément **implantées le long de plusieurs voies publiques et formant un ensemble cohérent** »<sup>230</sup>
- « le lieu-dit [...] comporte environ cinquante constructions **organisées autour de deux axes routiers principaux** [...]. La zone forme **un ensemble urbanisé et cohérent** caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>231</sup>
- « Une cinquantaine de maisons d’habitation [...] **implantées de façon organisée et cohérente** et regroupées **autour de plusieurs voies communales** »<sup>232</sup>
- « le lieu-dit Donnant comporte une cinquantaine de maisons d’habitation **implantées de façon organisée et cohérente et regroupées autour de plusieurs voies communales**, dans un rayon compris entre 100 et 120 mètres, et forme ainsi un ensemble caractérisé par une densité significative de constructions »<sup>233</sup>

À l’inverse, bien que comprenant parfois un nombre de constructions qui paraît suffisant, certains secteurs n’ont pas été qualifiés d’agglomération ou de village en raison du caractère non homogène ou trop linéaire / filamentaire de l’implantation des constructions :

- « Les constructions [...] sont implantées de manière peu dense, **essentiellement le long des voies et sans aucune homogénéité**. Il suit de là, et alors même qu’il compte une soixantaine de constructions, que le hameau de Kréac’h An Avel constitue une zone d’urbanisation diffuse »<sup>234</sup>
- « Le lieu-dit comporte une trentaine de constructions, **édifiées sur de larges terrains de manière filamentaire et dispersée le long des voies publiques**, et, pour plusieurs d’entre elles, séparées des autres par des parcelles non bâties. Dès lors, en l’absence d’un nombre et d’une densité significatifs de constructions, le lieu-

---

228 CAA de Nantes, 18 octobre 2022, n°21NT00776 (commune de Saint-Gildas-de-Rhuys).

229 CAA de Nantes, 6 décembre 2022, n°21NT00356 (commune de Locmaria).

230 CAA de Nantes, 20 septembre 2022, n°20NT03794 (commune de Plérin).

231 CAA de Nantes, 18 octobre 2022, n°21NT00776 (commune de Saint-Gildas-de-Rhuys).

232 CAA de Nantes, 6 décembre 2022, n°21NT00356 (commune de Locmaria).

233 CAA de Nantes, 19 juin 2020, n°19NT01992 (commune de Bangor).

234 CAA de Nantes, 27 avril 2021, n°19NT03625 (commune de Plouguerneau).

dit « Brumphuez » ne peut être qualifié d'agglomération ou de village, au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme »

- « si ce secteur comporte une soixantaine de constructions édifiées **le long de plusieurs voies** de circulation, ces constructions, **implantées de manière diffuse**, ne peuvent être regardées comme densément groupées »<sup>235</sup>
- « à supposer même que ces deux lieux-dits (Gaoulac'h et Kerséoc'h) doivent être regardés comme étant situés en continuité l'un de l'autre, ce secteur, qui comporte certes une centaine de constructions, ne contient pas pour autant, parmi tous les bâtiments qui le composent, quarante constructions densément groupées et structurées autour de plusieurs voies publiques »<sup>236</sup>



Figure 46 : vue aérienne du lieu-dit Kerséoc'h et du lieu-dit Gaoulac'h à Crozon

235 TA de Rennes, 24 juin 2022, n°1903029 (SCOT du Pays de Brest).

236 TA de Rennes, 10 février 2023, n°2105173 (commune de Crozon).



## LA QUESTION DES COMMERCES, DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS ET DES SERVICES PUBLICS

La prise en compte des commerces, des équipements collectifs et des services publics comme critère déterminant pour la qualification d'agglomération ou de village reste sujette à discussion.

Alors qu'il semblait clair qu'un secteur uniquement caractérisé « par un nombre et une densité significatifs de constructions » au sens de la décision « Commune de Porto-Vecchio » pouvait être qualifié d'agglomération ou de village existant au sens de l'article L.121-8 **même en l'absence** de commerces, d'équipements collectifs et/ou de services publics, plusieurs décisions récentes semblent remettre en cause cette approche.

La CAA de Nantes affirmait ainsi clairement en 2016 que le lieu-dit Tréhervé se caractérise « par un nombre et une densité significatifs de constructions et présente, par suite, les caractéristiques d'un espace urbanisé au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, sans que puisse y faire obstacle l'absence d'équipements publics et de commerces permanents »<sup>237</sup>.



Figure 47 : vue aérienne du lieu-dit Tréhervé à Ambon

<sup>237</sup> CAA de Nantes, 5 février 2016, n°15NT00387 (commune d'Ambon).

Lorsque le nombre et la densité du secteur sont significatifs, la CAA de Nantes évoque cependant parfois la présence de commerces, d'équipements et/ou de services publics mais **à la seule fin de bien montrer que l'urbanisation (significative) du secteur est organisée autour de ces lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux.** Constituent ainsi des agglomérations et des villages existants au sens de l'article L.121-8 :

- un « secteur, fondé dès le XIXe siècle par une famille qui en a assuré de génération en génération un développement maîtrisé et cohérent », qui « comporte plus de cent cinquante constructions ainsi que des équipements collectifs et une identité propre »<sup>238</sup>
- « un secteur qui regroupe plus d'une centaine de maisons d'habitation, des commerces et une ancienne église »<sup>239</sup>
- un secteur caractérisé « par une densité significative de constructions, de l'ordre de 388 maisons » et qui « accueille plusieurs commerces, dont cinq débits de boissons, une épicerie, une crêperie, plusieurs poissonneries, un garage et comporte, outre une station d'accueil pour le bateau de sauvetage, un port de pêche plaisance avec une pêche professionnelle active et une halle à marée ouverte toute l'année »
- un secteur « qui comprend plus d'une centaine de constructions regroupées autour d'une chapelle et d'un commerce »<sup>240</sup>

Contrairement à la CAA de Nantes, pour qui rappelons-le un secteur peut être qualifié d'agglomération ou de village existant « sans que puisse y faire obstacle l'absence d'équipements publics et de commerces permanents »<sup>241</sup>, les CAA de Lyon et de Bordeaux ont considéré dans plusieurs arrêts rendus entre 2013 et 2016 que cette présence était nécessaire :

- « en raison de la très faible densité de son tissu bâti, ce secteur, dépourvu de services ou équipements collectifs hormis une petite chapelle, un terrain de camping et le parc de stationnement de la plage d'Angon, ne constitue lui-même ni un village ni une agglomération »<sup>242</sup>
- « le hameau de la Sauffaz, composé d'une quinzaine de maisons formant un tissu bâti de faible densité, et qui est dépourvu d'équipements communs tel que commerces ou services publics, ne revêt pas, comme la requérante en convient du reste elle-même expressément, le caractère d'un village »<sup>243</sup>
- les « circonstances que le hameau de Prailles soit doté d'un arrêt de transports en commun, qu'il disposait, à la date de l'arrêté litigieux, d'une boîte installée par la Poste pour la collecte du courrier, qu'une école y a existé jusqu'à l'année scolaire

238 CAA de Nantes, 23 mars 2012, n° 10NT01519 (commune de Tréfléz).

239 CAA de Nantes, 28 juin 2013, n° 12NT00312 (commune d'Assérac).

240 CAA de Nantes, 29 décembre 2014, n° 13NT03435 (commune de Cléder).

241 CAA de Nantes, 5 février 2016, n° 15NT00387 (commune d'Ambon).

242 CAA de Lyon, 23 avril 2013, n° 12LY03071 (commune de Talloires).

243 CAA de Lyon, 11 juin 2013, n° 12LY02906 (commune de Talloires).

1979/1980, qu'un cabinet médical et une agence immobilière y seraient installés, que deux entreprises y auraient situé leur siège et que d'autres commerces ou entreprises y auraient autrefois été implantés ne permettent pas d'établir que ledit hameau dispose de services et d'équipements collectifs susceptibles de le faire regarder comme un village »<sup>244</sup>

- un hameau qui « forme un tissu bâti de faible densité » et dont « la commune ne soutient pas qu'il serait pourvu d'équipements communs, tels que des commerces ou des services publics », ne peut être regardée comme une agglomération ou d'un village existant<sup>245</sup>
- un « secteur, dont il n'est pas allégué qu'il serait pourvu de services ou équipements collectifs, ne présente pas par lui-même une densité d'urbanisation suffisante pour revêtir le caractère d'une agglomération ou même d'un village »<sup>246</sup>

En 2017, dans sa décision de Section et publiée au recueil Lebon dite « Savoie Lac Investissement », le Conseil d'État a lui-même considéré que le lieu-dit Les Granges, « lequel, compte tenu du nombre limité de constructions qui le composaient et en l'absence, en son sein, de services ou équipements collectifs, devait être regardé non comme un village mais comme un simple hameau »<sup>247</sup>.

À la suite de cette décision, les CAA de Bordeaux, de Marseille et de Nantes ont à leur tour considéré :

- qu'un secteur qui « comporte 37 lots bâtis » ne constitue ni un village ni une agglomération « en l'absence d'organisation du bâti, de commerces et de services »<sup>248</sup>
- que différents secteurs de 20, 30 et 40 constructions, chacun étant « dépourvu de services ou équipements collectifs » ne peuvent être qualifiés de village au sens de l'article L.121-8 »<sup>249</sup>
- qu'un « secteur ne peut être regardé comme constituant un village au sens des dispositions précitées, faute notamment de services publics et de commerces existants ou ayant existé »<sup>250</sup>
- qu'un « secteur, dont il n'est en outre pas allégué qu'il serait pourvu de services ou équipements collectifs, ne présente pas, par lui-même, comme l'ont estimé à bon droit les premiers juges, une densité d'urbanisation suffisante pour revêtir le caractère d'une agglomération ou même d'un village »<sup>251</sup>

---

244 CAA de Lyon, 30 décembre 2014, n°13LY02435 (commune de Sciez).

245 CAA de Lyon, 3 août 2015, n°15LY01093 (commune de Saint-Jorioz).

246 CAA de Bordeaux, 5 juillet 2016, n°14BX01047 (commune de Bidart).

247 CE, 31 mars 2017, n°392186 (commune de Talloires).

248 CAA de Marseille, 11 octobre 2018, n°16MA03719 (commune de Carqueiranne).

249 CAA de Bordeaux, 20 juin 2019, n°17BX03164, 65, 66, 67 et 68 (commune de Chaillevette).

250 CAA de Nantes, 10 janvier 2020, n°19NT00343 (commune d'Omonville-la-Rogue).

251 CAA de Bordeaux, 27 février 2020, n°18BX00023 (commune d'Urrugne).

Ces décisions vont dans le sens de l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015, « remplaçant » la circulaire de 2006, qui précise que « le village s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année » et ajoute que « 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, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie »<sup>252</sup>.

Mais bien que relativement nombreux, ces arrêts ne sont pas en adéquation avec les dernières décisions rendues par le Conseil d'État et comme en 2006, la doctrine gouvernementale et l'approche retenue par le juge administratif divergent, la première insistant sur la présence d'éléments de vie collective, la seconde retenant uniquement les critères du nombre et de la densité significatifs des constructions...

En effet, en application du considérant de principe posé en 2006 et complété en 2015<sup>253</sup>, le Conseil d'État a rappelé en 2019 que sur cette question, il convenait « seulement de rechercher si la construction projetée se trouvait en continuité avec une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, indépendamment des circonstances de droit ou de fait à l'origine de l'implantation des constructions dans la zone considérée »<sup>254</sup>.

En l'espèce, en retenant « que la notion d'urbanisation diffuse devait être appréciée en tenant compte de « l'éloignement entre les maisons individuelles inhérent à la taille des parcelles nécessaire » à l'installation de dispositifs d'assainissement non collectif » et en estimant que « compte tenu des superficies nécessaires à l'assainissement individuel, le secteur dans lequel était situé le terrain d'assiette du projet devait être regardé comme densément construit », le tribunal administratif avait commis une erreur de droit.

Sans même évoquer la présence ou l'absence de commerces ou d'équipements collectifs, le Conseil d'État avait considéré quelques jours auparavant qu'un secteur « qui comprend près de deux cents constructions dont une cinquantaine densément regroupées dans la partie centrale, la plus ancienne, tandis que les autres correspondent, en continuité avec celle-ci, à un habitat de type pavillonnaire » doit être regardé comme un village au sens des dispositions de l'article L.121-8<sup>255</sup>.

---

252 Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme et fiche annexée relative à « L'extension de l'urbanisation en continuité : l'identification des villages et des agglomérations ».

253 CE, 9 novembre 2015, n°372531 (commune de Porto-Vecchio).

254 CE, 1er juillet 2019, n°423400 (commune d'Urrugne).

255 CE, 28 juin 2019, n°417773 (commune de Doussard).





Figure 48 : vue aérienne de Doussard

**MISE À JOUR 2023** : dans le droit fil de cette décision, la CAA de Bordeaux a jugé début 2023 que « les dispositions du schéma de cohérence territoriale de la Pointe du Médoc qualifiant cette zone de village au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme sont compatibles avec les dispositions particulières relatives au littoral, **alors même que ladite zone ne serait pas caractérisée par la présence de commerçants, d'artisans ou encore de services publics.** En effet, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces caractéristiques sont seulement rappelées par le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale à titre de contexte et n'ont pas vocation à définir de manière exclusive la notion de village, qui est fondée sur la spécificité des formes urbaines et la dispersion de l'habitat hérités du passé s'agissant des quartiers urbains. Par ailleurs, la circonstance que la zone de Vensac Océan constituerait un lotissement n'est pas de nature par elle-même à faire obstacle à ce qu'elle puisse être regardée comme un village au sens des dispositions relatives au littoral »<sup>256</sup>.

<sup>256</sup> CAA Bordeaux, 2 février 2023, n°21BX01437 (commune de Vensac).

Et de nouveau en 2023 le Conseil d'État a réaffirmé que « la nature de l'opération foncière ayant présidé à la création d'un secteur est sans incidence pour apprécier s'il caractérise une agglomération ou un village existant au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme. Un projet de construction situé en continuité avec un secteur urbanisé issu d'une opération de lotissement peut, ainsi, être autorisé si le nombre et la densité des constructions de ce lotissement sont suffisamment significatifs pour qu'il caractérise une agglomération ou un village existant au sens de l'article L.121-8 »<sup>257</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : pour autant le sujet n'est peut-être pas clos, car il est alimenté, en fond, par le développement des résidences secondaires sur le littoral et à ses effets sur le marché local de l'immobilier (gentrification et difficulté d'accès au logement pour les jeunes ou les ménages modestes).

Pour lutter contre ce phénomène, certaines collectivités intègrent dans leurs documents d'urbanisme des critères liés à la présence d'un habitat permanent et/ou d'indices de vie sociale (que sont les commerces, les équipements collectifs ou les services publics) pour retenir la qualification d'agglomération ou de village existants. Généralement le juge valide ou même reprend cette approche.

Par exemple, en mars 2023, le TA de Rennes a jugé que « le schéma de cohérence territoriale du Pays d'Auray met en œuvre les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme [...] et qu'il doit être tenu compte de ces dispositions, qui ne sont elles-mêmes pas incompatibles avec les dispositions particulières au littoral, afin d'apprécier la compatibilité du plan local d'urbanisme en cause au regard des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme », dans la mesure où le SCOT retient que « la définition de village est établie en combinant les critères non exhaustifs suivants : / - présence d'un noyau et d'une trame urbaine traditionnelle ou hiérarchisée (caractère principal), / - présence d'un nombre significatif de constructions héritées de la centralité passée du site, / - **présence d'équipements et de lieux de vie** : le site doit alors permettre un développement qui fasse jouer un rôle actif dans le projet communal »<sup>258</sup>.

Les exemples les plus nombreux se trouvent en Corse et dans la jurisprudence de la CAA de Marseille. En vertu de l'article L.4424-11 du Code général des collectivités territoriales, qui lui permet de préciser les modalités d'application de la Loi littoral, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) a retenu comme critères d'identification d'une agglomération l'existence d'un **lieu de vie à caractère permanent** (en particulier le nombre significatif de résidences principales), la fonction structurante qu'elle joue à l'échelle de la micro-région ou de l'armature urbaine insulaire, la taille et la densité importante de l'espace considéré et pour le village la trame et la morphologie urbaine (densité/compacité, continuité, organisation par l'espace public), **les indices de vie sociale** (principalement les **équipements et lieux**

257 CE, 12 juin 2023, n°459918 (commune de Roquebrune-sur-Argens).

258 TA Rennes, 3 mars 2023, n°2003889 (commune de Locmaria).

**collectifs actuels ou passés**) et le caractère stratégique de celui-ci pour l'organisation et le développement de la commune (taille significative dont nombre de constructions).

Plusieurs décisions récentes de la CAA de Marseille reprennent ces critères liés aux indices de vie sociale et à leur caractère permanent :

- « En l'espèce, si la parcelle [...] est contiguë, au nord et à l'ouest, aux dernières parcelles construites du lotissement » à Colombara « et desservie par la voirie et les réseaux de ce lotissement, il n'est pas allégué et il ne ressort pas du reste des pièces du dossier que celui-ci constituerait une agglomération ou un village au sens des dispositions citées ci-dessus. Celui-ci ne présente en effet notamment **pas d'espace public urbain, d'indices de vie sociale** ou de caractère stratégique pour l'organisation et le développement de la commune. Dès lors, la construction projetée méconnaîtrait les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme précisées par le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse »<sup>259</sup>
- « En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée [...] supporte déjà une habitation d'une surface de plancher de 400 m<sup>2</sup>, desservie par la voirie et les réseaux, et se situe en bordure d'un lotissement regroupant plusieurs villas au nord et à l'ouest. Une autre villa se trouve au sud, tandis qu'un second lotissement, dont elle n'est séparée que par un chemin, la borde à l'est. Toutefois, **il ne ressort d'aucune pièce du dossier que ces lotissements présenteraient un espace public urbain, des indices de vie sociale ou un caractère stratégique pour l'organisation et le développement de la commune**. Ils ne constituent ainsi ni un village, ni a fortiori une agglomération au sens des dispositions citées ci-dessus »<sup>260</sup>.
- « la Marina di Davia est une zone pavillonnaire d'environ deux cent cinquante maisons individuelles réparties de façon homogène selon le plan parcellaire et pour la plupart accompagnées de piscines. La commune précise qu'elle comporte des accès aux plages, des restaurants et des activités sportives. Compte tenu de sa trame, de sa morphologie, **et de l'absence d'indices de vie sociale en dehors des activités de villégiature**, elle ne constitue pas un village corse au sens du PADDUC, tel qu'il précise les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>261</sup>.

---

259 CAA Marseille, 10 mars 2021, n° 19MA00904 (commune de Coti-Chiavari)

260 CAA Marseille, 22 mars 2021, n° 19MA02741 (commune de Zonza).

261 CAA Marseille, 19 avril 2021, n° 19MA02510 (commune de Corbara).

## HYPOTHÈSES OÙ LE JUGE DISTINGUE LA NOTION D'AGGLOMÉRATION

Comme les villages existants au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, les agglomérations se caractérisent « par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>262</sup>.

La fiche thématique qui accompagne l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme prévoit quant à elle que la notion d'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 des quartiers de densité moindre, présentant une continuité dans le tissu urbain ».

Les éléments listés par le ministère dans cette définition (quartiers centraux comprenant un centre-ville ou un bourg) apparaissent plus contraignants que ceux utilisés par le juge administratif, qui concernent uniquement le nombre et la densité, certes significatifs, des constructions. De fait, le juge qualifie régulièrement « d'agglomération » au sens des dispositions de l'article L.121-8, des secteurs qui n'intègrent ni centre-ville, ni bourg.

Le Conseil d'État a ainsi notamment considéré que le secteur dit des Hauts de la Cannetière est une « zone construite comprenant une soixantaine de constructions à usage d'habitation, densément regroupées » qui peut être qualifiée de « zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Le juge précise en outre que ce secteur est séparé du bourg de Bouzigues par « une route départementale de l'autre côté de laquelle sont implantées de nombreuses constructions le long du bassin de Thau »<sup>263</sup>.

---

262 CE, 9 novembre 2015, n°372531 (commune de Porto-Vecchio).

263 CE, 21 avril 2017, n°403765 (commune de Bouzigues).





Figure 49 : vue aérienne des hauts de la Cannotière et de Bouzigues



Figure 50 : vue aérienne de Bouzigues

### Exemples d'ensembles bâtis qualifiés d'agglomération par le juge :

Pour le Conseil d'État, en considérant que les « secteurs dit de Ker Croisé et du Kerlagadec se trouvaient en continuité d'une agglomération, la cour, reprenant les motifs des premiers juges, a relevé qu'ils s'inséraient, l'un entre deux zones largement urbanisées, l'autre dans une partie urbanisée de la commune, à deux cents mètres du bourg, et qu'ils devaient être regardés comme situés en continuité d'un secteur aggloméré, caractérisé par une densité significative de constructions », la CAA de Nantes « s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier exempte de dénaturation »<sup>264</sup>.

Pour la CAA de Nantes, les « secteurs urbanisés du Cosquer et de Kestéria » constituent « des quartiers de l'agglomération de Brest »<sup>265</sup>.



Figure 51 : vue aérienne des secteurs de Ker Croisé et Kerlagadec à Mesquer

264 CE, 2 octobre 2017, n°399752 (commune de Mesquer).

265 CAA de Nantes, 11 janvier 2019, n°17NT03556 (commune de Brest).





Figure 52 : Vue d'habitations à Cosquer /Kestéria



Figure 53 : vue aérienne de Cosquer et Kestéria à Brest

Pour la même cour, le « lieu-dit Le Paradis, où sont édifiées plus d'une soixantaine de constructions regroupées, soit un nombre et une densité significatifs de constructions, pouvant ainsi à elles seules être qualifiées d'agglomération »<sup>266</sup>.

---

266 CAA de Nantes, 30 avril 2019, n°18NT02334 (commune de Trégunc).

Il en va de même du « secteur de Port-Bail Plage qui accueille des résidences, principales ou secondaires, ainsi que des équipements touristiques, notamment un pôle nautique, et des espaces résidentiels saisonniers », soit « une centaine de constructions », présente « une relative densité » et doit être regardé comme un « secteur aggloméré, caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>267</sup>.



Figure 55 : vue aérienne de Port-Bail

267 CAA de Nantes, 5 novembre 2019, n°19NT00362 (commune de Port-Bail).



## 2.3. Exemples de secteurs qualifiés d'agglomération ou de village existants depuis 2015

Pour rappel, depuis 2015 le Conseil d'État qualifie d'agglomérations et villages existants les **zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions.**

Comme il a déjà été dit, l'ajout du critère du nombre dans le « considérant » de la décision dite « commune de Porto-Vecchio », conduit parfois le juge administratif à reléguer le critère de la densité au second plan et à privilégier le critère du nombre de constructions.

**MISE À JOUR 2023** : en 2021, pour qualifier d'agglomération ou village le secteur de « Menez Groas » à Bénodet (29), la CAA de Nantes a en effet relevé la présence « d'une centaine d'habitations, trois restaurants ouverts toute l'année, un camping ainsi que plusieurs entreprises et artisans » sans caractériser la densité de l'urbanisation<sup>268</sup>.



Figure 56 : vue aérienne de Menez Groas à Bénodet

<sup>268</sup> CAA de Nantes, 20 juillet 2021, n°19NT04891 (commune de Bénodet)



Figure 57 : vue aérienne du lieu-dit Gouëzan à Saint-Gildas-de-Rhuys

**MISE À JOUR 2023** : mais le plus souvent le juge administratif se réfère au nombre et à la densité des constructions, par exemple la CAA de Nantes en 2022, qui a jugé que constitue un ensemble urbanisé et cohérent caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions le lieu-dit « Gouëzan » à Saint-Gildas-de-Rhuys (56), dans la mesure où il « comporte environ cinquante constructions organisées autour de deux axes routiers principaux, dont une vingtaine sont implantées en mitoyenneté au nord, et sur de plus grandes parcelles au sud »<sup>269</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : en décembre de la même année, la CAA de Nantes toujours, a considéré que le lieu-dit « Pouldon » à Locmaria (56) comprenant « une cinquantaine de maisons d'habitation, dont certaines sont mitoyennes, implantées de façon organisée et cohérente et regroupées autour de plusieurs voies communales, forme un ensemble caractérisé par une densité significative de constructions »<sup>270</sup>.

269 CAA de Nantes, 18 octobre 2022, n° 21NT00776 (commune de Saint-Gildas-de-Rhuys).

270 CAA de Nantes, 6 décembre 2022, n° 21NT00356 (commune de Locmaria).





Figure 58 : vue aérienne du lieu-dit Pouldon à Locmaria

**MISE À JOUR 2023** : autre exemple en 2023, avec le secteur de Lanvoy à Hanvec (29) « comptant plus de quatre-vingts constructions groupées, implantées le long de plusieurs voies publiques caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>271</sup>.



Figure 59 : vue aérienne du lieu-dit Lanvoy à Hanvec

271 CAA de Nantes, 18 avril 2023, n°22NT00870 (commune de Hanvec).

**MISE À JOUR 2023** : l'analyse du juge peut également varier suivant les secteurs d'un même lieu-dit, à partir du moment où il considère qu'on se trouve en présence de parties bien distinctes. Par exemple la CAA de Nantes a fait trois analyses distinctes suivant les différents secteurs du lieu-dit Pont Henvez à Fouesnant (29)<sup>272</sup> :

- une partie située à l'ouest du ruisseau du Henvez a été qualifiée de village car comportant « près de 90 constructions, édifiées sur des parcelles de taille moyenne de manière organisée, et dont plusieurs ont été identifiées comme zone de diversité commerciale par le document graphique du plan local d'urbanisme »
- une autre partie située au nord-est et qui se prolonge ensuite en direction du sud-est a également été qualifiée de village car comportant « plusieurs dizaines de constructions essentiellement réparties de manière dense autour d'une même voie de circulation ainsi qu'une zone de diversité commerciale »
- en revanche « la partie située au sud-est du lieu-dit Pont-Henvez, séparée des autres parties par le ruisseau du Henvez et un espace boisé, et de sa partie nord-est par de vastes espaces demeurés à l'état naturel ou exploités à des fins agricoles » n'a pas été jugée constituant un village car comportant « une vingtaine de constructions édifiées sur de larges terrains de manière filamenteuse et dispersée, et, pour plusieurs d'entre elles, séparées des autres par des parcelles non bâties ». Ce secteur est délimité par le tracé jaune sur l'orthophoto. Il convient de noter ici la présence de coupures physiques (le cours d'eau, la forêt, les espaces naturels) qui permettent de bien délimiter ce secteur et qu'on va retrouver plus loin dans l'appréciation de la notion de continuité.



Figure 60 : vue aérienne du lieu-dit Pont Henvez à Fouesnant

<sup>272</sup> CAA de Nantes, 5 avril 2022, n° 21NT00320 (commune de Fouesnant).



**MISE À JOUR 2023** : à Locmaria (56), le TA de Rennes a aussi jugé que le lieu-dit Samzun pouvait être fractionné en deux compartiments et recevoir des qualifications différentes pour chacun d'eux : un premier secteur au nord, comprenant une cinquantaine de constructions dont certaines mitoyennes, organisé autour de la route de Samzun et formant un noyau urbain ancien desservi par un chemin carrossable a été qualifié de village, tandis qu'un second secteur situé au sud/sud-ouest, comportant des maisons individuelles non mitoyennes, disposées sur de larges parcelles avec jardins, longeant selon une morphologie linéaire la route de Samzun, a été qualifié espace d'urbanisation diffuse<sup>273</sup>.



Figure 61 : vue aérienne de Samzun à Locmaria

273 TA de Rennes, 3 mars 2023, n° 2003889 (commune de Locmaria).



Figure 62 : vue aérienne du secteur du Marais à Saint-Lunaire

La CAA de Nantes a ainsi considéré en 2019 que le « secteur du Marais, qui se situe de part et d'autre d'une voie, où sont édifiées plus d'une cinquantaine de constructions regroupées, soit un nombre et une densité significatifs de constructions, pouvant ainsi à elles seules être qualifiées de village » au sens de l'article L.121-8<sup>274</sup>.

La même cour a également considéré que le « secteur de Kérézoun, qui se situe de part et d'autre d'une voie, où sont édifiées plus d'une soixantaine de constructions regroupées, soit un nombre et une densité significatifs de constructions, pouvant ainsi à elles seules être qualifiées de village » au sens de l'article L.121-8, « alors même que ce secteur est séparé du bourg par des espaces naturels et des voies »<sup>275</sup>.



Figure 63 : vue aérienne du lieu-dit Kérézoun à Plouzané

274 CAA de Nantes, 4 octobre 2019, n°18NT03221 (commune de Saint-Lunaire).

275 CAA de Nantes, 8 novembre 2019, n°19NT00365 (commune de Plouzané).



De manière plus évidente, la CAA de Nantes a considéré que le lieu-dit Le Courégant « peut être regardé comme étant un village » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « dès lors qu'il se caractérise par une densité significative de constructions constituée par plus d'une centaine de bâtiments organisés »<sup>276</sup>.



Figure 64 : vue aérienne du lieu-dit Le Courégant à Ploemeur



Figure 65, 66, 67 et 68 : vue d'habitations au lieu-dit Le Courégant

276 TA de Rennes, 26 février 2016, n° 1303310 (commune de Ploemeur) ; confirmé par CAA de Nantes, 14 mars 2018, n° 16NT01335 (commune de Ploemeur) : le zonage en cause ne se situe pas « en continuité du village du Courégant ».

La même cour a considéré que « le lieu-dit Donnant comporte une cinquantaine de maisons d'habitation implantées de façon organisée et cohérente et regroupées autour de plusieurs voies communales, dans un rayon compris entre 100 et 120 mètres, et forme ainsi un ensemble caractérisé par une densité significative de constructions »<sup>277</sup>.



Figure 69 : vue aérienne du lieu-dit Donnant à Bangor

Pour la CAA de Bordeaux, « eu égard au nombre et à la densité de ces constructions et, alors mêmes qu'elles ne comporteraient pas d'équipements collectifs », un ensemble comportant « une quarantaine de constructions, concentrées autour de six voies de circulation » doit être regardé comme constituant une agglomération ou un village et peut donc être étendu<sup>278</sup>.

---

277 CAA de Nantes, 19 juin 2020, n°19NT01992 (commune de Bangor).

278 CAA de Bordeaux, 9 juillet 2020, n°19BX01164 (commune de Saujon).





Figure 70 : vue aérienne du lieu-dit Le Monnard à Sauzon

**Depuis 2016, le TA de Rennes a en outre considéré :**

L'urbanisation du lieu-dit Logonet, qui « comporte une cinquantaine de constructions organisées autour de plusieurs voies publiques formant un croisement » et où « certaines maisons d'habitation révèlent également l'existence d'une architecture mitoyenne », est « caractérisée par un ensemble urbanisé cohérent présentant un nombre et une densité significatifs des constructions » et « constitue ainsi un village au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>279</sup>.



Figure 71 : vue aérienne du lieu-dit Logonet à Sauzon

<sup>279</sup> TA de Rennes, 3 mai 2019, n°1604543 ; 28 juin 2019, n°1700896 et 8 novembre 2019, n°1604447 (commune de Sauzon).

Le secteur « du lieu-dit Bodard, qui comporte en son centre plus d'une quarantaine de constructions implantées de manière organisée le long de plusieurs voies publiques » et dont « l'urbanisation s'étend vers le sud », constitue « donc un village au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>280</sup>. Cette appréciation a été confirmée par la cour administrative d'appel de Nantes dans un arrêt du 9 février 2021, mais comme l'a commenté Loïc Prieur « la solution retenue n'allait cependant pas de soi compte tenu de la présence de la route départementale », et on peut ajouter également compte tenu de la très faible densité de la partie ouest du lieu-dit<sup>281</sup>.

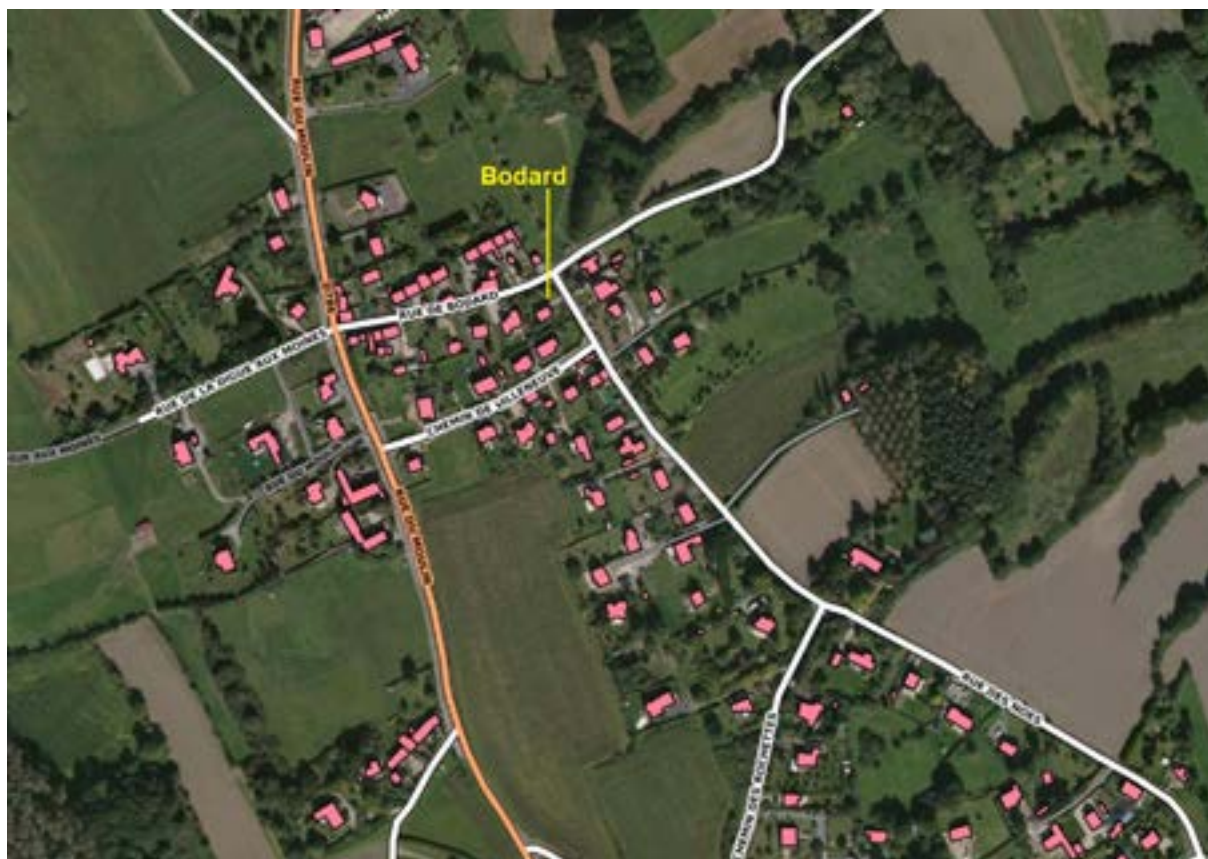


Figure 72 : vue aérienne du lieu-dit Bodard à Lancieux

Le lieu-dit le Rohigo, qui « est composé d'un peu plus d'une quarantaine de constructions » localisées « de part et d'autre de plusieurs voies publiques, de manière organisée » et qui comporte en son « cœur » des constructions « implantées de manière dense le long de plusieurs voies publiques, au niveau d'un croisement, certaines de ces constructions présentant d'ailleurs une architecture mitoyenne », « regroupe un nombre et une densité significatifs de constructions, pouvant à elles seules être qualifiées de village » au sens de l'article L.121-8<sup>282</sup>.

280 TA de Rennes, 6 décembre 2019, n° 151677 (commune de Lancieux).

281 CAA de Nantes, 9 février 2021, n° 20NT00378 (commune de Lancieux).

282 TA de Rennes, 6 décembre 2019, n° 1604201 (commune de Plouhinec).





Figure 73 : vue aérienne du lieu-dit Le Rohigo à Plouhinec

Le secteur « qui recouvre les lieux-dits de Kerarden et Kerleguen, comporte au moins quatre-vingts constructions organisées autour de plusieurs voies publiques formant un croisement » et où « certaines maisons d’habitation révèlent également l’existence d’une architecture mitoyenne et ce secteur comporte une chapelle », est « un ensemble cohérent présentant un nombre et une densité significatifs de constructions et peut être qualifié de village au sens de l’article L.121-8 du Code de l’urbanisme »<sup>283</sup>.



Figure 74 : vue aérienne du lieu-dit Kerleguen et du lieu-dit Kerarden à Séné

283 TA de Rennes, 6 janvier 2020, n°1702011 (commune de Séné).

## 2.4. Exemples de secteurs n'ayant pas été qualifiés d'agglomération ou de village existants depuis 2015

**MISE À JOUR 2023** : en 2021, le caractère dispersé de l'implantation des constructions à conduit la CAA de Nantes à ne pas retenir la qualification de village pour le lieu-dit « Domois » à Bangor (56) : « Le lieu-dit « Domois » est composé d'une quarantaine de maisons d'habitation et d'une exploitation agricole, desservies par des voies publiques. Si la vingtaine de constructions de la partie ouest du lieu-dit est regroupée de part et d'autre d'une voie publique, elle comporte cependant en son milieu plusieurs parcelles non bâties. Quant aux constructions implantées dans la partie orientale du lieu-dit autour de trois voies publiques, elles sont édifiées de façon dispersée sur de larges terrains et, pour plusieurs d'entre elles, séparées des autres par des parcelles non bâties. Dès lors, en l'absence d'un nombre et d'une densité significatifs de constructions, le lieu-dit « Domois » ne peut être qualifié d'agglomération ou de village, au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme ».

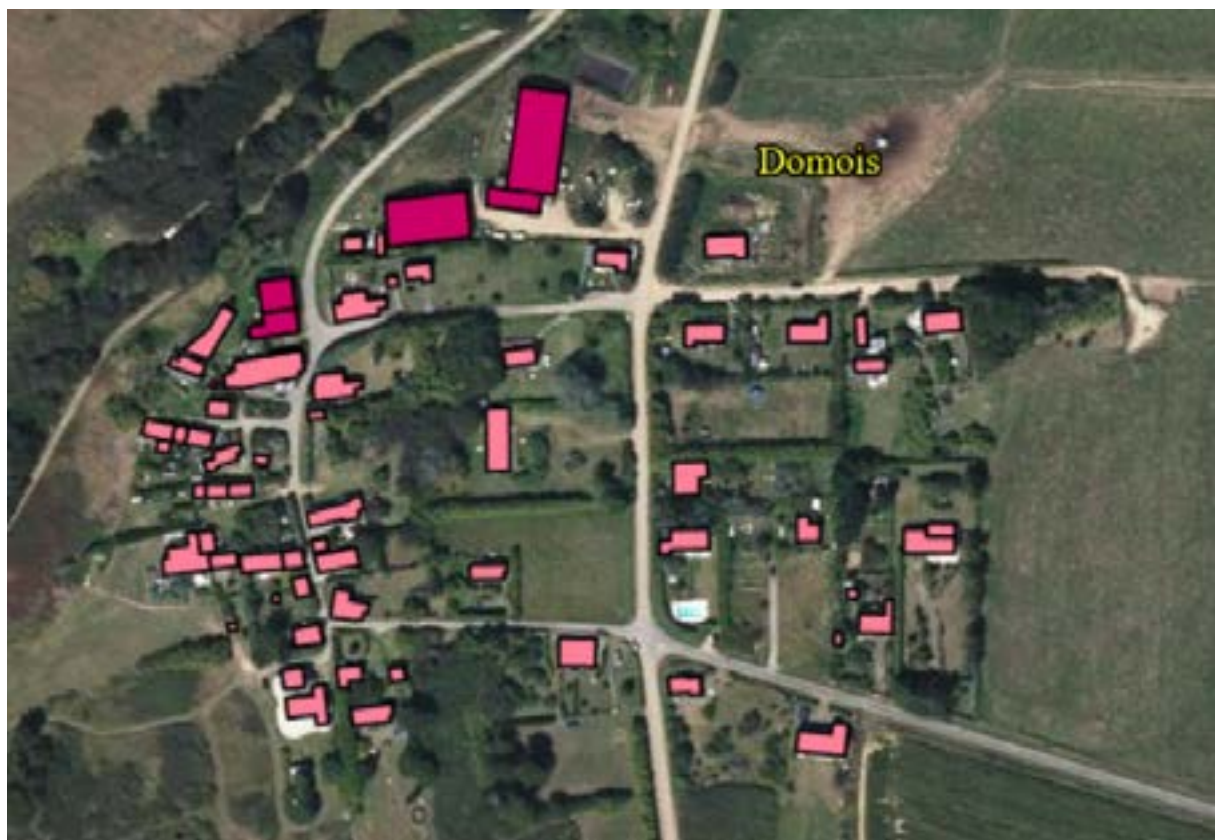


Figure 75 : vue aérienne du lieu-dit Domois à Bangor



**MISE À JOUR 2023** : la même année, la CAA de Bordeaux a jugé qu'un projet de construction ne s'insérait pas dans une agglomération ou un village, car les parcelles en litige sont situées le long d'une rue où un nombre limité de maisons à usage d'habitation sont implantées, que les parcelles sont entourées d'espaces naturels vides s'ouvrant à l'ouest sur une zone ostréicole ou ne présentant que de rares constructions, et ce malgré la présence proche d'un restaurant et, plus loin, d'un gymnase et d'un lycée professionnel<sup>284</sup>.



Figure 76 : vue arienne de Bourcefranc-le-Chapus

**MISE À JOUR 2023** : pour la CAA de Nantes « le lieu-dit « Kergulan » [...] ne comporte que quelques constructions éparées édifiées le long de la route Hent Tirinou et ne peut donc être regardé comme une zone urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>285</sup>.



Figure 77 : vue aérienne du lieu-dit Kergulan à Combrit

284 CAA de Bordeaux, 31 mai 2021, n°19BX03087 (commune de Bourcefranc-le-Chapus).

285 CAA de Nantes, 15 février 2022, n°20NT03897 (commune de Combrit).

**MISE À JOUR 2023** : dans la Manche, le lieu-dit Epaville, qui « comporte environ 25 constructions sur de vastes parcelles [...], implantées le long de la route départementale RD 523 et d'une voie secondaire » ne présente pas, pour la CAA de Nantes « une densité suffisante pour caractériser un espace urbanisé »<sup>286</sup>.



Figure 78 : vue aérienne d'Epaville aux Pieux

**MISE À JOUR 2023** : à Porto-Vecchio, la CAA de Marseille a jugé que le lieu-dit Pascialella, bien que comptant une cinquantaine de constructions, ne se caractérise pas par une densité significative de constructions lui permettant d'être qualifié de village<sup>287</sup>.



Figure 79 : vue aérienne du lieu-dit Parscialella à Porte-Vecchio

286 CAA de Nantes, 6 mai 2022, n°20NT01551 (commune des Pieux).

287 CAA de Marseille, 9 janvier 2023, n°21MA01177 (commune de Porto-Vecchio)



Dans un arrêt rendu en 2018, la CAA de Nantes a considéré que deux hameaux, Hent Glaz et Lézingard, « ne sont pas suffisamment densément construits pour pouvoir être regardés comme un village au sens des dispositions de l'article L.121-8 », car s'ils peuvent « être regardés comme un ensemble bâti, sans discontinuité des constructions, qui sont au nombre d'une quarantaine », ces « dernières sont, pour une grande partie, non pas regroupées mais implantées sur un seul rang le long d'une route »<sup>288</sup>.

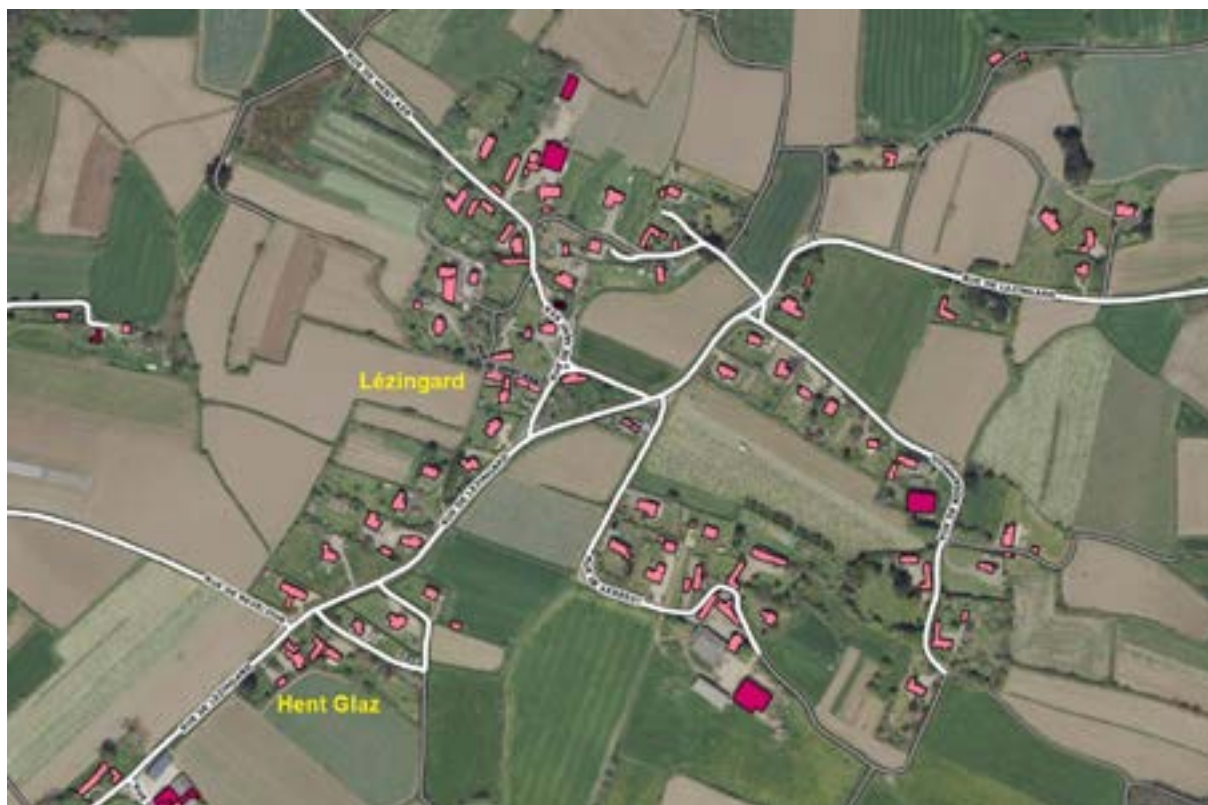


Figure 80 : vue aérienne du lieu-dit Lézingard et du lieu-dit Hent Glaz à Locquirec

La CAA de Bordeaux a considéré que « bien qu'étant elle-même urbanisée, la zone dans laquelle se situe le terrain en cause ne peut être regardée comme comportant des constructions présentant une densité significative en raison du caractère relativement diffus de l'urbanisation existante et de la présence de boisements sur de nombreuses parcelles du secteur considéré ». Il en résulte que « le tribunal administratif de Poitiers ne pouvait se fonder également sur la méconnaissance par le maire de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme pour annuler le refus de permis de construire en litige »<sup>289</sup>.

288 CAA de Nantes, 10 décembre 2018, n°17NT03197 (commune de Locquirec)

289 CAA de Bordeaux, 10 mars 2020, n°18BX00747 (commune de Sainte-Marie-de-Ré).



Figure 81 : vue aérienne de Sainte-Marie de Ré

Le TA de Rennes a également considéré que si le lieu-dit « Le dernier Sou » « est formé d'un nombre significatif de constructions, celles-ci sont implantées de manière peu dense sur des parcelles d'une superficie importante dont certaines sont en outre séparées les unes des autres par des terrains non construits » et que dans ces conditions, « la parcelle en cause ne se situe pas au sens des dispositions de l'article L.121-8, en continuité avec une zone caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions »<sup>290</sup>.



Figure 82 : vue aérienne du lieu-dit Le dernier Sou à Pouha

<sup>290</sup> TA de Rennes, 27 novembre 2017, n° 1705065 (commune de Pouha).



Pour le même tribunal, si le lieu-dit Les Moulins, « comporte une quarantaine de constructions, celles-ci, eu égard à leur implantation diffuse ne constituent pas un ensemble urbanisé cohérent pouvant être qualifié de village au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>291</sup>.



Figure 83 : vue aérienne du lieu-dit Les Moulins à Saint-Boladre



Figure 84 : vue aérienne de Chavillevette

291 TA de Rennes, 18 avril 2018, n°1801347 (commune de Saint-Broladre).

292 CAA de Bordeaux, 20 juin 2019, n°17BX03164, 65, 66, 67 et 68 (commune de Chavillevette).

## 2.5. Le cas particulier des zones d'activités

Si dans les communes littorales bretonnes, l'agglomération au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme correspond généralement au bourg et à une ou deux autres zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, le juge administratif considère également que des zones d'activités peuvent être qualifiées d'agglomération au sens de ces dispositions.

Cela implique que les zones d'activités existantes, qui ne sont pas caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, ne peuvent s'étendre et que les nouvelles zones d'activités peuvent uniquement être implantées en continuité des agglomérations et des villages existants.

### LES ZONES D'ACTIVITÉS AYANT ÉTÉ QUALIFIÉES D'AGGLOMÉRATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

Le 20 septembre 2007, le maire de la commune de Belz, située sur le littoral de la ria d'Étel, délivre à la Communauté de communes de la ria d'Étel une autorisation de lotir portant extension du parc d'activités intercommunal et créant une zone d'activités dénommée « Le Suroît » de 60 lots maximum et développant une surface hors œuvre nette de 114 000 m<sup>2</sup>.

Le 30 avril 2009, le Tribunal Administratif de Rennes, après avoir cité le « considérant » posé par le Conseil d'État dans sa décision de 2006 dite « commune du Lavandou », considère que cette décision du maire du Belz » a été prise en méconnaissance » des dispositions de l'article L.121-8 du code l'urbanisme.

Le tribunal souligne en effet que le terrain en cause est « situé à 1,2 km à l'ouest du bourg de Belz », et que si « les groupements d'habitation les plus proches se situent à l'ouest du lieu-dit Kerdruellan et au sud du lieu-dit les Quatre Chemins », ce terrain « n'est pas en continuité immédiate de ces lieux-dits pour en être séparé par des parcelles non bâties ».

En outre, le « lieu-dit Kerdruellan, composé de quelques maisons d'habitation dispersées, et le lieu-dit les Quatre Chemins qui regroupe deux lotissements situés de part et d'autre d'un carrefour, ne peuvent être regardés comme formant, ainsi que le parc d'activités existant déjà au sud de la route départementale n°781, un village ou une agglomération », et ce, « nonobstant la présence au lieu-dit les Quatre Chemins du siège de la communauté de communes et du syndicat mixte de la ria d'Étel, du centre de secours intercommunal, des ateliers municipaux et de quelques équipements sportifs et de loisirs »<sup>293</sup>.

---

293 TA de Rennes, 30 avril 2009, n°0801423 (commune de Belz).



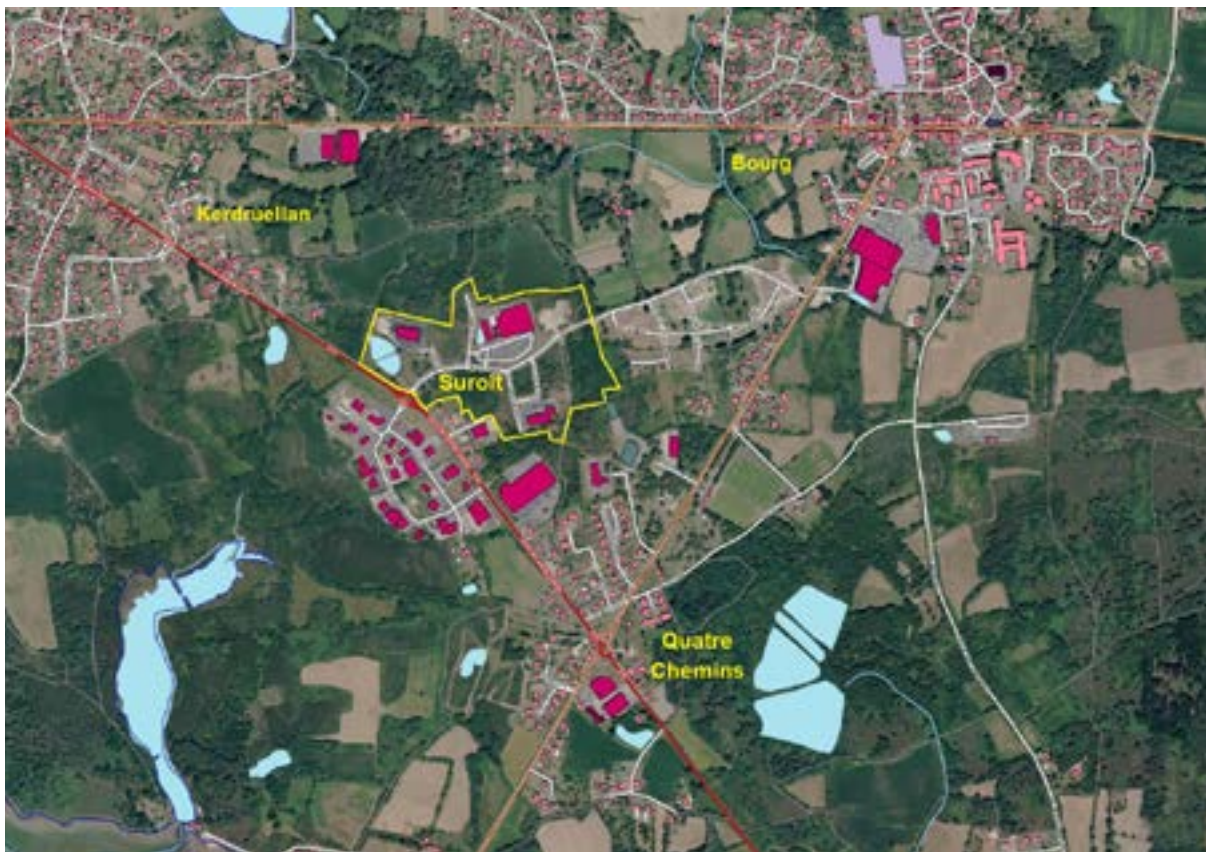


Figure 85 : vue aérienne de la zone d'activités Le Suroît à Belz

Après avoir suspendu ce jugement du TA de Rennes<sup>294</sup>, la CAA de Nantes va l'annuler le 4 mai 2010 car elle va considérer, sans reprendre le « considérant » posé par le Conseil d'État dans sa décision de 2006 dite « commune du Lavandou », que le lieu-dit les Quatre-Chemins doit être regardé comme une agglomération au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme avec laquelle le projet de zone d'activités est en continuité.

Pour la cour, il ressort en effet « des pièces du dossier, notamment des photographies aériennes produites par la commune », que le projet de zone d'activités est « implanté sur des terrains situés en continuité, en partie sud, d'un ensemble d'une cinquantaine de constructions à usage d'habitation individuelle, industriel ou commercial existant au lieu-dit les Quatre Chemins, localisé au croisement de deux voies publiques auxquelles les constructions les plus en retrait ont été raccordées par l'aménagement de voies d'accès ».

Dans ces « conditions, le projet en litige constitue une extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération existante » au sens de l'article L.121-8<sup>295</sup>.

294 CAA de Nantes, 2 mars 2010, n°09NT01344 (commune de Belz).

295 CAA de Nantes, 4 mai 2010, n°09NT01343 (commune de Belz).



Il est important de souligner que la reconnaissance par le juge du fait que ce lieu-dit doit être regardé comme une agglomération au sens de l'article L.121-8, permet de continuer à étendre le secteur, ce qui est le cas ici avec un projet de lotissement, qui a ensuite été autorisé par la CAA de Nantes.

La CAA de Nantes a en effet considéré que le « lotissement projeté est implanté sur des terrains situés en continuité, d'une part, en partie sud, d'un ensemble d'une cinquantaine de constructions à usage d'habitation individuelle, industriel ou commercial existant au lieu-dit Les Quatre Chemins et, d'autre part, au nord-est, de l'agglomération de Belz » et que « dans ces conditions, le projet en litige constitue une extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération existante », au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>296</sup>.

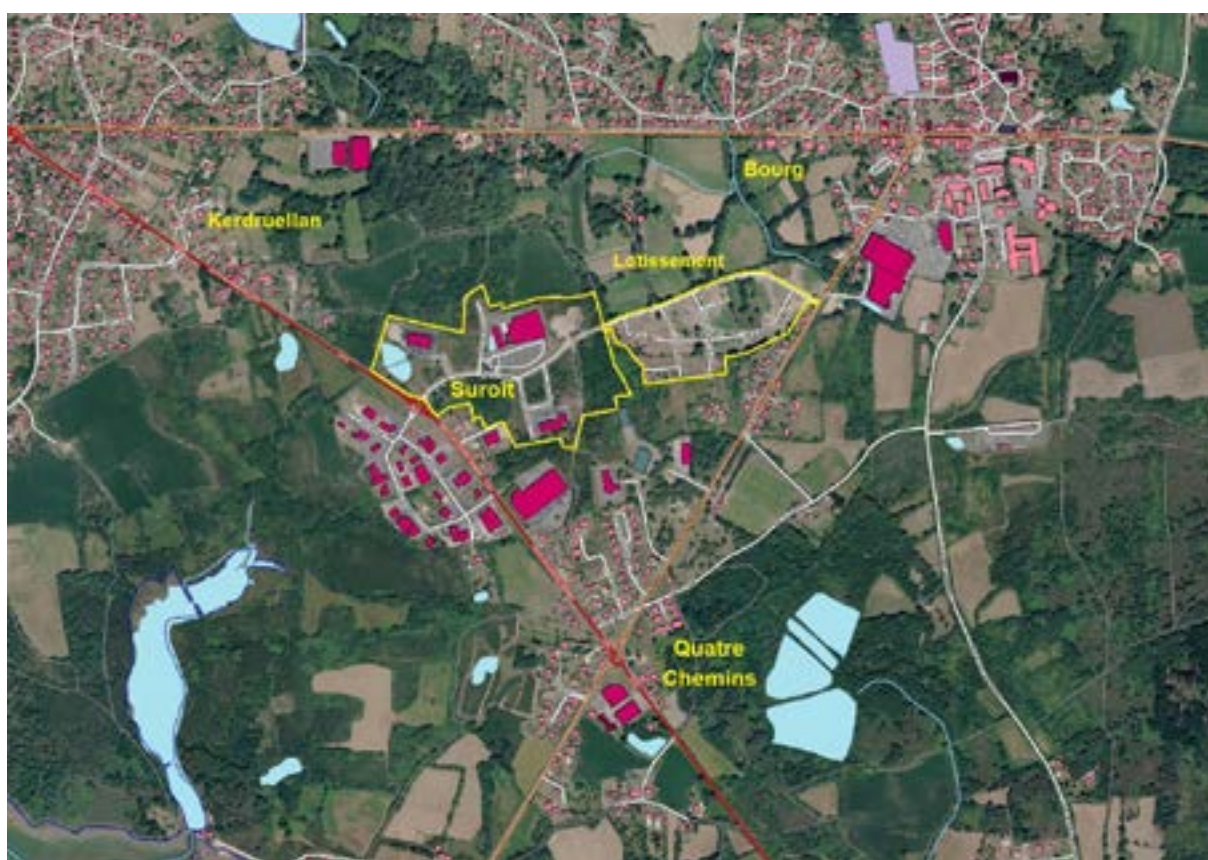


Figure 86 : vue aérienne de la ZA Le Suroît et le lotissement au nord-est de la ZA à Belz

En 2011, la CAA de Nantes a également considéré que le projet d'extension de la zone d'activités de Kermarquer « doit être regardé comme situé au sein d'une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions », car bien qu'elle « se situe à l'écart du bourg de La Trinité-sur-Mer, la zone d'activité de Kermarquer comporte actuellement une **quarantaine de bâtiments** industriels desservis par un réseau de voies internes et que bordent **quelques constructions à usage d'habitation** »<sup>297</sup>.

<sup>296</sup> CAA de Nantes, 19 avril 2013, n°11NT03110 (commune de Belz).

<sup>297</sup> CAA de Nantes, 25 mars 2011, n°10NT00154 (commune de La Trinité-Sur-Mer).



Figure 87 : vue aérienne de la zone d'activité de Kermarquer à la Trinité-sur-Mer



Figure 88 : En rouge, les parcelles où l'extension de la zone d'activité a été autorisée par le juge (DDTM 56)



Dans ces deux décisions, la CAA de Nantes retient trois critères cumulatifs :

- la présence de plus de quarante constructions
- le fait que ces constructions aient différents usages (industriel, commercial et d’habitation)
- l’existence d’un réseau de voies internes

Le TA de Rennes a également considéré que le lieu-dit Mérézelle, qui comprend 80 constructions et une zone artisanale et commerciale, doit, « au regard de ses caractéristiques, du nombre d’habitations qu’il comporte et de la présence de commerces », être « regardé comme constituant un village » au sens de l’article L 121-8<sup>298</sup>.

Cette qualification permet donc à la partie « zone d’activités » de Mérézelle de s’étendre, ce qui a d’ailleurs été prévu par le PLU de la commune du Palais approuvé le 5 mars 2020.



Figure 89 : vue aérienne de la zone d’activité de Mérézelle au Palais

298 TA de Rennes, 9 janvier 2013, n°1205055 (commune du Palais).





Figure 90 : extrait du Plan local d'urbanisme du Palais

**MISE À JOUR 2023** : plusieurs décisions récentes viennent semble-t-il confirmer une approche particulière vis-à-vis des zones d'activités. En effet, en plus du nombre et de la densité des constructions, ces décisions font de l'emprise foncière globale des zones d'activités un critère de qualification d'agglomération ou de village existants.

Dans un arrêt de janvier 2021, la CAA de Nantes a considéré comme zone urbaine non incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme le secteur des Ménèques car « composé d'une cinquantaine de constructions à usages d'habitation, artisanaux et industriels [...] dont la densité, sans être élevée, reste significative ». Il a qualifié le secteur « d'usages pluriels » jouxtant « le site de l'entreprise de conserverie Kerlys [...] occupé par deux imposantes constructions où travaillent une centaine de salariés ». Enfin le juge administratif retient que « le lieu-dit « Les Ménèques » est accessible par la route départementale n°22 distante de moins de 100 mètres des premières habitations » et que « la majorité des constructions sont desservies par un réseau de voies de circulation, de chemins et de venelles et sont groupées à proximité d'une installation industrielle significative du département ».

Dans une affaire qui avait vu le maire de Créances (Manche) s'opposer à l'installation d'un pylône treillis et à l'aménagement d'une zone technique au sein du parc d'activités Côte Ouest, au motif qu'il s'agissait d'une zone d'urbanisation diffuse, la CAA de Nantes a considéré que « si la densité des bâtiments construits sur les parcelles comprises dans ce parc n'est pas élevée, elle demeure significative eu égard à la nature des activités qu'ils abritent », savoir des établissements artisanaux, petites industries ou dépôts. Elle a donc jugé que le maire avait fait une inexacte application des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>299</sup>.

<sup>299</sup> CAA de Nantes, 25 février 2022, n° 20NT00038 (commune de Créances).



Figure 91 : Vue aérienne du secteur Les Ménèques à Locoal-Mendon



Figure 92 : vue aérienne de Créances

La CAA de Nantes s'est également prononcé sur trois zones d'activités liées au SCOT du Pays de Lorient, et les trois fois elle a jugé que ces zones n'étaient pas incompatibles avec l'application des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>300</sup> :

Kersabiec, la première zone d'activité, comprend « plusieurs bâtiments artisanaux et commerciaux, situés autour du rond-point de la route d'Hennebont. Une dizaine de maisons individuelles, réparties de manière dense autour des mêmes voies de circulation [...] en continuité de la partie ouest de ce pôle, au nord et à l'est ».

<sup>300</sup> CAA de Nantes, 6 décembre 2022, n° 21NT01065 (SCOT du Pays de Lorient).



Mais ce qui est surtout à relever, c'est que « en dépit du fait que la partie est de la zone, qui comprend un supermarché, une station de lavage et une structure multi-accueil pour jeunes enfants, soit séparée de sa partie ouest par une route départementale et une vaste parcelle », la cour d'appel a considéré l'ensemble comme présentant un nombre et une densité suffisants de constructions, **y compris compte tenu de son emprise foncière.**

La zone d'activité de Riantec-Villemarion, pourtant composée de seulement « environ vingt-cinq bâtiments et entrepôts répartis sur un périmètre réduit d'environ 250 mètres sur 150 mètres de côtés, entièrement artificialisé », « bordée par la route départementale n°111 et située à environ 150 mètres au sud de la partie est de la zone d'activité de Kersabiec, et à environ 100 mètres au sud-ouest des habitations les plus proches » a également été regardée comme présentant un nombre et une densité suffisants de constructions, **y compris compte tenu de son emprise foncière.**



Figure 93 : vue aérienne de la zone d'activité de Riantec-Villemarion

Enfin, la cour a jugé que la désignation en tant qu'agglomération de la zone d'activité de la « Croix du Mourillon » et son extension ne compromet pas l'application des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme au motif que le SCOT a identifié cette zone comme faisant partie des 24 sites créés dans le cadre du développement du « foncier économique » et qu'il ressort que ce secteur d'extension, essentiellement composé de terres agricoles et de quelques parcelles construites, est bordé au sud-ouest par la zone commerciale de Kerulvé et au nord/nord-est par la zone artisanale et commerciale de Queven/Kerlaran. Sans aller jusqu'à parler de continuité, la cour juge la zone dans « le prolongement immédiat de zones d'activités et commerciales existantes ». La présence au nord de la route nationale 165 desservant notamment Queven et Lorient, et au sud de la route départementale 765, loin de constituer des coupures physiques, assurent « une liaison directe entre ces zones commerciales et artisanales »...





Figure 94 : vue aérienne de la Zone d'activité La Croix du Mourillon

Encore plus récemment le Conseil d'État, dans un arrêt inédit au recueil Lebon, a censuré la cour d'appel de Marseille qui n'avait pas considéré comme agglomération ou village un secteur car « constitué de constructions implantées de façon relativement dispersée présentant une faible densité du fait, en particulier, de la surface importante occupée par des bassins de décantation et d'évaporation situés dans l'emprise du site industriel », même si la cour d'appel y voyait un secteur « largement artificialisé »<sup>301</sup>.

À l'inverse, **le Conseil d'État a fait une analyse globale du site et de son emprise foncière, y intégrant pleinement les bassins** : « Il ressort des pièces du dossier [...] que le terrain d'assiette du projet litigieux est situé en continuité avec une vaste zone industrielle de plus de cent hectares, dont 50 hectares sont occupés par l'usine de conversion et de purification du minerai d'uranium [...], avec 24 hectares de surface bâtie comportant plusieurs bâtiments, et une dizaine de bassins de décantation et d'évaporation ». La haute-juridiction administrative ajoute que cette usine est elle-même implantée « en continuité avec le hameau des Amarats, où sont implantés une station d'épuration, un parc photovoltaïque et un poste électrique », pour finalement juger que, « en retenant que le préfet de l'Aude a fait une inexacte application des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme en délivrant le permis de construire sollicité [...], au motif que cette zone ne constituait pas une zone déjà urbanisée, caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, la cour administrative d'appel de Marseille a dénaturé les faits et les pièces du dossier »<sup>302</sup>.

301 CAA de Marseille, 9 mars 2021, n° 19MA00002 (commune de Narbonne).

302 CE, 17 février 2023, n° 452346 (commune de Narbonne).

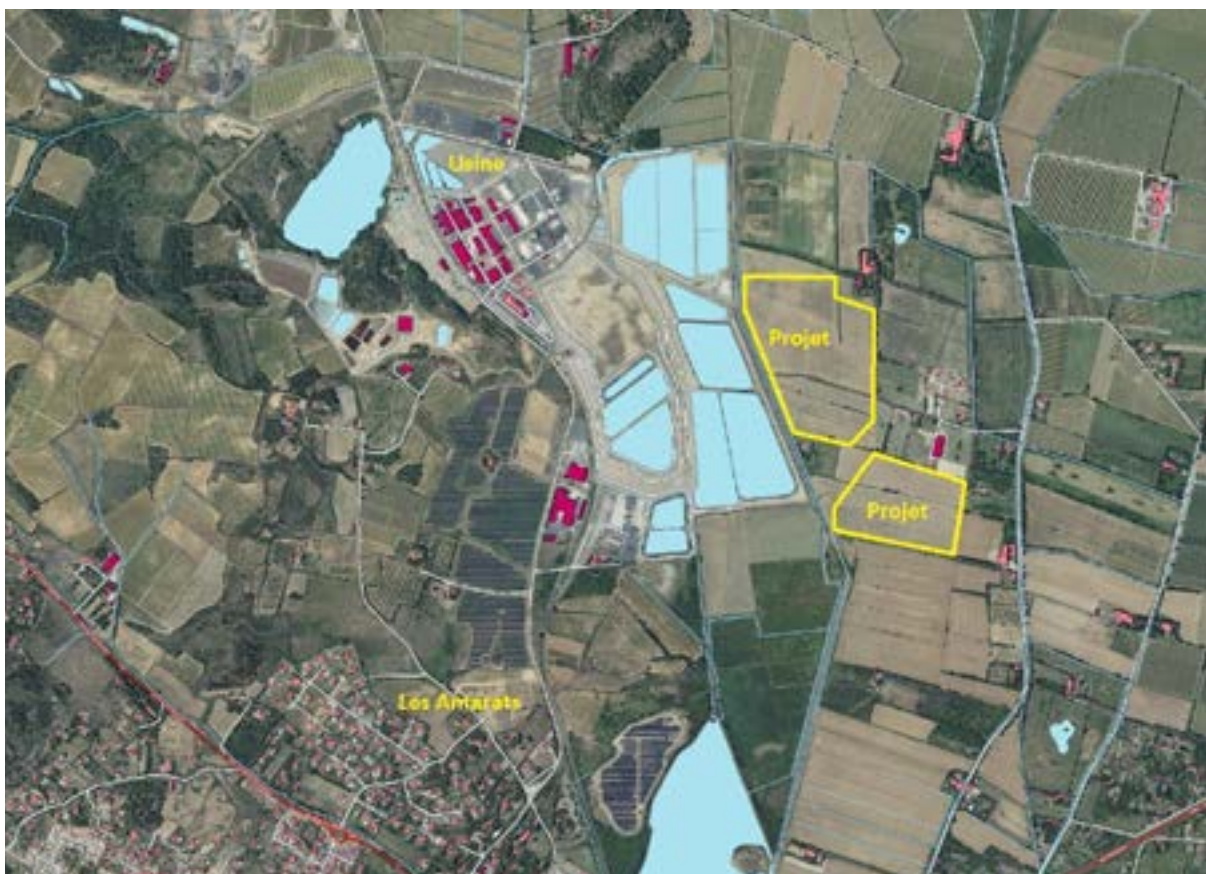


Figure 95 : vue aérienne du lieu-dit les Amarats à Narbonne

Ces décisions s'inscrivent dans le prolongement d'un arrêt de la CAA de Nantes qui, dès 2018, avait posé les bases d'une approche particulière pour les zones d'activités en jugeant, à propos de deux secteurs de la commune de Ploemeur, que « l'emprise foncière occupée par les activités déjà présentes sur le site est suffisamment significative pour faire regarder ce secteur comme présentant, eu égard à la configuration particulière d'une zone d'activité économique, un caractère urbanisé » et que « les activités qui y sont déjà implantées sont de nature à faire regarder ce secteur, eu égard aux caractéristiques particulières inhérentes à l'accueil d'activités économiques, comme présentant le caractère d'un espace urbanisé »<sup>303</sup>.

303 CAA de Nantes, 14 mars 2018, n°16NT01335 (commune de Ploemeur).



## L'IMPOSSIBILITÉ D'ÉTENDRE OU DE DENSIFIER LES ZONES D'ACTIVITÉS QUI NE PEUVENT ÊTRE QUALIFIÉES D'AGGLOMÉRATION

S'il a validé l'extension des zones d'activités des Quatre-Chemins et de Kermarquer, le juge administratif a également sanctionné plusieurs projets du même type, car les zones d'activités qu'il était envisagé d'étendre ne pouvaient être qualifiées d'agglomération au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

La CAA de Marseille a ainsi considéré que, si « la zone 2AUEa dénommée Horizon Sud 2 et destinée à l'extension de la zone d'activité Horizon Sud 1 » et qui doit accueillir des « activités économiques plus particulièrement tournées vers le tertiaire (commerce artisanat, bureaux, hébergement hôtelier) », se situe « en continuité de la zone U d'activité Horizon Sud 1, celle-ci ne compte, sur ses 6 hectares, que cinq bâtiments, qu'il suit de là que le secteur Horizon Sud » ne peut être regardé comme une agglomération au sens des dispositions de l'article L.121-8<sup>304</sup>.



Figure 96 : vue aérienne de la zone Horizon Sud à Frontignan

304 CAA de Marseille, 2 juillet 2015, n° 13MA05165 (commune de Frontignan).





Figure 97 : vue aérienne centrée sur la zone.  
Les bâtiments entourés de jaune ont été construits postérieurement à l'arrêt de la CAA.

Pour le TA de Rennes, la construction d'un bâtiment à usage industriel et commercial, « ne peut être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation se réalisant en continuité avec une agglomération ou un village existant », dès lors que le terrain en cause « est éloigné du bourg de la commune de Moëlan-sur-Mer et situé dans un secteur à caractère naturel ne comportant qu'une urbanisation diffuse »<sup>305</sup>.



Figure 98 : vue aérienne de la zone d'activité Kerancalvez à Moëlan-sur-Mer

<sup>305</sup> TA de Rennes, 16 mai 2012, n°0905925 (commune de Moëlan-Sur-Mer) ; implicitement confirmé par CAA de Nantes, 19 septembre 2016, n°15NT02274.

De la même manière les bâtiments situés au lieu-dit Kerambris « ne présentent pas un nombre et une densité suffisamment significatifs de constructions », bien qu'il « accueille, outre quelques maisons individuelles, le pôle de valorisation des déchets de la communauté de communes du pays fousnantais qui s'étend sur 25,7 ha et comporte une décharge, un centre technique, un centre de traitement des ordures ménagères, une déchetterie, un centre de tri, une zone de stockage, une plateforme de compostage des déchets verts, un site de compostage des algues vertes, une usine de compostage des boues de stations d'épuration, un ensemble de voiries et réseaux desservant l'ensemble du pôle de valorisation et le centre « Ecotri des Ateliers Fousnantais » ».

Ainsi, alors même que « le préfet fait valoir que le permis de construire litigieux serait compatible avec le SCoT et le PLU, cela ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>306</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : à propos d'un recours formé contre le PLU de la commune de Fousnant, la cour d'appel de Nantes a fait la même analyse du lieu-dit Kerambris, considérant que « les seuls bâtiments de ce pôle et les quelques maisons d'habitation situées à proximité ne présentent pas un nombre et une densité suffisamment significatifs, y compris compte tenu de leur emprise foncière, pour que la zone puisse être regardée comme une agglomération ou un village existant au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme »<sup>307</sup>.



Figure 99 : vue aérienne de la zone d'activité Kerambris à Fousnant

306 TA de Rennes, 9 septembre 2019, n°1904228 ; confirmé par CE, 4 décembre 2019, n°434796 (non admission du pourvoi) et TA de Rennes, 03 juillet 2020, n°1902510 (commune de Fousnant).

307 CAA de Nantes, 5 avril 2022, n°21NT00320 (commune de Fousnant).



Le TA de Bastia a quant à lui considéré que le lieu-dit Travaletto, dont les constructions « sont pour la plupart conçues pour accueillir des activités artisanales et industrielles » et qui « comprend quelques maisons individuelles », ne « saurait être regardé comme une agglomération » au sens des dispositions de l'article L.121-8 et « ne présente pas davantage, compte tenu de sa trame et de sa morphologie, les caractéristiques d'un village au sens de ces dispositions »<sup>308</sup>.



Figure 100 : vue aérienne du lieu-dit Travaletto à Propriano

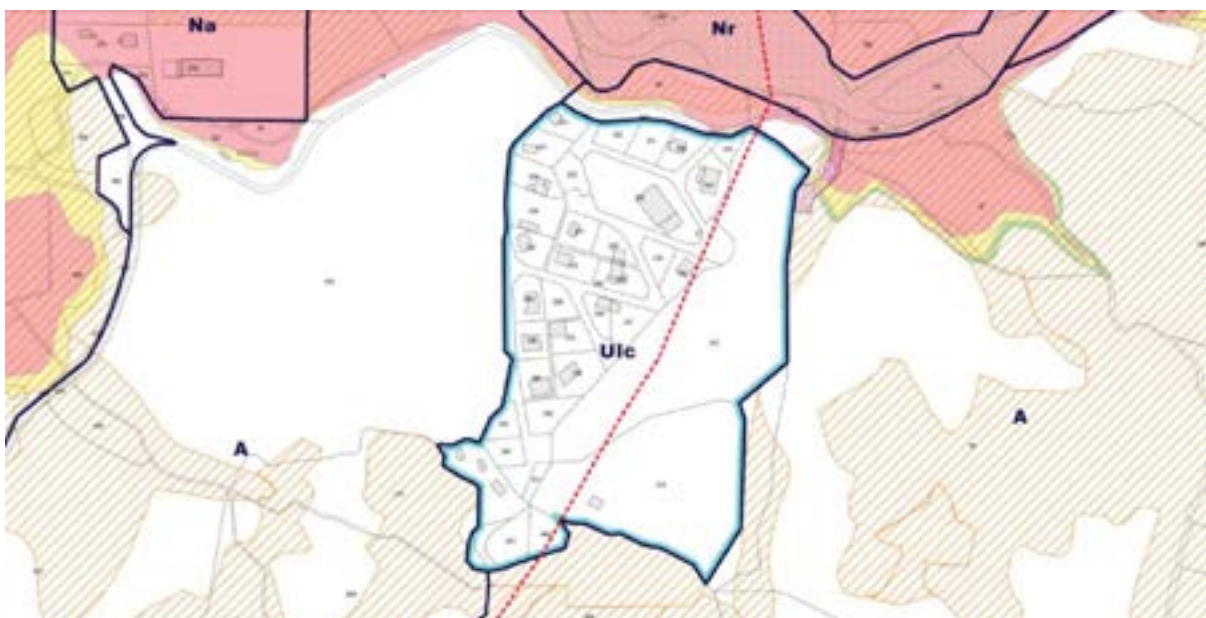


Figure 101 : Plan d'urbanisme du lieu-dit Travaletto à Propriano

308 TA de Bastia, 10 octobre 2019, n°1800989 (commune de Propriano).



De la même manière, la CAA de Nantes a considéré que les constructions constituant « lieu-dit La Godardière, lui-même localisé au sein d'une zone naturelle » et qui « comporte de part et d'autre de la route départementale n°976 et de la voie communale n°5, outre une vingtaine d'habitations, une dizaine de locaux à vocation commerciale et artisanale », ne présentent « ni par leur nombre, ni par leurs caractéristiques d'implantation, une densité significative permettant de les regarder comme un village existant ou comme étant situées en continuité d'une agglomération ou d'un village existant »<sup>309</sup>.



Figure 102 : vue aérienne du lieu-dit La Godardière à Poilley

La CAA de Bordeaux a également considéré qu'un « ensemble d'une quinzaine de constructions implantées de manière linéaire » ne « peut être regardé comme une partie actuellement urbanisée de la commune au sens des dispositions » de l'article L.121-8, « au regard du nombre et de la densité de ces constructions » et alors même « qu'il se situe à proximité de parcelles sur lesquelles sont implantés des bâtiments abritant des activités artisanales et un centre technique municipal »<sup>310</sup>.

309 CAA de Nantes, 17 juillet 2020, n°19NT04244 (commune de Poilley).

310 CAA de Bordeaux, 9 juillet 2020, n°19BX01309 (commune du Château-d'Oléron).





Figure 103 : vue aérienne de la commune du Château-d'Oléron

La CAA de Marseille a considéré que la construction d'un pôle d'activités de 9 000 m<sup>2</sup> et d'un bâtiment comprenant quatre locaux commerciaux, ne se situaient pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

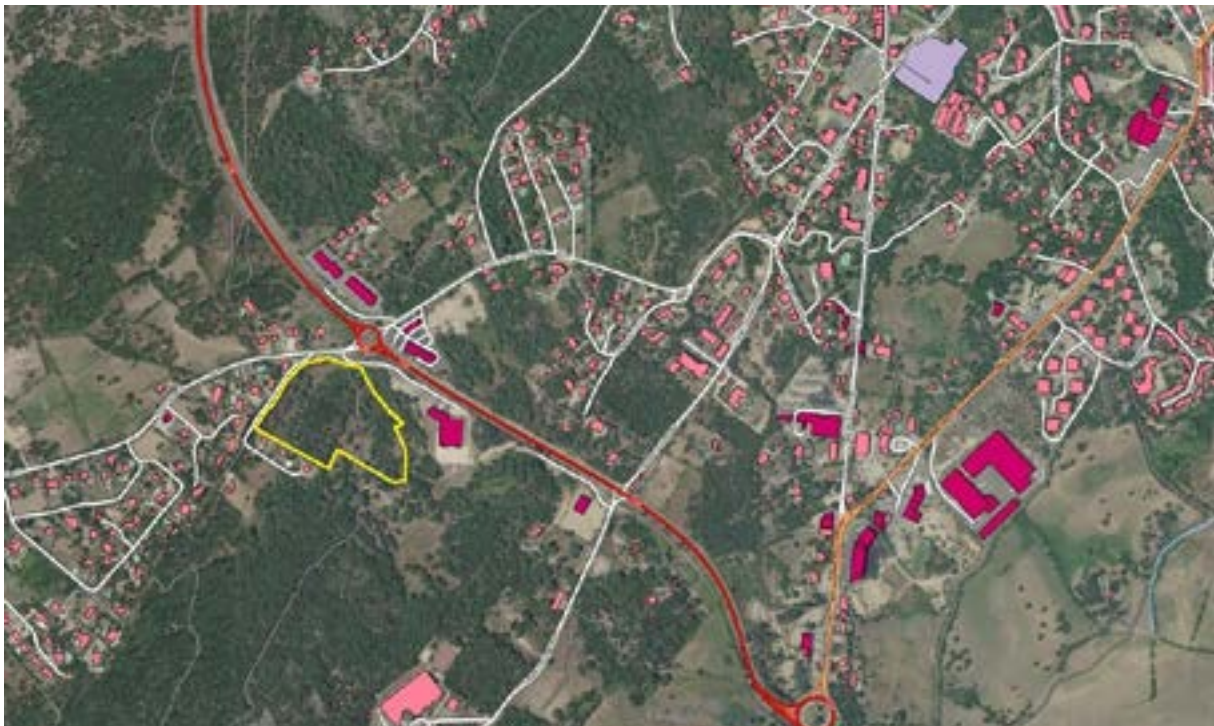


Figure 104 : vue aérienne de Porto-Vecchio



Dans le premier arrêt, la cour précise tout d'abord que la construction du pôle d'activités en cause « a, par lui-même et compte tenu de son ampleur, la nature d'une extension de l'urbanisation au sens des dispositions » de l'article L.121-8, « qui interdit toute construction isolée ». Elle ajoute que le secteur d'implantation de ce pôle « n'est pas en continuité de l'agglomération de Porto-Vecchio, dont il est séparé par une rocade et une zone d'urbanisation diffuse », les parcelles en litige étant « bordées à l'ouest, au sud et au nord par des terrains vierges de toute construction »<sup>311</sup>.

Dans le second arrêt, la cour considère qu'ainsi « que le fait valoir à juste titre le préfet, et ainsi que cela ressort des pièces du dossier, le nord et l'est du terrain en cause sont vierges de tout bâti, tandis qu'à l'ouest, il existe de vastes zones agricoles avec du bâti disséminé ».

En outre, « si plusieurs constructions sont situées au sud, elles sont disséminées et ne forment pas un ensemble d'une densité telle que le secteur puisse être considéré comme un village ou une agglomération au sens des dispositions » de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>312</sup>.



Figure 105 : vue aérienne de Porto-Vecchio

311 CAA de Marseille, 6 janvier 2020, n°17MA02954 (commune de Porto-Vecchio).

312 CAA de Marseille, 22 juin 2020, n°19MA04565 (commune de Porto-Vecchio).



## L'IMPOSSIBILITÉ DE CRÉER DE NOUVELLES ZONES D'ACTIVITÉS DANS LES ZONES D'URBANISATION DIFFUSES

L'impossibilité d'étendre les zones d'activités qui ne peuvent être qualifiées d'agglomération au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme implique qu'il est également interdit de créer de nouvelles zones d'activités dans les zones d'urbanisation diffuses.

Le Tribunal Administratif de Rennes a ainsi considéré que les zones Uia (**activités artisanales**) et Auia (**activités artisanales futures**) du « Parc Neuf » (photo 1) et Uia du secteur de « Balvras » (photo 2) « manifestement situées en zone agricole, ne sont pas en continuité d'un espace urbanisé » et ont par conséquent été créées « en méconnaissance » des dispositions de l'article L.121-8<sup>313</sup>.

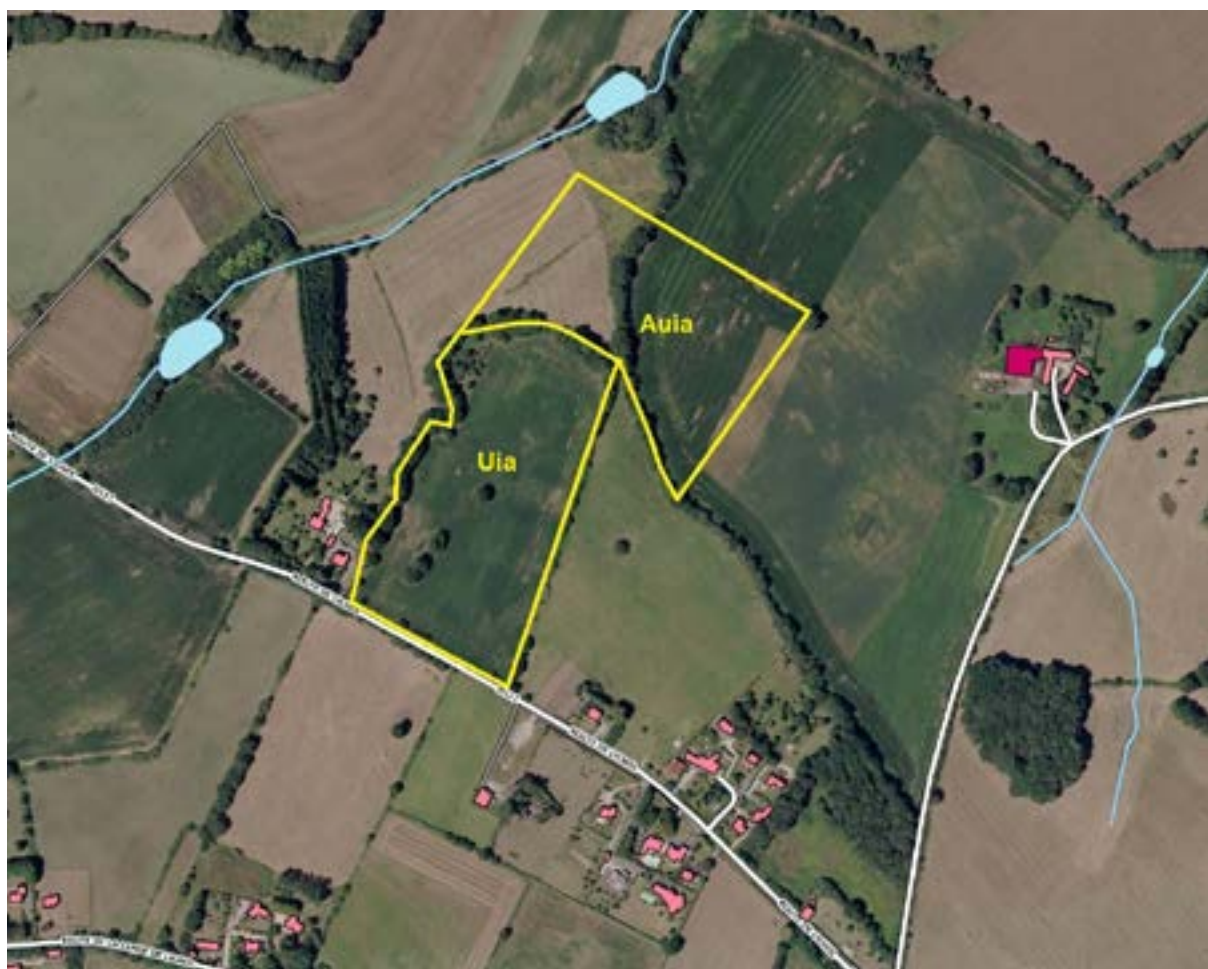


Figure 106 : vue aérienne du Parc Neuf à Arradon

313 TA de Rennes, 20 décembre 2007, n°0600729 (commune d'Arradon).



Figure 107 : vue aérienne de Balvras à Arradon

De la même manière, la CAA de Nantes a considéré qu'une zone, « essentiellement naturelle, comprise entre la RN 165 et la RD 17 bis, est séparée des dernières maisons implantées à l'est du bourg, au-delà de la route départementale, par un espace dépourvu de toute construction », ne peut être « regardée comme située en continuité de l'agglomération de Pluneret ».

Par suite, « et alors même que ce secteur présenterait un grand intérêt pour le développement économique des parties est et nord-est du territoire communal, son classement en zone 2AUi » (destinée à recevoir des activités économiques éventuellement associées à de l'habitat) méconnaît les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.



Figure 108 : vue aérienne du lieu-dit Lissaden à Pluneret



En outre, « à l'extrémité sud-est de cette zone, le lieu-dit Lissaden, qui comporte une dizaine d'habitations environ, ne peut davantage être regardé comme une agglomération ou un village »<sup>314</sup>.

Il en va de même pour la CAA de Bordeaux, qui a considéré que « les zones AUX1 et AUX2, affectées à la création d'une zone d'activité, sont situées à environ trois kilomètres du bourg de la commune de Prades-Salars et à un kilomètre de celui de la commune de Pont-de-Salars, qui sont les agglomérations existantes les moins éloignées du projet en litige » à proximité d'un « ensemble de constructions, au nombre restreint, ne constituant ni une agglomération ni un village, car il ne présente pas une densité significative de constructions aux destinations variées »<sup>315</sup>.



Figure 109 : vue aérienne des zones affectées à la création d'une zone d'activité à Prades-de-Salars

Le TA de Lille a quant à lui considéré qu'un centre d'enfouissement technique (cas n°1) et un échangeur autoroutier accueillant uniquement des bornes de péages (cas n°2) ou deux constructions (cas n°3) ne peuvent être regardés comme des agglomérations au sens des dispositions de l'article L 121-8<sup>316</sup>.

314 CAA de Nantes, 8 juin 2012, n°11NT00680 (commune de Pluneret).

315 CAA de Bordeaux, 25 mai 2018, n°16BX00979 (commune de Prades-de-Salars).

316 TA de Lille, 21 janvier 2019, n°1706641 (communauté d'agglomération du Boulonnais).





Figure 110 : Cas n°1 : vue aérienne du centre d'enfouissement technique au Boulonnais



Figure 111 : Cas n°2 : vue aérienne de l'échangeur autoroutier au Boulonnais



Figure 112 : Cas n°3 : vue aérienne de deux constructions au Boulonnais

## 2.6. La continuité au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision dite « Savoie Lac Investissements », « l'exigence de continuité étant directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, l'autorité administrative qui se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans une commune littorale doit vérifier », si, « à la date à laquelle elle statue, l'opération envisagée est réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants et ce alors même que le PLU » de la commune concernée « aurait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette »<sup>317</sup>.

L'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme précise par ailleurs qu'à « 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) »

Au regard de ces éléments de doctrine et de la jurisprudence, plusieurs problématiques méritent d'être évoquées à propos de la notion de « continuité ».

Il convient au préalable de préciser que pour le juge administratif, « **la notion de continuité** d'une extension de l'urbanisation avec l'agglomération existante » au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « dont l'objectif est de permettre le regroupement des constructions, **doit s'apprécier par rapport aux immeubles construits et non par rapport aux limites parcellaires** »<sup>318</sup>.

---

317 CE, 31 mars 2017, n°392186 (commune de Talloires).

318 CAA de Nantes, 28 juin 2013, n°11NT02579 (commune de Baden). CAA de Nantes, 30 mai 2023, n°21NT00154 (commune de Trélévern)



## LA DISTANCE ENTRE LE PROJET ET UNE AGGLOMÉRATION OU UN VILLAGE EXISTANT

Si la distance entre le projet en cause et les premières constructions de l'agglomération ou du village existant le plus proche est régulièrement prise en compte par le juge administratif, elle n'est décisive que lorsqu'elle est importante.

Ainsi, un terrain « distant d'environ 2 kilomètres du centre bourg de Plouha » et localisé à proximité « d'une bande linéaire de constructions implantées, dans leur quasi-totalité, en bordure » d'une voie publique, ne se situe « pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existants »<sup>319</sup>.

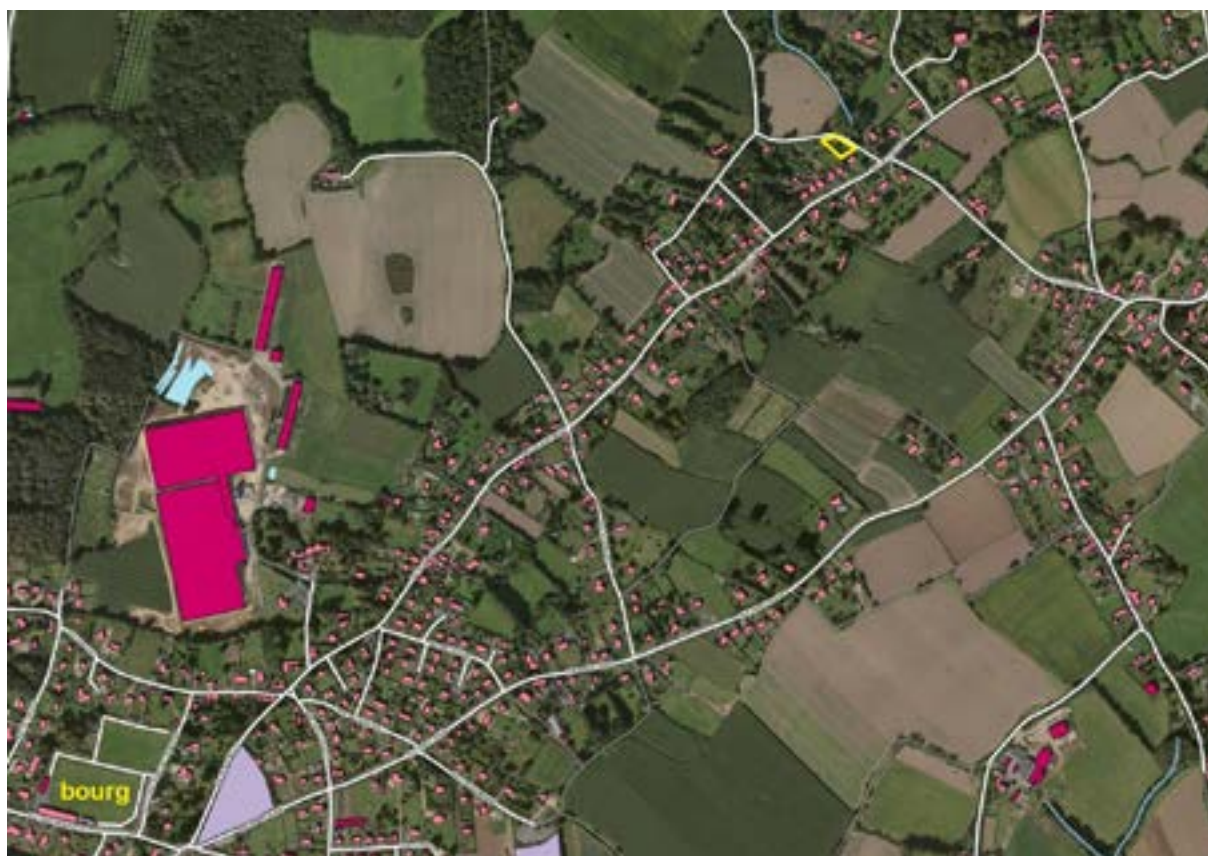


Figure 113 : vue aérienne de Plouha

De la même manière, dès lors qu'un terrain « situé à 350 mètres de la partie densément construite du secteur du Diben, délimitée par la route de Kerhamon » dont il « est séparé par une vaste zone d'urbanisation diffuse, ne comportant qu'une vingtaine de constructions regroupées ne pouvant à elles seules être qualifiées de village, le reste de la zone étant composé de quelques habitations éparses et de terrains naturels », le projet litigieux « ne pouvait être regardé comme étant en continuité avec les agglomérations et villages existants »<sup>320</sup>.

319 CAA de Nantes, 8 novembre 2019, n° 18NT02312 (commune de Plouha).

320 CAA de Nantes, 26 novembre 2018, n° 17NT02724 (commune de Plougasnou).





Figure 114 : vue aérienne de Plougasnou

**MISE À JOUR 2023** : il en va de même de parcelles situées dans une zone d'urbanisation diffuse, éloignées du village de Bourcefranc-le-Chapus<sup>321</sup>.



Figure 115 : vue aérienne de Bourcefranc-le-Chapus

321 CAA de Bordeaux, 31 mai 2021, n°19BX03087 (commune de Bourcefranc-le-Chapus).

L'absence de continuité est également retenue pour un terrain qui « s'insère dans un vaste secteur naturel nettement détaché de l'agglomération de Surzur, notamment de l'ensemble du lotissement de Motten Graetal situé à 200 mètres, dont il est séparé par une coupure verte constituée d'une zone humide et d'un espace boisé classé », ne « pouvait pas être regardé comme étant en continuité avec les agglomérations et villages existants »<sup>322</sup>.



Figure 116 : vue aérienne du lotissement Motten Graetal à Surzur

La CAA de Nantes a considéré à l'inverse que le terrain d'assiette d'un projet de lotissement (en bleu ci-dessous), « contigu, au Nord, à un vaste secteur naturel classé en zone Nds » par le PLU communal, « n'en est pas moins situé en continuité avec la zone urbanisée du Tour-du-Parc » car il est « situé à moins de 200 mètres de la place principale du bourg » et « est bordé au Sud, de l'autre côté d'un rond-point, par un secteur formé par des constructions pavillonnaires rapprochées, qui se rattache lui-même au centre-bourg »<sup>323</sup>.

322 CAA de Nantes, 30 avril 2019, n°18NT00363 (commune de Surzur).

323 CAA de Nantes, 5 février 2019, n°18NT00384 (commune de la Tour du Parc).





Figure 117 : vue aérienne de la Tour du Parc

**MISE À JOUR 2023** : dans le même esprit, la CAA de Bordeaux a relevé que le SCOT de la communauté d'agglomération Royan-Atlantique n'est pas incompatible avec les dispositions législatives particulières à la Loi littoral en ce qu'il fixe à 200 mètres de distance la limite de continuité dans un village entre deux occupations ou utilisations du sol<sup>324</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : à propos de la carte communale de la commune de Monacia d'Aullène (Corse du Sud), la CAA de Marseille a eu l'occasion de répondre à une autre question de distance : **jusqu'où va la continuité ?** En l'espèce, la carte communale approuvée le 12 octobre 2007 par le conseil municipal de Monacia d'Aullène prévoyait un élargissement du périmètre constructible de la commune à plus de 600 mètres du village. Ce nouveau périmètre constructible démarrait bien en continuité du village existant, mais pouvait-il s'étendre autant ? Pour la cour, qui relève que la nouvelle superficie de la zone constructible est de 103 hectares quand les espaces construits au sein de cette zone ne représentent qu'une trentaine d'hectares en 2017, il s'agit d'un « élargissement conséquent du périmètre constructible [...] sur plusieurs centaines de mètres dans un secteur d'habitat diffus, majoritairement composé de parcelles laissées à l'état naturel et boisées ». Dans ces conditions, juge la cour, « **l'extension urbaine prévue par la carte communale [...] ne peut être regardée, eu égard tant à la distance qui sépare les limites de cette extension du village existant qu'à la disproportion manifeste entre cette extension et la forme urbaine existante, comme située en continuité d'une agglomération ni d'un village** »<sup>325</sup>.

324 CAA Bordeaux, 4 avril 2023, n°21BX01854 et n°21BX01883 (commune de Les Mathes).

325 CAA de Marseille, 9 novembre 2022, n°21MA01582 (commune de Monacia d'Aullène).



## LE CARACTÈRE URBANISÉ OU NON URBANISÉ DES PARCELLES CONTIGUËS AU PROJET

La prise en compte des constructions éventuellement présentes sur les parcelles situées à proximité immédiate d'un projet est souvent délicate, car **le juge administratif peut considérer que le caractère non urbanisé d'une seule parcelle peut créer une discontinuité avec l'agglomération ou le village le plus proche.**

La CAA de Nantes a ainsi considéré qu'une parcelle « ne s'inscrit pas en continuité avec un village ou une agglomération » alors qu'elle jouxte comme le soutient sa propriétaire, « un terrain qui supporte une maison d'habitation », car ce terrain est séparé des constructions regroupées au lieu-dit Le Guern, « par un autre terrain, dépourvu de toute construction »<sup>326</sup>.



Figure 118 : vue aérienne du lieu-dit Le Guern à Baden

**MISE À JOUR 2023** : en 2021, à Saint-Florent (Haute-Corse), la CAA de Marseille a également considéré que, au-delà des quelques habitations bordant le terrain d'assiette du projet en litige, les parcelles non construites situées au sud, vierges de toutes constructions, constituaient une coupure d'urbanisation avec le centre du village et le port<sup>327</sup>.

<sup>326</sup> CAA de Nantes, 17 janvier 2020, n° 19NT00469 (commune de Baden).

<sup>327</sup> CAA de Marseille, 20 septembre 2021, n° 19MA04497 (commune de Saint-Florent)



Figure 119 : vue aérienne de Saint-Florent

**MISE À JOUR 2023** : toujours en Corse, le juge administratif n'a pas retenu la continuité pour une parcelle « entourée d'espaces vierges de toute construction, de bien plus de 80 mètres de long, au sud, à l'est et à l'ouest » et a considéré que « la seule présence de quelques constructions de tourisme au nord, elles-mêmes entourées de parcelles demeurées à l'état naturel, ne permet pas de regarder le terrain d'assiette du projet comme situé en continuité des zones construites présentes le long de cette route (la nationale n°198), à supposer même que celles-ci puissent être qualifiées de village »<sup>328</sup>.



Figure 120 : vue aérienne de Santa-Lucia-di-Moriani

328 CAA de Marseille, 26 mai 2021, n°19MA01756 (commune de Santa-Lucia-di-Moriani).



En outre, la circonstance qu'une parcelle se situe « en continuité d'un terrain pour lequel un permis d'aménager un lotissement » avait « antérieurement été délivré, n'est pas de nature, en l'absence d'urbanisation effective » à l'époque à permettre de considérer qu'elle se situe en continuité de l'agglomération des Mathes<sup>329</sup>.



Figure 121 : vue aérienne du lotissement à Mathes

**MISE À JOUR 2023** : autre exemple en Bretagne, le tribunal administratif de Rennes a jugé que « le secteur du camping Le Diben est intégré au sein d'une zone d'urbanisation diffuse, séparée des agglomérations de Larmor-Baden plus au sud et du village de Locmiquel à l'ouest par de vastes tènements agricole et forestiers. La présence de quelques constructions entre l'agglomération de Larmor-Baden et le secteur litigieux ne permet pas de regarder celui-ci comme situé en continuité de l'agglomération de Larmor-Baden, compte tenu des espaces non construits de grande superficie les séparant ».



Figure 122 : vue aérienne du camping à Larmor-Baden

329 TA de Poitiers, 3 mai 2018, n°1602866 (commune des Mathes).



Dans certains cas complexes, le juge peut être amené à vérifier le caractère urbanisé ou non urbanisé de plusieurs parcelles situées à proximité de celle qui est destinée à accueillir le projet en cause. Dans une décision très détaillée, la CAA de Nantes a ainsi considéré à propos d'un projet de lotissement autorisé par un permis d'aménager délivré par le maire de Fouesnant :

- « que la parcelle d'implantation du projet, cadastrée BA n°11, est située dans un secteur distant de plus de deux kilomètres du centre des communes de Fouesnant et de Pleuven »
- qu'elle est circonscrite « au Sud par le chemin communal de Parc-Veil qui dessert une dizaine de constructions situées à l'ouest de la parcelle, qui ne constituent ni un village ni une agglomération »
- « que, malgré la présence, dans sa partie Sud, d'une construction correspondant à l'habitation d'une ancienne ferme, la parcelle en cause, d'une contenance de 14 388 m<sup>2</sup>, est un espace entièrement naturel qui comprend à l'Est et au nord un espace boisé classé inscrit au POS de la commune »
- « que si le terrain d'assiette du projet jouxte pour partie des parcelles bâties situées à l'Ouest et au Sud-Est, elle s'ouvre par ailleurs au Nord, à l'Est et au Sud sur de vastes espaces naturels qui séparent ces constructions de l'agglomération de Fouesnant »
- « que la parcelle construite n°419, située à l'extrémité Sud-Est du terrain, est séparée de l'urbanisation relativement dense et constituée de plus d'une cinquantaine de maisons d'habitation qui s'est développée à partir du bourg de Fouesnant, par la parcelle n°420, dépourvue de toute construction et par la parcelle n°90 sur laquelle a été autorisée la construction d'un garage »
- « qu'ainsi, le terrain d'assiette du projet ne peut être regardé comme situé en continuité de l'agglomération de Fouesnant située au Sud et nettement orientée à l'Est du chemin de Karn-Moel, entre ce chemin et la voie départementale, puis, à partir de l'intersection entre ces deux voies, à l'Est de la voie départementale »
- « qu'à supposer même que les constructions qui forment le secteur de Sainte-Anne situé à l'est de la voie départementale puissent être regardées comme constitutives d'un village, celui-ci est nettement séparé par la voie départementale du terrain en cause »
- que, dès lors, « le projet en cause est constitutif d'une extension de l'urbanisation, laquelle, à défaut d'être réalisée en continuité d'un village ou d'une agglomération, ne pouvait pas être autorisée sans méconnaître » les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>330</sup>.

---

330 CAA de Nantes, 17 juin 2016, n°15NT01097 (commune de Fouesnant).



Figure 123 : vue aérienne de Fouesnant

**MISE À JOUR 2023** : en 2022, le Conseil d'État a eu l'occasion de réaffirmer que la continuité ne s'apprécie pas seulement en fonction des parcelles contiguës au projet, mais dans le cadre d'une analyse de l'ensemble du secteur : « il ressort des énonciations du jugement attaqué que pour juger que le terrain d'assiette du projet en litige n'était pas situé en continuité avec une agglomération ou un village existant, le tribunal administratif ne s'est pas borné à prendre en compte les constructions situées sur les seules parcelles limitrophes de ce terrain mais a apprécié le respect du principe de continuité, posé par l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, en resituant, sans dénaturer les pièces du dossier, le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement. Il s'ensuit que le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit »<sup>331</sup>.

C'est cette analyse de l'ensemble de l'environnement qui a conduit la CAA de Bordeaux à retenir la continuité dans le cadre d'un terrain certes séparé du village de Vensac Océan par une parcelle non bâtie mais sachant que ladite parcelle est de taille limitée (une trentaine de mètres) et que la présence de routes au nord et au sud enserrant le terrain d'assiette du projet au sein d'un quartier urbain de forme triangulaire.

La même cour d'appel, reprenant explicitement le principe selon lequel « le respect du principe de continuité posé par l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme s'apprécie en resituant le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement, sans s'en tenir aux constructions situées sur les seules parcelles limitrophes de ce terrain »<sup>332</sup>.

331 CE, 22 avril 2022, n°450229 (commune de Urrugne).

332 CAA de Bordeaux, 14 mars 2023, n° 21BX02877 (commune de Saint-Georges d'Oléron).





Figure 124 : vue aérienne du quartier concerné à Vensac

Notons enfin qu'il n'est pas nécessaire que les parcelles contiguës au projet soient absolument vierges de tout aménagement pour marquer une absence de continuité : ce sera le cas dans les zones d'urbanisation diffuse. Ainsi la CAA de Nantes a considéré que le camping du Havre, situé à l'est de la commune de Bernières-sur-Mer (Calvados) dont il est séparé par une zone d'urbanisation diffuse sur une distance de plus de 150 m, composée de plusieurs courts de tennis et du domaine de Quintefeuille, vaste domaine arboré, classé site pittoresque et dont les espaces boisés sont classés au titre de l'article L.113-1 du Code de l'urbanisme doit, dès lors, être regardé comme n'étant pas situé en continuité d'une agglomération ou d'un village existants<sup>333</sup>.



Figure 125 : vue aérienne de Bernières-sur-Mer

333 CAA de Nantes, 17 mars 2023, n° 21NT01102 (commune de Bernières-sur-Mer).



## LA PRÉSENCE OU L'ABSENCE DE COUPURES PHYSIQUES

Si les espaces non bâtis sont susceptibles de créer une rupture de continuité entre une agglomération et un village existant et un projet, il en va de même, selon la fiche thématique annexée à l'Instruction du 15 décembre 2015 pour une route, une voie de chemin de fer, une rivière ou un canal.

En pratique, le juge administratif traite véritablement cette question au cas par cas et il apparaît difficile de considérer qu'il existe une jurisprudence constante et affirmée dans ce domaine.

La CAA de Nantes a ainsi considéré que le lieu-dit Kerentré, situé « sur le territoire de la commune littorale de Sarzeau, à proximité du village de Saint-Colombier, dont il est uniquement séparé par la route départementale 780 », est « construit en continuité du village de Saint-Colombier »<sup>334</sup>.



Figure 126 : vue aérienne de Saint-Colombier et Kerentré

Le TA de Rennes a également considéré que le lieu-dit du Pont du Sach, qui est situé de part et d'autre de la rivière d'Étel, « peut être regardé comme formant un ensemble urbanisé cohérent », alors même qu'il est « traversé par cette rivière » et comme étant « situé en continuité de l'agglomération d'Étel, qui est caractérisée par un nombre et une densité significatifs de construction ». Par suite, le projet doit « être regardé comme situé en continuité de l'agglomération d'Étel » et le « moyen tiré de la méconnaissance de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme doit être écarté »<sup>335</sup>.

334 CAA de Nantes, 15 février 2013, n°11NT02219 (commune de Sarzeau).

335 TA de Rennes, 3 mai 2019, n°1705059 (commune de Belz).



Figure 127 : vue aérienne du lieu-dit Pont du Sach à Etel

**MISE À JOUR 2023** : pour la CAA de Lyon, une haie d'arbre ne constitue pas non plus une coupure entre deux zones urbanisées, mais « une simple clôture végétale qui borne des terrains » supportant des constructions, même si celles-ci sont édifiées sur de vastes parcelles<sup>336</sup>.



Figure 128 : vue aérienne de Nernier

336 CAA de Lyon, 4 janvier 2022, n°20LY02605 (commune de Nernier).



**MISE À JOUR 2023** : pour la même cour, un terrain qui n'est séparé des maisons du lotissement le plus proche que par un étroit chemin de terre se situe également en continuité avec un village existant<sup>337</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : pour la CAA de Nantes, dans le cadre d'un lotissement autorisé, la création d'une voie interne séparant un des lots du reste des constructions, imposée par une contrainte technique née de l'existence d'une zone humide, n'est pas non plus de nature à faire regarder cette partie du lotissement comme n'étant pas située en continuité avec l'agglomération précitée<sup>338</sup>.

En revanche le tribunal administratif de Rennes a considéré que le site d'implantation d'une usine de production de poudre de lait infantile, « nonobstant son inclusion dans la zone d'aménagement concerté de Lavallot », ne peut être regardé « en continuité de l'urbanisation se situant à l'Ouest, dès lors qu'il en est nettement séparé par une voie à grande circulation ainsi que par des terrains restés vierges de toute construction »<sup>339</sup>.

Notons que dans ce cas, la discontinuité résulte à la fois de la présence de la voie de circulation et du caractère non bâti de la parcelle, mais qui doit l'être à terme, située entre le terrain d'assiette du projet et cette voie.

Toujours à propos d'une voie de circulation, la CAA de Marseille a considéré que le « secteur de la Colombelle, que le SCoT Var Estérel Méditerranée prévoit d'affecter à une activité économique, constitue une zone naturelle d'au moins 5 hectares qui ne comporte pas de constructions, et ne peut être regardé en l'état comme urbanisé » et que « s'il est situé à proximité immédiate des zones d'activités économiques des Châtaigniers et des Garillans, qui sont urbanisées et font partie de l'agglomération de Roquebrune-sur-Argens, **il en est séparé par l'autoroute** et constitue un compartiment distinct d'urbanisation ».



Figure 129 : vue aérienne de la zone de Lavallot à Guipavas

337 CAA de Lyon, 31 mai 2022, n°20LY02400 (commune de Talloires-Montmin).

338 CAA de Nantes, 4 octobre 2022, n°21NT02546 (commune de Le Tour-du-Parc).

339 TA de Rennes, 5 octobre 2018, n°1604454 et 1700035 (commune de Guipavas).





Figure 130 : vue depuis le terrain d’assiette du projet vers l’Ouest et l’agglomération de Brest  
Ainsi, « l’extension de l’urbanisation envisagée par le SCoT n’est pas en continuité avec les agglomérations et villages existants et est incompatible avec les dispositions particulières au littoral »<sup>340</sup>.



Figure 131 : vue aérienne de Roquebrune-sur-Argens

340 CAA de Marseille, 2 juillet 2020, n°19MA03663 (commune de Roquebrune-sur-Argens).

**MISE À JOUR 2023** : dans un autre litige, où l'absence de continuité était également marquée par une section d'autoroute, ainsi que des parcelles non construites situées de l'autre côté de cette voie de circulation, la CAA de Bordeaux a aussi pu préciser qu'il s'agit bien de faire une analyse de la configuration des lieux, indépendamment de toute considération liée aux conditions d'accès : « la seule circonstance qu'il soit possible de rejoindre facilement, depuis le terrain d'assiette du projet, la zone d'activité se trouvant de l'autre côté de l'autoroute par l'échangeur de la Hume situé à proximité immédiate ne permet pas de faire regarder celui-ci comme étant en continuité avec l'agglomération existante »<sup>341</sup>.



Figure 132 : vue aérienne de Gujan-Mestras

**MISE À JOUR 2023** : la coupure physique, marquée dans l'exemple ci-dessous par une route, paraît d'autant mieux admise quand le terrain d'assiette du projet en litige se trouve entouré « d'espaces demeurés naturels et agricoles pour l'essentiel »<sup>342</sup>.



Figure 133 : vue aérienne de Plougoumelen

341 CAA Bordeaux, 20 octobre 2022, n°20BX04231 (commune de Gujan-Mestras).

342 CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> février 2022, n°20NT03696 (commune de Plougoumelen).



**MISE À JOUR 2023** : même s'ils ne sont pas cumulatifs, la combinaison des critères peut évidemment être retenue par le juge. La CAA de Nantes a ainsi considérée qu'une parcelle était nettement distincte de la partie orientale du lieu-dit « Borthelo », dans la mesure où elle en est séparée par une vaste parcelle vierge de toute construction puis par la route<sup>343</sup>.



Figure 134 : vue aérienne du lieu-dit Borthelo au Palais

**MISE À JOUR 2023** : dans l'analyse de la situation du lieu-dit Kéréon à Fouesnant (29), la CAA de Nantes a également relevé la présence d'une route départementale et de parcelles non bâties pour juger qu'il ne se situe pas en continuité du secteur urbanisé situé au sud-ouest. Notons que dans le même arrêt, le juge a aussi relevé que le lieu-dit « se situe à environ 500 mètres au sud du centre-bourg de la commune de Fouesnant, dont il est séparé des espaces bâtis les plus proches par de vastes espaces naturels et agricoles »<sup>344</sup>.



Figure 135 : vue aérienne du lieu-dit Kéréon à Fouesnant

343 CAA de Nantes, 17 novembre 2021, n°20NT02594 (commune de Le Palais).

344 CAA de Nantes, 5 avril 2022, n°21NT00320 (commune de Fouesnant).



## LA PRISE EN COMPTE DES CAMPINGS DANS L'ANALYSE DE LA CONTINUITÉ AVEC UNE AGGLOMÉRATION OU UN VILLAGE EXISTANT

En présence d'un camping situé entre un projet de construction et une urbanisation déjà existante, le juge administratif ne retient que les bâtiments du camping soumis à autorisation d'occupation pour déterminer s'il y a ou non continuité.

En 2018, le Conseil d'État a considéré qu'en jugeant qu'un projet de construction « devait être regardé comme réalisé en continuité avec une agglomération existante en raison de sa proximité immédiate avec un camping, sans rechercher si les constructions soumises à autorisation qui se trouvent dans ce camping assurent la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes et si la construction projetée est elle-même dans la continuité des constructions du camping, le tribunal administratif a commis une erreur de droit »<sup>345</sup>.

En l'espèce, le camping concerné ne comprenait pas suffisamment de constructions pour assurer la continuité entre le terrain d'assiette du projet qui lui est contigu et l'agglomération de Ciboure située au Nord, d'autant qu'ils sont séparés par une voie ferrée, un ruisseau et des espaces boisés.

L'approche retenue par le Conseil d'État dans cette décision a été mise en œuvre par la CAA de Nantes à propos d'un terrain qui « se trouve en continuité, à l'ouest et au sud, avec le camping Kerscolper, lui-même situé en continuité avec une quinzaine de constructions » et qui « comporte 88 emplacements destinés à des tentes ou des caravanes **et 72 emplacements accueillant des résidences mobiles de loisirs** » (mobil-homes).



Figure 136 : vue aérienne de Ciboure

345 CE, 11 juillet 2018, n° 410084 (commune d'Urrugne).

Toutefois, ce camping « n'inclut aucune habitation légère de loisirs dont la surface de plancher est supérieure à 35 m<sup>2</sup> et donc soumise à autorisation en application de l'article R.421-9 du Code de l'urbanisme », si bien que **les « seuls bâtiments du camping soumis à autorisation d'occupation du sol**, à savoir principalement une piscine avec dôme, des sanitaires et un bar, sont peu nombreux et implantés à distance les uns des autres ».

Dès lors, « en l'absence d'un nombre et d'une densité significatifs de constructions, la zone située à l'ouest et au sud du terrain d'assiette du projet forme une zone d'urbanisation diffuse » et le projet litigieux ne se situe donc « pas en continuité avec une agglomération ou un village existant »<sup>346</sup> au sens des dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.



Figure 137 : vue aérienne de Fouesnant

346 CAA de Nantes, 17 juillet 2020, n°19NT01047 (commune de Fouesnant).





Figure 138 : vue aérienne de Ciboure centrée sur le périmètre du camping et projet (réalisé malgré le contentieux)

**MISE À JOUR 2023** : de même la CAA de Marseille a écarté la continuité entre une zone NL du plan local d'urbanisme de la commune de Vias et le secteur de Vias-Plage, car ils sont séparés par « le grand terrain du camping Les Salisses accueillant notamment des mobil-homes [...]. Toutefois, les constructions existantes dans ce camping et soumises à autorisation, à savoir le bâtiment d'accueil, le bar restaurant, les blocs sanitaires et les quatre logements de fonction, jouxtent au nord et à l'est de vastes espaces agricoles et sont séparés à l'ouest par l'avenue de la Méditerranée des constructions existantes dans un autre camping le Navarre et ne peuvent ainsi être regardés comme assurant la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes ». Notons au passage que la cour administrative d'appel a jugé que les installations du parc d'attractions foraines Europark réalisées sans autorisation au sein de la zone NL « ne peuvent dès lors, contrairement à ce que soutient la commune, être prises en compte pour apprécier le caractère urbanisé de la zone d'implantation »<sup>347</sup>.

<sup>347</sup> CAA de Marseille, 15 juin 2021, n°19MA01570 (commune de Vias).





Figure 139 : vue aérienne de la zone NL et du camping de Vias

**MISE À JOUR 2023** : la même cour, en 2022, a également considéré qu'un terrain de camping accueillant des habitats légers, au nord du terrain d'assiette du projet, présentait une très faible densité et que les constructions présentes dans ce camping n'assuraient pas elles-mêmes de continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes<sup>348</sup>.



Figure 140 : vue aérienne de la commune de Lavandou

348 CAA de Marseille, 24 février 2022, n°21MA01548 (Commune du Lavandou).

## LA POSSIBILITÉ POUR UN DOCUMENT D'URBANISME DE RENDRE INCONSTRUCTIBLE UNE PARCELLE SITUÉE EN CONTINUITÉ D'UNE AGGLOMÉRATION OU D'UN VILLAGE EXISTANT

Le juge administratif considère que les auteurs d'un document local d'urbanisme peuvent classer une parcelle en zone naturelle ou en zone agricole alors même qu'elle se situe en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

La CAA de Nantes a ainsi précisé que « la circonstance, à la supposer établie, que les caractéristiques de la parcelle permettraient de classer celle-ci en zone constructible sans méconnaître » les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme « est sans influence sur la légalité de la délibération attaquée dès lors qu'elle n'interdit aucunement aux auteurs d'un PLU de classer un terrain en zone naturelle »<sup>349</sup>.

La CAA de Bordeaux a également considéré que les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme « n'ont ni pour objet ni pour effet d'obliger les auteurs d'un PLU à classer en zone constructible l'ensemble des parcelles situées en continuité avec le bâti existant ».



Figure 141 : vue aérienne de Saint-Laurent-de-la-Prée

Dès lors, les « requérants ne sont pas fondés à soutenir que le classement en zone non constructible des parcelles leur appartenant, contiguës de terrains bâtis situés dans le secteur de Saint-Pierre, méconnaît » les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>350</sup>.

349 CAA de Nantes, 30 mai 2018, n°17NT01532 (commune de Quiberon).

350 CAA de Bordeaux, 10 juin 2008, n°06BX02549 (commune de Saint-Laurent-de-la-Prée).



## UN PROJET SITUÉ EN CONTINUITÉ D'UNE AGGLOMÉRATION OU D'UN VILLAGE PEUT DANS LA BANDE LITTORALE ÊTRE SITUÉ EN DEHORS D'UN ESPACE URBANISÉ

En application de sa décision dite « madame Bazarbachi »<sup>351</sup> et de l'arrêt « commune d'Arzon »<sup>352</sup>, le Conseil d'État considère que « ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des cent mètres, que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, à la condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces »<sup>353</sup>.

Cette jurisprudence implique qu'à l'exception des constructions et des installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, seules les parcelles situées au sein d'une agglomération ou d'un village existant peuvent être ouvertes à l'urbanisation.

Dans la bande littorale dite des cent mètres, un terrain qui se situe en continuité d'une agglomération ou d'un village existant sans être localisé dans cette agglomération ou ce village, ne peut accueillir aucune nouvelle construction.

La CAA de Nantes a ainsi considéré qu'un terrain qui se trouve « en continuité d'une zone urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significative de constructions » et dont une « importante partie » est située dans la bande littorale dite des cent mètres, mais qui est entouré à l'Est, au Sud et au Sud-Est de « constructions très éparpillées » et au Nord d'un « nombre plus important de terrains bâtis » mais qui « ne sont pas localisés à proximité immédiate du projet », se « situe donc, bien qu'en continuité avec une agglomération existante, en dehors d'un espace urbanisé » au sens des dispositions relatives à la bande des cent mètres<sup>354</sup>.



Figure 142 : vue aérienne de l'Île-aux-Moines

351 CE, 22 février 2008, n°280189 (commune d'Excenevex).

352 CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> juin 2015, n°14NT01268 et 14NT01269 (commune d'Arzon).

353 CE, 21 juin 2018, n°416564 (commune de l'île de Houat).

354 CAA de Nantes, 10 juillet 2017, n°16NT01506 (commune de l'île-aux-Moines).



### 3. La possibilité de densifier, sans les étendre, les Secteurs Déjà Urbanisés

Jusqu'au vote de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme prévoyait 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 ».

L'article 42 de la loi ELAN a profondément modifié les dispositions de l'article L.121-8 en supprimant tout d'abord la possibilité d'étendre l'urbanisation sous forme de « hameau nouveau intégré à l'environnement ».

Cet article a surtout ajouté deux alinéas à l'article L.121-8, qui énonce désormais que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants » et que « dans 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, des constructions et installations peuvent être autorisées, 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, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ».

Le nouvel article L.121-8 ajoute que « 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 » et que « l'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites » et « est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ».

En outre, l'article 42 de la loi ELAN comprend des dispositions qui n'ont pas été codifiées à l'article L.121-8, car elles sont transitoires, mais qui concernent directement sa mise en œuvre.

L'article 42 prévoit ainsi que « jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées 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, dans les

secteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, mais non identifiés par le Schéma de Cohérence Territoriale ou non délimités par le Plan Local d'Urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la présente loi ».

Enfin, l'article 42 précise qu'il « peut être recouru, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites » :

- « à la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L.143-37 à L.143-39 du Code de l'urbanisme, afin de modifier le contenu du Schéma de Cohérence Territoriale pour la mise en œuvre de la seconde phrase du second alinéa de l'article L.121-3 du même code ou du deuxième alinéa de l'article L.121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 »
- « à la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L.153-45 à L.153-48 du même code, afin de modifier le contenu du Plan Local d'Urbanisme pour la mise en œuvre du deuxième alinéa de l'article L.121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 ».

Mais avant d'évoquer les dispositions de l'article L.121-8 introduites par la loi ELAN, il convient de rappeler que dans les années 2000, la densification des secteurs qui ne pouvaient être qualifiés d'agglomération ou de village au sens de cet article mais qui comprenaient vingt ou trente constructions regroupées (communément appelés « hameaux » en Bretagne), ne constituait pas une « extension de l'urbanisation » et pouvait donc être autorisée (4.1).

Comme l'a précisé le Conseil d'État en 2009<sup>355</sup>, l'extension des hameaux était cependant strictement interdite (4.2). En 2013, la CAA de Nantes mettra explicitement fin à la possibilité de densifier les hameaux<sup>356</sup>, ce qui conduira le législateur à modifier l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme lors du vote de la loi ELAN (4.3 et 4.4).

---

355 CE, 27 juillet 2009, n° 306946 (commune du Bono).

356 CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n° 12NT01355 (commune de Landéda).

### 3.1. La densification des hameaux : une possibilité reconnue jusqu'en 2013 par la doctrine et le juge administratif

La circulaire ministérielle n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la Loi littoral, qui a été abrogée en 2015, précisait que « dans les hameaux existants, le Plan Local d'Urbanisme ou la carte communale peut autoriser l'édification de quelques constructions, à l'intérieur ou à la frange du hameau, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau ».

Cette approche va être en partie validée par le juge administratif qui, jusqu'en 2013, va accepter que des constructions puissent être édifiées au sein d'ensembles urbanisés, qui ne pouvaient être qualifiés d'agglomération ou de villages existants, mais qui comprenaient quelques terrains non bâtis entourés de 20 ou 30 constructions.

Le Tribunal Administratif de Rennes a ainsi considéré en 2005 que la construction de deux maisons individuelles sur des terrains « localisés au centre » d'un « espace urbanisé comprenant une dizaine de maisons d'habitation », ne constitue « **pas une extension de l'urbanisation** » au sens de l'ancien article L.121-8, eu égard « à la localisation des parcelles supportant les constructions »<sup>357</sup>.



Figure 143 : vue aérienne de Pluneret

Le juge rennais se fonde ici sur la jurisprudence du Conseil d'État dite « Société Soleil d'Or », qui concerne l'application de l'article L.121-13 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation doit être limitée et justifiée et motivée dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

<sup>357</sup> TA de Rennes, 4 mai 2005, n°043782 (commune de Pluneret).



Dans cette décision, le Conseil d'État a considéré qu'une « opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens » de l'article L.121-13, « que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions »<sup>358</sup>.

Le Conseil d'État ajoute qu'en « revanche, la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments, qui est une simple opération de construction, ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi »<sup>359</sup>.

Jusqu'en 2013, certaines juridictions vont s'appuyer sur cette décision pour considérer que dans les hameaux, l'implantation de quelques habitations constitue une « **simple opération de construction** » et non une « extension de l'urbanisation », ce qui va leur permettre d'autoriser la densification des secteurs qui ne constituaient ni une agglomération ni un village existant au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

La fragilité de cette approche réside dans le fait que le Conseil d'État a explicitement circonscrit la mise en œuvre de sa jurisprudence dite « Société Soleil d'Or » aux dispositions de l'article L.121-13 (ancien article L.146-4-II du Code de l'urbanisme) et non de l'article L.121-8 avant sa modification par la loi ELAN (et qui était précédemment l'article L.146-4-I du même code)...

Le TA de Rennes a cependant considéré en 2007 « qu'une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens du I et du II de l'article L.146-4 du Code de l'urbanisme que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions » et « qu'en revanche, la seule réalisation **dans un espace urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction** ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi »<sup>360</sup>.

Ainsi, un projet qui « se rattache directement à un ensemble d'une vingtaine de constructions de type pavillonnaire », doit « être regardé comme une simple opération de construction au sein d'un espace bâti, dont il ne renforcerait pas de manière significative l'urbanisation et ne modifierait pas de manière importante les caractéristiques, que, par suite, en refusant de délivrer le permis de construire sollicité, le maire de Ploulec'h a fait une inexacte application des dispositions » de l'ancien article L.146-4-I du Code de l'urbanisme<sup>361</sup>.

---

358 CE, 7 février 2005, n°264315 (commune de Menton).

359 CE, 7 février 2005, n°264315 (commune de Menton).

360 TA de Rennes, 03 mai 2007, n°0504849, 0505278 et 0505279 (commune de Locmariaquer).

361 TA de Rennes, 03 août 2012, n°1003094 (commune de Ploulec'h).

De la même manière, un projet qui « s'insère dans un sous-ensemble d'environ 25 constructions » et qui consiste « dans l'édification d'une maison individuelle aux dimensions comparables avec celles des habitations avoisinantes, ne saurait être regardé comme une extension de l'urbanisation **mais comme une simple opération de construction**, au sein d'une enveloppe bâtie, dont il ne renforce pas de manière significative l'urbanisation et ne modifie pas de manière importante les caractéristiques »<sup>362</sup>.

Si la possibilité de densifier les « hameaux » va être remise en cause en 2013 par la CAA de Nantes (voir 4.3), la possibilité de les étendre avait été clairement interdite par le Conseil d'État dès 2009 (4.2).

### **3.2. L'interdiction d'étendre les ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village**

L'interdiction d'étendre les ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village au sens de l'article L.121-8 fait l'objet d'une jurisprudence constante de la part du juge administratif. Si certains de ces ensembles sont parfois qualifiés de « hameaux », il peut également s'agir de lotissements isolés.

Dans un arrêt du 27 juillet 2009, le Conseil d'État a consacré cette interdiction en précisant que le terrain d'assiette du projet en cause « est situé à l'extrémité du hameau existant de Men Guen » et « que ce hameau, constitué de neuf maisons d'habitation dispersées, ainsi que les hameaux voisins de Kervennec et du Manélio, qui regroupent respectivement quatre et quinze maisons d'habitation, ne constituent ni une agglomération, ni un village ».

Ainsi, la « construction projetée constituait une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrivait pas en continuité avec une agglomération ou un village existant », dont « le permis litigieux avait été délivré en méconnaissance » des dispositions de l'ancien article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>363</sup>.

---

362 TA de Rennes, 28 juin 2013, n° 1103347 (commune de Pleumeur-Bodou). Voir également TA de Rennes, 18 juin 2013, n° 1202935 (commune de Quemper-Guézennec).

363 CE, 27 juillet 2009, n° 306946 (commune du Bono).



Figure 144 : vue aérienne du Bono

De la même manière, la « réalisation d'une seule maison de 147 m<sup>2</sup> » sur deux terrains situés « dans un espace naturel au Nord-Est de la dernière parcelle bâtie du lieu-dit **Lomelec** », qui est « composé d'une quinzaine de constructions », « est constitutif d'une extension de l'urbanisation éloignée d'une agglomération ou d'un village existant »<sup>364</sup>.

Le TA de Rennes avait précisé en première instance que ces parcelles « **ne constituent pas une « dent creuse** » du lieu-dit, mais sont situées au Nord et **en périphérie** du petit espace urbanisé constitué d'une quinzaine de constructions qui forme ce lieu-dit » et que la construction de la maison d'habitation « projetée par le requérant sur un terrain situé **en dehors de l'enveloppe bâtie des lieux** représenterait, dès lors, une extension de l'urbanisation de ce secteur » qui « ne constitue, ni une agglomération, ni un village existant au sens des dispositions » de l'ancien article L 121-8 du Code de l'urbanisme<sup>365</sup>.

364 CAA de Nantes, 18 mars 2010, n°09NT01071 (commune de Pluneret).

365 TA Rennes, 12 mars 2009, n°0704536 (commune de Pluneret).





Figure 146 : les terrains en cause



Figure 147 : le zonage du document d'urbanisme communal de 2009 autorisant l'extension du hameau

Le Tribunal Administratif de Rennes a également considéré qu'en « classant les « franges de hameaux » de 19 lieux-dits dans les secteurs Uah, Ubm, Ah et Nh qui autorisent la réalisation de nouvelles constructions », alors que « ces secteurs sont caractérisés par une urbanisation diffuse qui ne se situe pas en continuité avec une zone urbanisée caractérisée par une densité significative des constructions », les auteurs du PLU de Ploemeur ont méconnu les dispositions de l'ancien article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>366</sup>.

Ce jugement a été confirmé par la CAA de Nantes qui a considéré « que le PLU de Ploemeur délimite plusieurs « franges de hameaux », reportées sur les documents graphiques, réparties sur l'ensemble du territoire de la commune, où le règlement autorise à la fois les constructions d'annexes et l'extension des constructions déjà existantes ».

La cour ajoute « que ces franges ne sont pas directement voisines, sur un ou plusieurs côtés, d'un nombre et d'une densité significatifs de constructions » et « que, par suite, les possibilités de construction autorisées équivaldraient nécessairement à étendre les limites de l'urbanisation ».

Elle conclut en précisant « qu'un tel classement méconnaît les orientations du SCoT de Pays de Lorient visant à limiter l'urbanisation dispersée se combinant avec les dispositions du I de l'article L.146-4 alors applicables du Code de l'urbanisme auxquelles il renvoie expressément »<sup>367</sup>.

Sur les plans ci-dessus des lieux-dits Kerlir, Le Cruguellic et Kergoat, le PLU de Ploemeur a prévu la possibilité, illégale, de réaliser de nouvelles constructions en « frange de hameaux » (parties hachurées).



Figure 149 et 150 : Plan d'urbanisme du lieu-dit Kerlir à Ploemeur et plan d'urbanisme des lieux-dits Le Cruguellic et Kergoat à Ploemeur

366 TA de Rennes, 26 février 2016, n° 1303310 (commune de Ploemeur).

367 CAA de Nantes, 14 mars 2018, n° 16NT01335 (commune de Ploemeur)



### 3.3. Le revirement de jurisprudence de 2013 et la fin de la possibilité de combler les « dents creuses » au sein des hameaux

À partir de 2013, la jurisprudence a évolué sur cette question, le juge administratif ayant sanctionné plusieurs projets de construction sur les parcelles situées dans les « dents creuses » d'ensembles bâtis qui ne se caractérisent pas par une densité significative des constructions et qui ne constituent donc pas une agglomération ou un village existant.

La CAA de Nantes a ainsi considéré à propos d'un projet situé dans un lieu-dit composé « d'une dizaine de maisons d'habitation », que « si le terrain d'assiette de la construction autorisée par le permis de construire en litige, cadastré section E n°1910, est situé en son centre et est bordé sur ses quatre côtés par des maisons d'habitation, cet ensemble épars de constructions ne saurait être regardé comme constituant une agglomération ou un village » au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>368</sup>.



Figure 150 : vue aérienne de Landéda



Figure 151 : photo des parcelles concernées à Landéda

368 CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n°12NT01355 (commune de Landéda).



De la même manière, bien qu'une parcelle soit « bordée sur trois de ses côtés par des parcelles bâties » et « alors que le lieu-dit Trévas ne constitue ni un village ni une agglomération » au sens des dispositions de l'ancien article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « mais une zone d'urbanisation diffuse, l'opération projetée constitue une extension de l'urbanisation, laquelle ne peut pas être autorisée sans méconnaître »<sup>369</sup> les dispositions précitées de l'article L.121-8.



Figure 152 : vue aérienne du lieu-dit Trévas à Larmor Baden

### 3.4. Le nouveau dispositif prévu par la loi ELAN

Le second alinéa de l'article L 121-8 du Code de l'urbanisme introduit par l'article 42 de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018 prévoit que, sous certaines conditions, « dans 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, des constructions et installations peuvent être autorisées ».

Plusieurs éléments conditionnent la possibilité de construire dans ces secteurs déjà urbanisés (SDU) :

- Ils doivent tout d'abord être « identifiés par le SCoT et délimités par le PLU »
- les SDU doivent être situés « 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 »

<sup>369</sup> CAA de Nantes, 11 mai 2015, n°14NT00865 (commune de Larmor Baden).

- ils doivent se distinguer « des espaces d’urbanisation diffuse » en raison notamment de la densité de l’urbanisation, de sa continuité et de sa structuration par des voies de circulation et des réseaux
- les constructions et les installations qui peuvent être autorisées dans les SDU doivent l’être « à des fins exclusives d’amélioration de l’offre de logement ou d’hébergement et d’implantation de services publics » et ne doivent pas avoir « pour effet d’étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti »
- enfin, le permis ou la déclaration préalable autorisant ces constructions et ces installations d’urbanisme est « soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites » et « est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l’environnement ou aux paysages »

Dans le « FLASH DGALN n°05-2020 »<sup>370</sup> publié par le ministère de la Transition Écologique et Solidaire et par le ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, la Direction Générale de l’Aménagement et de la Nature (DGALN) a apporté un certain nombre de précisions sur la vision des services centraux de l’État quant à la mise en œuvre de ces dispositions.

## L’IDENTIFICATION ET LA DÉLIMITATION DES SDU PAR LES DOCUMENTS D’URBANISME

Pour accueillir des constructions et des installations, les Secteurs Déjà Urbanisés doivent être dans un premier temps identifiés par un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) puis délimités par un PLU.

Ces dispositions sont expressément prévues par les textes et confirmées tant par la doctrine que par les premières décisions du juge administratif.

L’article L.121-8 prévoit en effet que les secteurs déjà urbanisés sont « identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d’urbanisme », et le second alinéa de l’article L.121-3 du Code de l’urbanisme, lui aussi issu de la loi ELAN, énonce 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 ».

L’article 42 de la loi ELAN précise que « dans les communes de la collectivité de Corse n’appartenant pas au périmètre d’un schéma de cohérence territoriale en vigueur, pour l’application du second alinéa de l’article L.121-3 du Code de l’urbanisme, de l’article L.121-8 du même code et du III du présent article, le plan d’aménagement et de développement durable de la Corse peut se substituer à ce schéma ».

<sup>370</sup> Direction Générale de l’Aménagement et de la Nature, « Foire aux questions sur les dispositions de la loi ELAN modifiant la Loi littoral », Flash DGALN, n°05-2020, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire et ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 13 p.

C'est donc tout naturellement que dans le « FLASH DGALN n°05-2020 » la DGALN a précisé qu'il « revient au SCoT de déterminer les critères d'identification de ces secteurs » et « ce n'est qu'une fois identifiés par le SCoT que ces secteurs sont ensuite délimités à la parcelle par le PLU ».

Ainsi, « si un PLU décidait de délimiter des SDU sans attendre l'évolution du SCoT, cela conduirait à une incompatibilité du PLU avec le SCoT qui pourrait perdurer si les SDU délimités ne correspondaient pas ensuite aux critères finalement retenus par le SCoT ».

La « détermination des SDU par le SCoT constitue donc un préalable nécessaire à leur délimitation par les PLU ».

Par ailleurs, « une collectivité non couverte par un SCoT ne peut pas recourir aux nouvelles dispositions relatives à la densification des SDU » et « faute d'être couverte par un SCoT, il ne lui est pas possible de délimiter des SDU dans son PLU ».

Les premières décisions du juge administratif confirment la nécessité d'identifier et de délimiter les SDU dans les documents d'urbanisme :

Une commune ne peut invoquer la mise en œuvre des dispositions de l'article L.121-8 issues de la loi ELAN, dès lors qu'il « n'est pas établi ni même allégué qu'un SCoT aurait délimité les secteurs déjà urbanisés dans lesquels des constructions nouvelles peuvent être accueillies »<sup>371</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : quand bien-même ces secteurs auraient été identifiés par un autre moyen : « si le préfet de la Seine-Maritime et le maire d'Octeville-sur-Mer ont établi une carte répertoriant des espaces d'urbanisation « intermédiaire » sur le territoire de cette commune, il est constant que ni le schéma de cohérence territoriale applicable au terrain du projet, ni le plan local d'urbanisme d'Octeville-sur-Mer n'ont été modifiés ou révisés aux fins de délimiter les secteurs d'urbanisation intermédiaire mentionnés par les dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme. Dans ces conditions, le maire d'Octeville-sur-Mer ne pouvait faire application de ces dispositions sans entacher la décision attaquée d'une erreur de droit »<sup>372</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : « Si M. B fait valoir que le secteur où s'implante le projet constituerait un secteur déjà urbanisé au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L.128-1 du Code de l'urbanisme, il ne ressort pas, en tout état de cause, des pièces du dossier qu'un tel secteur soit identifié par le PADDUC ni délimité par le règlement du plan local d'urbanisme, de sorte que ces dispositions ne sauraient en l'espèce trouver à s'appliquer »<sup>373</sup>.

---

371 CAA de Nantes, 17 juillet 2020, n° 19NT04244 (commune de Poilley).

372 CAA de Douai, 16 février 2023, n° 22DA00391 (commune d'Octeville-sur-Mer).

373 CAA de Marseille, 27 février 2023, n° 22MA01722 (commune de Calenzana).



**MISE À JOUR 2023** : en revanche l'expression « secteur déjà urbanisé » n'a pas forcément à figurer dans le SCOT, du moment qu'il est fait une exacte application de l'article L.121-8 : la CAA Bordeaux a ainsi jugé que, en identifiant le secteur de Lilhan comme faisant partie des « hameaux où la densification est possible », et au regard des caractéristiques du secteur qui présente des constructions à usage d'habitation, agricole ou de tourisme d'une certaine densité, qui est desservi par des routes, et qui bénéficie d'équipements collectifs, le schéma de cohérence territoriale de la Pointe du Médoc doit être regardé comme identifiant ainsi un secteur déjà urbanisé<sup>374</sup>.

Pour faciliter l'intégration des SDU dans les SCOT et leur délimitation dans les PLU le II de l'article 42 de la loi ELAN avait prévu la possibilité de recourir à la procédure de modification simplifiée mais à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021. Sur les conditions nécessaires à la légalité de ces procédures de modification simplifiée voir le « FLASH DGALN n°05-2020 »<sup>375</sup> de la DGALN.

Le III de l'article 42 de la loi ELAN avait également prévu que tant que les SDU n'avaient pas été localisés par le SCOT et délimités par le PLU, des constructions et installations pouvaient être autorisées, jusqu'au 31 décembre 2021, à condition qu'elles n'aient pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, et qu'elles soient autorisées par le préfet après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites (CDNPS).

En pratique, une commune qui souhaitait autoriser des constructions ou des installations dans un secteur qu'elle considérait comme déjà urbanisé devait donc demander l'accord du préfet qui devait préalablement recueillir l'avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites.

**MISE À JOUR 2023** : à défaut d'un tel accord, la délivrance d'un permis de construire est jugée illégale : « il est constant que la commune de Digosville n'a pas obtenu, ni même d'ailleurs sollicité, préalablement à la délivrance du permis de construire contesté, l'accord du préfet de la Manche, pris après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, alors que le « Hameau aux Piquots » n'était pas identifié comme un secteur déjà urbanisé dans le schéma de cohérence territoriale du Pays du Cotentin dans sa version alors en vigueur. Par suite, le maire de Digosville ne pouvait pas, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, délivrer à M. et Mme C un permis de construire une maison individuelle »<sup>376</sup>.

Des précisions par rapport à ce dispositif transitoire étaient également apportées par la DGALN dans le « FLASH DGALN n°05-2020 » déjà cité.

---

374 CAA de Bordeaux, 27 juin 2023, n°21BX03412 (Soulac-sur-Mer).

375 Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, « Foire aux questions sur les dispositions de la loi ELAN modifiant la Loi littoral », Flash DGALN, n°05-2020, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire et ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 13 p.

376 CAA de Nantes, 17 mars 2023, n° 21NT03418 (commune de Digosville).

## DES SECTEURS QUI DOIVENT ÊTRE SITUÉS EN DEHORS DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE

L'article L.121-8 du Code de l'urbanisme énonce que « dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau<sup>377</sup> mentionnés à l'article L.121-13 ».

**MISE À JOUR 2023** : les premières décisions rendues par le juge administratif confirment bien qu'un SDU ne saurait se situer dans un espace proche du rivage :

- « Dans ces conditions, le lieu-dit de Brénantec, qui doit être regardé comme se trouvant situé dans un espace proche du rivage, ne pouvait pour ce motif être qualifié de secteur déjà urbanisé au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme et les dispositions de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ne pouvaient fonder le permis de construire délivré le 6 août 2019 »<sup>378</sup>.
- Indépendamment de la question de savoir si les caractéristiques propres au secteur de Prat an Dour remplissent les critères d'identification des « secteurs déjà urbanisés » [...], il résulte de l'intégration de ce secteur aux espaces proches du rivage que les moyens tirés de l'illégalité du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest à ne pas identifier le secteur de Prat an Dour en tant que « secteur déjà urbanisé » [...] doivent, en tout état de cause, être écartés<sup>379</sup>.
- « L'association Les amis des chemins de ronde du Morbihan est ainsi fondée à soutenir que le schéma de cohérence territoriale méconnaît les dispositions des articles L.121-8 et L.121-13 du Code de l'urbanisme en tant qu'il identifie en secteur déjà urbanisé en espaces proches du rivage les lieu-dits mentionnés aux points 57 à 59 ».

Dans cette dernière affaire, où la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération soutenait qu'aucune disposition n'interdirait d'identifier en espace proche du rivage des secteurs déjà urbanisés dès lors que seule la délivrance des autorisations de construire serait prohibée, le TA de Rennes a eu l'occasion de préciser que l'interdiction vaut autant pour la délivrance d'autorisations d'urbanisme que pour l'identification de SDU par les SCOT ou leur délimitation par les PLU : « le législateur a nécessairement entendu exclure toute identification de ces secteurs par le schéma

<sup>377</sup> Il s'agit des lacs Léman et d'Annecy (Haute-Savoie), de Serre-Ponçon (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence), de Granval (Cantal), de Naussac (Lozère), de Vassivière (Corrèze, Creuse, Haute Vienne), de Vouglans (Jura), de Sainte-Croix (Var et Alpes-de-Haute-Provence) et de Pareloup (Aveyron).

<sup>378</sup> TA de Rennes, 25 novembre 2021, n° 2000456 (commune de Sauzon).

<sup>379</sup> TA de Rennes, 2 mai 2023, n° 2002466 (commune de Logonna-Daoulas).

de cohérence territoriale dans la limite des espaces proches du rivage sans quoi cette identification, admettant sous certaines conditions des constructions nouvelles, serait en fin de compte privée de tout effet ultérieurement, les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme ne permettant en tout état de cause la réalisation d'aucune construction »<sup>380</sup>.

Par ailleurs, au-delà du fait que les espaces proches du rivage (EPR) intègrent nécessairement la bande littorale dite de cent mètres, reste la question de savoir si un SDU peut être situé en partie au sein d'un espace proche du rivage et en partie en dehors. Si cette possibilité était validée par le juge, seule la partie du SDU située en dehors de l'espace proche pourrait alors être densifiée.

## LES CRITÈRES D'IDENTIFICATION DES SECTEURS DÉJÀ URBANISÉS

L'article L.121-8 du Code de l'urbanisme énonce également que « 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 ».

Ces dispositions ont été introduites par un amendement adopté par la Commission des Affaires Économiques du Sénat. L'exposé des motifs de cet [amendement](#) énonce simplement que la modification envisagée de l'article L.121-8 « prévoyant que l'urbanisation des dents creuses se distingue « des espaces d'urbanisation diffuse par leur densité et leur caractère structurés » nécessite pour une plus grande sécurité juridique que soit défini la notion d'espace d'urbanisation diffuse, car cette notion varie selon les interprétations des juridictions administratives ».

Le rapporteur du texte devant la commission, madame Estrosi-Sassone, précisa lors du rapide [débat](#) qui précéda l'adoption de l'amendement que celui-ci « propose une liste de critères permettant de distinguer les espaces d'urbanisation diffuse, moins structurés et moins desservis, des secteurs déjà urbanisés, que le SCoT est chargé d'identifier ».

Elle ajouta que « les critères énoncés précisent l'intention de la mesure, et donnent des pistes utiles, lors de l'élaboration des SCoT, pour l'identification des secteurs déjà urbanisés » et qu'un sous-amendement prévoit « que cette liste n'est pas exclusive » (ajout de l'expression « entre autres » à l'article L.121-8).

---

380 TA de Rennes, 27 octobre 2022, n°2001716 (SCOT Golfe du Morbihan - Vannes agglomération).



Un sénateur nota qu'il « sera nécessaire de préciser aussi que ces critères ne sont pas cumulatifs, afin de ne pas fragiliser le dispositif », ce qui ne sera finalement pas inscrit dans la loi.

En [séance publique](#), madame Estrosi-Sassone ajouta « que la mention de critères tels que la densité ou la desserte permet d'harmoniser la façon dont les espaces déjà urbanisés seront définis par les PLU et par les SCoT, et ce dans un esprit de cohérence territoriale de l'application de la Loi littoral ».

### **Les précisions apportées par la doctrine**

Dans le « FLASH DGALN n°05-2020 »<sup>381</sup>, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature du ministère de la Transition Écologique rappelle que « l'intention du législateur était de répondre à la problématique du **comblement des « dents creuses »** en consacrant un secteur intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse dans lequel une certaine constructibilité serait permise et d'inscrire cette faculté dans le projet de territoire porté par le SCoT ».

Elle précise que les secteurs déjà urbanisés « ne sont **volontairement pas définis** au niveau national pour permettre une définition de ces secteurs adaptée selon les territoires, à travers les SCoT ».

La DGALN précise que « 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 ».

Cette liste de critères permet en fait « aux collectivités de s'appuyer sur une grille de lecture pour caractériser les secteurs déjà urbanisés au niveau local » au sein de laquelle « la densité, le nombre et la continuité de l'espace urbain restent des critères à privilégier ».

La DGALN considère par ailleurs que « les critères de cette liste **ne sont pas cumulatifs** », ce qui « signifie que si ces critères doivent être étudiés, **ils ne doivent pas nécessairement tous être remplis** ».

Ainsi, « 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 ».

---

381 Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, « Foire aux questions sur les dispositions de la loi ELAN modifiant la Loi littoral », Flash DGALN, n°05-2020, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire et ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 13 p.

## Les précisions apportées par la jurisprudence

**MISE À JOUR 2023** : comme recommandé par la DGALN, le juge administratif ne fait pas une application cumulative des critères de l'article L.121-8, l'absence de l'un d'entre eux ne justifiant pas que soit écarté la qualification de SDU, mais il se base tout de même sur une analyse multi-critères pour en admettre l'existence. La présence d'un seul des critères n'apparaît donc pas non plus suffisante pour qualifier un secteur déjà urbanisé.

Cette approche non cumulative mais multi-critères a expressément été affirmé par le Conseil d'État en 2022 : « en se bornant à considérer que le terrain d'assiette du projet s'inscrit dans un « compartiment » ne présentant pas une densité significative de constructions pour juger qu'il n'est pas situé dans un secteur déjà urbanisé au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme [...], sans faire application des critères retenus par ces dispositions pour distinguer les secteurs déjà urbanisés des espaces d'urbanisation diffuse, le tribunal administratif a entaché son jugement d'une erreur de droit »<sup>382</sup>.

La CAA de Nantes a ainsi considéré à propos des nouvelles dispositions de l'article L.121-8 issues de la loi ELAN, que la commune de Merlévénéz « ne saurait utilement se prévaloir de ces nouvelles dispositions dès lors que les parcelles en cause sont, **au vu du faible nombre de constructions implantées de manière dispersée**, situées dans une zone d'urbanisation diffuse et ne sont donc pas devenues constructibles »<sup>383</sup>.



Figure 153 : vue aérienne de Merlévénéz

382 CE, 22 avril 2022, n°450229 (commune de Urrugne)

383 CAA de Nantes, 10 décembre 2019, n°19NT00829 (commune de Merlévénéz).



Figure 154 : vue aérienne du secteur concerné à Avranches-Mont-Saint-Michel

**MISE À JOUR 2023** : à l'inverse, malgré un nombre de constructions relativement important, la CAA de Bordeaux **n'a pas retenu la qualification de SDU pour un secteur dépourvu d'équipement et de faible densité** : « Au surplus, il ne résulte pas de l'instruction que ce terrain, situé dans une partie du territoire communal non desservi par l'assainissement, non doté d'équipements ou de lieux collectifs et caractérisé par une faible densité des constructions implantées de façon relativement discontinue, s'insérerait dans un secteur déjà urbanisé au sens des dispositions précitées »<sup>384</sup>.



Figure 155 : vue aérienne de Meschers-sur-Gironde

384 CAA de Bordeaux, 30 novembre 2021, n°20BX00238 (commune de Meschers-sur-Gironde).



La CAA de Nantes a par contre considéré que le secteur de La Châtterie qui « est structuré autour de l'intersection formée par la voie D 105, le chemin du Bas-Marcey et les rues des Sablons et de Bellevue », qui « comporte une cinquantaine de constructions regroupées les unes auprès des autres » et qui « est desservi par les réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité et de collecte des déchets », est « un noyau bâti d'une densité marquée qui doit être regardé comme constituant, non pas une zone d'urbanisation diffuse, mais un secteur déjà urbanisé »<sup>385</sup>.



Figure 156 : vue aérienne du lieu-dit La Châtterie à Marcey-les-Grèves

**MISE À JOUR 2023** : en 2022, la même cour d'appel a qualifié de SDU un secteur qui « comprend une trentaine de maisons, disposées en arc autour d'une zone d'activité qui la jouxte à l'ouest, laquelle est également en continuité d'une petite zone pavillonnaire », l'ensemble étant « structuré autour de deux routes et comporte au surplus un restaurant et une carrosserie »<sup>386</sup>.

**MISE À JOUR 2023** : les critères n'étant pas cumulatifs, un secteur peut être qualifié de SDU même s'il ne présente pas un des éléments listés par l'article L.121-8, comme ici à propos d'un manque de densité : « le secteur du « Hameau aux Piquots » se caractérise par la présence d'environ soixante habitations, desservies par les réseaux publics, implantées de part et d'autre des routes dites du « Hameau aux Piquots » et de la « Chasse gaillard », ainsi que par l'existence, plus au nord, d'une exploitation agricole

385 CAA de Nantes, 06 mars 2020, n°19NT02933 (commune de Marcey-Les-Grèves).

386 CAA de Nantes, 22 juillet 2022, n°21NT02278 (PLUi du territoire d'Avranches-Mont-Saint-Michel).

[...]. Dans ces conditions, ce secteur [...] qui ne présente pas une densité suffisamment significative de constructions, compte tenu de son tissu urbain aéré, pour être regardé comme une agglomération ou un village au sens du premier alinéa de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, doit être regardé, pour son périmètre bâti, comme un secteur déjà urbanisé au sens du deuxième alinéa du même article »<sup>387</sup>.



Figure 157 : vue aérienne du hameau aux Piquots à Digosville

## LA NATURE ET LES CONDITIONS D'IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS ET DES INSTALLATIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE AUTORISÉES DANS LES SECTEURS DÉJÀ URBANISÉS

L'article L.121-8 prévoit que les « constructions et installations » qui peuvent être autorisées dans les Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) peuvent l'être « à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics ».

Il est important de préciser que les « installations » susceptibles d'être autorisées dans les SDU doivent, comme les « constructions », être uniquement nécessaires à l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et à l'implantation de services publics.

<sup>387</sup> CAA de Nantes, 17 mars 2023, n°21NT03418 (commune de Digosville).

## Les précisions apportées par la doctrine

Dans le « FLASH DGALN n°05-2020 »<sup>388</sup>, la DGALN précise que « l'intention du législateur était de réserver la possibilité de construire dans les SDU aux logements et aux services publics » et que « l'emploi de la formulation « à des fins exclusives » confirme cette intention et doit être comprise comme excluant la possibilité d'autoriser des destinations autres que celles limitativement énumérées par le texte ».

La DGALN ajoute qu'il « n'est donc pas possible d'autoriser dans des SDU des constructions mixtes même destinées majoritairement à du logement ou de l'hébergement ».

Il apparaît par ailleurs que « la catégorie de destination « habitation » prévue au 2° de l'article R.151-27 du Code de l'urbanisme comprend les deux sous-destinations « logement » et « hébergement » » et que « la catégorie de destination « commerce et activités de service » prévue au 3° de l'article R.151-27 du Code de l'urbanisme comprend notamment les sous-destinations « hôtels » et « autres hébergements touristiques » ».

Ainsi, « la notion d'hébergement mentionnée au deuxième alinéa de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme n'étant pas assortie de précisions relatives aux caractéristiques de cet hébergement, elle peut correspondre à la catégorie de destination « habitation » comme à la catégorie « commerce et activités de service » mentionnées ci-avant, qui utilisent toutes deux la notion d'hébergement ».

Pour la DGALN, « dans ces conditions, il peut être considéré que l'hébergement au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme inclut les activités hôtelières ».

Cette position est renforcée par le fait que le rapporteur du texte, le député R. Logier, précisa lors de son [examen](#) par la Commission mixte paritaire, « que les constructions et installations pouvant être autorisées dans les Secteurs Déjà Urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU doivent contribuer à améliorer l'offre non plus seulement de logement, mais de logement ou d'hébergement », ce qui « ouvre donc la porte à d'éventuelles activités hôtelières ».

## DES CONSTRUCTIONS ET DES INSTALLATIONS QUI NE DOIVENT PAS ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DES SECTEURS DÉJÀ URBANISÉS

L'article L.121-8 prévoit que les constructions et les installations qui peuvent être autorisées dans les Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) ne doivent pas avoir pour « effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ».

---

388 Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, « Foire aux questions sur les dispositions de la loi ELAN modifiant la Loi littoral », Flash DGALN, n°05-2020, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire et ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 13 p.



L'obligation de ne pas étendre le périmètre bâti des Secteurs Déjà Urbanisés traduit juridiquement l'idée d'autoriser le comblement des « dents creuses » dans les hameaux littoraux, réclamée par des associations de propriétaires et certains élus depuis le revirement de jurisprudence<sup>389</sup> de 2013 qui avait interdit cette possibilité.

### Les précisions apportées par la jurisprudence

Comme l'a justement précisé le TA de Rennes, ces nouvelles dispositions « ne permettent que la densification de Secteurs Déjà Urbanisés » et ne peuvent pas par exemple « permettre la réalisation de l'extension de l'urbanisation envisagée par la société Centrale Photovoltaïque de Fouesnant », qui consistait à implanter une centrale photovoltaïque au sol d'une superficie totale de 4,6 hectares<sup>390</sup>.



Figure 158 : vue aérienne sur le projet d'extension de la centrale photovoltaïque à Fouesnant

De la même manière, la CAA de Nantes a considéré que la création d'un lotissement de 35 lots, « aurait pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant et d'en modifier de manière significative les caractéristiques, en méconnaissance des dispositions » de l'article L.121-8 issues de la loi ELAN<sup>391</sup>.

389 CAA de Nantes, 11 octobre 2013, n°12NT01355 (commune de Landéda).

390 TA de Rennes, 03 juillet 2020, n°1902510 (commune de Fouesnant).

391 CAA de Nantes, 17 juillet 2020, n°19NT04244 (commune de Poilley).



Figure 159 : vue aérienne de Poilley

**MISE À JOUR 2023** : plusieurs décisions récentes confirment sans ambiguïté que seuls sont autorisés les projets visant à combler les « dents creuses », c'est-à-dire situés à l'intérieur de l'enveloppe bâtie du SDU :

- CAA de Marseille : « Toutefois, à supposer même que ce secteur puisse être regardé comme un secteur déjà urbanisé, il ressort, en tout état de cause [...] que les parcelles cadastrées sections I 238, I 239 et I 636 sont situées non pas à l'intérieur d'un périmètre bâti existant mais en périphérie de celui-ci, à l'orée d'une vaste zone naturelle. Par suite, dès lors que la construction projetée aurait pour effet d'étendre le périmètre bâti existant, M. A. n'est [...] pas fondé à se prévaloir des dispositions précitées (l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme) »<sup>392</sup>
- CAA de Marseille : « le terrain d'assiette du projet, qui se situe en bordure du lieu-dit Pascialella, s'ouvre au Nord-Ouest sur un vaste espace boisé vierge de toute construction. La construction projetée, qui, contrairement à ce que soutient le requérant, ne se situe pas au sein d'une dent creuse aurait donc nécessairement pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant du lieu-dit Pascialella. Dès lors, cette construction, qui ne remplit pas les conditions prévues par les dispositions transitoires du III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 précitées, ne pouvait être autorisée sur le fondement de ces dispositions »<sup>393</sup>
- CAA de Nantes : « Il ressort toutefois des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux est localisé, non pas à l'intérieur du périmètre bâti existant du « Hameau aux Piquots », mais en dehors de celui-ci, à plus de quarante mètres de la

<sup>392</sup> CAA de Marseille, 5 décembre 2022, n° 21MA00005 (commune de Bonifacio).

<sup>393</sup> CAA de Marseille, 9 janvier 2023, n°21MA01177 (commune de Porto-Vecchio).

construction la plus proche. La réalisation d'un tel projet aura, dès lors, pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant »<sup>394</sup>



Figure 160: vue aérienne de Disgosville. Projet non admis car situé en dehors du périmètre bâti, à plus de 40 m.

## LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME DANS LES SDU

Le dernier alinéa de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme modifié par la loi ELAN énonce que « l'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature des paysages et des sites » et ajoute qu'elle « est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ».

Les autorisations d'urbanisme visées par ces dispositions sont les permis (de construire et d'aménager) et les déclarations préalables susceptibles d'être délivrés par les maires des communes dont les documents d'urbanisme (PLU ou PLUi) ont délimité les Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) identifiés préalablement par le SCoT qui couvre leur territoire.

Une autorisation d'urbanisme délivrée sans l'avis de la CDNPS est donc logiquement censurée : « il est constant que la commune de Disgosville n'a pas obtenu, ni même d'ailleurs sollicité, préalablement à la délivrance du permis de construire contesté, l'accord du préfet de la Manche, pris après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, alors que le « Hameau aux Piquots » n'était pas identifié comme un secteur déjà urbanisé dans le schéma de cohérence territoriale du Pays du Cotentin dans sa version alors en vigueur. Par suite, le maire de Digosville ne pouvait pas, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, délivrer à M. et Mme C. un permis de construire [...] »<sup>395</sup>.

394 CAA de Nantes, 17 mars 2023, n°21NT03418 (commune de Disgosville).

395 CAA de Nantes, 17 mars 2023, n°21NT03418 (commune de Disgosville).



## 4. Les secteurs qui ne peuvent ni être densifiés ni être étendus

Comme l'a rappelé le Conseil d'État en avril 2020, en adoptant les dispositions qui figurent désormais à l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral »<sup>396</sup>.

En effet, sur le territoire de ces communes, « sous réserve des exceptions qu'elles prévoient, notamment pour les activités agricoles », les constructions peuvent uniquement « être autorisées en continuité avec les agglomérations et villages existants »<sup>397</sup> et au sein des secteurs déjà urbanisés.

Le Conseil d'État a ainsi confirmé<sup>398</sup> l'annulation par la CAA de Nantes<sup>399</sup> de plusieurs zones 1AUe et 1Auer affectées au camping-caravaning sur parcelle privative au motif qu'elles étaient situées dans des secteurs à dominante agricole ou naturelle et non en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

Le PLU en cause autorisait dans ces zones l'installation d'habitations légères de loisirs (HLL) de 46 m<sup>2</sup> maximum, de caravanes, de tentes, d'abris sanitaires de 6 m<sup>2</sup> et permettait l'extension des constructions existantes dans la limite de 30 % de leur surface.

---

396 CE, 3 avril 2020, n° 419139 (commune de l'Île-de-Batz).

397 CE, 21 juin 2018, n° 416564 (commune de l'Île d'Houat).

398 CE, 16 décembre 2016, n° 389079 (commune de Pénestin).

399 CAA de Nantes, 2 février 2015, n° 13NT01736 (commune de Pénestin).



Figure 161 : vue aérienne de Pénestin



Figure 162 : vue aérienne de Pénestin

Le Conseil d'État a également considéré « qu'en estimant que le lieu-dit Kerdréal ne se caractérisait pas par une densité significative des constructions et que la parcelle en cause était située **dans une zone d'urbanisation diffuse** éloignée des agglomérations et villages existants dans laquelle toute construction nouvelle serait contraire aux dispositions » de l'actuel article L.121-8 du Code de l'urbanisme, « la cour administrative d'appel de Nantes s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier exempte de dénaturation »<sup>400</sup>.



Figure 163 : vue aérienne du lieu-dit Kerdréal à Plouhinec

La CAA de Nantes a également considéré qu'un terrain « situé au sein du lieu-dit « Ramonette » dans un secteur comportant moins d'une dizaine de constructions » et qui « est nettement séparé des lieux-dits Bordilla et Port Halan, à l'Ouest, par une voie communale et un vaste espace à dominante naturelle et boisée et, au Sud, par la même voie qui se prolonge et délimite un secteur peu dense qui ne comprend que quelques constructions éparses sur de grandes parcelles », se situe « dans une zone d'urbanisation diffuse éloignée de toute agglomération ou village existant »<sup>401</sup>.

De la même manière, un terrain qui « est inclus dans un secteur comportant, dans un rayon de 200 mètres, une trentaine de constructions » qui sont « implantées sur un seul rang de part et d'autre d'une route » n'est « pas situé dans une zone présentant une densité significative de constructions »<sup>402</sup>.

400 CE, 3 octobre 2016, n°391750 (commune de Plouhinec).

401 CAA de Nantes, 19 juin 2020, n°19NT02934 (commune de Palais).

402 CAA de Nantes, 19 juin 2020, n°19NT03312 (commune de Locquirec).





Figure 164 : vue aérienne du Palais



Figure 165 : vue aérienne de Locquirec

## 5. Entre conformité et compatibilité, les rapports (complexes) entre Loi littoral, SCoT, PLU et autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol

Après avoir réaffirmé en mars 2017 dans sa décision dite « Savoie Lac Investissements » que « l'exigence de continuité » prévue par l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, était « directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol »<sup>403</sup> (6.3), le Conseil d'État est venu redéfinir en septembre 2020, dans une décision dite « commune du Lavandou »<sup>404</sup>, le rapport entre ces dispositions, les SCoT et les PLU (6.2).

Entre ces deux décisions, le législateur a quant à lui renforcé le rôle du SCoT en matière de mise en œuvre de la Loi littoral, en complétant les dispositions de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme à l'occasion du vote de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018 (6.1).

### 5.1. Le nouveau rôle du SCoT en matière mise en œuvre de la Loi littoral

Le premier alinéa de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme énonce que les dispositions du chapitre 1er du titre II du livre I du Code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et la protection du littoral, qui comprend les articles L.121-1 à 51, « sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement ».

L'article 42 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN a ajouté deux phrases à l'article L.121-3, qui énoncent que « **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** » et « **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** ».

---

403 CE, 31 mars 2017, n°392186 (commune de Talloires, décision dite « Savoie Lac Investissements »).

404 CE, 28 septembre 2020, n°423087 (commune du Lavandou).

Le SCoT s'est donc vu confier depuis 2018 un double rôle par le législateur en matière d'application des dispositions du Code de l'urbanisme issues de la Loi littoral :

- il doit préciser « 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 » des articles L.121-1 à 50 du Code de l'urbanisme
- il doit déterminer « les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L.121-8 » et en définir la localisation

## **LE RÔLE DU SCoT EN MATIÈRE DE PRÉCISION DES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL**

L'exposé des motifs de l'amendement qui a introduit ces dispositions dans la loi ELAN précise que l'objectif de cette initiative est de renforcer « la portée des documents d'urbanisme dans la mise en œuvre de la Loi littoral », qui « seront facteurs d'une approche d'ensemble et concertée de la stratégie de développement d'un territoire »<sup>405</sup>.

Il est important de souligner que l'amendement adopté prévoyait initialement que le SCoT « peut », en tenant compte des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, préciser les modalités d'application des dispositions de la Loi littoral, avant d'être modifié par un autre amendement qui a supprimé le mot « peut » afin d'établir un dispositif « impératif »<sup>406</sup>.

Pour la doctrine, « la rédaction de cet alinéa ne laisse planer aucun doute : le SCoT a désormais l'obligation de fixer sur son territoire les modalités d'application de la Loi littoral »<sup>407</sup>, ce qui était déjà le cas pour les « coupures d'urbanisation », prévues à l'article L.121-22 du Code de l'urbanisme.

Si cette obligation semble être pertinente en matière d'identification des agglomérations, des villages et des secteurs déjà urbanisés (article L.121-8 ; voir point suivant) la délimitation des espaces proches du rivage (article L.121-13), des coupures d'urbanisation (article L.121-22) et des espaces remarquables (L.121-23), elle semble inadaptée à la problématique de la bande littorale dite des cent mètres et des différentes dérogations que la Loi littoral prévoit à ses propres dispositions (articles L.121-4, 5, 10, 11, 12, 17 et 25)...

---

405 Amendement [n°CE2235](#), déposé le mercredi 9 mai 2018.

406 Amendement [n°1236](#), déposé le 25 mai 2018.

407 V. Le Grand, « Le littoral : un nouvel espace de liberté (de construire) ? », Le Moniteur, mars 2019, p.40.



## LE RÔLE DU SCOT EN MATIÈRE DE DÉLIMITATION ET DE DÉTERMINATION DES CRITÈRES D'IDENTIFICATION DES VILLAGES, AGGLOMÉRATIONS ET AUTRES SECTEURS DÉJÀ URBANISÉS

La dernière phrase de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme introduit par la loi ELAN prévoit 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 ».

L'article L.121-8 ajoute que les « secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages » doivent être « identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme ».

Bien que l'identification et la délimitation des agglomérations et des villages ne soit pas explicitement évoquée par les articles L.121-3 et 8, la répartition des rôles entre SCoT et PLU retenue pour les Secteurs Déjà Urbanisés semble pouvoir être retenue pour les agglomérations et les villages : le SCoT identifie et le PLU délimite à la parcelle.

Concernant les critères d'identification des agglomérations, des villages et des Secteurs Déjà Urbanisés que les SCoT doivent définir, là encore la situation entre ces différentes catégories d'espaces diffère, car l'article L.121-8 pose uniquement des critères pour les SDU.

Cet article énonce ainsi que les « 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 ».

Il n'existe rien de tel pour les agglomérations et les villages au niveau législatif et le Conseil d'État a explicitement rappelé en 2019 que sur cette question des critères d'identification qu'il convenait « seulement de rechercher si la construction projetée se trouvait en continuité avec une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, indépendamment des circonstances de droit ou de fait à l'origine de l'implantation des constructions dans la zone considérée »<sup>408</sup>.

---

408 CE, 1<sup>er</sup> juillet 2019, n° 423400 (commune d'Urrugne).

## 5.2. Le nouveau rôle du SCoT dans l'appréciation du respect de la Loi littoral par un PLU

Dans sa décision du 28 septembre 2020 dite « commune du Lavandou », le Conseil d'État a considéré que « **dans le cas où le territoire concerné est couvert par un SCoT, la compatibilité d'un PLU « avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral » issues de la Loi littoral, « s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières »**<sup>409</sup>.

Le président du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel considère que cette décision « invite aujourd'hui à penser différemment les rapports normatifs entre le PLU attaqué, les documents intercalaires et la Loi littoral »<sup>410</sup>.

### L'ABANDON DE L'APPROCHE DU SCOT « OBSTACLE »

Depuis 2018<sup>411</sup>, la CAA de Nantes, imitée peu après par la CAA de Lyon<sup>412</sup>, considérait que « lorsque le territoire d'une commune, soumise aux dispositions particulières au littoral, est couvert par un SCoT mettant en œuvre ces dispositions, celui-ci **fait obstacle** à une application directe au PLU des dispositions législatives particulières au littoral, la compatibilité du PLU devant être appréciée au regard des seules orientations du SCoT ».

La CAA de Nantes ajoutait « que, toutefois, ce principe ne fait pas obstacle, le cas échéant, à la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir par le moyen de l'exception d'illégalité, les dispositions législatives particulières au littoral sur les orientations générales du SCoT »<sup>413</sup>.

---

409 CE, 28 septembre 2020, n° 423087 (commune du Lavandou). Voir Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme, n° 6/20, p. 421.

410 M. Revert, « La deuxième mort de l'arrêt Commune de Porto-Vecchio », Revue de droit immobilier, novembre 2020, p. 628.

411 CAA de Nantes, 14 mars 2018, n° 16NT01335 (commune de Ploemeur).

412 CAA de Lyon, 25 août 2020, n° 19LY03215 (commune de Nevecelle).

413 Voir également CAA de Nantes, 12 juin 2018, n° 17NT01374 (commune de Quiberon) ; 1er octobre 2018, n° 17NT02858 (commune de Champeaux) ; 22 octobre 2018, n° 17NT00612 (commune de Lannion) ; 7 juin 2019, n° 18NT00167 (commune de Saint-Jean-de-la-Rivière) ; 24 janvier 2020, n° 19NT01191 (commune de Louanec) ; 5 juin 2020, n° 19NT02369 (commune de Plouguerneau).

À une occasion, la cour a ainsi considéré que dès lors que les dispositions du DOG du SCoT du pays de Brest « autorisent des constructions en dehors des villages et agglomérations existants », c'est « à juste titre que le tribunal administratif a accueilli, par voie d'exception, le moyen tiré de l'illégalité du DOG »<sup>414</sup>, qui ne pouvait donc pas faire obstacle à une application directe au PLU de la Loi littoral.

Cette approche a posé problème à plusieurs reprises car en l'absence de mise en cause du SCoT par le moyen de l'exception d'illégalité, la CAA de Nantes a été conduite à valider certains zonages de PLU qui respectaient certes les orientations du SCoT qui couvrait la commune concernée, mais qui ne respectaient manifestement pas les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme issu de la Loi littoral et sa propre jurisprudence.

Ainsi, la CAA de Nantes a considéré qu'en ayant « fait droit aux conclusions d'annulation dont il était saisi en se fondant sur les dispositions de l'article » L.121-8 du Code de l'urbanisme, sans « se référer aux orientations du SCoT du Pays de Lorient », le Tribunal administratif de Rennes, « s'est fondé sur des moyens inopérants dès lors que le SCoT du Pays de Lorient mettait en oeuvre les dispositions particulières au littoral et que le tribunal n'était saisi d'aucune exception d'illégalité de ses dispositions ».

En confrontant le PLU aux seules dispositions du SCoT, la CAA a ainsi considéré qu'une « zone 1AUi située au Sud-ouest de l'aéroport de Lann-Bihoué », destinée « à permettre, en continuité des installations aéroportuaires, le développement d'une zone d'activités en lien avec l'activité aéroportuaire » était « compatible avec les orientations » du SCoT, alors que les rares constructions présentes ne constituent ni une agglomération ni un village existant et n'étaient d'ailleurs pas identifiées comme telles par le SCoT.

Le Tribunal administratif de Rennes avait de ce fait eu raison de considérer qu'il ressortait « du règlement graphique que la zone 1Aua litigieuse est caractérisée par une urbanisation diffuse qui ne se situe pas en continuité avec une zone urbanisée caractérisée par une densité significative des constructions » et que « dans ces conditions, en créant une zone 1Aua qui autorise la réalisation de nouvelles constructions, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu les dispositions » de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme<sup>415</sup>.

---

414 CAA de Nantes, 29 août 2019, n°18NT02494 (commune de Crozon).

415 TA de Rennes, 26 février 2016, n°1303310 (commune de Ploemeur).





Figure 166 : vue aérienne de l'aéroport à Ploemeur

## **LA MISE EN ŒUVRE PAR LA CAA DE NANTES DE LA NOUVELLE APPROCHE ISSUE DE LA DÉCISION DITE « COMMUNE DU LAVANDOU »**

Dans un arrêt du 6 octobre 2020, la CAA de Nantes a repris l'approche définie par le Conseil d'État dans sa décision dite « commune du Lavandou » du 28 septembre de la même année et a apprécié la compatibilité du PLU de la commune de Trébeurden, non pas au regard des seules orientations du SCoT du Trégor comme elle le faisait depuis 2018, mais en s'appuyant sur les dispositions de la Loi littoral et sur celles du SCoT.

Ainsi, la cour a considéré que les dispositions du PLU de Trébeurden autorisant « en zone naturelle, la construction d'annexes séparées des bâtiments existants, y compris en dehors des zones urbanisées ou en discontinuité avec les zones urbanisées », sont « incompatibles avec le SCoT du Trégor et avec les dispositions de l'article L 121-8 du Code de l'urbanisme ».

Elle a également considéré que le classement en zone NT d'une parcelle n'est « pas incompatible avec le DOO du SCoT du Trégor, ni ne méconnaît les dispositions des articles L.121-23, L.121-24 et R.121-5 du Code de l'urbanisme »<sup>416</sup> eux-mêmes issus de la Loi littoral et de ses décrets d'application.

Contrairement à sa jurisprudence récente initiée par l'arrêt dit « commune de Ploemeur », la CAA de Nantes ne considère donc plus que le SCoT fait « obstacle » à l'application de la Loi littoral, mais apprécie la légalité du PLU au regard de ces dispositions législatives, en tenant compte du SCoT.

<sup>416</sup> CAA de Nantes, 6 octobre 2020, n°19NT04731 (commune de Trébeurden).

## L'ABANDON D'UNE PARTIE DE L'APPROCHE INSPIRÉE PAR LA JURISPRUDENCE DITE « SOCIÉTÉ LES CASUCCIE »

À l'inverse des CAA de Nantes et de Lyon, la CAA de Marseille considérait depuis 2017<sup>417</sup> que les auteurs des PLU devaient « s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration de ces documents sont compatibles, lorsque le territoire de la commune est couvert par un SCoT, avec les éventuelles prescriptions édictées par ce SCoT, sous réserve que les dispositions que ce schéma comporte sur les modalités d'application » de la Loi littoral, « soient, à la date d'approbation du PLU, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions ou dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières, notamment, au littoral »<sup>418</sup>.

Ainsi, « en l'absence de dispositions suffisamment précises dans le SCoT sur la mise en œuvre » de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, la CAA de Marseille a considéré que « c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la légalité du plan local d'urbanisme en ce qui concerne la création des secteurs UD7 et N7 devait être appréciée directement au regard »<sup>419</sup> des dispositions de cet article.

Il est important de rappeler que l'approche retenue à cette occasion par la CAA de Marseille pour apprécier le rapport de compatibilité entre un SCoT et la Loi littoral, s'inspire directement de celle mise en œuvre par le Conseil d'État pour apprécier la compatibilité des dispositions de Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) avec cette même loi.

En effet, dans sa décision dite « Société Les Casuccie », le Conseil d'État a considéré en 2010 que « dans le cas où le territoire de la commune est couvert par une DTA ou par un document en tenant lieu », la conformité d'un projet avec les dispositions des articles du Code de l'urbanisme issues de la Loi littoral « doit s'apprécier au regard des éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions » de ces articles « soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions »<sup>420</sup>.

Si cette jurisprudence reste applicable aux documents tels que le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC)<sup>421</sup>, les SAR en outre-mer<sup>422</sup> et certains SMVM<sup>423</sup>, avec la décision dite « Commune du Lavandou » du 28 septembre

---

417 CAA de Marseille, 20 juin 2017, n°16MA01136 et 16MA01137 (commune de Saint-Tropez).

418 CAA de Marseille, 12 juin 2018, n°16MA03735 et 16MA03792 (commune du Lavandou).

419 CAA de Marseille, 20 juin 2017, n°16MA01079 (commune de Saint-Tropez).

420 CE, 16 juillet 2010, n°313768 (commune de Porto-Vecchio).

421 CAA de Marseille, 7 septembre 2017, n°17MA02266 (commune de Cargèse).

422 Schéma Régional d'Aménagement. Voir CAA de Bordeaux, 11 juin 2020, n°18BX03224 (commune de Saint-André).

423 Schéma de Mise en Valeur de la Mer. Voir CAA de Nantes, 12 juin 2015, n°14NT01523 (commune de Paimpol).

2020, le Conseil d'État abandonne cette exigence de « précision », les dispositions du SCoT devant uniquement être « compatibles » avec celles de la Loi littoral.

Ainsi, « dans le cas où le territoire concerné est couvert par un SCoT », la compatibilité d'un PLU avec les dispositions de la Loi littoral, « s'apprécie en tenant compte des dispositions » de ce schéma « relatives à l'application des dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières »<sup>424</sup>.

Ce considérant de principe est depuis lors régulièrement repris par le juge administratif<sup>425</sup>.

La fin de cette exigence de « précision » s'explique par le fait que le rapport de « compatibilité » entre le SCoT et la Loi littoral prévu par l'article L.131-1 du Code de l'urbanisme, exige uniquement de la part des auteurs du SCoT de ne pas faire obstacle à la mise en œuvre de la norme supérieure et non d'en définir précisément toutes les modalités d'application.

### **5.3. Le nouveau rôle du SCoT dans l'appréciation du respect de la Loi littoral par une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol**

En reprenant les termes de la décision dite « Savoie Lac Investissements » de mars 2017, dans sa décision dite « commune du Lavandou » de septembre 2020, **le Conseil d'État a une nouvelle fois confirmé que les dispositions de la Loi littoral demeuraient directement opposables aux autorisations d'occupation et d'utilisation du sol, telles que les permis de construire et d'aménager.**

Ces deux décisions énoncent ainsi qu'il « appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral »<sup>426</sup>.

Avec la loi ELAN et le nouveau rôle confié au SCOT, ce principe n'a pas été remis en cause (malgré un débat parlementaire à ce sujet, voir infra), mais désormais il revient également au juge d'apprécier la légalité d'une autorisation d'occupation et d'utilisation du sol au regard des précisions apportées par un SCOT, sous réserve bien sûr que celles-ci soient à la fois précises et compatibles avec la loi.

---

424 CE, 28 septembre 2020, n°423087 (commune du Lavandou).

425 Par exemple : CAA de Marseille, 13 avril 2021, n° 19MA01948 (commune de Barcarès) - CAA de Marseille, 15 juin 2021, n° 19MA01570 (commune de Vias) - CAA de Nantes, 20 juillet 2021, n° 20NT02592 (commune de Trélévern) - CAA de Nantes, 22 juillet 2022, n° 21NT02275 (PLUi du territoire d'Avranches-Mont-Saint-Michel) - CAA de Nantes, 22 novembre 2022, n° 21NT02543 (commune de Larmor-Baden).

426 CE, 31 mars 2017, n°392186 (commune de Talloires) et 28 septembre 2020, n°423087 (commune du Lavandou).



## UNE OPPOSABILITÉ DIRECTE DE LA LOI AUX AUTORISATIONS D'OCCUPATION ET D'UTILISATION DU SOL RECONNUE DÈS 1994

En vertu d'une jurisprudence constante, le juge administratif considère depuis plus de vingt-cinq ans que les dispositions de l'ancien article L.146-4 du Code de l'urbanisme, qui figurent désormais aux articles L.121-8, 13, 16 et 17 du même code, « sont directement applicables aux autorisations individuelles d'urbanisme telle que les permis de construire »<sup>427</sup>, les certificats d'urbanisme<sup>428</sup>, les déclarations préalables<sup>429</sup>, les permis d'aménager<sup>430</sup>, les délibérations approuvant le programme des équipements publics d'une ZAC<sup>431</sup>, les arrêtés préfectoraux portant déclaration d'utilité publique et les arrêtés de cessibilité<sup>432</sup>.

Cela implique également que le classement d'un terrain par un document local d'urbanisme approuvé après le vote de la Loi littoral est « sans influence sur l'appréciation de la légalité » d'un permis de construire au regard des dispositions de l'actuel article L.121-8<sup>433</sup>.

Le caractère directement applicable des dispositions de la Loi littoral se fonde sur les dispositions du dernier alinéa de l'ancien article L.146-1 du Code de l'urbanisme, qui figurent désormais au premier alinéa de l'article L.121-3 du même code.

L'article L.121-3 du Code de l'urbanisme énonce que les dispositions des articles L.121-1 et suivants issues de la Loi littoral 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 », ainsi qu'aux « installations classées pour la protection de l'environnement ».

En se fondant sur ces dispositions, le Conseil d'État a rappelé en 2001 qu'il appartenait « à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol », de s'assurer « sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral »<sup>434</sup>.

---

427 CE, 29 juillet 1994, n° 85532 (commune de Frontignan).

428 Voir notamment CAA de Nantes, 16 mars 2018, n° 16NT02228 (Moëlan-sur-Mer).

429 Voir notamment CAA de Nantes, 4 juin 2019, n° 18NT01274 (commune de Locquirec).

430 Voir notamment CAA de Bordeaux, 29 août 2019, n° 17BX03536 (commune de Biarritz).

431 Voir notamment CAA de Nantes, 11 janvier 2019, n° 17NT03556 (commune de Brest).

432 Voir notamment CAA de Nantes, 23 juin 2009, n° 08NT01439 (commune de Criqueboëuf).

433 CE, 15 octobre 1999, n° 198578 (commune de Logonna-Daoulas).

434 CE, 29 juin 2001, n° 208015 (commune d'Olmeto).

## L'INTERMÈDE OUVERT PAR LA DÉCISION DITE « COMMUNE DE PORTO-VECCHIO » DE 2015

Dans sa décision du 9 novembre 2015 dite « commune de Porto-Vecchio », le Conseil d'État a pu sembler faire évoluer cette approche, ce qui a conduit certains commentateurs à penser que le juge avait limité l'applicabilité directe des dispositions du Code de l'urbanisme issues de la Loi littoral aux autorisations d'occupation et d'utilisation du sol.

Le Conseil d'État a en effet considéré à cette occasion **qu'en « l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable**, il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol », de « s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet » avec les dispositions issues de la Loi littoral ou avec les prescriptions d'une directive territoriale d'aménagement (DTA) qui préciserait ces dispositions législatives.

Ainsi, pour certains commentateurs, « ce n'est qu'en l'absence de document local d'urbanisme applicable, soit que ce document n'ait jamais été élaboré, soit qu'il ait été annulé, soit qu'il doive être écarté en raison notamment de son incompatibilité avec la Loi littoral, que le contrôle de légalité des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol doit s'exercer en confrontant directement les projets à la Loi littoral »<sup>435</sup>.

En interprétant a contrario ce passage de la décision dite « commune de Porto-Vecchio », ceux-ci ont donc « cru pouvoir déceler dans cette décision la marque d'un inflexionnement de la jurisprudence du Conseil d'État », qui va toutefois leur donner tort quelques mois plus tard.

La réaffirmation de l'opposabilité directe des dispositions de l'article L 121-8 aux autorisations d'occupation du sol par la décision « Savoie Lac Investissements »

En 2017, dans un arrêt de Section publié au recueil Lebon qui « constitue certainement un grand arrêt du droit de l'urbanisme »<sup>436</sup>, le Conseil d'État a rappelé que :

- « eu égard d'une part, au seul rapport de compatibilité » prévu par les articles L.131-1, 4 et 7 du Code de l'urbanisme « entre les documents d'urbanisme » (SCoT, PLU et cartes communales) et « entre ces documents et les règles spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral »
- et, d'autre part, au rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et ces mêmes règles
- la circonstance qu'une telle décision respecte les prescriptions du PLU ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables des articles L.121-1 et suivants de ce code

---

435 G. Odinet et S. Roussel, « Loi littoral : gare aux a contrario », AJDA, 2017, p.985.

436 J. Trémeau, BJDU, 4/2017, p.226.

Il résulte en effet des termes de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme, « qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol », de « s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de « l'exigence de continuité » prévue par l'article L.121-8, qui est « directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, l'autorité administrative qui se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans une commune littorale doit vérifier, si, à la date à laquelle elle statue, l'opération envisagée est réalisée « en continuité avec les agglomérations et villages existants », et ce alors même que le PLU, en compatibilité avec les orientations des SCoT et des schémas de secteur ou, en l'absence de ces schémas, avec les dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme [...], aurait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette »<sup>437</sup>.

Il est important d'ajouter que cette opposabilité directe des dispositions de la Loi littoral qui sont intégrées au Code de l'urbanisme, n'a pas été remise en cause par le législateur lors de la modification de cette dernière par la loi ELAN en novembre 2018.

Lors de l'examen de ce projet de loi, la commission des Affaires économiques de l'Assemblée Nationale a en effet rejeté un amendement qui prévoyait que les dispositions des articles L.121-8 à 20 « s'appliquent aux documents d'urbanisme » et « s'appliquent directement aux autorisations d'urbanisme seulement lorsqu'un plan local d'urbanisme n'est pas applicable »<sup>438</sup>.

Lors de la discussion de cet amendement, le rapporteur du texte, le député R. Logier, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement et a précisé que « cette opposabilité directe est, selon moi, la condition même de l'effectivité des dispositions contenues dans la Loi littoral ».

Le Secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des Territoires de l'époque, J. Denormandie, qui a lui aussi émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, a ajouté que « l'opposabilité directe doit être maintenue » et que « la Loi littoral doit prévaloir face à un PLU ou un SCoT qui ne respecteraient pas certaines de ses dispositions »<sup>439</sup>.

---

437 CE, 31 mars 2017, n°392186 (commune de Talloires, décision dite « Savoie Lac Investissements »).

438 Amendement [n°CE1962](#), déposé le mercredi 9 mai 2018.

439 In Richard Lioger et Christelle Dubos, « Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique », n°971, Assemblée nationale, 2018, p. 206.



## LA PRISE EN COMPTE DE LA LOI LITTORAL ET DES DISPOSITIONS DES SCOT « ELANISÉ » DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DE LA CONFORMITÉ DES AUTORISATIONS D'OCCUPATION OU D'UTILISATION DU SOL

**MISE À JOUR 2023** : l'opposabilité directe des dispositions de la Loi littoral aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol n'étant pas remise en cause, se posait quand même la question du rôle des SCOT depuis la loi ELAN.

Dans l'esprit de la loi, et au gré des affaires qui lui ont été soumises, le juge administratif a naturellement fait évoluer sa jurisprudence.

Tout d'abord le juge des référés du Tribunal administratif de Rennes a prononcé la suspension d'un permis de construire au motif que le terrain d'assiette du projet se situait dans un secteur qui n'était pas qualifié d'agglomération, de village ou de Secteur Déjà Urbanisé par le SCoT du pays de Brest, modifié afin de prendre en compte les évolutions introduites par la loi ELAN.

La CAA de Nantes a confirmé la suspension prononcée par le TA de Rennes en rappelant que « le SCoT du Pays de Brest, dans sa version approuvée le 22 octobre 2019, n'a pas repéré le lieu-dit Ker-ar-Moal, dans lequel se trouve le terrain d'assiette du projet de M. C. à Landéda, comme une agglomération, un village ou un autre secteur déjà urbanisé au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme ».



Figure 167 : vue aérienne du lieu-dit Ker-ar-Moal à Landéda

Pour la CAA comme pour le Tribunal administratif, « dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, **au vu des orientations du SCoT du Pays de Brest qui précise les modalités d'application des dispositions du chapitre du Code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à la protection du littoral**, détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et en définit la localisation, est propre, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué par le préfet et de nature à justifier la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 décembre 2019 par lequel le maire de Landéda a délivré à M. C. un permis de construire »<sup>440</sup>.

Le TA de Rennes et la CAA de Nantes ont adopté dans cette affaire l'approche retenue par le Conseil d'État quelques jours plus tard et qui consiste à se fonder sur les dispositions de la Loi littoral et sur les orientations du SCoT pour apprécier la légalité d'un PLU, sauf qu'ils l'ont fait dans le cadre de l'examen d'un permis de construire.

Le choix du juge de faire référence aux dispositions « de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, au vu des orientations du SCoT du Pays de Brest », s'explique par le fait que le SCoT s'est vu confier un rôle particulier dans la mise en œuvre de cet article depuis le vote de la loi ELAN. Cette interprétation était défendue par une importante partie de la doctrine, qui considérait notamment qu'il « n'y aurait aucune cohérence à inviter les SCoT à préciser les modalités d'application de la Loi littoral, à livrer une définition des agglomérations, des villages et des secteurs urbanisés puis à en définir la localisation si, au niveau du permis de construire, la Loi littoral est toujours appliquée directement »<sup>441</sup>.

L'approche retenue par la CAA de Nantes a été confirmée par le Conseil d'État dans un arrêt du 9 juin 2021 en affirmant « qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol de s'assurer [...] de la conformité du projet avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral, notamment celles de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme [...]. À ce titre, l'autorité administrative s'assure de la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec l'article L.121-8 de ce code compte tenu des dispositions du schéma de cohérence territoriale applicable, déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral »<sup>442</sup>.

---

440 CAA de Nantes, 21 septembre 2020, n°20NT02667 (commune de Landéda).

441 L. Prieur et R. Léost, « Le schéma de cohérence territorial et la Loi littoral depuis la loi Élan », JCP/La semaine juridique-Édition Administrations et Collectivités Territoriales, n°40, 5 octobre 2020, p. 30.

442 CE, 9 juillet 2021, n°445118 (commune de Landéda).

Ce principe était d'ailleurs déjà admis par le Conseil d'État à propos d'un autre article du Code de l'urbanisme issu de la Loi littoral. Dans une décision du 11 mars 2020, il avait en effet considéré que, dans le cadre de l'examen d'un permis de construire, dès lors qu'un SCoT comporte des dispositions 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 s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné »<sup>443</sup>.

### **La nécessaire prise en compte du SCoT pour apprécier la conformité d'un projet à la Loi littoral.**

Dans le cadre du contentieux lié au projet de lotissement à Kerpape (Ploemeur), le Conseil d'État est même allé plus loin en 2023 puisqu'il a affirmé que le juge « **devait tenir compte** » des dispositions du SCoT ou, s'il « entendait les écarter comme n'étant pas suffisamment précises ou comme étant incompatibles avec les dispositions particulières au littoral, devait le justifier de manière explicite », et ce nonobstant le fait que le moyen était soulevé par une association dont le recours était irrecevable et n'avait donc pas à être étudié<sup>444</sup>.

---

443 CE, 11 mars 2020, n°419861 (commune de La Seyne-sur-Mer).

444 CE, 21 avril 2023, n°456788 (commune de Ploemeur).



**DREAL Bretagne, janvier 2024**

Rédaction : Groupe de travail régional « Loi littoral »



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
BRETAGNE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

---