



**HAL**  
open science

# Du texte à la carte: contribution de la géographie à la traduction spatiale de la "loi Littoral". Application en Bretagne.

Céline Eymery

## ► To cite this version:

Céline Eymery. Du texte à la carte: contribution de la géographie à la traduction spatiale de la "loi Littoral". Application en Bretagne.. Sciences de l'Homme et Société. Université de Bretagne Occidentale (UBO), 2014. Français. NNT: . tel-01114773v1

**HAL Id: tel-01114773**

**<https://hal.science/tel-01114773v1>**

Submitted on 10 Feb 2015 (v1), last revised 22 Nov 2018 (v2)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

**THÈSE / UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE**

*sous le sceau de l'Université européenne de Bretagne*

pour obtenir le titre de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE**

*Mention : Géographie*

**École Doctorale des Sciences de la Mer**

présentée par

**Céline EYMERY**

Préparée à l'Institut Universitaire Européen de la Mer, Laboratoire Géomer, LETG UMR 6554 CNRS

## Du texte à la carte : contribution de la géographie à la traduction spatiale de la loi Littoral.

### Application en Bretagne.

**Thèse soutenue le 26 novembre 2014**

devant le jury composé de :

**Catherine BERSANI**

Inspectrice Générale Honoraire de l'Équipement, MEDDE / *Examinatrice*

**Louis BRIGAND**

Professeur, Université de Bretagne Occidentale / *Co-directeur de thèse*

**Philippe DEBOUDT**

Professeur, Université de Lille 1 / *Rapporteur*

**Lydie GOELDNER - GIANELLA**

Professeure, Université de Paris 1 / *Rapporteur*

**Catherine MEUR-FÉREC**

Professeure, Université de Bretagne Occidentale / *Co-directrice de thèse*

**Loïc PRIEUR**

Maître de conférences, Université de Paris-Sorbonne / *Examineur*

**Samuel ROBERT**

Chargé de recherches, Université d'Aix-Marseille II / *Examineur*



## **Résumé**

### **Du texte à la carte : contribution de la géographie à la traduction spatiale de la loi Littoral. Application en Bretagne.**

Cette thèse propose une contribution de la géographie à la traduction spatiale de la loi Littoral. Depuis de nombreuses années, le littoral est devenu un espace sous pression. La loi n° 86-2 du 03 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral est venue encadrer les usages du sol en bord de mer en autorisant le développement d'une urbanisation raisonnée tout en protégeant des espaces naturels. Afin de réglementer l'usage des espaces littoraux, par nature variés, cette « loi-cadre » a été volontairement conçue et rédigée avec des notions imprécises (*l'agglomération*, les *espaces proches du rivage*, les *coupures d'urbanisation*, etc.). Cette imprécision a fait et fait toujours l'objet de problèmes d'interprétation par les différents acteurs (les élus, les services de l'État, les propriétaires privés, etc.). L'esprit de la « loi Littoral » encourage à tenir compte des spécificités des territoires pour interpréter les notions de cette loi et les traduire dans les documents d'urbanisme. Dans ce contexte, la question de l'apport de la géographie dans l'interprétation de cette loi, notamment par la spatialisation de ces notions, se pose donc avec intérêt. L'hypothèse selon laquelle l'interprétation de la loi Littoral peut être éclairée par la « géographie juridique » est formulée. La thèse cherche à démontrer par des approches théoriques et méthodologiques que la géographie, au moyen de l'analyse spatiale et de la cartographie, permet d'apprécier ces notions en fonction des spécificités locales et des choix faits pour développer et préserver chaque territoire. Ainsi, l'utilisation de critères géographiques peut guider les acteurs vers une interprétation en adéquation avec la réalité des territoires. Dans cette optique, des outils et des méthodes de traitement de l'information spatiale sont utilisés à l'aide d'un système d'information géographique (SIG) pour cartographier des critères de géographie et tester différents seuils. La démonstration, mise en application sur des communes littorales bretonnes, met en avant que le choix des critères et des seuils dépend indéniablement du projet de territoire.

### **From Law to the map: contribution of geography to the spatial translation of the Coastal Law (Loi Littoral). Application in Brittany.**

This thesis proposes a contribution of geography to the spatial translation of the Coastal Law (Loi Littoral). For many years, the coast has become a space under pressure. Law No 86-2 of 3 January 1986 relating to coastal development, protection and enhancement was developed to regulate land uses on the seaside, thus allowing the development of a rational urbanisation while protecting natural areas. In order to regulate the usage of coastal areas, diverse in nature, this "framework law" was deliberately designed and written with imprecise notions (urban clusters, near-shore areas, gaps in urbanisation, etc.). This imprecision was and still is leading to problems of interpretation by different players (politicians, State services, private landowners, etc.). The spirit of the Coastal Law is to encourage the consideration of local specificities when interpreting the notions of this law and translating it into spatial planning documents. In this context, the question of the relevance of geography in the interpretation of the Coastal Law, including the spatial distribution of these notions, is therefore of interest. The assumption that the interpretation of the Coastal Law can be deepened by "legal geography" is thus formulated. The thesis seeks to demonstrate by theoretical and methodological approaches that geography, by means of spatial analysis and mapping, allows us to appreciate these notions on the basis of local conditions as well as the choices made to develop and preserve every land. Thus, the use of geographical criteria can guide stakeholders towards an interpretation in line with the reality of the territories. In this context, tools and methods for spatial information are used with the help of a geographic information system (GIS) to map the different criteria and test different thresholds. The demonstration, implemented on Breton coastal communities, highlights that the choice of criteria and thresholds is undeniably dependent of the territory's project.

\* \* \* \* \*

**Mots-clés** : loi Littoral, géographie, urbanisme, environnement, traduction spatiale, SIG, Bretagne.

**Keywords** : coastal Law, geography, urban planning, environment, spatial expression, GIS, Brittany.



## REMERCIEMENTS

---

La réalisation de cette thèse n'aurait pu être possible sans le soutien et le concours d'un grand nombre de personnes dont je tiens à remercier sincèrement.

Tout d'abord, j'adresse mes remerciements à mes co-directeurs de thèse, Catherine MEUR-FÉREC et Louis BRIGAND pour avoir accepté de diriger ce travail de recherche et m'avoir permis d'entreprendre cette thèse. Vos conseils judicieux et nos discussions ont concouru à me faire progresser dans mon travail et mes projets. Merci Catherine pour tes encouragements, ton soutien moral sans faille, tes nombreuses relectures, et bien évidemment pour tous tes précieux conseils. Merci Louis pour tous tes conseils qui ont enrichi aussi bien le fond que la forme de ma réflexion. Je vous remercie de m'avoir accompagné tout au long de ces années.

Je remercie également les membres du jury d'avoir accepté d'évaluer cette thèse : Lydie GOLDNER-GIANELLA et Philippe DEBOUDT, les rapporteurs ; ainsi que Catherine BERSANI Louis BRIGAND, Catherine MEUR-FÉREC, Loïc PRIEUR et Samuel ROBERT, les examinateurs.

Je désire exprimer mes sincères remerciements à Catherine BERSANI pour ses précieux conseils, son aide et ses encouragements. Les échanges que nous avons pu avoir ont joué un rôle déterminant dans la maturation de ce sujet de thèse. Je remercie également Alain MIOSSEC pour tous les conseils judicieux qu'il m'a notamment apportés à la fin du Doctorat.

Mes remerciements s'adressent bien évidemment à la Région Bretagne et la DREAL de Bretagne pour avoir contribué financièrement à la réalisation de ce travail de recherche. Je tiens à remercier tout particulièrement Rudy LERAY pour ses conseils avisés et sa contribution dans la mise en place d'un contrat d'étude pour une collaboration de recherche avec la DREAL de Bretagne.

Ensuite, mes remerciements s'adressent bien évidemment à Samuel ROBERT pour tous ses nombreux conseils et son aide dans l'élaboration des cartes de visibilité permettant d'apprécier les *espaces proches du rivage*, et pour m'avoir si bien reçu au laboratoire de recherche à Arles (DESMID - UMR ESPACE). J'en garde un excellent souvenir. Je remercie également David BROSSET pour m'avoir aidé dans la construction et l'application de la méthodologie dédiée aux espaces bâtis, pour ses encouragements et tous les bons moments passés ensemble.

De même, je tiens à remercier chaleureusement Loïc PRIEUR pour ses précieux conseils sur le droit du littoral, ses encouragements constants et d'avoir su m'orienter vers des pistes de recherche propices à la réflexion sur la place de l'approche juridique dans ce sujet. Dans le même esprit, je remercie sincèrement Iwan LE BERRE pour ces nombreuses relectures ainsi que pour tous les conseils qu'il m'a apportés durant la thèse, notamment en cartographie. Je lui en suis très reconnaissante. Mes remerciements s'adressent également à Annie CUDENNEC et Patrick POTTIER pour leurs conseils avisés dans la construction de cette thèse.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes interviewées et que j'ai eu la chance de rencontrer au cours de cette thèse. Je remercie tout particulièrement Gérard RUIZ de m'avoir permis d'assister aux réunions de travail dans le cadre de l'audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État en 2012.

Je remercie chaleureusement tous les relecteurs de la thèse, en particulier Julien GUERRERO, Leila HAVARD et Mathilde De CACQUERAY. Leurs conseils avisés m'ont aidé à améliorer la rédaction de cette thèse en géographie.

Je remercie également Adeline VIMONT et Margaux PINEL qui ont contribué à la réalisation de travaux de recherche dans le cadre de cette thèse durant leur stage de Master (Sciences de la mer et du littoral, UBO) réalisé au laboratoire Géomer (LETG-Brest Géomer UMR 6554 CNRS).

Mes remerciements vont aussi à l'ensemble des membres du laboratoire Géomer pour leur aide, leurs encouragements, et l'apport intellectuel qu'ils m'ont apporté. En particulier, je voudrai remercier Laurence DAVID pour ses conseils avisés en cartographie ainsi que Yuji KATO pour son aide précieuse dans la réalisation des derniers traitements cartographiques. Je tiens aussi à remercier tous mes collègues et amis de bureau pour leur soutien, leur bonne humeur et avec qui j'ai passé d'agréables moments et d'intenses discussions.

Enfin, sur une note plus personnelle, ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien de mes proches. Un immense merci à ma famille et à mes amis pour leur confiance, leur aide et leurs encouragements constants durant ces années de Doctorat. Surtout, je ne saurai trouver les mots pour remercier Antoine pour son soutien de tous les instants, sa patience et tous ses conseils. Merci de m'avoir redonné confiance dans les moments de doutes. Tu as toujours su insuffler le bonheur en l'absence duquel il n'est de sens.

*À Paul*



# SOMMAIRE

---

Remerciements.....	5
Sommaire .....	9
Introduction générale .....	15
<b>PARTIE I. CONTRIBUTION DE LA GÉOGRAPHIE À LA TRADUCTION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL : APPROCHES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES .....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE I. La loi Littoral, une loi interprétative qui s'apprécie au moyen d'approches géographiques.....</b>	<b>23</b>
I. La loi Littoral, historique et représentations .....	23
II. La loi Littoral, son esprit et sa lettre.....	31
III. L'utilisation de la géographie, dont la cartographie, par des praticiens de la loi Littoral .....	53
IV. Des difficultés d'interprétation et d'application de la loi Littoral .....	67
<b>CHAPITRE II. Méthode d'interprétation des notions de la loi Littoral par l'utilisation d'approches géographiques et cartographiques .....</b>	<b>79</b>
I. Cadrage territorial et de l'objet de la recherche.....	80
II. Sélection de critères de définition .....	91
III. Approches théoriques autour de la représentation cartographique des sept notions de la loi Littoral sélectionnées .....	103
<b>CHAPITRE III. Appréciation des sept notions de la loi Littoral sélectionnées par des approches géographico-juridiques et présentation de leurs principales conséquences juridiques.....</b>	<b>113</b>
I. Les notions faisant référence à des espaces bâtis .....	114
II. Les notions faisant référence à des espaces non bâtis .....	144
III. Les notions faisant référence à des espaces mixtes .....	152
<b>PARTIE II. CONTRIBUTION DE LA TRADUCTION SPATIALE A L'INTERPRETATION DE LA LOI LITTORAL : APPROCHES CARTOGRAPHIQUES.....</b>	<b>189</b>
<b>CHAPITRE IV. Appréciation cartographique de cinq critères de spatialisation .....</b>	<b>190</b>
I. L'échelle.....	191
II. La distance .....	203
III. La discontinuité .....	242
IV. Le nombre de constructions .....	252
V. La densité .....	273

CHAPITRE V. Traduction spatiale de notions de la loi Littoral par des combinaisons de critères de géographie .....	296
I. Essai d'une méthode de cartographie destinée à qualifier les espaces bâtis à partir d'une approche multicritère.....	296
II. Essai d'une méthode de cartographie destinée à qualifier les <i>espaces proches du rivage</i> à partir d'une approche multicritère .....	312
Conclusion générale .....	321
Bibliographie .....	329
Liste des figures.....	341
Liste des cartes .....	345
Liste des tableaux.....	347
Liste des fiches .....	349
Liste des photographies .....	351
Liste des acronymes .....	352
Annexes .....	354
Table des matières.....	372

### **Note**

Dans le cadre de cette thèse, les notions entendues au sens de la loi Littoral ont été dactylographiées en italique (telles que l'*agglomération*, le *village*, l'*espace urbanisé*, la *coupure d'urbanisation*, l'*espace remarquable*, l'*espace proche du rivage*, la *bande des 100 mètres*, etc.) afin de faciliter la compréhension du texte.

Sur le modèle de la « *Jurisprudence Administrative illustrée* » (DAU, 1992), des fiches présentant des exemples de jurisprudence ont été réalisées. Ces fiches disposent toutes de la même iconographie. Les parcelles ayant fait l'objet d'un litige ont été délimitées sur les photographies aériennes par un polygone rouge. Les photographies prises lors des études de terrain sont localisées sur les photographies par un numéro. Chaque fiche a été réalisée selon une méthode présentée en annexe 1.

Les liens sur l'Internet (URL, *Uniform Resource Locator*) sont valides au 14 septembre 2014.

Les cartes, les figures, les tableaux et les photographies ne présentant pas de source ont été réalisés par l'auteur de la thèse.

Pour toutes questions relatives à reproduction et à la communication de ces travaux, merci de contacter l'auteur : [celine.eymery@gmail.com](mailto:celine.eymery@gmail.com).



*« Le projet de loi entend montrer que le littoral dont dispose notre pays est un atout qu'il faut préserver tout en tirant parti au maximum de ses potentialités.*

*Il vise, en même temps, à renforcer la démocratie et la transparence dans la vie littorale : le projet de loi sur le littoral est plus un texte de liberté qu'un texte de contrainte. En énonçant quelques règles générales indispensables au milieu littoral, il contribue à favoriser, en les canalisant, les initiatives publiques et privées, tout en laissant largement aux élus le choix des orientations qui relèvent des divers niveaux de collectivités territoriales.*

*Ainsi les orientations générales qui sous-tendent le projet de loi « littoral » qui vous est présenté peuvent être résumées par les cinq mots clés suivants : clarification, protection, développement, transparence, ouverture à tous.*

*Oui, la loi « littoral » est une loi de clarification. »*

(Guy Lengagne, extrait des débats parlementaires du 22 novembre 1985, 3<sup>ème</sup> séance, JO, p. 4727)



## INTRODUCTION GENERALE

---

### ***Le littoral, un espace sous pression***

Entre terre et mer, le littoral est un espace à la fois dynamique, varié et diversifié. Il dispose d'un patrimoine unique et spécifique ainsi que des paysages caractéristiques. Mais le littoral est également un espace convoité, sensible et vulnérable qui subit de multiples pressions (démographiques, touristiques, économiques, sociales, etc.) et tout particulièrement une pression foncière (Buhot et *al.*, 2009). Ces pressions font du littoral un espace toujours plus sous tension, souvent confronté à des transformations spatiales et fonctionnelles plus rapides que dans l'arrière-pays.

### ***L'avènement d'une loi d'avant-garde***

Face à ces pressions, le droit français a au fil du temps de plus en plus intégré la complexité des réalités géographiques, économiques et sociales du littoral (Caldéraro, 1994). Depuis les années 1970, des réflexions stratégiques sur l'aménagement des littoraux, accompagnées de nouvelles normes juridiques, ont cherché à encadrer l'usage de ces espaces (la directive relative à la protection et à l'aménagement du littoral, dite « directive d'Ornano » de 1979<sup>1</sup> ; le rapport Piquard de 1973 ; etc.). Parallèlement, différentes formes de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) ont vu le jour à travers des initiatives locales, bien que ce concept n'existait pas à cette époque (Miossec, 2012). Progressivement, ce principe a été reconnu en droit français.

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », est une loi d'avant-garde, novatrice en matière d'aménagement et de développement durable. En effet, dès 1986, cette loi s'inscrivait déjà dans une démarche de GIZC, avant même la consécration de ce concept en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio.

Clé de voûte de la législation ayant trait aux espaces côtiers, la loi Littoral était particulièrement attendue. En effet, dans un contexte de décentralisation, il est apparu indispensable qu'un texte disposant d'une portée normative soit élaboré afin d'arbitrer les multiples utilisations de la zone côtière (MEDDTL, 2011) et de renforcer la valeur juridique des précédents textes relatifs aux espaces littoraux (Bouché, 1987). Instaurée pour établir un cadre juridique sur des espaces à la fois terrestres, maritimes et lacustres, la loi Littoral vise à garantir un équilibre entre la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral (Prieur, 2001 ; Bécet, 1992). Son application cherche à concilier la préservation des espaces naturels et agricoles avec la demande de logements et le développement des activités économiques.

En définissant le littoral comme une « entité géographique » dans son premier article, la loi Littoral annonce clairement qu'elle est une loi d'approche géographique, voire une « loi de géographie » (Bersani, 2005, p. 2 ; Herviaux et Bizet, 2014, p. 12). Le législateur a intentionnellement mis cette approche en avant à l'aide d'une définition aux contours imprécis

---

<sup>1</sup> Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JORF du 26 août 1979, p. 2098.

afin que les spécificités et la diversité géographique des espaces littoraux soient prises en compte lors de l'interprétation de cette loi.

Cette « loi-cadre »<sup>2</sup> a donc été volontairement conçue et rédigée avec des notions imprécises (telles que : l'*agglomération*, le *village*, le *hameau nouveau intégré à l'environnement*, l'*espace urbanisé*, les *coupures d'urbanisation*, les *espaces proches du rivage*, etc.). Ces notions ne pouvaient qu'être maintenues floues afin que leur interprétation puisse tenir compte des particularités géographiques des territoires<sup>3</sup>. Comme l'a souligné Catherine Bersani : « *une loi pour qualifier la géographie des rivages français ne peut qu'énoncer des principes. Son interprétation diffère selon la réalité des territoires* » (Bersani et al., 2000, p. 3).

### **Des problèmes d'interprétation et d'application**

La loi Littoral a longtemps fait l'objet de polémiques et de nombreuses critiques. Plusieurs griefs ont été formulés à son encontre, parfois contradictoires. D'un côté, elle peut être jugée trop restrictive et protectionniste (par les aménageurs, les partisans d'un développement économique et touristique, les élus, etc.) et, d'un autre côté, trop permissive (par les défenseurs de la nature comme certaines associations ou de riverains soucieux de conserver la qualité de leur paysage, etc.) (Miossec, 2012). Au fil du temps, la loi Littoral a créé plusieurs mécontentements et parfois des contentieux, notamment sur la valeur du foncier. De nombreux terrains sont devenus inconstructibles et ont donc fortement perdu de leur valeur. Certains acteurs reprochent également à la loi Littoral son absence d'application homogène entre les différents territoires. En effet, les communes littorales très urbanisées ont souvent plus de facilités à se développer, que les communes moins urbanisées ayant préalablement cherché à préserver l'environnement naturel.

Par ailleurs, les acteurs ont souvent des difficultés à interpréter les dispositions de cette loi et notamment certaines de ses notions à géométrie variable. Qu'est-ce qu'une *agglomération* ? Comment distinguer un *village* d'un hameau ? Comment délimiter un *espace proche du rivage* ? D'importantes différences d'interprétation et donc d'application peuvent s'expliquer par l'absence d'une concordance des visions des acteurs du littoral et par l'absence d'une vision unifiée d'un projet de territoire (Bersani, 2006). Ces difficultés ont notamment été accentuées par l'instabilité des doctrines administratives et des jurisprudences (Herviaux et Bizet, 2014). Ainsi, face à la multiplication des contentieux, les élus souhaitent davantage sécuriser juridiquement leurs documents d'urbanisme.

### **Une « loi de géographie »**

Dans ce contexte d'application difficile de la loi, la géographie peut apporter un éclairage pour l'interprétation des notions volontairement imprécises de la loi Littoral. Cet éclairage était souhaité par le législateur de 1986. En effet, cette approche géographique se retrouve à la fois dans la lettre<sup>4</sup> et dans l'esprit<sup>5</sup> de cette loi. Cette loi-cadre a été volontairement conçue et rédigée avec des notions imprécises afin de pouvoir réglementer l'usage des espaces littoraux, par nature

<sup>2</sup> Une « loi-cadre » est une « loi qui se borne à poser des principes généraux et laisse au Gouvernement le soin de les développer en utilisant son pouvoir réglementaire » (Guillien et Vincent, 1990, p. 307).

<sup>3</sup> Par exemple, lors des débats parlementaires, Jean Lacombe a souligné que le littoral est un espace « *en perpétuelle évolution, variable par définition dans sa nature géographique et topographique* » (Ass. Nat., 3<sup>e</sup> séance du 23 nov. 1985, JORF n° 94, p. 4742) ; et Guy Lengagne a évoqué la possibilité d'élargir la *bande des 100 mètres* « *dans des endroits très précis, compte tenu [...] des particularités géologiques, topographiques d'environnement* » (Ass. Nat., 3<sup>e</sup> séance du 23 nov. 1985, JORF n° 94, p. 474).

<sup>4</sup> La lettre de la loi correspond au texte de loi.

<sup>5</sup> Connaître l'esprit d'une loi, c'est connaître son interprétation (l'intention du législateur) pour l'appliquer, parfois dans des circonstances qui n'ont pas été clairement définies au départ.

variés. Cette loi se devait de contenir des termes plutôt généraux de géographie (tels que la plage, les forêts, le milieu, etc.) pour encadrer la grande variété de contextes géographiques (Miossec, 2012 ; Bersani, 2005). La géographie, notamment par la spatialisation de notions de la loi, permet d'apporter des éclairages à la fois tangibles et adaptés à la diversité des espaces littoraux. Ces éclairages peuvent ainsi guider les acteurs vers une interprétation de la loi Littoral plus en adéquation avec la réalité des territoires. La loi Littoral est donc une loi interprétative dont l'esprit domine la lettre. Cette loi, qui a vocation à être déclinée spatialement en fonction des territoires, nécessite d'être territorialisée (Herviaux et Bizet, 2014).

En outre, la loi Littoral peut être considérée comme une « loi imaginative »<sup>6</sup>, car elle n'encadre pas seulement les espaces littoraux mais régit aussi le rivage de communes d'estuaires et de communes montagnardes riveraines de grands lacs. Son application s'effectue aussi bien horizontalement (en mer et à terre) que verticalement avec la prise en compte du relief, de la hauteur des constructions, etc.

La loi Littoral apparaît comme un objet de réflexion idéal pour la « *géographie juridique* », une branche disciplinaire qui se développe depuis quelques années (Melé, 2009 ; Freeman, 2002 ; Perret, 1994 ; etc.). Ainsi, une approche convergente de géographie et de droit du littoral permet, d'une part, de lire le droit en utilisant des concepts de géographie et des approches spatiales et, réciproquement, d'appréhender le spatial avec les notions et la théorie du droit. Les recherches en géographie ont donc un rôle essentiel à jouer afin de mieux appréhender la traduction spatiale de la loi Littoral.

### ***Utilisation d'approches et de méthodes de géographie et de cartographie***

Cette recherche part du postulat que la géographie peut aider les acteurs à traduire spatialement les notions de la loi Littoral et que cette traduction spatiale peut également les aider à interpréter ces notions. Deux principaux objectifs sont donc poursuivis dans cette thèse :

➤ **Montrer par des approches théoriques et méthodologiques que la géographie peut contribuer à la traduction spatiale de la loi Littoral**

Cet objectif permet d'appréhender le rôle des approches de géographie et de cartographie dans la traduction spatiale de certaines notions de la loi Littoral. Il permet de s'interroger, à la lumière de la géographie, sur les caractéristiques de cette loi et plus particulièrement sur son esprit : quels sont les avantages d'utiliser des notions imprécises pour encadrer des espaces littoraux ? De quelles manières ces notions volontairement indéterminées peuvent-elles être interprétées ? Quelles notions de cette loi se prêtent à une spatialisation ? Comment des critères de géographie peuvent-ils aider à apprécier ces notions ? Quels sont les principaux critères de géographie qui permettent d'interpréter ces notions spatialisables ? Quels rôles jouent les seuils ? Sont-ils généralisables et/ou paramétrables ? Une fois que les espaces sont qualifiés, quelles vont être les principales conséquences juridiques sur ces derniers ?

---

<sup>6</sup> D'après Philippe Billet, professeur de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon III, lors du colloque à la Faculté de droit de l'Université de Narbonne sur les 25 ans de la loi Littoral les 24 et 25 novembre 2011.

➤ **Montrer par des approches cartographiques que la traduction spatiale peut contribuer à l'interprétation de la loi Littoral**

Ce second objectif permet d'appréhender le rôle de la traduction spatiale dans l'interprétation de certaines notions de la loi Littoral et la qualification des espaces littoraux. Il engendre par conséquent plusieurs questionnements : quel(s) est (sont) le(s) rôle(s) des critères de spatialisation dans l'interprétation et donc la qualification juridique de ces notions ? Quels critères de spatialisation peuvent être appréciés par des méthodes de cartographie ? Quelles méthodes de cartographie choisir ? Pourquoi est-il essentiel d'utiliser une combinaison de critères pour apprécier les notions volontairement imprécises de la loi Littoral ? Les acteurs (et notamment les élus) ont-ils des marges de manœuvre pour choisir ces critères et ces seuils ? Pourquoi et comment passer du texte à la carte ?

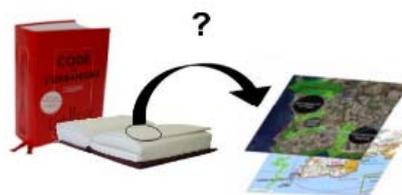


Figure 1 : Illustration du titre de la thèse : « Du texte à la carte ».

Afin de répondre à ces objectifs et aux questionnements sous-jacents, cette thèse a été divisée en deux parties.

La première partie de la thèse, composée de trois chapitres, s'attachera à mettre en avant l'apport de la géographie dans la traduction spatiale et l'interprétation des notions de la loi Littoral à travers une approche théorique et méthodologique. Le premier chapitre permettra de poser le cadre de cette recherche en mettant en exergue la présence de la géographie dans la lettre et l'esprit de la loi Littoral. S'intéressant à l'utilité de cette discipline, ce chapitre permettra de rappeler son utilisation par différents praticiens (les élus, les services de l'État, etc.). Les difficultés d'interprétation et d'application de la loi Littoral y seront également abordées (chapitre I). Le deuxième chapitre présentera la méthodologie employée dans le cadre de cette thèse. Construite à partir de méthodes de géographie, cette méthodologie a pour finalité de clarifier l'interprétation des notions de la loi Littoral en utilisant des critères de géographie. Plusieurs notions volontairement imprécises de la loi Littoral seront sélectionnées et tout particulièrement celles qui se prêtent à une spatialisation. Les critères les plus pertinents en géographie et en droit y seront retenus, c'est-à-dire ceux qui sont facilement identifiables sur le terrain et spatialisables. La méthodologie permettra également de caractériser la région d'études : la Bretagne. Enfin, des précisions seront apportées sur l'importance de la spatialisation des notions de la loi Littoral (chapitre II). Dans le troisième chapitre, les notions sélectionnées dans la méthodologie seront définies à partir d'approches géographico-juridiques. En outre, les principales conséquences juridiques de ces qualifications seront étudiées (chapitre III).

La seconde partie de la thèse va permettre, au travers de deux chapitres, de montrer par des approches cartographiques que la traduction spatiale peut contribuer à l'interprétation de la loi Littoral. Le quatrième chapitre apportera des pistes de réflexion autour de cinq critères de

spatialisation – l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions et la densité – à travers des approches géographico-juridiques et surtout cartographiques. Ces critères seront appréciés individuellement. Des outils et des méthodes de traitement de l'information spatiale seront utilisés à l'aide d'un système d'information géographique (SIG) pour cartographier ces critères et tester différents seuils. Pour chaque critère, ce chapitre proposera plusieurs choix de seuils et permettra de démontrer que le choix effectif dépend étroitement des projets de territoire (chapitre IV). Le dernier chapitre sera consacré aux analyses multicritères. Ce chapitre part de l'hypothèse qu'une combinaison de critères de géographie permet de contribuer à la traduction spatiale de la loi Littoral et à l'interprétation des notions volontairement imprécises de cette loi. Deux méthodes expérimentales basées sur une approche multicritère y seront présentées autour de notions liées aux espaces bâtis (*l'agglomération*, le *village*, *l'espaces urbanisé*, etc.) et de la notion d'*espace proche du rivage*. (Chapitre V).

\* \* \*

Passionnée par le droit du littoral, la réalisation de ce Doctorat sur la « *contribution de la géographie à la traduction spatiale de la loi Littoral* » est apparue comme une évidence. Ayant suivi un cursus pluridisciplinaire en droit et en géographie, mais avant tout essentiellement juridique, l'orientation que j'ai donnée à ce sujet de thèse en a été naturellement marquée. La place du droit dans un sujet de géographie a été un questionnement constant durant cette recherche.



# **PARTIE I. CONTRIBUTION DE LA GÉOGRAPHIE À LA TRADUCTION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL : APPROCHES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES**

---

## ***Introduction de la partie I***

L'application de la loi Littoral étant source de nombreuses interrogations, la première partie de la thèse a pour objectif de montrer comment la géographie peut contribuer à la traduction spatiale de certaines notions et donc à leur interprétation.

Dans le premier chapitre, la place et le rôle de la géographie dans l'esprit et la lettre de la loi Littoral sont analysés afin de poser le cadre de cette recherche. Située à la frontière entre le droit et la géographie, cette loi-cadre fait appel à la « *géographie juridique* » pour sa mise en œuvre. Ce chapitre permet de s'interroger pour savoir si des méthodes de géographie sont d'ores et déjà utilisées par les différents acteurs pour interpréter la loi Littoral et d'analyser ses difficultés d'application. Le chapitre II est consacré à la méthodologie qui a été construite en utilisant des approches à la fois géographiques et juridiques. Partant du constat que des critères de géographie peuvent être utiles pour définir certaines notions de la loi Littoral, sept notions ont été retenues : l'*agglomération*, le *village*, l'*espace urbanisé*, la *coupure d'urbanisation*, les *espaces remarquables*, la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*. Des précisions sont également apportées dans un troisième chapitre sur les conséquences de ces qualifications juridiques.



# CHAPITRE I. La loi Littoral, une loi interprétative qui s'apprécie au moyen d'approches géographiques

---

## ***Introduction du chapitre I***

Ce chapitre introductif a pour objectif d'expliquer pourquoi la loi Littoral peut être perçue comme une loi interprétative pouvant s'apprécier au moyen d'approches géographiques. Afin de le démontrer, il nous a donc semblé important de rappeler dans un premier temps le contexte de l'avènement de la loi Littoral, puis dans un deuxième temps, le mode de construction de son texte ainsi que sa finalité. L'analyse de la lettre et de l'esprit de la loi Littoral va notamment permettre d'appréhender la place et le rôle de la géographie dans l'interprétation de la loi Littoral. Dans un troisième temps, des exemples de méthodes de géographie d'ores et déjà utilisées par les acteurs pour interpréter la loi Littoral sont présentés. Enfin, dans un quatrième temps, des précisions sont apportées sur les difficultés d'interprétation et d'application de cette loi.

## **I. La loi Littoral, historique et représentations**

### **A. L'avènement d'une loi pour le littoral**

#### **1. Une loi indispensable en raison des pressions subies par l'espace littoral**

Au fil du temps, le rivage de la mer est devenu un espace attractif et convoité. Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la littoralisation<sup>7</sup> s'est fortement accélérée entraînant un déplacement des populations et des activités vers les côtes. Ce phénomène a favorisé et/ou a été favorisé par le développement du tourisme balnéaire, de la villégiature en bord de mer ainsi que l'industrialisation des littoraux (George et Verger, 2009 ; Boyer, 2005 ; etc.). En raison de cette attraction, de nombreuses pressions liées à l'anthropisation des littoraux existent sur ces espaces.

D'abord, les espaces littoraux subissent une pression démographique souvent plus importante que dans l'arrière-pays<sup>8</sup>. Selon le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS)<sup>9</sup>, la population littorale a fortement augmenté depuis ces trente dernières années. De nos jours, les 885 communes littorales métropolitaines accueillent un peu plus de 10 % de la population sur seulement 4 % du territoire (hors communes d'estuaire et de grands lacs)<sup>10</sup>. Dans ces communes, la densité de population est particulièrement élevée. Elle représente 281 habitants par km<sup>2</sup>, soit 2,5 fois plus que la moyenne nationale. Ces résultats restent toutefois contrastés selon les façades maritimes (CGDD, 2011, (a)).

---

<sup>7</sup> La littoralisation peut être définie comme un mouvement, entraîné par un processus de peuplement et de développement économique, qui engendre un déplacement des populations et des activités vers les côtes (George et Verger, 2009, p. 253 ; Miossec, 2012, p. 297 ; etc.).

<sup>8</sup> L'arrière-pays désigne l'ensemble des communes non littorales des cantons littoraux.

<sup>9</sup> Le Service de l'observation et des statistiques est un service statistique du ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE).

<sup>10</sup> Selon le code géographique officiel de l'Insee (2005) (source : SOeS et al., 2008, p. 4).

La liste des communes littorales est disponible à cette adresse : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/liste-des-communes-class-es-en-loi-littoral>.

Depuis les années 1960, l'engouement pour les vacances au bord de la mer a engendré une augmentation de la pression touristique et du rythme des constructions sur les espaces côtiers. Les communes littorales et situées en arrière-pays connaissent une augmentation de l'urbanisation (George et Verger, 2009) (photographies 1 et 2) et notamment de l'immobilier de loisir (l'hôtellerie, la chambre d'hôtes, le village de vacances, etc.).



Photographie 1 : Plage de Trestrignel à Perros-Guirec en 1904 (source : archives départementales et extrait du SCoT de Lannion-Trégor, DOO, p. 55).



Photographie 2 : Plage de Trestrignel à Perros-Guirec en 2009 (source : SCoT de Lannion-Trégor, DOO, p. 55).

La pression foncière y est particulièrement élevée. Entre 1990 et 2007, la pression de construction<sup>11</sup> était 2,5 fois plus forte dans les communes littorales que sur le territoire métropolitain (CGDD, 2011, (a)). Ces pressions ont entraîné d'importantes modifications dans le paysage littoral telles que l'augmentation du niveau d'artificialisation<sup>12</sup> (l'étalement urbain) et par conséquent la réduction des espaces naturels et agricoles (figure 2) (Lebahy et Le Délézir, 2006). En effet, bien que l'agriculture reste la principale occupation du sol des communes littorales métropolitaines en occupant 41,4 %<sup>13</sup> de leur surface en 2006, la surface des terres agricoles diminue de plus en plus notamment en raison des spécificités foncières du littoral (indisponibilité et inaccessibilité des terres, coût du foncier, etc.)<sup>14</sup> (Buhot, 2006). Entre 1970 et 2000, la surface agricole utile (SAU) des exploitations agricoles ayant leur siège dans une commune littorale métropolitaine a diminué de 20 %, ce qui est nettement supérieur à la moyenne métropolitaine (6,8 %) ou à celle de l'arrière-pays (9,3 %) (CGDD, 2011, (a)).

<sup>11</sup> La pression de construction est entendue au sens de *processus*.

<sup>12</sup> « On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel, forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non. D'après la base CORINE Land Cover, les territoires artificialisés comprennent les zones urbaines, les zones industrielles et commerciales, les réseaux de communication, les chantiers, les mines, les décharges et les espaces verts urbains, sportifs ou de loisirs » (Colas, SOeS, 2012, p. 4).

<sup>13</sup> D'après la base de données CORINE land cover, 2006 (CGDD, 2011).

<sup>14</sup> Cette réduction peut aussi être la conséquence d'aléas conjoncturels et structurels, des modes de production ou bien par exemple d'un besoin d'agrandissement (mises aux normes des bâtiments agricoles) (Tocquer, 2009).

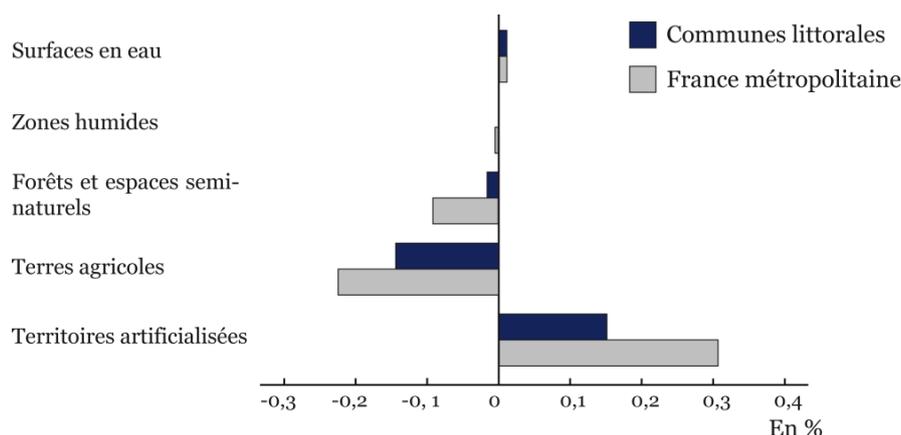


Figure 2 : Part du territoire affecté par des changements d'occupation des sols entre 2000 et 2006, par grands types d'occupation du sol (source: extrait de CGEDD, 2011, p. 22 ; réalisé d'après UE – SOeS, CORINE Land Cover 2000 et 2006 ; traitements : SoeS, Observatoire du littoral).

De plus, il a été observé par le SOeS que la part des terres urbanisées augmente au fur et à mesure que l'on s'approche du rivage (figure 3). Par exemple, à moins de 500 mètres des côtes, les territoires artificialisés sont 5,5 fois plus importants que la moyenne métropolitaine. Ils occupent près du tiers du territoire (28,2 %) (CGDD, 2011, (a)).

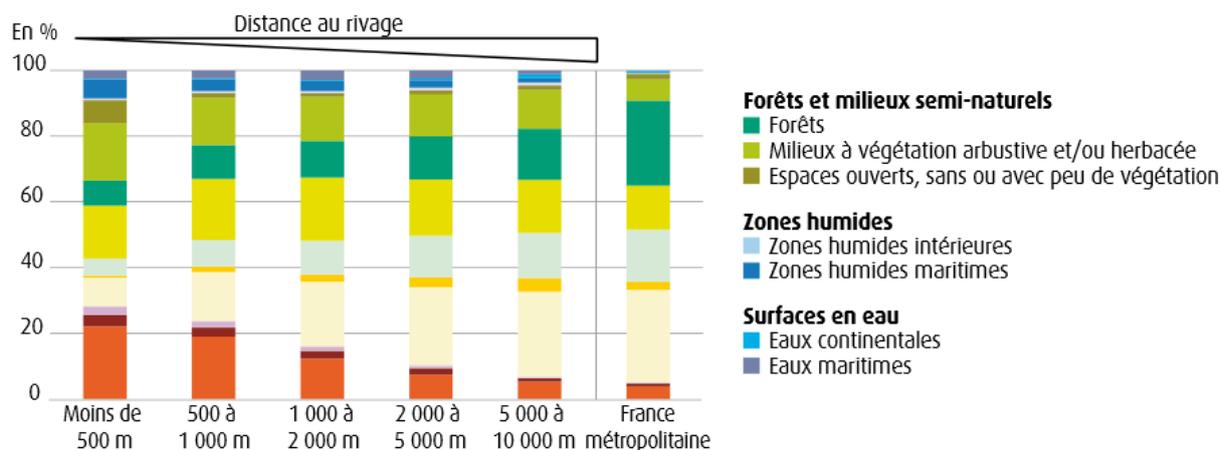


Figure 3 : Occupation du sol en fonction de la distance à la mer (source : extrait de CGEDD, 2011, p. 18 ; réalisé d'après UE – SOeS, CORINE Land Cover 2006 ; traitements : SOeS, Observatoire du littoral).

En outre, les espaces littoraux connaissent des pressions économiques. En effet, plusieurs activités traditionnelles ont des difficultés à se maintenir, telles que certaines activités maritimes (la pêche, la conchyliculture, etc.) ou les activités agricoles. Contrairement à la sphère productive<sup>15</sup>, l'économie résidentielle<sup>16</sup> et l'emploi public occupent une place importante sur le littoral (CGDD, 2011, (a) et (b)).

<sup>15</sup> « La sphère productive regroupe essentiellement l'agriculture, l'industrie, le secteur de l'énergie, les services aux entreprises, le transport de marchandises, le commerce de gros. Les activités sont orientées vers les marchés extérieurs au territoire (marchés national et international) » (SOeS et al., 2008, p. 11).

<sup>16</sup> « L'économie résidentielle regroupe les services aux particuliers, la construction, la santé, l'action sociale, le commerce de détail, les activités financières et le transport de voyageurs. Ces activités s'adressent à un marché local, alimenté par les besoins de la population résidente ou de passage (touristes, déplacements professionnels journaliers) » (SOeS et al., 2008, p. 11).

Enfin, situé à la frontière entre la mer et la terre, le littoral subit également des pressions liées à la sensibilité des côtes et aux risques naturels (Meur-Férec et *al.*, 2013 ; Suanez et *al.*, 2012 ; Deboudt, 2010 ; Miossec, 2004 ; etc.). En raison de l'évolution du trait de côte, un grand nombre de constructions situées à proximité du rivage se trouvent sur des zones à risques naturels d'érosion et d'inondation (telles que sur des sols meubles favorisant des affaissements et des fissures, des falaises menacées d'effondrement ou des zones inondables en cas de submersions marines) (Ollivro, 2009). Statistiquement, les communes littorales disposent d'un nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle nettement plus important que la moyenne nationale. De même, les plans de prévention des risques naturels (PPRN) (prescrits ou approuvés) sont plus nombreux dans ces communes qu'au niveau national (CGDD, 2011, (b)).

Ces diverses pressions impliquent donc une politique spécifique sur le littoral afin d'encadrer les usages situés sur cet espace.

## 2. Une loi issue d'impulsions politiques



Figure 4 : Page de garde de l'ouvrage de R. Richard et C. Bartoli intitulé « *La côte d'Azur assassinée* ». Collection *La grande et la petite histoire des communes françaises*. Éditions Roudil, Paris, 1971, 123 p.

Suite au développement du tourisme balnéaire dans les années 1970, aux grandes opérations d'aménagement touristique (notamment en Languedoc-Roussillon et en Aquitaine) et à l'urbanisation anarchique du littoral, diverses mesures de protection ont été prises par les pouvoirs publics afin de protéger le littoral. On voit apparaître progressivement un changement de paradigme et une prise de conscience de la population<sup>17</sup> avec l'émergence de nouvelles valeurs autour de la protection de l'environnement littoral (figure 4) (qui transparaîtront par la suite dans la loi de 1986). C'est à cette époque que se créent les grandes associations de protection de la nature qui dénoncent les atteintes à l'environnement<sup>18</sup>.

En 1971, un ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement (MPNE) fut créé. La même année, un comité interministériel d'aménagement du territoire fut réuni par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar)<sup>19</sup>, afin de mettre en place un groupe d'études sur les perspectives à long terme d'aménagement du littoral français. Cette réflexion,

<sup>17</sup> À titre d'exemple, lors des premiers débats parlementaires, Jean Lacombe a constaté en introduisant le projet de loi Littoral que « *l'importance du littoral n'échappe à personne. L'examen par le Parlement d'un texte législatif qui lui est consacré est, à n'en pas douter, la meilleure illustration d'une véritable prise de conscience par la nation* » (Ass. Nat., 3<sup>ème</sup> séance du 23 nov. 1985, JORF n°94, p. 4724).

<sup>18</sup> Exemples d'associations de protection de la nature : FFSPN, FNE, SEPNE, SEPANSO, etc.

<sup>19</sup> Création de la Datar par le décret du 14 février 1963.

qui visait à concilier la croissance économique, le développement touristique et la gestion de l'espace littoral, aboutira à la publication du rapport Piquard le 5 novembre 1973. Ce rapport pose les fondements de la politique d'aménagement du littoral. L'une des mesures les plus importantes de ce rapport a été la création du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL), rappelant le *National Trust* britannique. Créé par la loi du 30 juillet 1975, le Conservatoire participe à la mise en œuvre de cette politique spécifique au littoral. Cet établissement public mène une politique foncière visant à l'acquisition d'espaces naturels sur les rivages maritimes et lacustres. En presque 40 ans, le Conservatoire a acquis (en métropole et outre-mer) 154 985 hectares<sup>20</sup>. La Datar et le rapport Piquard ont marqué une évolution dans l'aménagement du littoral français et ont été considérés comme des éléments d'impulsion politique majeure.

Dans les années 1970, des textes de faible valeur juridique ont commencé à voir le jour afin de véhiculer une politique de protection du littoral et d'encadrer les usages du sol en bord de mer (Miossec, 2012 ; Merckelbagh, 2009). L'instruction du 4 août 1976, dite « circulaire Chirac », relative à la protection et à l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, permit de dégager trois grandes orientations qui restent toujours d'actualité : la dispense d'une urbanisation linéaire du bord de mer, le report des constructions en arrière du rivage de la mer et la séparation des zones urbanisées par des zones naturelles. Trois ans plus tard, ces principes furent réaffirmés par la directive d'Ornano<sup>21</sup> adoptée par le Gouvernement le 25 août 1979. Cette directive est devenue une directive d'aménagement national suite à son approbation par le décret du 25 août 1979<sup>22</sup>. Elle prévoyait notamment la préservation d'une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de 100 mètres le long du rivage et la généralisation des dispositifs d'assainissement. Toutefois, l'impact et l'efficacité de ces deux textes furent limités étant donné qu'ils n'étaient pas opposables aux documents d'urbanisme ou aux permis de construire (Gélard, 2004). Par la suite, la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme institua une servitude de passage sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime.

Parallèlement, plusieurs documents spécifiques d'aménagement sans portée juridique ont également vu le jour au début des années 1970, tels que : les schémas d'aménagement du littoral, les schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM) et les documents techniques décidés en Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT).

## **B. L'entrée en vigueur d'une loi symbolique**

Dans un contexte de décentralisation et suite à ces impulsions politiques, il est apparu indispensable qu'un texte disposant d'une portée normative soit élaboré afin d'arbitrer les multiples utilisations de la zone côtière (MEDDTL, 2011) et de renforcer la valeur juridique de ces précédents textes relatifs aux espaces littoraux (Bouché, 1987).

Un projet de loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a été déposé à l'Assemblée nationale le 02 octobre 1985. Ce projet, principalement mis en œuvre au sein du ministère de l'Équipement, entraîna de nombreux débats sur des questions relatives à

---

<sup>20</sup> Données du 09 septembre 2014 (source : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr>).

<sup>21</sup> Cf. note de bas de page n°1.

<sup>22</sup> Décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national.

l'urbanisme et à l'aménagement (cf. annexe 2). Après plusieurs examens au Parlement<sup>23</sup>, la loi Littoral fut adoptée à l'unanimité le 03 janvier 1986. Le texte a été officiellement publié au Journal Officiel (JO) le 04 janvier 1986.

La loi Littoral est relativement brève. Elle se compose de trois titres et de quarante-deux articles. De nombreux domaines y sont abordés : l'aménagement des côtes, la protection des espaces naturels, la qualité des eaux, la réglementation des plages, la gestion du domaine public maritime et fluvial, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, etc. Cette loi apporte également des précisions sur les procédures de délimitation du rivage de la mer et consacre le principe de l'usage libre et gratuit des plages. La loi Littoral se compose de trois grands volets : l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Le chapitre relatif à l'aménagement et à la protection du littoral a le statut de loi d'aménagement et d'urbanisme et s'impose aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'occupation du sol.

La loi Littoral représente le point d'aboutissement de l'évolution de politiques d'aménagement du littoral français et est le fruit de toute l'expérience accumulée depuis le rapport Piquard de 1973 ainsi que des jurisprudences<sup>24</sup> en matière d'urbanisme et d'environnement.

### **C. Les effets de la loi Littoral**

Selon le rapport de la Datar de 2004, les effets de la loi Littoral (ralentissement de la construction le long du rivage, préservation d'espaces naturels remarquables, etc.) n'ont pas été rapidement visibles (Datar, 2004). La plupart du temps, les dispositions de cette loi ont seulement permis de freiner l'expansion de l'urbanisation et de la périurbanisation (DIACT et SGM, 2007). Sur certaines communes littorales, le mitage a continué à se développer au détriment de la préservation des espaces non bâtis. Par exemple, la surface des terres artificialisées a nettement augmentée entre 2000 et 2006 (au détriment de celle des terres agricoles) : 0,3 % de la surface totale des communes littorales a été artificialisée, soit 2 fois plus que la moyenne métropolitaine (CGDD, 2011, (a)).

Malgré ce constat plutôt négatif, cette loi a tout de même permis d'éviter les grandes opérations immobilières (telles que les grandes marinas) et les extensions d'urbanisation inconsidérées en privilégiant des extensions limitées à proximité du rivage. Elle a aussi modifié certaines pratiques d'aménagement en favorisant notamment la densification, le regroupement de l'urbanisation autour des centres, en préservant des *coupures d'urbanisation* et en protégeant les *espaces naturels remarquables* (parfois sur de grandes superficies). En outre, les aspects « aménagement » et « développement » de la loi ont favorisé le maintien de l'attractivité résidentielle, économique et touristique du littoral (DIACT et SGM, 2007). On peut également

---

<sup>23</sup> Le projet de loi « Littoral » a été adopté le 22 novembre 1985 par l'Assemblée et le 16 décembre 1985 avec modifications par le Sénat. En raison d'un désaccord entre les deux chambres, une commission mixte paritaire fut désignée et le projet fut déclaré d'urgence. Par la suite, le texte n° 978 fut adopté sans modification par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1985 et le texte n° 95 a été adopté définitivement par le Sénat le 20 décembre 1985. La procédure est précisée en détail dans l'annexe 3.

<sup>24</sup> La jurisprudence peut être définie comme une « *solution suggérée par un ensemble de décisions suffisamment concordantes rendues par les juridictions sur une question de droit* » (Guillien et Vincent, 1990, p. 294).

souligner que l'action de certaines associations<sup>25</sup> a permis une application plus accentuée dans quelques communes littorales.

Enfin, il a été constaté par le SOeS que depuis les années 1970, le rythme de croissance annuel de la population des arrière-pays littoraux dépasse celui des communes littorales. Ce phénomène s'est accéléré avec l'entrée en vigueur de la loi Littoral. En effet, en raison de l'application de cette loi, de la saturation de certains espaces et du coût du foncier, on observe un étalement progressif de la population dans l'arrière-pays. En trente ans, la densité de population de ces communes situées dans l'arrière-pays s'est accrue de 47 % (SOeS et *al.*, 2008).

#### **D. L'image de la loi Littoral de nos jours**

En 2006, à l'occasion du vingtième anniversaire de la loi Littoral, le ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) a communiqué un sondage réalisé par le CSA<sup>26</sup> sur les Français et la loi Littoral. Ce sondage montre que cette loi a une très bonne image dans la population : 94% des Français sont favorables au principe d'une loi régissant spécialement le littoral. Ce chiffre est un signe fort montrant leur attachement à ce dispositif. Selon ce sondage, la loi Littoral est majoritairement perçue comme essentielle mais insuffisamment appliquée (pour 53% des personnes interrogées). En effet, la majorité des Français y ayant participé estiment que la loi Littoral permet d'empêcher le bétonnage de sites remarquables (pour 81%) et de concilier un développement économique maîtrisé avec la protection des côtes (pour 79%). Près de la moitié des personnes interrogées considèrent que cette loi freine le développement des côtes (pour 43%). Toutefois, pour 70% d'entre elles, la loi Littoral n'a pas suffisamment permis de préserver les côtes. Une part conséquente de citoyens souhaiterait que cette loi soit maintenue en l'état et appliquée avec rigueur (pour 45%) notamment par un renforcement des dispositions plus protectrices (pour 48%). En outre, environ 57% des personnes interrogées trouvent que la loi Littoral laisse assez de marge de manœuvre. Le littoral se serait « amélioré »<sup>27</sup> grâce aux associations de protection de l'environnement (50% des citations) ainsi qu'aux collectivités locales et aux élus locaux (pour 44%) (MEDD, 2006, a) (figure 5).

---

<sup>25</sup> Par exemple, en Bretagne, on peut citer l'union des associations pour la défense du littoral (UADL), l'association des amis des chemins de ronde, l'association pour l'application de la loi Littoral dans le pays d'Auray (AALLPA), l'association pour la défense du littoral sud-ouest de la presqu'île de Crozon, etc.

<sup>26</sup> Le sondage sur les Français et la loi Littoral a été réalisé par l'Institut CSA (Conseil, sondage et analyse) par téléphone, les 13 et 14 juin 2006, pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, auprès d'un échantillon national représentatif de 1 007 Français âgés de 15 ans et plus. Il a été constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage) après stratification par région et catégorie d'agglomération.

<sup>27</sup> Terme employé dans le questionnaire, par opposition à « détérioré » (MEDD, 2006, p. 7).

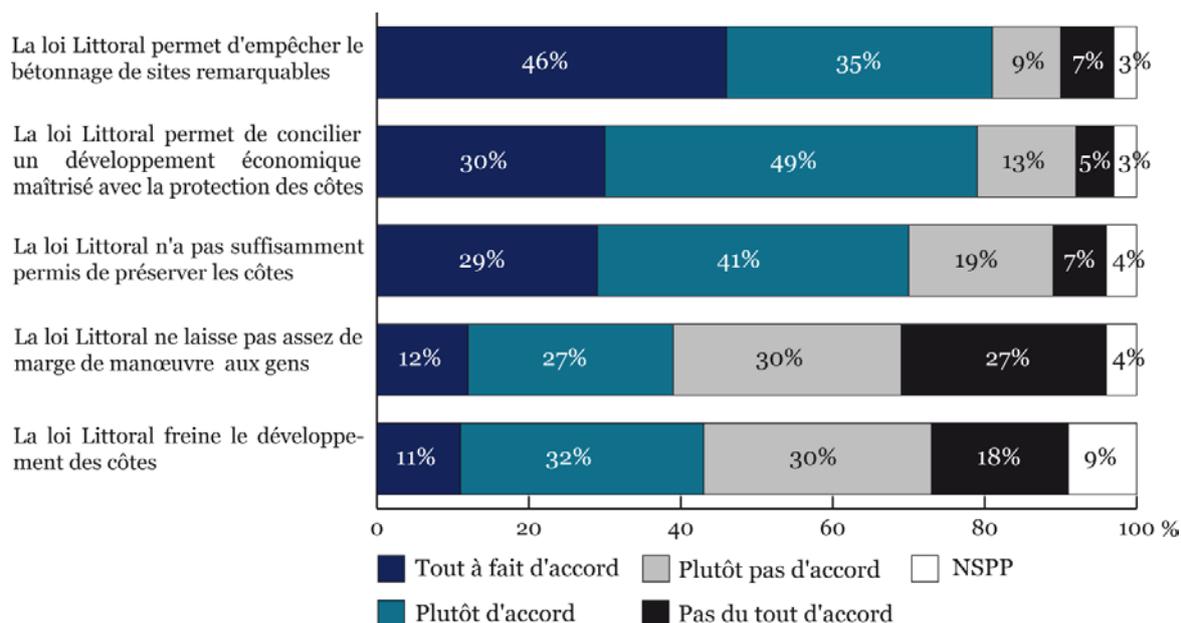


Figure 5 : Opinions de Français interrogés sur la loi Littoral (Source : réalisé d'après MEDD, 2006, a).

Le 15 juin 2014, un nouveau sondage<sup>28</sup> sur « *Les Français et l'aménagement du littoral* »<sup>29</sup>, réalisé par l'Ifop<sup>30</sup> pour le quotidien régional Sud Ouest Dimanche, a été publié. Selon les résultats de ce sondage, 91% des Français interrogés estiment que la loi Littoral doit être maintenue en l'état pour éviter le bétonnage des côtes et préserver des espaces naturels. Un faible nombre de ces personnes (9%) considèrent que la loi Littoral nécessite d'être assouplie pour soutenir l'activité économique. Pour 59% des Français interrogés, la loi Littoral a prouvé son efficacité concernant la protection du rivage mais elle n'a pas suffi à limiter l'urbanisation des côtes pour 41%. En outre, concernant les zones non habitées et potentiellement inondables en bord de mer, 60% de ces personnes jugent qu'il faut laisser la mer reprendre progressivement possession de ces espaces plutôt que d'investir de l'argent public dans la construction et l'entretien des digues.

Ces deux sondages, réalisés chacun au début de l'été, permettent de conclure que nationalement la loi Littoral est bien perçue par la population française. Toutefois, on peut souligner que cette loi ne dispose pas de la même image sur l'ensemble du territoire. En effet, les acteurs concernés par la loi Littoral n'ont nécessairement pas la même image de cette loi que ceux qui ne le sont pas directement.

<sup>28</sup> Ce sondage a été effectué auprès d'un échantillon de 1009 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, profession de la personne interrogée) après stratification par région et catégorie d'agglomération. Les interviews ont eu lieu par questionnaire auto-administré en ligne (CAWI - Computer Assisted Web Interviewing) du 11 au 13 juin 2014 (source : Ifop).

<sup>29</sup> Les résultats du sondage sont consultables sur les sites internet suivants : [http://www.ifop.com/media/poll/2696-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/2696-1-study_file.pdf).

<sup>30</sup> Institut français d'opinion publique (Ifop).

## II. La loi Littoral, son esprit et sa lettre

### A. Une loi d'équilibre

La loi Littoral n'a pas pour unique objet de protéger l'environnement naturel mais prône au contraire un principe général d'équilibre entre l'aménagement<sup>31</sup>, la protection<sup>32</sup> et la mise en valeur<sup>33</sup> du littoral (Lacombe, 1987). Ce principe, précisé lors des débats parlementaires, est inscrit dans le titre de la loi. Il se retrouve dans son premier article qui énonce que le littoral est « *une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ». La loi Littoral privilégie donc plus globalement le maintien d'un équilibre entre la nature et la société.

Afin de favoriser un développement équilibré du littoral, la loi a posé sept grands principes d'aménagement autour de plusieurs notions : l'extension de l'urbanisation en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant (1) ; la limitation de l'extension de l'urbanisation dans les *espaces proches du rivage* (2) ; l'interdiction de construire en dehors des *espaces urbanisés* dans la *bande des 100 mètres* (3) ; la protection des *espaces naturels remarquables* (4) ; la création de *coupures d'urbanisation* (5) ; l'interdiction de construire de nouvelles routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage (6) et l'accès libre au rivage (7). Ces principes favorisent ainsi un aménagement en profondeur (plutôt que le long du rivage), un regroupement des extensions urbaines autour de pôles existants (afin d'éviter le mitage), une gestion économe de la consommation d'espace, une préservation des espaces rares et sensibles, une ouverture plus large du public au rivage et un accueil prioritaire sur le littoral aux activités dont le développement est lié à la mer. L'annexe 3 synthétise les principales dispositions de la loi Littoral.

Le principe d'équilibre de cette loi repose également sur l'utilisation de ces notions dans leur globalité. En effet, leur imbrication est primordiale pour une bonne application de la loi. À l'inverse, « *leur application à la carte et au coup par coup conduit à une perte de cohérence et de lisibilité de la loi et du projet des collectivités avec des résultats sur l'espace souvent contraires aux principes mêmes de la loi* » (DIACT et SGM, 2007, p. 90).

Cependant, dans les faits, les trois volets (aménagement, protection et mise en valeur) n'ont pas toujours été mis sur un pied d'égalité. En effet, la loi Littoral est fréquemment jugée trop protectionniste (notamment par les promoteurs) car elle aurait « sanctuarisé » une partie du littoral et, au contraire, trop permissive (notamment par les associations) car elle n'aurait pas permis de sauver la côte de grands projets immobiliers (Richard, 2006 ; Tanguy, 2005, b ; Miossec, 2004 ; etc.).

---

<sup>31</sup> L'aménagement du territoire peut être défini comme « l'action et la pratique [...] de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et avec une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines, économiques, voire stratégiques » (Merlin et Choay, 2010, p. 42).

<sup>32</sup> La protection de l'espace littoral peut être entendue comme la protection du trait de côte mais également « le mouvement qui conduit à protéger certains milieux particulièrement remarquables ou spécialement dégradés de cet espace que l'on doit définir comme celui sur lequel s'exerce l'influence de la mer, directe ou indirecte » (Miossec, 2012, p. 424).

<sup>33</sup> La loi Littoral favorise la mise en valeur et le développement des activités économiques prises dans leur globalité (activités traditionnelles liées à la mer, industrielles, etc.) et non individuellement dans une optique d'équilibre économique et social de ces territoires.

Cet état de fait est probablement dû à la codification partielle et échelonnée de la loi Littoral dans plusieurs codes distincts. Les articles rapidement considérés comme les plus importants ont été intégrés dès 1986 dans le code de l'urbanisme<sup>34</sup>. À l'inverse, ceux qui prévoient la mise en œuvre équilibrée de la loi n'ont pas été codifiés immédiatement. En effet, ils ont été inscrits dans le code de l'environnement (aux articles L321-1 et L321-2) suite à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000. Ainsi, comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale du 21 juillet 2004, l'insertion de ces articles dans un autre code que celui dédié à l'urbanisme n'est « *pas de nature à inciter à les prendre en compte lorsque se posent des problèmes relatifs à l'urbanisation du littoral* » (Le Guen, 2004, p. 32).

## **B. Une loi de GIZC et de développement durable**

Depuis les années 1990, le concept de développement durable s'est inscrit dans la gestion de l'environnement. La déclinaison directe de la notion de développement durable sur le littoral est le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). La GIZC est devenue l'instrument opérationnel de cette philosophie (Lozachmeur, 2004 ; Ducrotoy et Pullen, 1999 ; Miossec, 1998 ; etc.). La loi Littoral s'inscrit dans une vision de développement durable et peut être considérée comme une loi de GIZC, bien que ce concept ait été consacré postérieurement à son entrée en vigueur.

Le concept GIZC a fait l'objet de nombreux débats en raison d'une prise de conscience mondiale du développement démographique rapide des zones littorales. Il fut consacré par la communauté internationale en 1992 lors de la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement à Rio. Cette consécration est marquée par une forte volonté de définir une stratégie de gestion durable du littoral afin de faire face aux menaces sur l'équilibre écologique et social des zones côtières (Prieur, 2011 ; Meur-Férec, 2009 (a) ; Lozachmeur, 2004 ; etc.). Le chapitre 17 de l'Agenda 21 va mettre en exergue la nécessité d'une gestion intégrée des espaces maritimes et côtiers. Par la suite, de nombreux textes européens ou nationaux d'aménagement du littoral<sup>35</sup> se sont progressivement imprégnés d'une logique de développement durable. La mise en place de cette stratégie a été préconisée aux pays de l'Union Européenne par la recommandation du Conseil et du Parlement européen du 30 mai 2002. Cette recommandation invite les États membres à suivre les principes de la GIZC dans l'élaboration de leur stratégie nationale de gestion du littoral. Le Protocole de Madrid de la Convention de Barcelone<sup>36</sup> est le premier traité international consacré à la gestion intégrée en introduisant la GIZC en Méditerranée. Signé le 21 janvier 2008 et entré en vigueur en novembre 2010, ce protocole «  *vise à promouvoir, à travers les zones côtières, envisagées comme espace de développement durable, un patrimoine naturel et culturel commun, au service de la coopération régionale approfondie entre les États côtiers* » (Prieur, 2011, cité dans le résumé). La GIZC devient pour la première fois

<sup>34</sup> Dans le code de l'urbanisme, les dispositions issues de la loi Littoral se situent aux articles L146-1 et suivants (Chapitre VI « Dispositions particulières au littoral » ; Titre IV « Dispositions particulières à certaines parties du territoire » ; Livre I « Règles générales d'aménagement et d'urbanisme »).

<sup>35</sup> A titre d'exemple : la recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC en Europe ; le rapport de la Commission du 7 juin 2007 sur l'évaluation de la GIZC en Europe ; la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique du milieu marin ; etc.

<sup>36</sup> La Convention de Barcelone du 16 février 1976 était consacrée à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. Elle a été amendée le 10 juin 1995 pour devenir la « *Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la mer Méditerranée* ».

un concept ayant une portée juridique (Prieur, 2011). À l'instar de la loi Littoral, ce protocole encadre également mais de manière plus stricte la constructibilité dans une bande littorale de 100 mètres. Il interdit toute construction dans cette bande qu'elle soit urbanisée ou non, contrairement à la loi Littoral qui interdit les constructions ou les installations en dehors des *espaces urbanisés* (article L146-4-III du code de l'urbanisme).

La GIZC a été progressivement affirmée en droit français. Sa philosophie se retrouve notamment dans le rapport Piquard de 1973, avant sa reconnaissance au niveau international. En 2000, suite à l'adoption de la « stratégie européenne de gestion intégrée des zones côtières », ce concept fut consacré juridiquement et politiquement par les pouvoirs publics français. En 2001, le gouvernement annonça la mise en place d'une politique du littoral davantage fondée sur le concept d'aménagement intégré des zones côtières en privilégiant des logiques de projet et de partenariat (décisions du CIADT du 9 juillet 2001) (Lozachmeur, 2005). En juillet 2003, la commission du littoral du Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CNADT) a publié un message d'alerte et dix propositions d'actions plaidant pour un renouvellement urgent de la politique du littoral. Cette nouvelle politique de développement et d'aménagement du littoral a été précisée suite la publication de deux rapports parlementaires d'information du 21 juillet 2004 sur l'application de la loi littoral (Gélard, 2004 et Le Guen, 2004) et du rapport de la Datar intitulé « *Construire ensemble un développement équilibré du littoral* » (Datar, 2004). Lors du Comité Interministériel de la Mer (CIMER) du 16 février 2004 et du Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 14 septembre 2004, le gouvernement français a annoncé la mise en œuvre de la recommandation du Conseil et du Parlement européen du 30 mai 2002 et a adopté un nouveau cadre pour la politique du littoral fondé sur une approche de GIZC. Ce cadre vise à compléter l'approche incitative et réglementaire pilotée par l'État par une approche partenariale et contractuelle associant largement les acteurs concernés, et privilégiant les projets locaux intégrés (Denis et Henocque, 2001). Les fondements de ce concept ont par la suite été encouragés dans le cadre d'un appel à projet national « *Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une GIZC* » lancé par la Datar en janvier 2005. Cet appel à projets encourageait l'expérimentation autour d'initiatives concrètes, afin de faire émerger des pratiques et méthodes adaptées aux contextes locaux. Parmi les projets retenus, six concernent la Bretagne, dont la mise en place de la Charte des espaces côtiers bretons (DRE Bretagne, 2007).

Le Conseil national du littoral (CNL), devenu le Conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières en 2005<sup>37</sup>, est doté d'un rôle de consultation et de proposition auprès du gouvernement sur toute question relative au littoral. Il contribue à la définition d'objectifs et d'actions pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dans une perspective de GIZC, au renforcement de la concertation entre les différents acteurs et à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux. Suite au Grenelle de la mer, ce Conseil est devenu en 2011 le Conseil national de la mer et des littoraux<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Suite à la modification de l'article 43 de la loi Littoral par l'article 235 de la loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux.

<sup>38</sup> La loi Grenelle II adoptée le 29 juin 2010 (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) et le décret du 10 juin 2011 lui ont donné une mission plus large.

L'analyse comparative des principales définitions disponibles de la GIZC effectuée par Olivier Lozachmeur dans sa thèse en 2004 permet de considérer que la plus complète et la plus précise est celle proposée par le doyen Michel Prieur dans le « *modèle de loi pour la gestion durable des zones côtières* » réalisé à la demande du Conseil de l'Europe (Lozachmeur, 2005, p. 261). Selon cet auteur, la gestion intégrée peut être définie comme « *l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages* ». L'auteur ajoute : « *la mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières exige la création d'instruments institutionnels et normatifs assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, à la fois sur les plans territorial et décisionnel et impose de traiter les problèmes non pas au coup par coup mais de façon globale et en tenant compte de l'interaction entre tous les éléments qui composent l'environnement* » (cité in Prieur et Ghezali, 2000, p. 68)<sup>39</sup>. Selon la définition de la Banque mondiale, la GIZC peut également être définie comme « *un processus de gouvernance qui consiste en un cadre juridique et institutionnel nécessaire pour garantir que les plans de développement et d'aménagement des zones côtières sont intégrés avec les objectifs de protection de l'environnement (y compris les objectifs sociaux) et sont élaborés avec la participation de ceux qui sont concernés* » (Post et Lundin, 1996, p. 1, traduit par Prieur, 2011, §3). Comme le souligne Alain Miossec, « *la GIZC repose sur une vision de la gouvernance qui cherche à tirer parti des initiatives de la base (bottom-up) tout en laissant au sommet (top-down) des possibilités d'incitation, en particulier sur le plan des financements* » (Miossec, 2012, p. 253). Elle favorise les coopérations verticales (entre les différents niveaux national, régional et local), horizontales et géographiques (par delà les frontières administratives).

La loi Littoral peut donc être considérée comme un « instrument de GIZC »<sup>40</sup> car elle favorise la mise en place de cette démarche (bien qu'elle n'en fasse pas directement référence dans son texte). En effet, elle encourage à une gestion intégrée et durable du littoral dans une approche à la fois globale (à l'échelle d'un bassin de vie littoral permettant de relier le rivage à l'arrière-pays) et concertée en prenant en compte les spécificités locales et les relations d'interdépendance entre la mer et la terre. La loi Littoral vise la mise en œuvre de projets de développement durable planifiés sur un territoire cohérent parfois à plusieurs échelles (au niveau supra-communal, intercommunal, communal, etc.). Cette loi s'accorde ainsi avec la formule « *agir local, penser global* » employée au sommet sur l'environnement de 1972 à Stockholm, souvent invoquée dans les problématiques de développement durable.

En outre, la loi Littoral contient des dispositions qui œuvrent spécifiquement pour un développement économique et social durable des territoires. Par exemple, certaines d'entre elles prennent en compte la mobilité du trait de côte et encouragent à une adaptation des projets d'aménagement. En freinant l'urbanisation le long du rivage (dans une *bande de 100 mètres*), la loi Littoral permet d'éviter à court et long terme d'éventuels impacts sur les aménagements en raison d'aléas naturels ou tout au moins des effets néfastes pour les constructions qui se sont

---

<sup>39</sup> Cette définition se retrouve sur le site du Conseil de l'Europe :

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1764001&Site=DC> (Titre 1, Section 1, Article 2).

<sup>40</sup> D'après l'intervention de Michel Prieur lors du colloque sur les 25 ans de la loi Littoral à la Faculté de droit de l'UBO à Brest le 9 décembre 2011.

établies à proximité du rivage de la mer (hausse du niveau marin, érosion des falaises, dégraisement des plages, etc.) (Meur-Férec, 2008 ; Paskoff, 2003 ; etc.). De même, elle affirme qu'il existe une « capacité d'accueil » des espaces urbanisés ou à urbaniser et encourage à les déterminer (Miossec, 2012).

Plusieurs outils permettent de mettre en œuvre la GIZC dans le cadre de l'application de la loi Littoral, tels que ceux de planification stratégique : Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) ; et ceux de planification réglementaire : Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)<sup>41</sup>, Plan Local d'Urbanisme (PLU), etc. L'article L121-1 du code de l'urbanisme précise à ce sujet que les SCoT, les PLU et les cartes communales doivent respecter des objectifs de développement durable.

Plus spécifiquement, cette vision d'aménagement durable a été développée en Bretagne avant l'avènement du concept de GIZC. En effet, dès le début des années 1970, une réflexion a été menée afin de mettre en place un Schéma d'aménagement du littoral breton et des îles (SALBI)<sup>42</sup>. Bien que n'ayant pas vraiment été appliqué, le SALBI, adopté le 14 novembre 1974, a représenté une première démarche de gestion intégrée. En effet, ce schéma préconisait « *un développement équilibré de la zone côtière* » (Merckelbagh, 2009, p. 65) et une gestion du littoral breton dans une approche durable et intégrée (CESR de Bretagne, 2004). À l'instar du rapport Piquard (1973), le SALBI a formulé un certain nombre d'orientations et de principes d'aménagement dont certains sont toujours d'actualité : l'aménagement en profondeur, le contrôle du développement de l'habitat linéaire sur le littoral, le renforcement de l'agriculture littorale et des activités maritimes, la protection et la mise en valeur des sites et milieux naturels, etc. (Région Bretagne, 1978 et DRE Bretagne, 1974). Par la suite la Région Bretagne a également encouragé la mise en œuvre de la GIZC sur le littoral breton à travers le rapport du Conseil économique et social de Bretagne de 2004 et de la Charte des espaces côtiers des 13 et 14 décembre 2007. Cette charte définit un projet d'avenir pour la zone côtière en exposant les grands défis de son développement durable (Lebahy, 2009 et DRE Bretagne, 2007). Elle a pour objectif de définir un modèle de développement durable garantissant le maintien du potentiel écologique des espaces côtiers bretons et conciliant les intérêts de l'ensemble des acteurs. La charte dresse les lignes directrices d'une gestion durable de la zone côtière en Bretagne en déclinant sept défis à relever<sup>43</sup>. Elle promeut également une nouvelle gouvernance pour la zone côtière afin d'assurer une meilleure cohérence entre les actions des acteurs et entre les différents niveaux d'intervention (national, régional, départemental et local), de combiner dispositifs incitatifs et mesures réglementaires et d'accorder une place importante à la concertation et à l'action collective.

---

<sup>41</sup> Les SMVM déterminent l'affectation des espaces terrestres et maritimes, mentionnent les projets d'équipement et d'aménagement de la mer et précisent les mesures de protection du milieu marin.

<sup>42</sup> SALBI, Service régional de l'Équipement de Bretagne, Atelier de Bretagne, SOREPA, mars 1972.

<sup>43</sup> Parmi ces sept défis, certains se retrouvent dans l'esprit de la loi Littoral, tels que la maîtrise de l'urbanisation, la préservation du patrimoine naturel, le maintien du potentiel écologique des espaces côtiers bretons, la préservation du potentiel social, écologique et économique des îles bretonnes. Parallèlement à ces défis, certains thèmes d'actions prioritaires entrent également dans l'esprit de la loi, tels que l'amélioration de la préservation et la valorisation du patrimoine naturel de la zone côtière, la garantie d'une qualité des paysages côtiers, la mise en place d'une stratégie de développement durable des îles bretonnes, etc. (Conseil régional de Bretagne, 2007, p. 39).

### C. Une loi de gouvernance<sup>44</sup>

La loi Littoral favorise la mise en place de processus de gouvernance sur la zone côtière. Selon la commission sur la gouvernance globale<sup>45</sup>, la gouvernance peut être définie comme « *l'ensemble des différents moyens par lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodements entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout autant que les arrangements informels auxquels les peuples et les institutions sont parvenus ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt* » (traduction de Hufty, 2007). La gouvernance est également un processus itératif, « *une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis mettre en œuvre collectivement sans que rien – ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l'avance* » (Theys, 2002, § 17). Elle implique donc des notions de concertation et de compromis (Meur-Férec, 2009 (b)) et fait intervenir différents acteurs dans l'optique d'aboutir à une décision partagée.

En raison de l'absence d'une doctrine forte explicitant le mode d'application de la loi Littoral, l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces côtiers nécessitent que les acteurs en aient une vision intégrée et partagée. En effet, compte tenu de la diversité des situations locales, la gestion du littoral ne peut pas relever uniquement de l'État (Gélard, 2004). La loi Littoral encourage non seulement la participation d'une pluralité d'acteurs (l'État, les collectivités territoriales, les associations environnementales, les acteurs économiques, etc.), les prises de décisions collectives et concertées, mais également une coordination entre les différents niveaux de décision afin d'aboutir à un mode de développement raisonné. Dans son premier article<sup>46</sup>, il est d'ailleurs mentionné que la politique spécifique au littoral, qui est d'intérêt général, « *implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales, ou de leurs groupements* ». Dans ce type de processus, la gouvernance prend alors tout son sens. En effet, la mise en place d'une vision partagée peut, d'une part, engendrer des projets de qualité davantage intégrés à une échelle territoriale cohérente par le biais de stratégies coordonnées et, d'autre part, permettre d'assurer un développement plus harmonieux et durable des territoires littoraux.

### D. Une loi-cadre à décliner selon les territoires

En régissant les espaces littoraux, la loi Littoral a posé un cadre qui ne doit pas seulement être perçu à travers des approches strictement juridiques mais également géographiques. Les principes d'aménagement de la loi Littoral s'appliquent à des espaces et non à des catégories juridiques<sup>47</sup> (Bouché, 1986, p. 95). Par conséquent, dans un souci de réalisme, cette loi préconise que les spécificités locales des territoires soient appréciées lors de son interprétation et de son

---

<sup>44</sup> Propos recueillis d'après l'intervention de Catherine Bersani lors de la journée d'information organisée par le GIP Littoral Aquitain sur la loi Littoral du 2 avril 2013, Le Teich.

<sup>45</sup> La commission sur la gouvernance globale (*Commission on Global Governance*), créée au début des années 1990, est une organisation qui a produit en 1995 un rapport, *Our Global Neighborhood*, dont la citation est extraite.

<sup>46</sup> Aujourd'hui, cet article est codifié à l'article L321-1 du code de l'environnement.

<sup>47</sup> Par exemple, le premier alinéa de l'article L146-4 du code de l'urbanisme permet d'identifier quatre catégories juridiques de secteurs : l'*agglomération* (1), le *village* (2), le hameau (nouveau intégré à l'environnement) (3) et ce qui n'est considéré ni comme une *agglomération*, ou un *village*, ou un hameau (nouveau intégré à l'environnement), c'est-à-dire de l'habitat dispersé (4) (Prieur, 2007).

application. Chaque territoire a ses propres caractéristiques et particularités géographiques, sociales, culturelles, etc. Les spécificités des territoires se sont forgées avec le temps et les pratiques locales. La lecture d'un territoire permet ainsi de prendre en compte de nombreux aspects (tels que sa morphologie spatiale, son histoire, son fonctionnement, ses richesses propres, etc.) qui ne sont pas forcément visibles dans un texte juridique. En effet, comme l'a souligné Jacques Lescoat, « *Il faut [...], au-delà des textes, prendre en compte l'héritage naturel, le relief, les formes de la ligne de crête* ». La prise en considération de ces aspects favorise une application plus concrète de la loi Littoral et plus cohérente avec la réalité de des territoires. L'auteur précité ajoute que la prise en compte de « *l'héritage géographique du littoral* » permet, par exemple, de « *reporter l'urbanisation non pas simplement dans la bande des 100 mètres mais, dans de nombreux cas, bien au-delà, notamment de la ligne de crête éloignée de 200, 300 ou 400 mètres de la mer elle-même* » (Lescoat, 2009, p. 38).

L'utilisation de la géographie dans le cadre de l'application de la loi Littoral permet de revenir à des principes fondamentaux, tels que, l'économie spatiale (par rapport aux transports, aux espaces naturels face à l'étalement urbain, etc.) ou bien l'optimisation de la gestion du territoire et du temps par exemple. Son utilisation permet également de prendre en compte l'évolution et la dimension nécessairement systémique des espaces côtiers au sein desquels s'imbrique toute une série de systèmes et de sous-systèmes qui rétroagissent les uns avec les autres. Par exemple, les *coupures d'urbanisation* ne doivent pas seulement être perçues comme des espaces naturels figés qui façonnent le paysage, mais comme incluses dans un système de corridors interconnectés. De même, les *agglomérations* se structurent au sein d'un système urbain incluant des réseaux, des flux de population, des relations entre les espaces, etc. Grâce à cette analyse et cette compréhension des territoires, il semble ainsi plus aisé de développer un aménagement du territoire volontariste.

Cependant, il arrive que la loi Littoral soit considérée à tort comme une loi disposant d'« *un vice de conception, du moins d'une erreur de méthode* » (Tanguy, 2005, b, p. 354). Plusieurs auteurs ont manifesté des critiques à son égard en raison de son manque de clarté. Henri Coulombié et Jean-Pierre Redon ont par exemple estimé que « *le texte de loi ressort davantage de la technique du rébus que de la nécessaire clarté de l'expression juridique* » (Coulombié et Redon, 1992, p. 54).

En réalité, la loi Littoral a été volontairement rédigée par le législateur selon un certain « formalisme » juridique afin qu'elle se construise dans la durée, de manière itérative. En raison de la grande diversité des espaces littoraux français, l'édition d'une réglementation nationale du littoral induisait nécessairement la rédaction d'une loi-cadre conçue à travers des principes d'aménagement très généraux. Le législateur a souhaité que ces principes puissent être « *adaptés aux spécificités locales des différentes façades maritimes françaises* » (Le Guen, 2004, p. 60). Ces principes se devaient également d'être suffisamment clairs pour pouvoir être traduits et déclinés en fonction des territoires. Ils permettent ainsi de définir un cadre aux politiques locales (Lacombe, 1987, p. 19) et de territorialiser la loi Littoral. Comme l'ont rappelé Odette Herviaux et

Jean Bizet en 2014, la territorialisation de cette loi est nécessaire pour son application (Herviaux et Bizet, 2014)<sup>48</sup>.

La loi Littoral se compose également de normes<sup>49</sup> qui n'ont pas seulement pour vocation d'ordonner, d'autoriser ou d'interdire, mais permettent également de moduler le degré d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral en raison de plusieurs paramètres, tels que le contexte géographique. Ces normes se devaient donc d'être souples et déductibles afin de pouvoir encadrer des situations complexes et hétérogènes. Comme l'a souligné à juste titre Yann Tanguy, « dans chaque cas, l'expression utilisée suggère, plus qu'elle ne prescrit, l'utilisation d'un critère de protection par l'emploi d'un adjectif comme « proches », « remarquables », « sensibles », « urbanisés », laissant en quelque sorte à l'autorité régulatrice le soin de déplacer le curseur sur l'échelle des normes afin de déterminer la mesure adéquate » (Tanguy, 2005, b, p. 354). La loi Littoral contient de nombreuses notions, en partie issues de la directive d'Ornano<sup>50</sup>, qui n'ont volontairement pas été définies de manière précise. En effet, le législateur a intentionnellement recouru à des notions dites « indéterminées » (Prieur, 2001) ou « à contenu variable » (Perelman et Vander Elst, 1985) car ces dernières impliquent une souplesse normative (Castets-Renard, 2003)<sup>51</sup>. Lors des débats parlementaires, Jean Lacombe a précisé à ce sujet qu'« il est [...] légitime que la loi ne soit pas écrite en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement et cela relève de sa nature » (Lacombe, 1987, p. 19).

## E. Une loi d'interprétation

La loi Littoral est une loi interprétative qui pourrait se rapprocher des principes édictés par la « *soft law* »<sup>52</sup> car elle dispose de notions qui ouvrent à de multiples interprétations. Comme l'a souligné Patrice Gélard dans le rapport d'information sur l'application de la loi Littoral en 2004, il existe une « *quasi-impossibilité d'établir au niveau national une interprétation unique des concepts qui fondent la mise en œuvre de la « loi littoral »* » (Gélard, 2004<sup>53</sup>, p. 4).

### 1. Une loi disposant de concepts issus de la géographie

Le législateur a introduit dans le texte de la loi Littoral des notions d'inspiration géographique (telles que les *espaces remarquables et caractéristiques*, les *espaces proches du rivage*, la *coupure d'urbanisation*, etc.) et des termes disposant d'une sémantique proche de la géographie. À titre d'exemple, la loi parle plutôt d'« espaces », notion de géographie, que de « zones », notion juridique. La plupart de ces notions font appel à des concepts (parfois fondamentaux) de géographie dans le cadre de leur interprétation, tels que l'échelle, le paysage, le territoire, le milieu, l'espace, le lieu, le réseau, la situation, etc. Par exemple, l'article L146-4-III du

---

<sup>48</sup> Ces auteurs soulignent que l'esprit initial de la loi Littoral a été adopté sur la base d'un équilibre subtil construit autour de sa territorialisation. Ils précisent qu' : « en l'absence de territorialisation des notions d'urbanisme de la loi Littoral, son application s'est révélée difficile » (Herviaux et Bizet, 2014, p. 58).

<sup>49</sup> Dans un système juridique, les normes sont les règles obligatoires pouvant provenir de lois, de codes, d'une coutume voire du droit naturel. En droit positif, une hiérarchie ordonne les normes.

<sup>50</sup> Cf. la note de bas de page n°1.

<sup>51</sup> L'utilisation de notions « à contenu variable » n'est pas novatrice en droit. Elle est fréquemment employée dans le droit de l'environnement (un principe de « précaution », une perspective « monumentale », un site « pittoresque » etc.) (Merckelbagh, 2009 ; Le Guen, 2004 ; Carbonnier, 1995).

<sup>52</sup> La « *soft law* » correspond à du « droit mou », c'est-à-dire qu'il contient des règles interprétables en fonction du contexte.

<sup>53</sup> Extrait de la lettre introductive (Gélard, 2004).

code de l'urbanisme évoque la « *sensibilité des milieux* » et utilise la distance pour délimiter une bande littorale. Ces concepts invitent à utiliser une approche fonctionnelle, qualitative et parfois quantitative de l'espace (DIACT et SGM, 2007).

De manière générale, un concept est une « *représentation mentale, générale et abstraite d'un objet* »<sup>54</sup>. Selon Roger Brunet, le concept est une « *représentation générale, de nature abstraite, clairement définie et même consensuelle, susceptible de guider la recherche et de fonder ses hypothèses* » (Brunet et al., 2005, p. 120). Plus spécifiquement, les concepts de géographie évoquent « *une représentation mentale, abstraite, dont s'est dotée la géographie et qui guide sa vision du monde* » (Bailly, 2011, p. 9) et également « *une idée résultant d'un travail d'abstraction et de généralisation* » (Bavoux, 2012, p. 92). Par cette définition, Jean-Jacques Bavoux conçoit le concept comme la traduction d'une « *réalité au-delà des cas singuliers et de leurs caractères individuels* », tels que la ville ou bien la campagne. Ce travail d'abstraction et de généralisation permet de grouper, en fonction de similarités plus ou moins poussées, des objets ou phénomènes particuliers après les avoir classés et comparés (Bavoux, 2012, p. 92). Selon l'auteur, il s'agit d'un « *moyen nécessaire pour les concevoir, se les représenter rationnellement et les ranger, grâce à une construction mentale, dans des catégories réutilisables à chaque expérience nouvelle. Un concept n'est pas forcément éternel, mais façonné pour appréhender une situation donnée à un instant donné* » (Bavoux, 2012, p. 92).

Dans le langage courant, le « concept » et la « notion » sont parfois considérés comme synonymes. Dans les textes juridiques, les « notions » de la loi Littoral sont parfois assimilées à des « concepts ». On parle par exemple de « *notion de hameau nouveau intégré à l'environnement* » (DIACT et SGM, 2007, p. 89) et de « *concept de hameau nouveau intégré à l'environnement* » (Marini, 1998, p. 132). Cependant, ces termes ont des significations différentes (Bachelard, 1998). Selon Gaston Bachelard, « *la notion de concept et le concept de notion ne rendent pas compte de la réalité avec la même précision* ». En effet, « *la différence entre notion et concept s'organise autour du niveau de précision, en vue d'un idéal de connaissance* » ; « *l'idéal de connaissance nécessite de passer de la notion, plus ou moins vague et fondée, au concept clairement défini et si possible vérifié expérimentalement* » (Bachelard, 1998). Roger Brunet estime que le concept « *s'oppose par ces caractères [...] à la notion, qui reste plus floue* » (Brunet et al., 2005, p. 120). Le concept semble toutefois plus complexe que la notion car il peut porter sur toute une branche de la géographie<sup>55</sup>. Selon Roger Brunet, la notion est une « *idée qui reste imprécise, informulée ou de formulation encore vague, qui précède le concept ou ne parvient pas à aboutir au concept* » (Brunet et al., 2005, p. 352). La notion, couramment employée en droit du littoral<sup>56</sup>, est entendue dans le cadre de la thèse comme une catégorie sémantique (Tanguy, 2005) pouvant être définies par des critères, bien que son interprétation semblent de prime abord imprécise.

---

<sup>54</sup> Concept. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 495.

<sup>55</sup> A titre d'exemple, l'échelle peut être considérée comme une notion de géographie (Gumuchian et Marois, 2000), contrairement au paysage ou au milieu.

<sup>56</sup> On peut lire par exemple : « *la notion d'extension limitée* » (Bécet, 2002, p. 139), « *la notion d'espace remarquable* », « *la notion d'espace urbanisé* » (Pitron, 2007, pp. 18 et 26), « *la notion d'extension de l'urbanisation* », « *la notion de continuité* », « *la notion d'espace proche du rivage* » (Prieur, 2005, pp. 97, 101, et 109), « *la notion de capacité d'accueil* » (Marini, 1998, p. 132), etc.

## 2. Une interprétation aidée par l'utilisation de critères issus de la géographie

Dans le langage courant, un critère « sert de base à un jugement »<sup>57</sup>. Dans une approche plus philosophique, il correspond à « un caractère, un signe qui permet de distinguer une chose, une notion, de porter sur un objet un jugement d'appréciation »<sup>58</sup>. Dans le cadre de cette thèse, un critère ou plus précisément un « critère de définition » sera identifiée comme un élément qui permet de définir des notions issues de la loi Littoral et de faciliter leur qualification juridique<sup>59</sup>. À titre d'exemple, la distance est l'un des principaux critères qui permet de définir la notion d'*espace proche du rivage*. Dans cette recherche, les critères issus de sources géographiques sont nommés les « critères géographiques » ou « critères de géographie » ; ceux qui permettent de spatialiser les notions de la loi Littoral, les « critères de spatialisation » ; et ceux issus de sources juridiques, les « critères juridiques ».

En droit, le juge effectue des « opérations de qualification juridique » et notamment dans le cadre de l'application de la loi Littoral. Une « opération de qualification juridique » est un mécanisme intellectuel qui permet « de rattacher un acte, un fait, une situation juridique à un groupe déjà existant (concept juridique, catégorie, institution) » (Guillien et Vincent, 1990, p. 400) ou plus globalement de « traduire en termes juridiques une situation » (Damette, 2007) afin d'y appliquer un ensemble de règles de droit. Dans le cadre de la loi Littoral, cette opération permet de « classer » un espace parmi une des notions de la loi Littoral (une *agglomération*, un *espace proche du rivage*, un *espace remarquable*, etc.) afin de lui appliquer les dispositions de la loi Littoral correspondantes. Par exemple, lorsqu'un espace bâti peut être qualifié de *village* (la qualification juridique), son extension ne pourra s'effectuer qu'en continuité de celui-ci (la règle de droit), en application de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme.

Au fil du temps, plusieurs notions de la loi Littoral ont été définies par le juge administratif à partir d'un grand nombre de critères. Généralement, avant de procéder à des opérations de qualification juridique des faits, le juge utilise ces critères de définition comme des « directives d'interprétation » voire comme des « normes de référence » (Prieur, 2001, p. 346). Dans le cadre de cette thèse, il a été observé que les critères de définition utilisés par le juge administratif reposent majoritairement sur des approches géographiques (utilisation de notions et de critères issues de la géographie, prise en compte des spécificités locales, etc.).

De nombreux critères issus de la géographie, tels que les critères de spatialisation (tels que l'échelle, la distance, etc.), peuvent être utilisés pour interpréter et délimiter les notions de la loi Littoral (tels que les fonctions urbaines, la densité, la distance, etc.). Ces critères s'apprécient en fonction du contexte géographique (présence d'une côte basse, d'un espace agricole, etc.). La délimitation cartographique des notions peut évoluer en raison de l'évolution des caractéristiques locales et tout particulièrement sur le littoral où les dynamiques naturelles et sociales sont

---

<sup>57</sup> Critère. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 589.

<sup>58</sup> Cf. note de bas de page précédente.

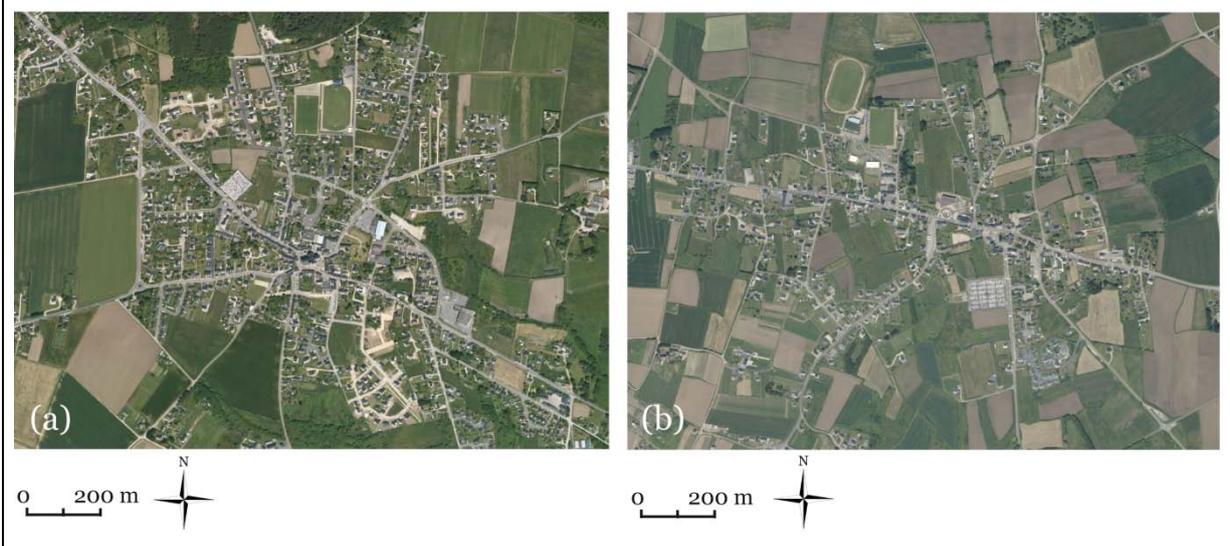
<sup>59</sup> Selon le *Lexique des termes juridiques* (Guillien et Vincent, 1990), la « qualification juridique » représente la dénomination que la loi attribue à des situations. Elle permet d'entrer un élément de fait (une situation) dans une catégorie juridique et de lui appliquer le régime juridique correspondant, c'est-à-dire la règle de droit. En d'autres termes, lors d'un contentieux, le juge va qualifier juridiquement une situation de fait, soit par exemple qualifier un secteur densément urbanisé d'*agglomération*, afin de déterminer les conséquences juridiques applicables à cette qualification, c'est-à-dire la possibilité pour la commune d'étendre l'urbanisation en continuité avec l'*agglomération*, selon l'article L146-4-I du code de l'urbanisme.

intenses. Par exemple, la délimitation de la *bande des 100 mètres*, basée unanimement sur un critère de distance, tient compte de la variabilité du trait de côte.

Étant donné qu'il n'existe pas un littoral mais des littoraux, les critères choisis pour qualifier les espaces ne seront pas forcément identiques ou appréciés de la même manière selon les territoires. L'interprétation de la loi Littoral diffère selon la réalité des territoires (Bersani et al., 2000, p. 3). De même, les critères ne sont pas forcément cumulatifs. Des choix doivent être opérés. Par exemple, dans un arrêt de 2011, le juge privilégia deux critères parmi les trois qui avaient été antérieurement choisis par le Conseil d'État<sup>60</sup> au vu de la configuration des lieux<sup>61</sup>. Chaque situation doit donc être analysée au cas par cas en raison de la diversité des espaces littoraux. Par exemple, les critères retenus pour qualifier un *village* sur la commune d'Ouessant (29) ne seront pas nécessairement similaires à ceux choisis sur la commune de Nice (06), et s'ils le sont, ne seront pas automatiquement utilisés de la même façon.

**Exemple de deux espaces bâtis pouvant être qualifiés d'agglomération bien qu'ils ne disposent pas des mêmes caractéristiques**

Les deux espaces bâtis visibles sur les photographies aériennes 3 et 4 sont des *agglomérations* bien qu'elles ne disposent pas des mêmes caractéristiques (en termes de superficie, d'agencement des constructions, etc.). Par conséquent, les critères utilisés (la densité, les fonctions urbaines, le nombre de constructions, etc.) pour les qualifier ne sont pas nécessairement identiques.



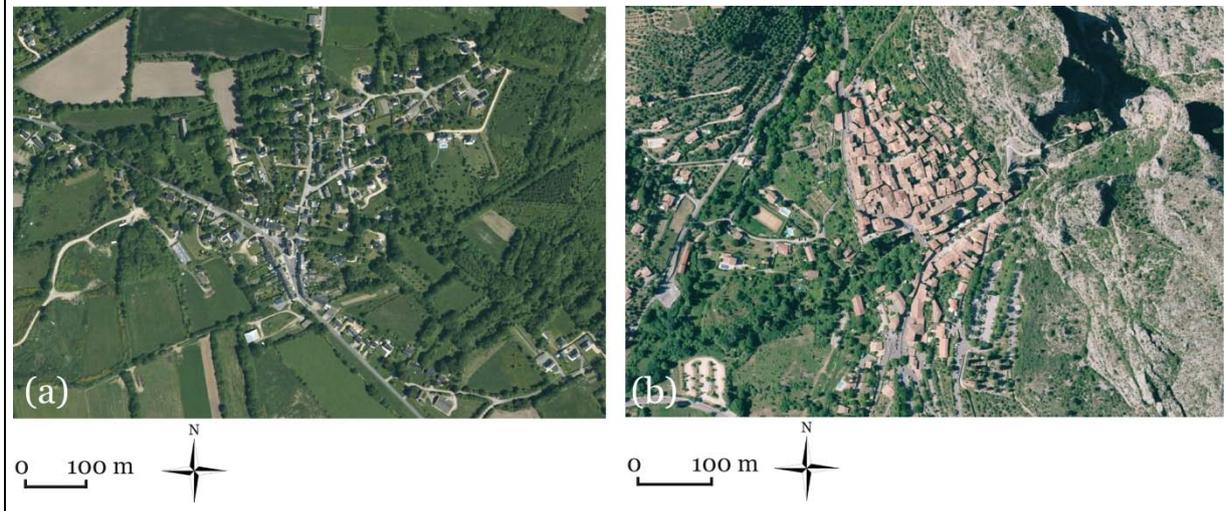
Photographies 3 et 4 : Agglomérations de Plouhinec dans le Morbihan (a) et dans le Finistère (b) (Géoportail, IGN, 2009).

<sup>60</sup> CE, 3 mai 2004, *Mme Barrière*, req. n°251354.

<sup>61</sup> CAA de Nantes, 30 oct. 2011, *Commune d'Arzon* (56), req. n° 10NT00802 (publié au recueil Lebon).

### Exemple de deux espaces bâtis qualifiés de « *village* » par le juge administratif bien qu'ils ne disposent pas des mêmes caractéristiques

Le juge a considéré que le lieu-dit « Kerguet » sur la commune de Sarzeau (Bretagne)<sup>62</sup> et le lieu-dit « Moustiers-Sainte-Marie » (Provence-Alpes-Côte-d'Azur)<sup>63</sup> sont des *villages* bien qu'ils ne disposent pas des mêmes caractéristiques (en termes de nombre de constructions, de densité, etc.).



Photographies 5 et 6 : Lieu-dit Kerguet sur la commune de Sarzeau (29) (a) et Moustiers-Sainte-Marie (83) (b) (Géoportail, IGN, 2009).

Par conséquent, en raison de la diversité des caractéristiques locales, les critères de géographie ne sont pas tous pertinents pour apprécier les différents espaces (bâti, non bâti, etc.). De même, les critères communément utilisés par les juges administratifs ne sont pas reproductibles dans toutes les situations. En effet, une utilisation récurrente des mêmes critères pour apprécier des situations quasiment analogues ne permet pas forcément d'aboutir à des qualifications juridiques identiques. Il est donc peu probable que l'interprétation des notions de la loi Littoral soit « automatisable » et puisse faire l'objet d'une « formalisation géographique » à l'aide de critères et de seuils (par exemple définis à l'échelle nationale). Bien qu'il soit certainement plus commode pour certains acteurs de pouvoir utiliser des outils « presse-bouton » pour appliquer la loi Littoral, cette démarche ne semble pas en adéquation avec l'esprit de cette loi. Les critères et les seuils choisis pour apprécier les espaces bâtis seront nécessairement différents sur la commune de Dinard (35) et sur la commune de Guissény (29) en raison de leurs spécificités locales. Il ne semble pas réaliste d'appliquer de manière automatique et indifférenciée des solutions « clés en main », aussi précises soient-elles. En effet, une automatisation ne pourrait pas prendre en compte plusieurs paramètres, tels que les subtilités du paysage et les projets de territoire des élus (l'extension d'un pôle urbain, la protection d'un vaste espace naturel, etc.). De même, lors des contentieux, lorsque le juge administratif observe la localisation de la (des) parcelle(s) litigieuse(s) sur des photographies aériennes, il a généralement une « première impression » qui va parfois guider sa décision. Cette « première impression », bien que très subjective, lui permet de déterminer si le secteur concerné doit être ou non protégé en fonction de l'objectif poursuivi (la protection d'une *coupure d'urbanisation* par exemple). Des critères sont

<sup>62</sup> TA de Rennes, 7 juillet 2011, *Commune de Sarzeau* (56), req. n°0704638.

<sup>63</sup> CAA de Marseille, 19 mars 2010, *Commune de Moustiers-Sainte-Marie* (83), req. n° 07MA02712.

utilisés pour justifier sa décision. L'utilisation répétitive des mêmes critères dans la jurisprudence peut éventuellement permettre d'identifier des tendances si les configurations spatiales apparaissent similaires (Tremblay, 2002). Selon Christian Tremblay, pour interpréter des notions volontairement imprécises de la loi Littoral, la méthode consiste à « *dresser la liste des critères effectivement appliqués par le juge et de comparer le cas d'espèce sur la base de ces critères. Il est donc possible dans ce type d'approche de modéliser le raisonnement du juge qui se résume à un problème de qualification juridique de notions non clairement définies par le législateur* » (Tremblay, 2002, p. 91). Dans le cadre de la thèse, un certain nombre de critères et de notions de la géographie employés par le juge ont été recensés afin de les définir à l'aide d'approches de géographie.

En raison de l'introduction de notions volontairement imprécises dans la loi Littoral, il n'est pas souvent aisé de les interpréter et de déterminer avec certitude si tel espace correspond à telle notion (par exemple si l'on se situe dans un *espace proche du rivage*).

La figure 6 a été construite afin de mettre en avant ce constat en utilisant les sept notions sélectionnées<sup>64</sup>. En effet pour chaque question, n'est pas forcément évident de choisir entre le « oui » et le « non ». Par exemple, comment détermine-t-on qu'un projet d'urbanisation<sup>65</sup> se situe en continuité avec le bâti ? Qu'est ce qu'un hameau ? Cette illustration peut être utilisée comme un point de départ, car elle peut aider à choisir « un chemin » au moyen d'une succession de questions partant d'une approche de terrain pour arriver à la règle de droit en passant par des opérations de qualification juridique. Les réponses aux questions nécessitent d'être orientées par des informations complémentaires en accord avec l'esprit de la loi Littoral (basées sur le droit en utilisant la jurisprudence et la doctrine administrative et sur la géographie en utilisant des approches de terrain et de cartographie). Le choix des critères reste à l'appréciation de chaque acteur en fonction des projets de territoire (figure 6).

---

<sup>64</sup> Cette illustration a été réalisée à l'aide d'un schéma à double entrée (oui/non) qui a été conçu par les services de l'État pour appliquer la loi Littoral et guider le raisonnement juridique vers la règle de droit concordante avec la situation étudiée (situé en annexe 4).

<sup>65</sup> Dans chaque hypothèse, il a été envisagé que le projet est constitutif d'urbanisation (un projet de construction d'une maison d'habitation, d'un centre commercial, d'un hangar agricole, etc.) afin que l'article L146-4 du code de l'urbanisme puisse notamment s'appliquer.

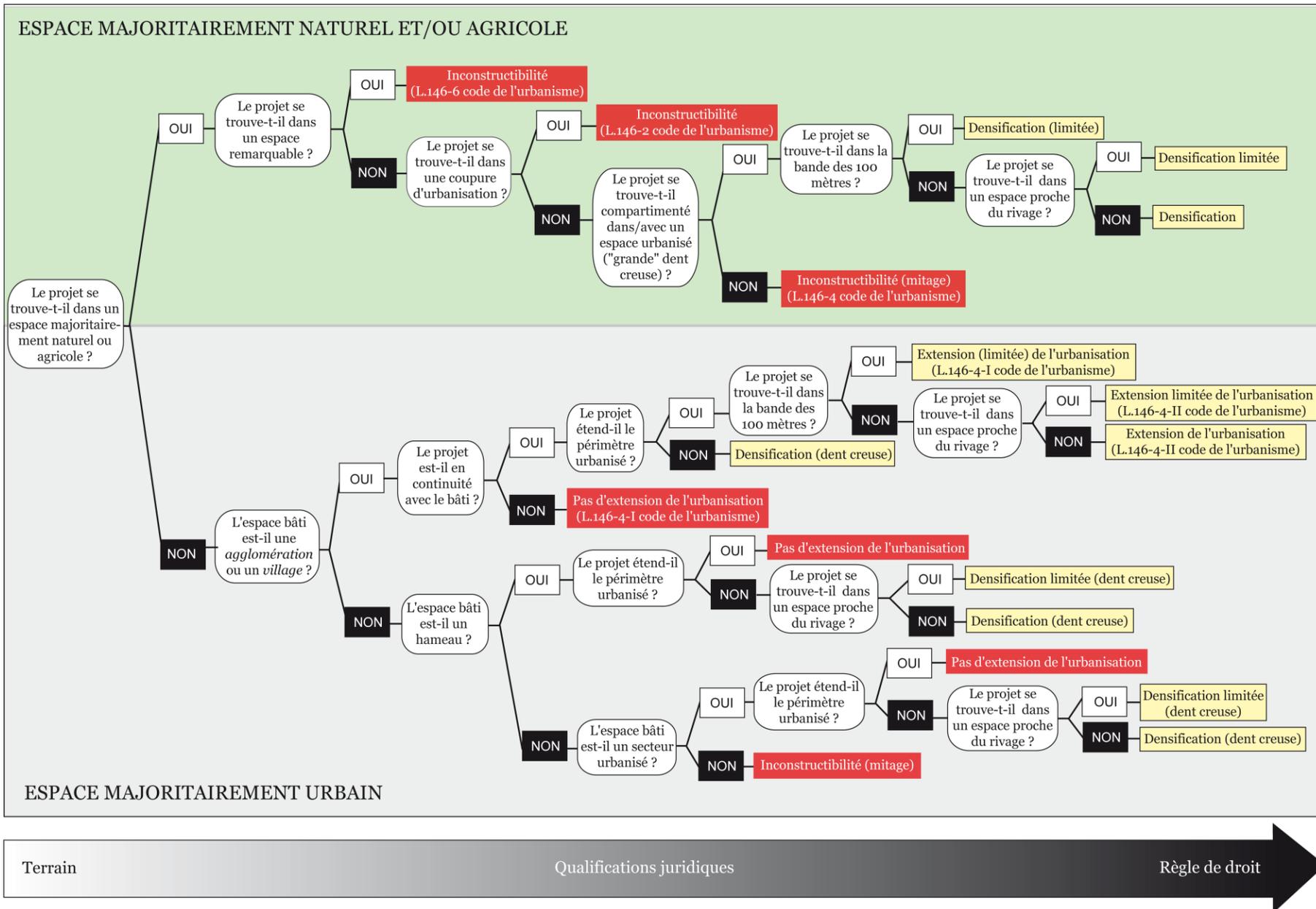


Figure 6 : Exemple de schéma récapitulatif listant les questions qu'il convient de se poser lorsque l'on souhaite appliquer les dispositions de la loi Littoral relatives aux sept notions sélectionnées sur un secteur donné.

Enfin, en raison de la grande variété des situations (donc des interprétations), il peut arriver que certains espaces soient difficilement qualifiables et ne puissent pas être « classés » parmi les notions citées dans la loi Littoral à l'aide des critères de définition communément utilisés (par le juge, la doctrine, les services de l'État, etc.). Par exemple, tous les espaces bâtis ne disposent pas nécessairement de toutes les caractéristiques qui permettent d'identifier une *agglomération*, un *village* ou un hameau. Ces espaces (ou ces zones « intermédiaires ») pourront être définis à partir de certains critères de géographie (préalablement sélectionnés ou non) qui prendront en compte les spécificités locales afin de pouvoir les qualifier. Généralement, il est plus sécurisant de privilégier une qualification<sup>66</sup> qui engendrera des conséquences juridiques plus contraignantes que l'inverse lorsque la qualification juridique n'est pas évidente. Par exemple, un espace bâti difficilement qualifiable sera davantage qualifié de hameau plutôt que de *village* ou d'*agglomération* lorsqu'il ne correspondra majoritairement pas à la définition de ces deux derniers. Cet espace sera ainsi régi par des normes juridiques plus contraignantes que celles des *villages* ou des *agglomérations* afin d'éviter d'éventuels contentieux.

### 3. Une interprétation aidée par des seuils

Des seuils peuvent être utilisés pour préciser et délimiter les critères de définition et donc les notions de la loi Littoral. Un seuil correspond à une limite (inférieure ou supérieure) en deçà ou au-delà de laquelle un changement de qualification juridique peut s'opérer.

Les notions de la loi Littoral ne peuvent pas être interprétées par des seuils fixés à l'échelle nationale et généralisables à l'ensemble des communes littorales car cela irait à l'encontre de l'esprit de la loi Littoral. En effet, les seuils varient nécessairement en fonction des spécificités des territoires et peuvent servir de « structure d'ajustement » dans la qualification juridique des notions. Dans la pratique, il est souvent complexe de tracer un trait précis pour délimiter par exemple les *espaces proches du rivage* à l'échelle de la parcelle. Il en va de même pour la délimitation de la *bande de 100 mètres*. Bien que cette notion dispose d'une distance fixe, sa délimitation peut toutefois varier en fonction de l'érosion des côtes ou de la sensibilité des milieux. Par conséquent, l'utilisation de critères de géographie va permettre d'intégrer des « logiques floues » et ainsi apporter plus de cohérence avec la réalité des territoires.

Par ailleurs, ces seuils ne peuvent pas non plus être établis et hiérarchisés à l'échelle nationale dans le cadre de l'interprétation des notions de la loi Littoral. De prime abord, ce constat pourrait être sensiblement différent avec les seuils issus de sources juridiques. En effet, étant donné que les normes ne bénéficient pas toutes de la même valeur juridique (Kelsen, 1962), les seuils issus de sources juridiques pourraient être hiérarchisés. Par exemple, les seuils provenant d'arrêts du Conseil d'État pourraient être davantage pris en considération que ceux issus d'actes administratifs inférieurs (tels que des décrets, des circulaires, etc.) (figure 7).

---

<sup>66</sup> Cf. la définition à la note de page n°59.

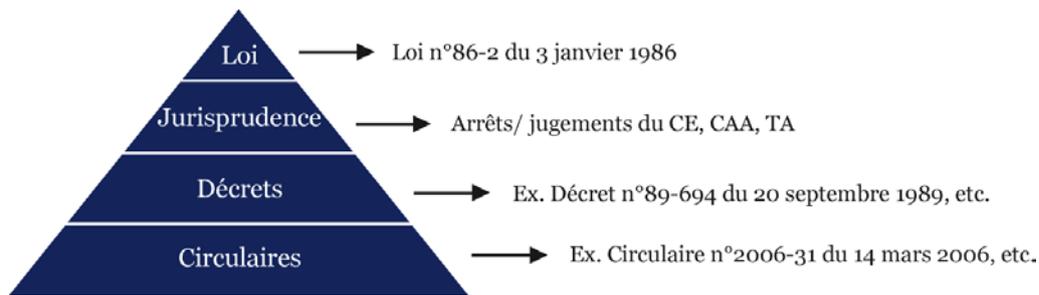


Figure 7 : Illustration simplifiée de la hiérarchie des sources juridiques de définition des notions de la loi Littoral.

En réalité, il semble inopportun de hiérarchiser les seuils issus de sources juridiques car ces derniers ont vocation à être adaptés en fonction des spécificités locales. Par conséquent, un seuil (15 constructions par exemple) issu d'une circulaire pourra être pris en compte pour apprécier et qualifier un espace bâti (d'hameau par exemple) en raison de ses particularités, plutôt qu'un autre régulièrement utilisé par le juge administratif pour définir la même notion. Dans tous les cas, les seuils proposés par la jurisprudence ne représentent pas un seuil minimal ou maximal mais une « estimation » en fonction du cas étudié. Par exemple, si le juge estime dans une affaire qu'un lieu-dit disposant d'une cinquantaine de constructions peut être assimilé à une *agglomération*, il pourra en décider autrement sur une autre commune.

#### **F. Une loi se rattachant à la « géographie juridique »**

Le droit et la géographie sont deux disciplines qui ont leurs propres caractéristiques, leurs propres raisonnements et leur propre vocabulaire (Perret, 1994). D'un côté, la géographie, cherche à comprendre le réel et s'intéresse à l'espace, à son organisation dans ses composantes culturelles et naturelles et à son fonctionnement (Gumuchian et Marois, 2000, pp. 18-19). Cette discipline a une démarche plutôt concrète, de traduction spatiale, et utilise des outils issus de l'observation du réel. La géographie appelle un processus de pensée spécifique, partant de la description pour aboutir à l'explication, en passant par l'observation analytique (les études de terrain, les enquêtes orales et ses analyses), la détection des corrélations et la recherche des rapports de causalité (George, 1978, p. 5). D'un autre côté, le droit a une démarche normative, davantage abstraite et de qualification juridique. Cette discipline recherche la formalisation des faits. Le juriste n'a donc pas les mêmes approches ni les mêmes compétences qu'un géographe pour analyser un espace « littoral » et le spatialiser.

Toutefois, dans le cadre de l'application de la loi Littoral, ces deux disciplines ont ici un objet commun : l'espace littoral (et plus spécifiquement les territoires littoraux). La norme, en tant que production juridique, contribue à construire et à organiser l'espace littoral à différentes échelles. Les praticiens du droit vont réglementer, encadrer et régir cet espace, tandis que les géographes vont plutôt l'analyser et souvent le cartographier (figure 8).

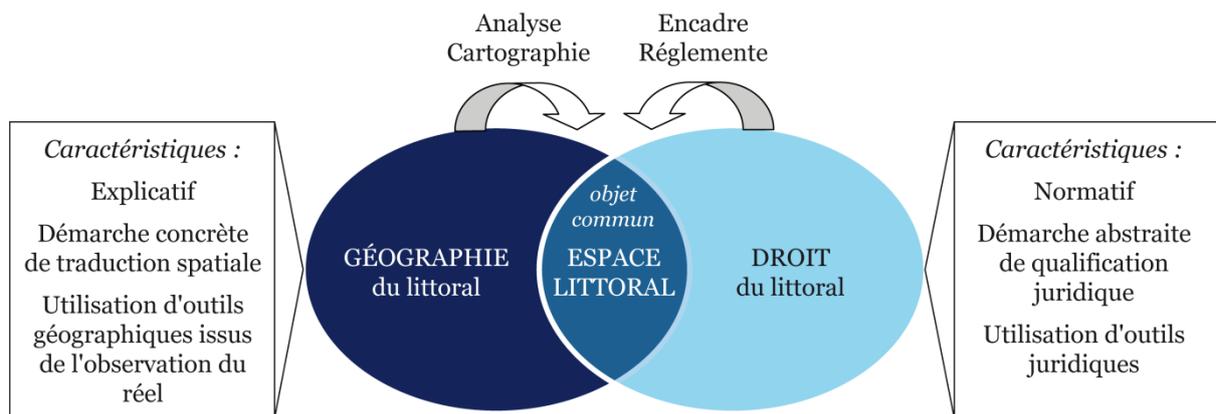


Figure 8 : La géographie juridique appliquée au droit du littoral.

La loi Littoral appelle donc à une vision interdisciplinaire car ces deux approches sont indissociables dans le cadre de son application. Dans son esprit, la norme et l'espace semblent intimement liés (voire reliés). Les compétences et les savoir-faire combinés du géographe et du juriste sont propices à une meilleure compréhension de la loi Littoral notamment par la représentation spatiale de cette législation, par des applications pratiques en phase avec la réalité des territoires et leurs évolutions. Leur association donner la possibilité d'apprécier les notions juridiques issues de la loi Littoral (volontairement imprécises) au travers d'approches et de concepts géographiques. L'un disposant de la maîtrise de la cartographie et des concepts de géographie et l'autre de l'application de la réglementation en vigueur.

L'esprit de la loi Littoral incite à utiliser des méthodes de géographie (humaine, physique, etc.) et des outils de cartographie pour interpréter les notions volontairement imprécises de cette loi. En effet, l'utilisation d'une démarche pragmatique prenant en compte la réalité du terrain (analyse des paysages, du relief, etc.) va permettre d'identifier et d'apprécier des critères de définition et de spatialisation. Ces critères auront vocation à définir les notions volontairement imprécises de la loi Littoral et donc à qualifier juridiquement les espaces étudiés. La représentation cartographique de ces critères sera utile pour les apprécier et les analyser spatialement.

La loi Littoral est un outil de réflexion entre en adéquation avec la « *géographie juridique* », une branche disciplinaire qui se développe depuis plusieurs années (Melé, 2009 ; Forest, 2009 ; Cavallé, 2009 ; Delaney, 2009 ; Bellivier, 2003 ; Freeman, 2002 ; Blomley, 2000 ; Drago, 1997 ; Madiot, 1995 ; Perret, 1994 ; etc.). Selon certains auteurs, « *il existe une convergence de perspectives entre la géographie et le droit qui permet de lire le droit à partir des approches spatiales et avec les mots de la géographie et, réciproquement, d'appréhender le spatial avec les mots et la théorie du droit* »<sup>67</sup>. Cette approche a été évoquée lors du cycle de séminaires de 2010 à 2011 intitulé « *Géographie et droit, géographie du droit* » ayant pour

<sup>67</sup> Propos issus du séminaire « Géographie & Droit – géographie du droit » des 3 et 4 décembre 2010 à Carcassonne (organisé par Nadia Belaidi, chargé de recherche, CNRS PRDIG ; Geneviève Koubi, professeur, Paris 8, CERSA et Frédéric Ogé, chargé de recherche CNRS, PRDIG). Informations disponibles sur le site internet suivant : <http://www.prodig.cnrs.fr/spip.php?article1760>.

objectif de faire émerger une approche de *Legal geography* dans le champ conceptuel français<sup>68</sup>. Elle rejoint également les pistes de recherche du groupe de travail interdisciplinaire *Construction des espaces par le droit* organisé par Geneviève Koubi (professeur, Paris 8, CERSA-CNRS), ainsi que celles des séminaires *Vers une géographie juridique* lancés en 2011 par Nadia Belaïdi (chargée de recherche, CNRS PRODIG) dont l'objet est d'interroger des champs qui font la géographie afin de discerner les façons dont le droit et la science politique les investissent. Ces séminaires ont été axés, d'une part, sur le repérage des modes d'élaboration et de détermination des champs d'application des normes juridiques dans l'espace, sur les sites et dans les territoires, et, d'autre part, sur la méthode utilisée pour la construction des normes juridiques à partir des modèles géographiques. Des réflexions ont été menées sur la manière de structurer la réflexion autour des assemblages entre droit et géographie : *comment ces espaces et territoires s'accordent-ils avec les variables inhérentes à tout système juridique ?*

### **G. Un champ d'application territorial prenant en compte des éléments de géographie**

#### ***La prise en compte d'éléments de géographie dans l'application des dispositions de la loi Littoral***

La détermination du champ d'application territorial de la loi Littoral se base sur des considérations géographiques. Ce dernier est notamment décrit à travers des termes issus de la géographie : « les falaises », « les plages », « les estuaires », « les rus », etc.

Selon l'article L321-2 du code de l'environnement, deux cas de figure sont envisagés pour qu'une commune puisse être considérée comme « littorale »<sup>69</sup> : soit la commune est « *riveraine des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares* »<sup>70</sup>; soit la commune est « *riveraine des estuaires et des deltas* » (sous certaines conditions). La loi Littoral pourrait être donc considérée comme une « loi imaginative »<sup>71</sup> car elle n'encadre pas seulement les communes littorales mais régit également le rivage de celles qui disposent de grands lacs et d'estuaire, souvent éloignées de la mer et des océans.

Le sens géographique de l'estuaire est toutefois différent de celui qui est entendu au sens de la loi Littoral (Prieur, 2007). En géographie, un estuaire correspond à « *la section aval d'une vallée fluviale, et est, de ce fait, un lieu d'échange entre domaine marin et terrestre* ». L'estuaire dispose donc de masses à la fois d'eau douce et d'eau salée. Il est « *le siège d'une hydrodynamique très particulière affectée par le débit fluvial à l'amont et par l'onde de marée à l'aval* » (Miossec, 2012, p. 213). À l'inverse, la loi Littoral considère qu'une commune peut être riveraine d'un estuaire même si elle se situe en amont de la limite de salure des eaux (soit au-delà des eaux saumâtres).

---

<sup>68</sup> Un dossier sur ce sujet devrait prochainement paraître à la revue Développement durable et Territoires.

<sup>69</sup> Au sens de la loi n°86-2 du 03 janvier 1986.

<sup>70</sup> Concernant les plans d'eau intérieurs, en Bretagne aucun plan d'eau intérieur n'a une superficie supérieure à 1 000 hectares.

<sup>71</sup> D'après Philippe Billet, professeur de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon III, lors du colloque à la Faculté de droit de l'Université de Narbonne sur les 25 ans de la loi Littoral les 24 et 25 novembre 2011.

Selon la loi Littoral, lorsqu'une commune est riveraine de la mer et des océans, elle est considérée comme « littorale » de plein droit. Dans les estuaires, la loi opère deux distinctions. Elle distingue, d'une part, les communes riveraines des mers et océans des communes riveraines d'un estuaire (1<sup>er</sup> cas) et, d'autre part, les communes riveraines d'un estuaire et considérées comme « littorales »<sup>72</sup> des communes riveraines d'un estuaire et qui ne sont pas considérées comme « littorales » (2<sup>e</sup> cas) en fonction de deux limites.

Dans le premier cas, la distinction entre les communes riveraines des mers et océans et les communes riveraines d'un estuaire s'opère en fonction de la limite transversale de la mer (LTM). La LTM permet de distinguer le domaine public (ou privé) maritime, situé en aval de cette limite, du domaine public (ou privé) fluvial. De manière générale, la LTM est délimitée par des ponts, des écluses, des barrages, des routes, des pointes, afin d'être aisément identifiable sur le terrain. La LTM ne semble donc pas se baser sur des considérations scientifiques liées à la salinité de l'eau ou aux dynamiques de la marée. Leur délimitation est fixée par des décrets qui ont été pris en application du décret-loi du 21 février 1852. Le décret n°2004-309 du 29 mars 2004 précise, entre autres, la procédure de leur délimitation à l'embouchure des fleuves et rivières<sup>73</sup>. Le Conseil d'État<sup>74</sup> a considéré que les communes situées, même en partie, en aval de la LTM ne sont pas considérées comme des communes riveraines d'un estuaire mais riveraines des mers et océans<sup>75</sup> et par conséquent « littorales ». À l'inverse, les communes situées en amont de la LTM sont considérées comme des communes riveraines d'un estuaire.

---

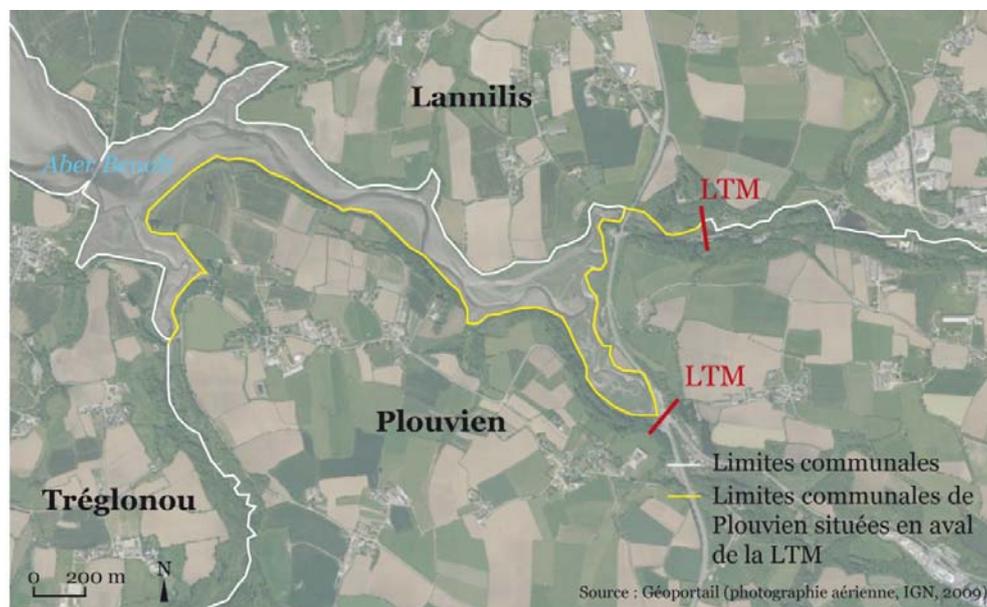
<sup>72</sup> Au sens de l'article L321-2 du code de l'environnement.

<sup>73</sup> La liste des limites transversales de la mer et de salure des eaux de Bretagne est consultable sur internet : [http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Annexes\\_cle218751-1.pdf](http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Annexes_cle218751-1.pdf).

<sup>74</sup> Par exemple, CE, 14 nov. 2012, *Société Néo Plouvien*, req. n° 347778.

<sup>75</sup> Au sens de l'article L321-2 du code de l'environnement.

À titre d'exemple, le Conseil d'État<sup>76</sup> considéra que la commune de Plouvien, située à l'extrémité est de l'Aber-Benoît, « doit être regardée comme une commune riveraine des mers et océans, pour l'intégralité de son territoire », car une partie de celui-ci se situe en aval de la LTM<sup>77</sup>.



Carte 1 : Délimitation de la LTM sur la commune de Plouvien (29) d'après le décret du 21 mars 1930.

Cette limite juridique est également utilisée pour délimiter la *bande des 100 mètres*. En effet, l'article L146-4-III ne s'applique pas aux communes (ou aux parties de communes) situées en amont de la LTM dans les estuaires, les rias et les abers<sup>78</sup>.

Dans le second cas, l'article L321-2 du code de l'environnement pose trois conditions (non exclusives) pour que des communes riveraines des estuaires soient considérées comme « littorales » : être situées en aval de la limite de salure des eaux (LSE), participer aux équilibres économiques et écologiques littoraux et avoir été désignées par le décret n°2004-311 du 29 mars 2004. La LSE correspond à la limite de cessation de salure des eaux<sup>79</sup>. Elle marque la frontière entre la réglementation de la pêche maritime, en aval, et la réglementation de la pêche fluviale, en amont. Cette limite obéit au régime juridique du décret de la loi du 21 février 1852 (Couix et Le Roy, 1994, p. 6). Le décret n°2004-311 du 29 mars 2004<sup>80</sup> fixe la liste des communes concernées<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> CE, 14 nov. 2012, *Société Néo Plouvien*, req. n°347778

<sup>77</sup> Selon le décret du 21 mars 1930, la LTM se situe pour l'affluent nord de l'Aber-Benoît, au pont du Moulin du Châtel, et, pour son affluent sud, au pont de Tariéc.

<sup>78</sup> CAA de Nantes, 31 déc. 2001, *Préfet du Finistère*, req. n°99NT01477

<sup>79</sup> Ce procédé a été confirmé par le secrétaire d'État à la mer lors d'une question au Sénat : question écrite n°09546 (JO Sénat du 04/02/1988, p. 144), réponse du ministère de la Mer (JO Sénat du 14/04/1988, p. 515)

<sup>80</sup> Il fait l'objet de l'article R321-1 du code de l'environnement.

<sup>81</sup> La liste des communes est consultable à l'article R321-1 du code de l'environnement. Pour la région Bretagne, treize communes ont été énumérées : Saint-Lormel, Quemper-Guézennec, Ploëzal, Trédarzec, Troguéry, Minihiy-Tréguier, Tréguier et Pouldouran pour le département des Côtes-d'Armor ; Saint-Martin-des-Champs, Pont-de-Buis-lès-Quimerch et Clohars-Fouesnant pour le département du Finistère ; Arzal et Camoël pour le département du Morbihan.

Une commune située en aval de la LSE (même en partie) est considérée comme riveraine des estuaires et des deltas et « littorale »<sup>82</sup>. À l'inverse, une commune située intégralement en amont de la LSE est une commune riveraine des estuaires mais n'est pas considérée comme « littorale ». Ces communes sont riveraines des estuaires au sens juridique du terme et non au sens géographique car les eaux ne sont plus saumâtres mais douces. Les dynamiques de la marée ne semblent pas non plus prises en compte dans cette délimitation.

La figure 9 permet de clarifier les différentes limites juridiques nécessaires pour distinguer les communes littorales riveraines des mers et océans et des estuaires (sans prendre en compte les cas particuliers des communes « en partie » situées en aval de la LTM et des communes « en partie » situées en aval de la LSE).

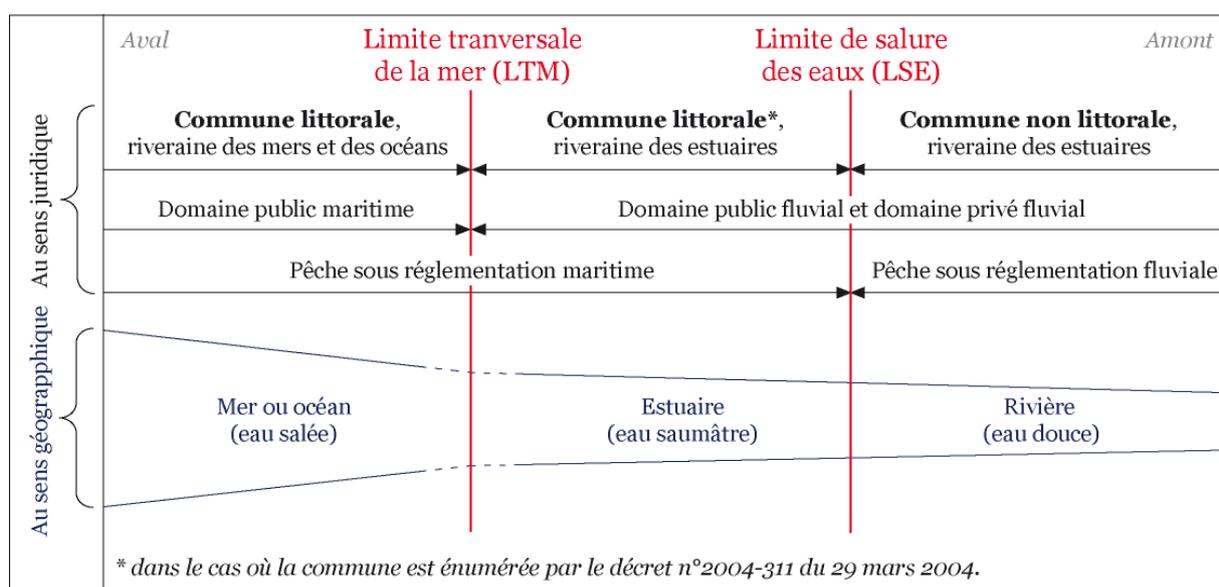


Figure 9 : Délimitation des communes littorales en fonction des limites transversales de la mer et limites de salure des eaux.

### **Les inconvénients d'une non-prise en compte d'éléments de géographie dans les délimitations administratives**

La loi Littoral s'applique sur l'ensemble du territoire des communes littorales (au sens de cette loi). Les limites administratives sont utilisées pour délimiter son champ d'application spatial. Cependant, bien qu'ayant l'avantage d'être claires et précises, ces limites peuvent parfois inclure des espaces ne disposant pas d'un caractère littoral et maritime et, à l'inverse, ne permettent pas de délimiter l'ensemble des espaces qui en disposent. Afin d'illustrer ce constat, trois situations distinctes ont été mises en évidence.

En premier lieu, la loi Littoral s'applique sur tout le territoire des communes littorales, même si la longueur de leur trait de côte n'est pas grande. Par exemple, la commune de Mont-Dol (35), qui dispose de moins de 100 mètres de façade maritime est une commune littorale, tout comme celle de Cherrueix (35) qui est riveraine du rivage de la mer sur plusieurs kilomètres.

Les prescriptions de la loi Littoral peuvent parfois engendrer des difficultés économiques et sociales, notamment pour certains acteurs résidant ou exerçant leur activité sur le territoire de

<sup>82</sup> Au sens de l'article L321-2 du code de l'environnement.

communes littorales ne disposant pas nécessairement d'une large façade maritime. Par exemple, la commune littorale de Plouvien dans le Finistère, dont le territoire est en contact avec le rivage d'un aber sur une courte distance, a subi deux contentieux<sup>83</sup> sur la base de la loi Littoral (à propos de la construction d'un parc éolien et d'une extension d'une chaufferie à bois). Afin de ne plus être soumis à la loi Littoral, le maire de cette commune a choisi de transférer la partie de son territoire qui jouxte le littoral à une commune voisine (Tréglonou)<sup>84</sup>.

En second lieu, lorsque les communes littorales ont de très grandes superficies, la loi Littoral peut quelquefois s'appliquer à plusieurs dizaines de kilomètres du rivage. Par exemple, la loi Littoral s'applique à plus d'une trentaine de kilomètres du rivage de la mer sur la commune d'Arles. Cette application ne semble pas forcément cohérente avec la réalité des territoires en raison de l'absence de caractère littoral et maritime de ces espaces très éloignés du rivage de la mer.

En troisième lieu, on peut s'interroger sur l'inapplication de la loi Littoral sur certaines communes localisées à proximité du rivage mais sans en être riveraines (ou ne participant pas aux équilibres économiques et écologiques littoraux)<sup>85</sup>. En effet, en raison de cette proximité, il semble plausible que ces communes puissent tout de même disposer d'une influence maritime et d'*espaces proches du rivage*<sup>86</sup>. Par exemple, bien que la commune de Saint-Quay-Perros (22) se situe à environ 130 mètres de la mer, cette dernière n'est pas concernée par l'application de la loi Littoral car elle ne dispose pas de façade maritime.

---

<sup>83</sup> CE, 14 nov. 2012, *Société Néo Plouvien*, req. n°347778.

<sup>84</sup> Les élus de ces deux communes ont donné leur accord pour transférer environ 20 hectares le long de l'Aber-Benoît de Plouvien à la commune de Tréglonou.

<sup>85</sup> Sur ces communes (non littorales), certaines prescriptions sont tout de même applicables. Par exemple, selon l'article L122-2 du code de l'urbanisme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, dans les communes situées à moins de 15 km du rivage de la mer, qui ne sont pas couvertes par un SCoT applicable, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, cette disposition, qui encourage la mise en œuvre de SCoT sur le littoral, s'appliquera dans toutes les communes.

<sup>86</sup> Notamment si l'on considère que les *espaces proches du rivage* peuvent aller jusqu'à 2 km à l'intérieur des terres.

### **III. L'utilisation de la géographie, dont la cartographie, par des praticiens de la loi Littoral**

#### **A. Les élus, acteurs clés de la déclinaison locale**

Suite à l'entrée en vigueur des lois de décentralisation<sup>87</sup> ou « lois Deferre » de 1982-1983, les compétences entre l'État et les collectivités territoriales ont été redistribuées. Les maires des communes acquièrent de nouvelles compétences en matière d'urbanisme (élaboration des documents d'urbanisme, délivrance des permis de construire, etc.), mais aussi de nouvelles responsabilités et libertés (une plus grande autonomie de décision). Ces lois ont favorisé une meilleure prise en compte des problèmes locaux et un renforcement de la capacité d'initiative des élus, notamment en matière d'urbanisme littoral.

La loi Littoral respecte ces nouvelles compétences et peut être assimilée à « *une loi de décentralisation* » car elle renvoie aux mécanismes instaurés par les « lois Deferre », notamment dans le domaine de l'urbanisme (Lacombe, 1987, p. 19 ; Bouché, 1987). En effet, en votant une loi avec des principes d'aménagement généraux, des normes souples et des notions volontairement imprécises, le législateur avait fait le choix de respecter ce transfert de compétences aux collectivités locales en leur conférant une plus grande de marge d'interprétation (Prieur, 2001, p. 333).

Les élus sont devenus des acteurs de premier plan en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral. Ils ont la possibilité de jouer un rôle essentiel dans l'interprétation et l'application de la loi Littoral (Lacombe, 1987). Il est couramment admis que les décideurs locaux sont les mieux placés, d'une part, pour connaître les logiques de fonctionnement et les dynamiques de leur territoire à travers une lecture basée sur les réalités locales, et, d'autre part, pour apprécier au cas par cas les différents espaces qui le composent, afin de leur donner une vocation en fonction de leurs projets de territoire et du parti d'aménagement retenu.

Étant donné que les notions de la loi Littoral ouvrent à de multiples interprétations, les élus ont toute latitude pour choisir les critères de définition et les seuils les plus appropriés pour qualifier juridiquement un espace donné (un espace bâti en *village* par exemple) en fonction des spécificités locales et de leur projets de territoire. Les critères de définition (le nombre de constructions, la densité, etc.) et les seuils choisis vont permettre de justifier une qualification juridique. À titre d'exemple, ils permettront de justifier pourquoi un espace bâti composé d'une soixantaine de constructions, d'une densité de bâtiments supérieure à 2 et de fonctions urbaines bien spécifiques a été qualifié d'*agglomération* au sens de la loi Littoral. Les critères de définition et les seuils choisis sont liés aux spécificités de chaque territoire et aux politiques locales, au projet de territoire. Ce projet peut en effet tendre par exemple vers une plus grande protection et préservation de l'environnement littoral, vers un développement urbain plus important ou bien vers la recherche d'un équilibre entre les deux.

---

<sup>87</sup> Loi n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions promulguée le 2 mars 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy ; loi n°83-8, du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

À l'instar d'autres législations<sup>88</sup>, la loi Littoral s'inscrit véritablement dans une démarche de projet de territoire. En effet, ces projets ont vocation à retranscrire les logiques de la loi Littoral. Comme le résume Nathalie Bouché, la loi Littoral « *pose des principes particuliers au regard desquels chaque collectivité responsable devra faire des choix et les justifier* » (Bouché, 1987, p. 97). Par exemple, la délimitation des *espaces proches du rivage* n'est pas un but en soit. L'objectif recherché est profondément attaché à celui de la localisation des extensions d'urbanisation envisagées et à la volonté de les limiter. Au fil du temps, les projets de territoire sont devenus un des outils clés de l'aménagement et du développement durable des territoires (DGUHC, 2004). Il est donc essentiel que les démarches de planification engagées par les élus soient basées sur une vision stratégique pour le littoral et compatibles avec les dispositions de la loi Littoral. Comme l'a souligné Loïc Prieur : « *la planification est au cœur du droit du littoral* » (Prieur, 2005, p. 11).

Les orientations et les choix d'aménagement des collectivités territoriales sont mis en œuvre dans les documents d'urbanisme. Il existe de nombreux outils qui permettent de lire les projets de territoire, de traduire la loi Littoral et de préciser ses modalités d'application : les DTA, les DTADD<sup>89</sup>, les SCoT, les SMVM, les PLU, etc.

Toutefois, bien que la généralisation des SCoT sur l'ensemble du territoire national ait été envisagée par la loi Grenelle II<sup>90</sup> à l'horizon 2017, au 1<sup>er</sup> janvier 2012 la couverture territoriale par un SCoT approuvé ou arrêté n'était que de 17 % (MEDDTL, 2012, a, p. 7). En ajoutant les SCoT en cours d'élaboration, seulement 30 % du territoire est concerné (MEDDTL, 2012, a, p7). Malgré ce résultat en demi-teinte, on peut souligner que la région Bretagne, qui fait partie des régions disposant d'une tradition intercommunale ancienne (DIACT, 2008, p. 165), est particulièrement avancée dans l'élaboration des SCoT et notamment sur les territoires littoraux. En juin 2013, elle comptait 29 SCoT à différents niveaux d'élaboration, dont les tailles variaient de 5 à 89 communes<sup>91</sup> (carte 2).

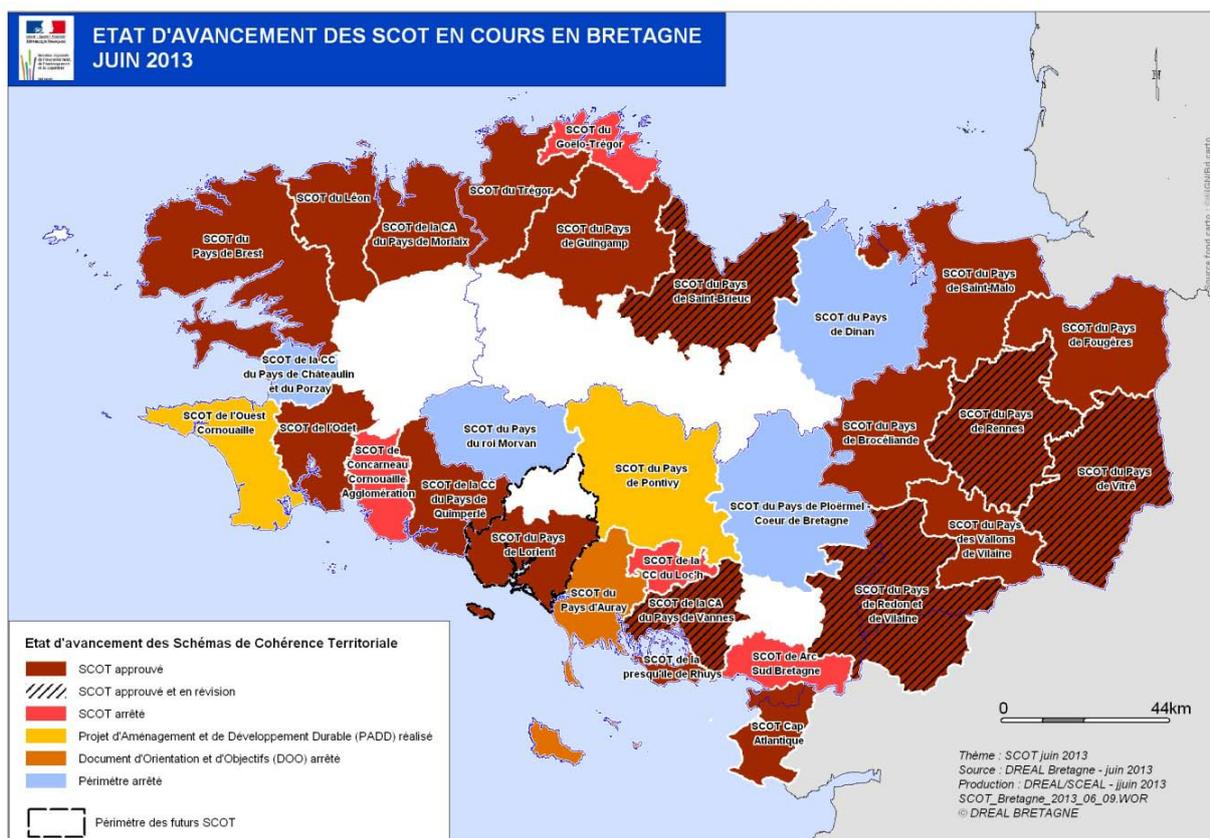
---

<sup>88</sup> De nombreuses législations s'inscrivent dans cette démarche de projet de territoire : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, dite « loi Pasqua » et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite « loi Voynet ».

<sup>89</sup> Depuis la loi Grenelle II (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), les DTA ont été substituées par les DTADD. Dorénavant, ces directives ne sont plus directement opposables aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'occupation des sols, sauf dans les cas de projets d'intérêt général (PIG).

<sup>90</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>91</sup> Résultats issus du site internet : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/les-schemas-de-coherence-a545.html> (DREAL de Bretagne, article du 04 janvier 2012).



Carte 2 : État d'avancement des SCOT en cours en Bretagne en juin 2013 d'après la DREAL de Bretagne.

## B. Les services de l'État et leur rôle de conseil et d'accompagnement

Les services de l'État ont élaboré depuis de nombreuses années une expertise juridique à l'échelle départementale, voire régionale, sur l'application de la loi Littoral. Cette expertise a souvent été élaborée à partir d'études géographiques et cartographiques. En effet, afin d'appliquer la loi Littoral, des études de terrain (observation du paysage, de l'occupation du sol, de la configuration des lieux, etc.) et des analyses de cartes et de photographies aériennes ont été réalisées par les services de l'État. Ces études, complétées par des études juridiques sur la jurisprudence<sup>92</sup> et sur la doctrine administrative en lien avec l'application de la loi Littoral, ont parfois été synthétisées sous forme de documents d'harmonisation. Ces documents de référence ont été produits par les services pour expliciter le point de vue de l'État sur l'application locale de la loi Littoral. Ils contiennent donc les interprétations de l'État et parfois des cartes à différentes échelles spécifiquement dédiées à la délimitation de certaines notions de la loi Littoral<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Concernant plus particulièrement la prise en compte de la jurisprudence, la mission de l'audit thématique sur l'application de la loi Littoral a recommandé aux services de l'État « de ne pas « subir » le contentieux mais au contraire d'en faire un instrument clé de mise en œuvre de la politique. Ceci implique, au rebours des pratiques administratives courantes, de développer une gestion stratégique des situations potentiellement ou effectivement contentieuses, en mobilisant les compétences et moyens nécessaires dès lors que ces situations sont susceptibles d'avoir un effet jurisprudentiel avéré et capitalisable sur l'ensemble du territoire littoral » (CGEDD, 2012, p. 53).

<sup>93</sup> À titre d'exemple, la DDTM29 dispose d'un Atlas réalisé en octobre 2005 contenant la délimitation des espaces naturels remarquables, des espaces proches du rivage et des coupures d'urbanisation dans le département du Finistère (DDTM29, 2005).

Ces documents de référence sont utilisés dans le cadre du contrôle de légalité mais ne sont pas systématiquement communiqués aux élus lors du « porter à connaissance »<sup>94</sup> de l'État. La circulaire<sup>95</sup> du 14 mars 2004 relative à l'application de la loi Littoral a, par exemple, rappelé que toute notification des documents départementaux d'application de la loi Littoral (DDAL) aux communes est interdite dans le cadre du « porter à connaissance » ainsi que « toute autre forme de notification à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme » (Lallement, 2004, p. 3). Le rapport de l'audit thématique sur l'« application de la loi Littoral par les services de l'État », réalisé en septembre 2012 à l'initiative de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), a souligné que « ce rappel a souvent été assimilé à l'impossibilité d'utiliser en toute transparence les informations cartographiques produites dans le cadre de l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme et donc de les communiquer aux collectivités » (CGEDD, 2012, p. 51).

Les documents de référence contenant les interprétations de l'État ne doivent toutefois pas être confondus avec les études techniques menées par les services de l'État. Comme l'a souligné l'audit thématique de 2012 précité, « il ne s'agit nullement de « notifier » aux collectivités les interprétations de l'État mais de leur communiquer des études conformément à l'article L121-2 du code de l'urbanisme » (CGEDD, 2012, p. 51). En effet, il est clairement précisé dans l'article L121-2 du code de l'urbanisme que l'État (et plus spécifiquement le préfet) est tenu de transmettre aux communes « à titre d'information l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose » (CGEDD, 2012, p. 51). La communication de ces études entre dans le cadre de l'association de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Dans la pratique, la plupart des préfets ont considéré ces documents d'interprétation de la loi Littoral comme des documents de travail internes à l'administration. Afin de ne pas contribuer au développement des contentieux, seuls quelques extraits ont été communiqués aux élus concernés (CGEDD, 2012, p. 51). Le rapport de l'audit thématique précité recommande que « la nature des différents documents produits par les services doit donc être précisée, tout comme la posture attendue des services après trente ans de décentralisation dans le domaine de l'urbanisme » (CGEDD, 2012, p. 51).

### **Exemple d'un document de référence utilisant des représentations cartographiques : le document départemental d'application de la loi Littoral (DDALL)**

Suite à la publication d'une circulaire en octobre 1991 et à l'impulsion de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU), des documents départementaux d'application de la loi Littoral (DDALL) ont été mis en place au début des années 1990. Initialement, ces documents avaient vocation à stabiliser une interprétation départementale de la loi Littoral par les services de l'État. Ils contiennent généralement des cartes qui délimitent des *espaces remarquables*, des *coupures d'urbanisation*, des *espaces proches du rivage* et des zones préférentielles d'aménagement. Les dynamiques locales ont également été progressivement prises en compte<sup>96</sup>.

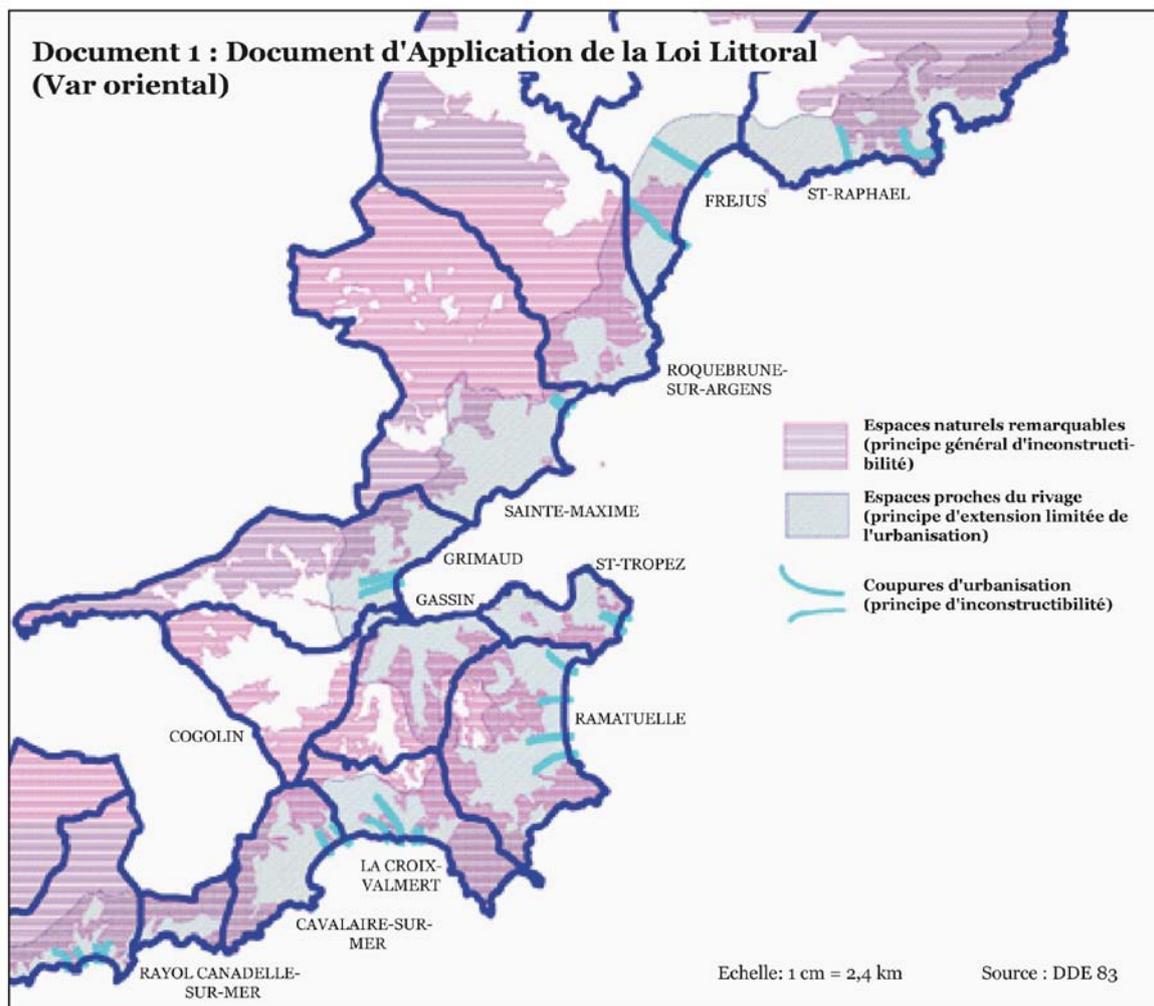
---

<sup>94</sup> Le « porter à connaissance » permet aux services de l'État de « rappeler aux maires et présidents d'EPCI que les dispositions particulières au littoral doivent être appliquées dans leur territoire » (CGEDD, 2012, p. 19).

<sup>95</sup> Les circulaires sont assimilées à des « instructions de service écrites adressées par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique » (Guillien et Vincent, 1990).

<sup>96</sup> La prise en compte des dynamiques locales fait suite à la publication en septembre 1993 d'un document s'intitulant « Proposition pour des applications spatiales de la loi Littoral » émis par la DAU (CGEDD, 2012, p. 48).

Ces outils d'analyse ont été utilisés lors du « porter à connaissance » de l'État auprès des collectivités dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et de l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS) (CGEDD, 2012 et Daligaux, 2008 (a)).



Carte 3 : Extrait du DDALL du Var (source : Daligaux, 2008 (a), p. 3).

De nos jours, les documents départementaux d'application de la loi Littoral ont une moindre utilité. En effet, au fil du temps, les cartes produites n'ont pas été systématiquement mises à jour au regard de l'évolution de la jurisprudence administrative et des études et inventaires réalisés après leur élaboration. Leur échelle est généralement petite (1/25 000 ou 1/50 000), ne permettant pas une analyse à la parcelle. La mission de l'audit thématique réalisé en 2012 observa que les DDALL, qui n'ont aucune valeur juridique, sont devenus majoritairement « *incomplets, non actualisés, parfois même délaissés* » et que leur contenu « *est resté très divers d'un département à un autre* » (CGEDD, 2012, p. 49). Ces documents nécessiteraient donc d'être actualisés car ils permettent d'asseoir la position de l'État et pourraient davantage servir lors de l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme (tels que les SCoT et les PLU).

### **Exemples de documents de référence doctrinaux aboutis**

Quelques documents de référence relativement aboutis ont été rendus publics, comme en Aquitaine avec la publication d'un guide d'application (DRE Aquitaine, 2007) et en Bretagne avec

la publication du référentiel breton dédié à la « loi Littoral » (DREAL Bretagne, 2013). Concernant plus particulièrement la Bretagne, en raison d'une stratégie régionale<sup>97</sup> forte, une doctrine administrative sur l'application de la loi Littoral s'est progressivement stabilisée. Sous l'égide de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), les quatre Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) bretonnes ont co-construit un document de référence très complet avec l'accompagnement de juristes externes aux services, afin d'harmoniser une grille d'interprétation des modalités d'application de la loi Littoral à l'échelle régionale. Ce « référentiel » (communément nommé au sein des services le « référentiel breton ») a pour triple objectif de « *mettre les services de l'État en capacité d'explicitier de manière cohérente et homogène l'ensemble des notions de la loi Littoral* » ; de « *réduire le plus possible l'insécurité juridique des documents locaux et de l'instruction et développer, à cette fin, une information cohérente vers les élus* » ; d'« *articuler les différentes postures de l'État en promouvant l'échelle des SCoT dans la prise en charge de la loi Littoral et en mettant l'accent sur la promotion d'une approche par le projet* » (CGEDD, 2012, p. 123). En effet, l'enjeu de cet investissement est de mettre en évidence que le projet de territoire ne peut être la somme de projets individuels mais nécessite une véritable réflexion sur l'organisation des implantations humaines, tout en prenant en compte les spécificités géographiques systémiques de ces territoires. Fruit d'une vision partagée du littoral, ce « référentiel breton » se compose d'une jurisprudence abordée sous forme illustrée, d'expertises juridiques élaborées au sein des services de l'État et de recommandations. Rédigé par Olivier Lozachmeur, juriste consultant, il se compose de neuf fascicules relatifs aux principaux articles du code de l'urbanisme en lien avec la loi Littoral. Les huit premiers fascicules sont d'ores et déjà accessibles en ligne<sup>98</sup>.

Le premier fascicule, dédié à l'article L146-4-I du code de l'urbanisme, a servi de cadre de référence pour l'élaboration de « cartes d'expertise locales » sur la compatibilité des zonages constructibles des documents d'urbanisme (PLU, POS ou cartes communales) avec la loi Littoral en matière de continuité sur toutes les communes littorales bretonnes. Ces cartes permettent d'identifier les fragilités juridiques des documents de planification au regard de la jurisprudence à l'aide d'un code de couleurs<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> En 2007, des travaux avaient déjà été menés par la DRE de Bretagne, aboutissant à la publication d'un rapport sur la « *Contribution de l'État sur le littoral breton* » (DRE, 2007).

<sup>98</sup> Les huit premiers fascicules sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/referentiel-loi-littoral-r768.html>.

<sup>99</sup> Les zones rouges identifient celles où la construction est en contradiction avec la lecture faite de la loi Littoral par les services de l'État. Dans ce cas, l'instruction ADS doit conduire à une proposition de refus et logiquement le contrôle de légalité doit s'exercer dès lors que le maire ne suit pas cette proposition. Les zones vertes identifient celles où il n'y a pas de contradiction au titre du L146-4-I. Il peut toutefois y en avoir à d'autres titres (la *bande des 100 mètres*, les *espaces remarquables*, les *espaces proches*, etc.). Les zones orange identifient celles où il y a une incertitude juridique potentielle (en cas de jurisprudence non stabilisée). Sur ces zones, l'État déconseille la délivrance d'un acte individuel d'urbanisme (CGEDD, 2012, p. 127).

## Extrait d'une carte d'expertise locale réalisée dans le cadre du référentiel breton

La figure 10 présente un extrait d'une carte d'expertise réalisée sur la commune d'Argol (29) au lieu-dit Keric Bihan. L'analyse effectuée par la DDTM du Finistère sur cet espace bâti illustre, d'une part, la légalité (en vert) de la constructibilité de la parcelle située à l'intérieur de la partie actuellement urbanisée de ce lieu-dit pouvant s'apparenter à un hameau et, d'autre part, l'illégalité (en rouge) de la constructibilité de celles qui sont situées à l'extérieur de cette partie urbanisée.



Photographie 7 : Lieu-dit Keric Bihan à Argol (29) (source : Géoportail, IGN, 2009 ; zonage reproduit d'après le PLU de la commune).

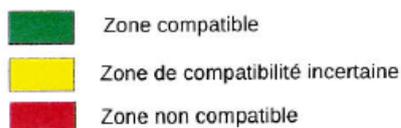
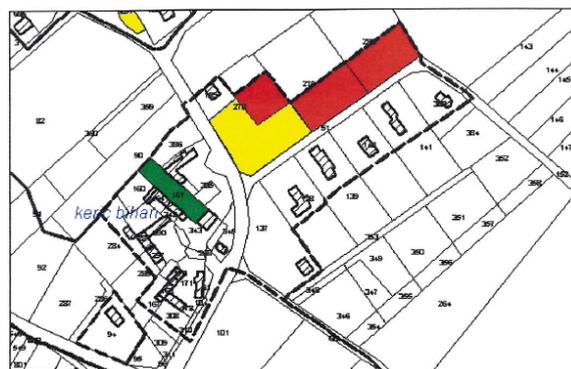


Figure 10 : Extrait de la carte d'analyse des documents locaux d'urbanisme au lieu-dit Keric Bihan à Argol (29) (source : DDTM 29).

Ces cartes d'expertise locale constituent un document de référence pour les services de l'État lors du contrôle de légalité et de l'instruction de l'application du droit des sols (ADS). Bien que ces cartes ne soient pas opposables au tiers, elles peuvent tout de même être utilisées par les élus lorsqu'elles sont communiquées car elles permettent de les guider vers une interprétation de la loi Littoral conforme à celle des services de l'État. En effet, ces cartes tricolores informent les élus sur les risques juridiques qu'ils sont susceptibles de prendre au titre des actes individuels d'urbanisme et les aident à sécuriser leurs documents d'urbanisme. Les élus sont toutefois « invités à produire une expertise plus poussée pour préciser certaines notions dans leur document et retrouver le cas échéant quelques marges de manœuvre au delà de la sécurisation de leur POS ou PLU » (CGEDD, 2012, p. 127). Ainsi, des ajustements peuvent être opérés afin de prendre en compte l'évolution de la jurisprudence et d'intégrer « les enjeux locaux dans la rédaction des documents de planification révisés afin de donner une sécurité plus importante à ces documents » (CGEDD, 2012, p. 129).

Dans le cadre du « porter à connaissance », le dialogue entre les élus et l'État apparaît primordial lors de l'élaboration, la modification et la révision des documents d'urbanisme pour réduire les risques de contentieux suite à la délivrance des permis de construire. Des animations et des réunions pédagogiques multi-acteurs sont déjà proposées par les services de l'État (les DREAL et les DDTM notamment) pour les services techniques des collectivités locales, les bureaux d'études, les commissaires enquêteurs, etc. L'audit thématique sur l'application de la loi

Littoral a souligné à ce sujet que les DDTM « sont les premières concernées par le suivi de l'application de la loi Littoral : leur souci de la porter auprès des collectivités locales et d'accompagner son application ressort de l'ensemble des entretiens » (CGEDD, 2012, p. 33).

### **C. Le juge administratif, un acteur nécessaire mais non spécialisé en géographie et en environnement**

Malgré la possibilité offerte aux élus d'apprécier et de décliner les dispositions de la loi Littoral en fonction des spécificités de leur territoire, cette loi n'a pas été immédiatement prise en compte dans la majorité des documents d'urbanisme. Ce retard était probablement dû à l'absence d'une doctrine administrative « forte », de certains décrets d'application<sup>100</sup>, au rythme d'élaboration et de révision de ces documents souvent relativement lent, ainsi qu'à une certaine réticence des élus face à des contraintes supplémentaires. La plupart des communes ont commencé à intégrer les principes de cette loi dans les plans d'occupation des sols (POS) à partir du début des années 1990 (Bécet, 1992). En raison de cette intégration tardive et des difficultés rencontrées par les élus pour interpréter la loi Littoral, son application a engendré un grand nombre de contentieux, au cours desquels le juge a dû ponctuellement préciser les dispositions de la loi Littoral et s'est vu attribuer un rôle de plus en plus important dans son interprétation (Prieur, 2001).

Certains auteurs considèrent que le juge est parfois allé au-delà de son rôle en remplissant une fonction qui n'est pas la sienne (Richard, 2006 ; Tanguy, 2005 ; etc.) car le législateur n'avait initialement pas prévu que la jurisprudence ait un rôle aussi important dans la définition des notions de la loi Littoral. Le juge n'a pas la compétence d'édicter des normes et de se substituer aux règlements mais doit statuer sur la conformité des actes qui lui sont déférés au droit en vigueur. D'autres auteurs s'accordent toutefois à reconnaître que l'intervention du juge s'est avérée nécessaire. En effet, lorsque le juge a été amené à se prononcer, il a dû préciser les notions « floues » et « indéterminées »<sup>101</sup> de la loi Littoral en appliquant ses principes (Prieur, 2001). Au fil du temps, ces précisions ont permis, d'une part, d'éclairer de nombreux aspects de cette loi<sup>102</sup> et, d'autre part, de réduire ses marges d'incertitude par le biais d'« une jurisprudence pragmatique » (Tanguy, 2005). La jurisprudence a donné plus d'effectivité<sup>103</sup> à la loi Littoral et a permis de guider les élus vers une interprétation des notions plus conforme avec l'esprit de la loi Littoral. Comme l'a souligné Christian Tremblay dans sa thèse de doctorat, le sens véritable des notions floues « ne devient prévisible qu'à partir du moment où la jurisprudence s'est prononcée sur un certain nombre de cas » (Tremblay, 2002, p. 90)<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Des décrets d'applications avaient été initialement prévus afin d'apporter plus de valeur juridique au contenu des circulaires d'application de la loi Littoral.

<sup>101</sup> Par exemple : les *espaces proches du rivage*, les *espaces remarquables*, les coupures d'urbanisation, l'agglomération, le village, etc. Ces notions sont définies dans le chapitre III.

<sup>102</sup> Propos recueillis d'après l'intervention de J.-F. Moutte (vice-président de la CAA de Lyon) lors du colloque sur les 25 ans de la loi Littoral à la Faculté de droit de l'Université de Narbonne les 24 et 25 novembre 2011 (concernant l'évolution de l'application de la loi Littoral par le juge administratif).

<sup>103</sup> Propos recueillis d'après l'intervention de J.-F. Moutte (Vice-président de la CAA de Lyon) lors du colloque sur les 25 ans de la loi Littoral à la Faculté de droit de l'Université de Narbonne les 24 et 25 novembre 2011 et de P. Valadou (avocat au barreau de Quimper) lors du colloque sur les 25 ans de la loi Littoral à la Faculté de droit de l'UBO à Brest le 9 décembre 2011. Ces deux intervenants ont proposé en exemple l'arrêt du CE du 20 mai 2011, *Lac du Bourget*, req. n° 325552, à propos de la tangibilité d'un ouvrage public irrégulièrement édifié sur un *espace remarquable*.

<sup>104</sup> Thèse de doctorat tridisciplinaire soutenue le 28 mai 2002 à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2) : Droit, Linguistique et Informatique - L'apport de la modélisation des connaissances à la simplification et à la codification des textes normatifs.

Dans la pratique, le juge administratif utilise parfois des méthodes issues de la géographie pour interpréter les notions de la loi Littoral. Par exemple, le juge peut être amené à se déplacer sur le terrain afin de visiter les lieux et « *y faire des constatations et vérifications déterminées par sa décision* »<sup>105</sup>. Ces visites, souvent exceptionnelles, vont lui permettre d'observer la réalité du terrain (la configuration des lieux, le relief, la présence de fonctions urbaines, etc.) qui ne sont pas nécessairement exposées dans les *mémoires*<sup>106</sup> des parties. De même, il arrive que le juge examine, parmi les pièces annexées aux mémoires des parties au procès, des études scientifiques (issues du terrain), des photographies aériennes, des représentations cartographiques, etc. Ces documents relèvent d'une grande importance car ils vont permettre d'éclairer le juge sur les particularités de l'espace faisant l'objet du litige et d'apprécier des critères géographiques. Les photographies aériennes peuvent par exemple favoriser une *qualification juridique* plutôt qu'une autre selon l'angle de la prise de vue et l'échelle utilisée. Enfin, le juge peut être occasionnellement amené à rechercher des précisions sur le sens des mots ou des expressions du texte de loi (tels que les notions « indéterminées » de la loi Littoral) dans le langage juridique ainsi que dans des dictionnaires généraux.

Lors des contentieux, le juge administratif est amené à se prononcer sur une grande variété de situations et procède à des analyses au cas par cas (Bécet, 2002). Dans chaque situation, il effectue une opération de qualification juridique afin de déterminer si l'espace considéré peut entrer dans une catégorie juridique et quelle règle de droit appliquer.

Pour qualifier juridiquement un espace (et ainsi apprécier la légalité d'un projet), le juge s'appuie sur des « considérations de fait »<sup>107</sup> et prend régulièrement en considération les caractéristiques locales. Comme le souligne Alain Merckelbagh, les tribunaux jugent « *sur la base des textes existants et selon les situations locales, conformément à l'esprit de la loi Littoral* » (Merckelbagh, 2009, p. 256). Le juge peut être amené à constater, par exemple, si une construction s'insère dans un site ou le dénature.

---

<sup>105</sup> Selon l'article R622-1 du code de justice administrative : « la juridiction peut décider que l'un ou plusieurs de ses membres se transporteront sur les lieux pour y faire les constatations et vérifications déterminées par sa décision. Ceux-ci peuvent, en outre, dans le cours de la visite, entendre à titre de renseignements les personnes qu'ils désignent et faire faire en leur présence les opérations qu'ils jugent utiles » (voir également : CAA Nantes, 8 avril 2008, *Commune d'Arradon*, req n° 07NT02525).

<sup>106</sup> En droit, un mémoire est un document écrit destiné à exposer, à soutenir la prétention d'un plaideur (Guillien et Vincent, 1990).

<sup>107</sup> Prendre en considération des faits signifie prendre en considération la situation de l'existant, les événements qui se sont produits dans l'affaire. Selon le *Lexique des termes juridiques*, un fait juridique correspond à « *tout événement susceptible de produire des effets de droit (décès, accident)* » (Guillien et Vincent, 1990, p. 231).

## Exemple d'appréciation des caractéristiques locales par le juge administratif

Par exemple, dans la fiche 1, le juge a préalablement observé si le terrain se situait dans « *la partie actuellement urbanisée* » de la commune avant d'y appliquer la règle de droit. Dans cette affaire, le permis d'aménager n'était pas conforme avec les dispositions de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme.

<p><b>Localisation géographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 3 fév. 2012, req. n°10NT00972</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Pleubian (22) La parcelle est située en majeure partie dans la bande des 100 mètres du rivage de la mer.</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> Le terrain n'est <b>pas</b> compris dans un <b>espace urbanisé</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> "Le juge a estimé que le maire, en bon droit, a refusé de délivrer un permis d'aménager pour l'extension du camping destiné à régulariser une partie des installations, car « la parcelle [...] est située en majeure partie dans la bande littorale des 100 m à compter de la limite haute du rivage et n'est pas dans une <b>partie actuellement urbanisée</b> de la commune [...]".</p> <p>Photo n°1 : Vue vers la parcelle (nord-est) (2012)</p> 
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)</p>	

Fiche 1 : CAA de Nantes, 3 fév. 2012, *Commune de Pleubian (22)*, requête n°10NT00972.

À plusieurs reprises, le Conseil d'État a montré par des décisions presque concomitantes, mais ayant abouti à des solutions différentes, que la loi Littoral impliquait des solutions nuancées selon le contexte géographique (Bersani, 2005). Par exemple, en 1999, le Conseil d'État s'est prononcé différemment dans deux arrêts sur l'interprétation de la notion d'extension de l'urbanisation sur deux secteurs distincts disposant d'un contexte géographique particulier : l'un urbanisé<sup>108</sup> (sur la commune de Fouras en Charente-Maritime) et l'autre à la périphérie d'une agglomération<sup>109</sup> (sur la commune de Bidart dans les Pyrénées-Atlantiques).

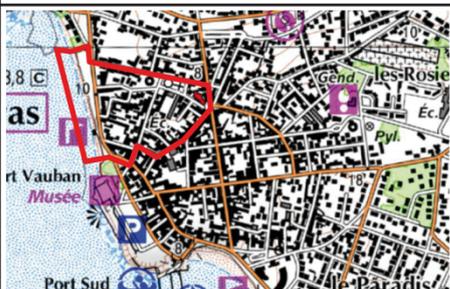
<sup>108</sup> CE, 28 juillet 1999, *Commune de Fouras*, req. n°189941.

<sup>109</sup> CE, 27 sept. 1999, *Commune de Bidart*, req. nos 178866 178869.

## Un projet ne constituant pas une extension de l'urbanisation

Sur la commune de Fouras, le Conseil d'État (se prononçant sur le caractère limité d'une hypothétique extension de l'urbanisation) a jugé que le projet litigieux, situé au centre d'une zone déjà urbanisée, ne constituait pas une extension de l'urbanisation<sup>110</sup>.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2010)

Référence : CE, 28 juillet 1999, req. n°189941

Localisation : Commune de Fouras (17)

La référence cadastrale relative au PC n° 017 168 92 K 007 accordé en date du 02/04/1992 à la S.A GIPPI est la AH 287.

Qualification juridique :

Le projet se situe dans un espace urbanisé (section AH) et ne constitue pas une extension de l'urbanisation. Son éventuel caractère limité n'a donc pas été précisé.

Extrait :

" [...] le projet litigieux, situé au centre d'une zone déjà urbanisée de la commune de Fouras, ne constitue pas une extension de l'urbanisation au sens des dispositions précitées de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le permis de construire litigieux aurait entraîné une urbanisation excessive d'une zone proche du rivage doit être écarté [...] ".

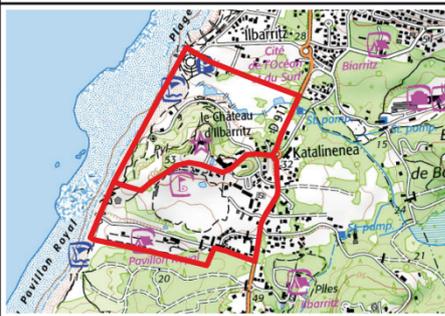
Fiche 2 : CE, 28 juillet 1999, *Commune de Fouras* (17), req. n°189941.

<sup>110</sup> Au sens des dispositions de l'article L146-4 du code de l'urbanisme.

## Un projet ne constituant pas une extension limitée de l'urbanisation

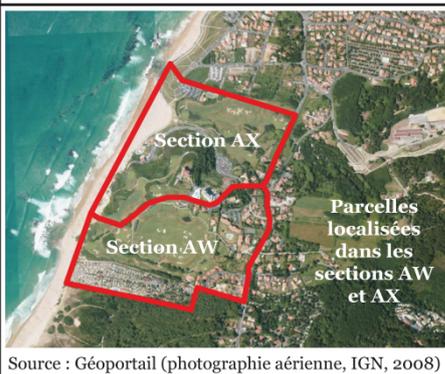
À l'inverse, sur la commune de Bidart, le Conseil d'État a jugé qu'étant donné que le terrain sur lequel doit être édifée la construction litigieuse est situé dans un *espace proche du rivage*, il n'avait donc pas à se prononcer sur le caractère urbanisé de l'espace dans lequel s'insère le projet pour faire application des dispositions du II de l'article L146-4 du code de l'urbanisme. Le juge a estimé par la suite qu'à la vue des critères mentionnés par la Cour administrative d'appel (CAA), ce projet ne pouvait être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation<sup>111</sup>.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2008)

Référence : CE, 27 septembre 1999, req. n°178866 178869

Localisation : Commune de Bidart (64)

### Qualification juridique :

Le terrain se situe dans un **espace proche du rivage**. Les constructions envisagées (un ensemble immobilier de 108 logements) ne pouvaient **pas** être regardées comme une **extension limitée** de l'urbanisation au sens des dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

### Extrait :

" [...] le terrain sur lequel doit être édifée la construction litigieuse est situé à environ 300 mètres du rivage et qu'il est visible depuis celui-ci ; que, dès lors, en regardant cet espace comme "un espace proche du rivage" [...], la cour s'est livrée à une appréciation des faits qui n'est pas entachée de dénaturation ; que si l'application des dispositions du III de l'article L. 146-4 précité du code de l'urbanisme est subordonnée à la situation du terrain d'assiette des constructions envisagées "en dehors des espaces urbanisés", **les dispositions du II du même article sont applicables indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace** dans lequel se situent les constructions envisagées ; que, dès lors, la CAA de Bordeaux n'avait pas à se prononcer sur le caractère urbanisé de l'espace dans lequel s'insère le projet de construction litigieux pour faire application des dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...]"

Fiche 3 : CE, 27 septembre 1999, *Commune de Bidart* (64), req. n°s178866 178869.

Généralement, lorsque le juge est amené à se prononcer, il effectue des analyses juridiques par analogie, c'est-à-dire qu'il prend en compte les raisonnements précédemment utilisés par la jurisprudence pour interpréter la notion concernée et, lorsque les caractéristiques des espaces (bâti, non bâti, etc.) sont « approximativement » similaires, les qualifier de la même manière. Les décisions des juridictions supérieures (tout particulièrement celles du Conseil d'État) sont souvent utilisées comme références pour vérifier la légalité d'un projet. Les questions de droit posées au Conseil d'État, « juridiction administrative suprême », sont prioritairement utilisées.

De plus, le juge retient souvent des critères (tels que la distance, le nombre de constructions, la densité, etc.) et des seuils (25 mètres, 40 constructions, etc.) en fonction de la qualification juridique recherchée (*agglomération, village, hameau, mitage*, etc.). Les décisions prises sont donc liées à l'objectif poursuivi par le juge (en accord avec l'esprit de la loi Littoral) : préserver un vaste espace naturel existant (fiche 4), éviter le développement du mitage, etc. De

<sup>111</sup> Au sens des dispositions du II de l'article L146-4 du code de l'urbanisme.

même, « *l'impression générale qu'un espace produit* », bien que subjective, est parfois prise en compte par le juge administratif (Bécet, 2002 ; Le Guen, 2004). Par exemple, il a été jugé<sup>112</sup> qu'au vue de l'intégration de la parcelle dans une zone boisée, le secteur conserve tout de même un caractère naturel, malgré la présence de constructions édifiées au-delà sur de grandes parcelles (cité par Bécet, 2002). De même, en 2005<sup>113</sup>, le juge estima qu'étant donné que la parcelle concernée se situait dans une zone naturelle boisée qui jouxte le rivage, elle ne pouvait être localisée dans un espace urbanisé « *alors même qu'une quinzaine de constructions dispersées se trouvent également à une distance d'environ cent mètres de la parcelle en cause* ».

### Exemple d'un projet refusé dans le but de préserver l'environnement naturel

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a confirmé que le permis de construire méconnaissait les dispositions de la loi Littoral et qu'il ne pouvait donc pas être accordé. Cette décision semble favorable à la préservation de l'environnement naturel car elle permet d'éviter une réduction de la superficie de la forêt existante au profit de projets de construction à la périphérie du secteur urbanisé.

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence</b> : CE, 19 juin 2013, req. n°342061</p> <p><b>Localisation</b> : Commune de La-Teste-de-Buch (33)</p> <p><b>Qualification juridique</b> : Le terrain ne se situe pas en continuité de zones caractérisées par une densité significative des constructions.</p> <p><b>Extrait</b> : " [...] la cour a jugé que le permis de construire litigieux avait été délivré en méconnaissance des dispositions précitées du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme après avoir énoncé que le terrain d'implantation du projet, inséré dans une vaste zone boisée, " s'il touche, à son extrémité ouest, le terrain d'implantation d'une caserne de pompiers et si se trouvent, plus loin vers l'ouest, une déchetterie et, de l'autre côté de la route départementale (...), plusieurs maisons, <b>il n'est pas pour autant situé en continuité de zones caractérisées par une densité significative des constructions</b> " ; qu'elle a ainsi entendu relever que le terrain en cause était situé à l'extrémité d'une zone d'urbanisation diffuse et éloigné de la zone dense de l'agglomération ; que, par suite, en retenant une telle motivation pour rejeter la requête de la commune requérante, après avoir estimé que ne pouvaient être utilement invoqués ni la desserte du terrain en cause par la voirie ni son classement en zone d'urbanisation future par le PLU et en zone constructible par le SD du Bassin d'Arcachon et le SMVM de ce bassin, la cour, dont l'arrêt est suffisamment motivé, n'a ni dénaturé les faits de l'espèce ni commis d'erreur de droit [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	

Fiche 4 : CE, 19 juin 2013, *Commune de La-Teste-de-Buch* (33), req. n°342061.

Par ailleurs, les critères et les seuils retenus par la juge peuvent varier au fil des contentieux selon les objectifs poursuivis, les juridictions administratives (cours administratives d'appel de Nantes, de Bordeaux, etc.) et parfois les juges. En effet, le juge rend des décisions qui peuvent parfois sembler sévères ou « à la marge » pour certains acteurs. Comme l'ont souligné

<sup>112</sup> CE, 12 mai 1997, *Société Civile Immobilière Ifanor*, req. n°163352.

<sup>113</sup> CAA de Nantes, 2 déc. 1998, *Commune de l'Île de Bréhat* (22), req. n°97NT01992.

Odette Herviaux et Jean Bizet : « *le juge s'écarte parfois de la volonté du législateur et fait prévaloir la dimension environnementale sur toute autre considération* » (Herviaux et Bizet, 2014, p. 9). Dans l'évolution actuelle de la jurisprudence, il semblerait que la Cour administrative d'appel de Nantes ait une lecture moins stricte de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme qu'auparavant, notamment au regard de la notion d'*agglomération*<sup>114</sup>. Dans les dernières jurisprudences, il a été observé que le juge prenait davantage en compte les nécessités économiques et l'intérêt public dans le respect de la loi.

Pour effectuer une opération de qualification juridique, le juge prend également en compte des critères et des concepts de géographie. On pourrait toutefois s'interroger si ces critères ou ces concepts sont entendus dans un sens géographique ou bien dans un sens plus commun (la plage, la forêt, l'agglomération, etc.). En effet, de par sa fonction, le juge administratif ne dispose pas des mêmes compétences qu'un spécialiste de l'environnement ou qu'un géographe et ne se base pas sur des études de terrain et des traitements cartographiques qu'il aurait lui-même effectué pour choisir des critères et des seuils. Comme l'a souligné Claire Choblet, le juge « *appuie plus facilement sa décision sur un vice de procédure plutôt que sur l'argumentaire environnemental des requérants, imposant de la sorte à un retour à l'uniformité de la règle juridique contre la prise en compte de la spécificité d'un territoire local* » (Choblet, 2009, p. 208). Étant donné que pour qualifier les espaces, des connaissances en géographie s'avèrent souvent utiles, voire indispensables, il semble alors important que les critères et les concepts de géographie employés par le juge soient définis au moyen d'approches de géographie et de spatialisation. Ces études complémentaires permettraient notamment de mieux formaliser son processus de jugement.

---

<sup>114</sup> À titre d'exemples : CE, 7 fév. 2005, *Soleil d'Or*, req. n°264315 (prise en compte de l'extension ou du renforcement de l'urbanisation de quartiers périphériques, des caractéristiques du quartier et de la densité des constructions) et CAA de Nantes, 4 mai 2010, *Commune de Belz* (56), req. n°09NT01343

## IV. Des difficultés d'interprétation et d'application de la loi Littoral

Paradoxalement, bien que la loi Littoral constitue la clé de voûte d'un long processus d'études et d'expérimentations et qu'elle semble avoir une bonne image auprès des Français interrogés (selon le sondage précité : MEDD, 2006 (a)), son interprétation et son application ne sont pas toujours aisées pour de nombreux acteurs de la zone côtière.

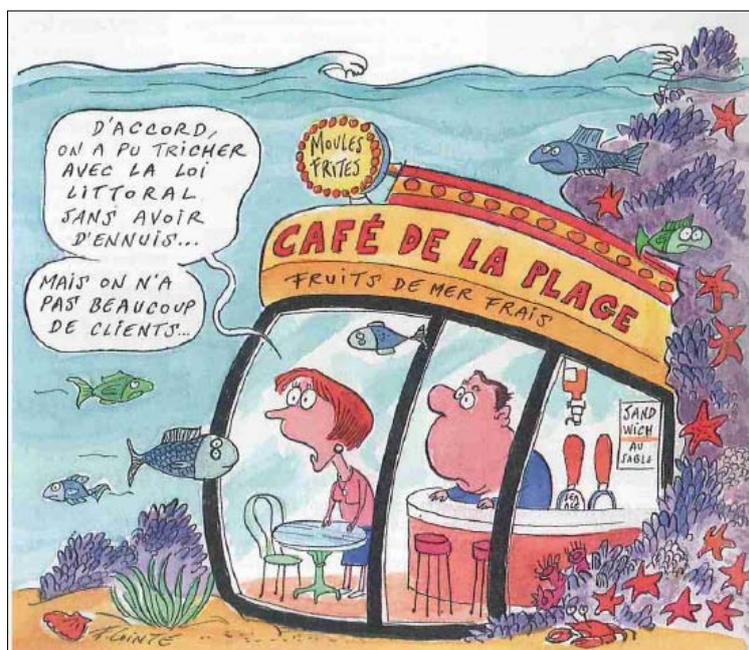


Figure 11 : Illustration caricaturale sur la loi Littoral (Le Moniteur, 9 août 2013, p. 22).

### A. Les causes des difficultés d'interprétation des notions de la loi Littoral

#### 1. Le « ressenti » d'un manque de clarté et de précision

Certains élus ont quelquefois le sentiment d'être démunis de leur légitimité lorsqu'ils constatent que nonobstant les concertations, les enquêtes, l'absence d'opposition de l'État sur la légalité d'un document d'urbanisme, ils peuvent tout de même être confrontés à des contentieux (remettant ainsi en question leurs décisions). Les maires disposent d'une responsabilité importante, notamment sur le plan des conséquences indemnitaires. Il leur est parfois difficile de concilier une politique allant dans le sens du plus grand nombre d'habitants (et donc d'électeurs) tout en respectant la loi Littoral. La pression est souvent plus importante pour les élus des petites communes en raison d'une plus grande proximité entre les décideurs et les citoyens.

Bien que certains élus souhaitent conserver leurs marges d'appréciation autorisées par la loi Littoral pour interpréter les notions volontairement imprécises selon les spécificités de leur territoire, d'autres voient cette latitude comme une source d'insécurité juridique pour leurs documents d'urbanisme. En effet, malgré les apports de la jurisprudence et de la doctrine administrative, certains d'entre eux restent confrontés à des difficultés d'interprétation de la loi

Littoral (CGPC, 1993). La principale raison évoquée est son manque de clarté et de précision<sup>115</sup>. Pour certains élus, les notions de cette « loi d'appréciation » sont parfois difficiles à traduire dans les documents d'urbanisme. Afin de pallier ces difficultés et sécuriser juridiquement leurs documents, certains élus souhaiteraient que des définitions précises soient clairement établies au niveau national à l'aide de critères et de seuils stabilisés. Ce souhait va cependant à l'encontre de l'esprit de la loi Littoral.

La sécurisation des documents d'urbanisme est un sujet particulièrement sensible et d'actualité. Les services de l'État, interrogés dans le cadre de l'audit thématique réalisé en septembre 2012 sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État, constatent qu'une majorité de POS (voire de PLU) ne sont pas encore compatibles avec l'ensemble des dispositions de la loi Littoral, et « *regrettent une certaine inertie des élus lorsqu'il s'agit de faire évoluer les POS « dormeurs* » » (CGEDD, 2012, p. 39). En Bretagne, les PLU sont encore loin d'être conformes à la loi Littoral. Entre 2005 et 2010, vingt-trois PLU ont été annulés en raison de leur non-conformité avec la loi Littoral, soit près de 10% de ces documents (dont un seul à l'initiative de l'État). Bien que le littoral breton soit « *totalement couvert par des SCoT, ceux-ci ne sont pas tous approuvés et ceux qui le sont, restent encore sur ce point de valeur très inégale et sont rarement prescriptifs. Seuls les SCoT de Brest et de Lorient ont à ce jour entrepris une lecture volontariste dans ce domaine grâce, en particulier, au relais décisif que représente leur agence d'urbanisme* » (CGEDD, 2012, p. 123).

## 2. Des termes aux significations différentes

Selon les régions, les cultures ou bien les disciplines (le droit, la géographie, l'écologie, etc.), les mots n'ont pas toujours le même sens et ne peuvent pas forcément être remplacés par un autre. En effet, les références et des définitions ne sont systématiquement pas les mêmes. La géographie et le droit emploient parfois les mêmes mots, mais avec des significations différentes. Par exemple, en droit, l'« urbanisation »<sup>116</sup> semble plutôt correspondre à une situation d'ores et déjà établie : un espace déjà bâti<sup>117</sup>, tandis qu'en géographie, il s'agit d'un processus dynamique<sup>118</sup> à part entière. Bien que le langage géographique soit souvent très proche du langage commun<sup>119</sup>, la géographie dispose, comme la plupart des autres sciences, d'un appareil conceptuel et notionnel propre avec un vocabulaire spécialisé. Comme le souligne Jean-Jacques Bavoux, « ce

<sup>115</sup> À titre d'exemple : question écrite n° 06522 de Philippe Bas (JO Sénat du 30/05/2013, p. 1616)

<sup>116</sup> L'urbanisation peut être définie comme une « *concentration croissante de la population dans les agglomérations urbaines* » (Urbanisation. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 2660.).

<sup>117</sup> Par exemple, dans la circulaire UHC/DU1 n°2006-31 du 14 mars 2006, le terme « urbanisation » est mentionné à plusieurs reprises et semble être assimilé à un ensemble de constructions (« *on doit respecter une certaine proportion entre l'urbanisation sur laquelle se greffe l'opération et l'opération elle-même* » ; « *il résulte de l'énumération même « agglomérations, villages, hameaux » que le législateur a entendu viser toutes les urbanisations d'une taille supérieure ou de nature différente* » ; etc.).

<sup>118</sup> En géographie, l'urbanisation correspond, au sens strict, à un « processus de développement des villes, en nombre d'habitants, en extension territoriale, en terme aussi de mode de vie ». Au sens de l'extension des espaces urbanisés, elle « englobe plusieurs aspects de l'occupation du sol et de la consommation de l'espace : les développements de l'habitat, la mise en œuvre de zones d'activités, la réalisation d'équipements desserrés ou nouveaux (commerciaux, publics, de loisirs, de circulation), mais aussi de friches urbaines attendant une affectation de type urbain » (George et Verger, 2009). L'urbanisation littorale est un « processus dynamique » qui « s'étend en bord de mer et en dehors des grandes agglomérations urbaines » (Miossec, 2012).

<sup>119</sup> « Beaucoup d'objets étudiés par les géographes sont directement perceptibles par tout le monde et, par conséquent, les noms qui servent à les désigner existent dans le langage quotidien. Bien des mots (carrefour, banlieue, prairie...) prennent difficilement leur sens scientifique précis dès lors que celui-ci est plus ou moins différent du sens populaire » (Bavoux, 2012 (a), p. 101).

*n'est pas la spécificité du vocabulaire qui est la plus importante, mais l'usage spécifique qu'on en fait* » (Bavoux, 2012, p. 101).

La loi Littoral se compose de notions dont la terminologie peut faire l'objet de plusieurs interprétations et avoir des sens différents selon les régions. Plus spécifiquement, les notions propres aux espaces bâtis (*l'agglomération*, le *village* et *l'espace urbanisé*) ne sont pas toujours définies de la même manière selon les acceptations régionales. Par exemple, l'organisation des espaces bâtis bretons (celle des bourgs et des villages) se superpose difficilement à la hiérarchie nationale des zones urbanisées (DRE Bretagne, 2007). En effet, historiquement la Bretagne a toujours été attachée à un modèle d'urbanisation diffuse privilégiant la création de petits groupes d'habitations répartis entre le bourg et les villages (et méconnaissant ainsi le terme de hameau) (DRE Bretagne, 2007). Par conséquent, la notion de *village* employée par le législateur peut aisément prêter à confusion dans cette région. Il n'est pas rare qu'une ferme isolée ou qu'un regroupement de quelques constructions soit traditionnellement appelé « *village* ». Il peut correspondre au « *kêr* » breton (MEEDDAT, 2011, p. 23).

En Bretagne, les groupements de constructions considérés comme des villages semblent davantage se rapprocher de la définition du « hameau » au sens de la loi Littoral, voire du mitage dans le cas de constructions isolées. En effet, comme le précise la circulaire du 14 mars 2006 : « *dans certaines régions, l'habitude a été prise d'appeler « village » des regroupements de quelques maisons. Pour l'application de la loi Littoral, ces groupes de maisons doivent être considérés comme des hameaux* (Lallement, 2006, p. 5 de l'annexe). En revanche, les « grands villages » bretons pourraient se rapprocher de la définition du *village* au sens de la loi Littoral (figure 12). Comme l'a souligné Jean-François Coënt<sup>120</sup>, dans cette région « *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 bistros, le boulanger ou le boucher s'il en reste, est alors qualifié de bourg* » (cité par MEEDDAT, 2011, p. 23). Le « bourg » breton pourrait correspondre à un *village* au sens de la loi Littoral (voire à une *agglomération*). En effet, il peut parfois s'apparenter à un groupement d'habitations moins considérable qu'une ville mais plus grand qu'un hameau ou à un ensemble de constructions comprenant ou ayant compris « *dans le passé des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux* » (Lallement, 2006, p. 5 de l'annexe) (figure 12).

Au sens de la loi Littoral	Agglomération	Village	Hameau	Mitage
Appellation traditionnelle en Bretagne		← Bourg →	← Village →	
		← Grand village →		

Figure 12 : Distinction sémantique entre l'*agglomération*, le *village*, le hameau et le mitage au sens de la loi Littoral, et le bourg, le grand village et le village au sens des traditions linguistiques bretonnes.

Étant donné que l'interprétation des notions relève d'une grande importance dans le cadre de l'application de la loi Littoral, elle nécessite d'être spécifiée par des critères dans chaque

<sup>120</sup> Commissaire du gouvernement de la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA de Nantes, 26 déc. 2003, *M. Jean-Jacques Roudaut*, req. n°02NT01147).

territoire afin d'éviter des confusions de sens. L'utilisation de critères de géographie peut permettre de clarifier l'interprétation des notions.

## **B. Les causes des difficultés d'application de la loi Littoral**

### **1. L'absence de références juridiques stabilisées**

Ces difficultés peuvent être dues à un manque de références juridiques stabilisées qui se manifestant par l'existence de vérités administratives, l'absence d'une doctrine administrative forte, l'absence ou l'apparition tardive de certains décrets d'application, de rapports ministériels et parlementaires, ainsi que par le manque de définitions jurisprudentielles définitivement établies.

#### *1.1. L'existence de vérités administratives*

Comme l'a souligné Catherine Bersani, « *les rapports de force entre acteurs locaux, élus, associations de défense de l'environnement ou des propriétaires, ainsi que le dynamisme et les caractéristiques du développement local [...] ont suscité « des vérités administratives » variables selon les lieux* » (Bersani et al., 2000, p. 5). L'existence d'« *une variété de vérités administratives* » peut rendre plus complexe l'application de la loi Littoral, car ces vérités peuvent engendrer des interprétations divergentes.

Selon l'audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État de 2012 (CGEDD, 2012), les services de l'État n'ont pas tous développé les mêmes moyens et les mêmes méthodes de travail (élaboration de doctrines locales, appréciation des situations au cas par cas, etc.) pour interpréter la loi Littoral. Par conséquent, il existe « *de fortes disparités d'application des dispositions particulières au littoral d'un département à un autre* » (CGEDD, 2012, p. 7). Chaque DREAL et chaque DDTM peuvent donc retenir une vérité parmi d'autres.

#### *1.2. L'absence d'une doctrine administrative forte et l'apparition tardive de certains décrets d'application*

Bien que dans le corpus de la loi Littoral plusieurs décrets aient été initialement prévus<sup>121</sup> pour préciser ses modalités d'application, ces derniers n'ont pas été publiés immédiatement. En effet, les premiers décrets et les premières circulaires ministérielles sont majoritairement apparus à la fin des années 1980 et au milieu des années 2000 (annexe 5).

En droit français, le délai raisonnable pour publier un décret d'application est généralement de six mois afin qu'il soit conçu, dans la mesure du possible, en même temps que le projet de loi. Passé ce délai, la responsabilité de l'État peut être engagée.

En 1999, en raison de l'absence de publication des décrets les plus attendus (tels que celui devant fixer la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme

---

<sup>121</sup> Par exemple : la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux (article 2 de la loi Littoral) ; la liste des communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux (article 3) ; la liste des espaces et milieux à préserver en fonction de l'intérêt écologique (article 3) ; la définition de la nature et les modalités de réalisation des aménagements légers (article 3) ; les conditions d'application de l'article L146-6 du code de l'urbanisme (article 3) ; etc.

littorales et la liste des estuaires les plus importants<sup>122</sup>), l'association France Nature Environnement (FNE) a intenté une action en justice afin d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à ce que soient édictés ces décrets. Dans un arrêt du 28 juillet 2000<sup>123</sup>, le Conseil d'État a donné raison à l'association FNE en considérant « *qu'en dépit des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce texte, son abstention à le prendre s'est prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable ; que, dans ces conditions, la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'édicter le décret prévu par l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 ne peut qu'être annulée* ». Le Conseil d'État a estimé que la publication des décrets représentait une condition nécessaire à l'application de la loi. Dans cet arrêt, le juge a enjoint l'État de les publier dans un délai de six mois, sous peine d'une astreinte de 152 €<sup>124</sup> par jour de retard<sup>125</sup>.

En raison de l'absence de publication de certains décrets d'application et de circulaires ou de leur apparition tardive (cf. annexe 5), certains acteurs (les élus, les services de l'état, etc.) ont considéré qu'ils n'avaient pas nécessairement toutes les instructions pour appliquer et faire appliquer la loi Littoral. En effet, la publication des décrets d'application de cette loi relevait d'une grande importance car ils disposent d'une portée juridique contraignante, contrairement aux circulaires qui sont de simples recommandations<sup>126</sup>. Selon Raymond Guillien et Jean Vincent, les circulaires jouent toutefois « *un rôle majeur dans les relations de l'Administration avec les administrés* » car elles « *constitue[nt] à la fois un outil de travail pour les services destinataires et un document d'information pour les usagers* »<sup>127</sup>, bien qu'elles soient « *juridiquement dépourvues de force obligatoire vis-à-vis des administrés en dehors du cas exceptionnel où leur auteur serait investi d'un pouvoir réglementaire* » (Guillien et Vincent, 1990, p. 92). On peut également souligner que si les circulaires apportant des précisions sur la loi Littoral avaient été publiées dès l'entrée en vigueur de la loi Littoral (soit avant que la jurisprudence ait établi les premières interprétations de ses notions), elles auraient certainement été plus « *légitimes* ». De nos jours, il semble dorénavant plus compliqué de les appliquer, notamment lorsqu'elles contredisent les définitions juridiques émises par la jurisprudence administrative ou les positions ministérielles. Cette divergence ne simplifie donc pas l'application de la loi Littoral. L'exemple le plus souvent évoqué concerne l'extension des hameaux. Selon la circulaire du 14 mars 2006, « *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* » (Lallement, 2006, p. 5 de l'annexe). Cette disposition s'oppose à la position adoptée par le ministre de l'Équipement en 2005 qui avait précisé que « *si la loi «Littoral» permet la*

---

<sup>122</sup> Le décret est apparu en 2004. Toutefois, avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral, le décret du 25 août 1979 avait d'ores et déjà fixé la liste des 1 130 communes concernées (923 métropolitaines, 92 outre-mer et 115 riveraines des lacs et étangs).

<sup>123</sup> CE, 28 juillet 2000, *France Nature Environnement*, req. n°204024.

<sup>124</sup> En 2000, l'astreinte était de 1000 Fr, soit 152 € à cette époque (selon le convertisseur franc-euro de l'INSEE)

<sup>125</sup> « D'après les informations fournies par le ministère de l'Équipement, l'astreinte a été liquidée à hauteur de 10 000 € » (Gélard, 2004, p. 28).

<sup>126</sup> Les circulaires sont assimilées à des « instructions de service écrites adressées par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique » (Guillien et Vincent, 1990). Ce sont de simples recommandations qui permettent de commenter le droit existant et d'expliquer son application concrète. Dans un arrêt du 8 février 2007, la CAA de Marseille est venue ancrer cette absence de valeur juridique en déclarant qu'on « *ne peut utilement se prévaloir des dispositions purement interprétatives d'une circulaire ministérielle du 14 mars 2006* » (CAA de Marseille, 8 février 2007, req. n°03MA01682).

<sup>127</sup> Source : le site internet de Legifrance (<http://legifrance.gouv.fr>).

*création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, elle ne permet pas en revanche d'agrandir les hameaux existants* »<sup>128</sup>. Le Conseil d'État ne semble pas non plus avoir avalisé et repris l'interprétation de cette circulaire dans son arrêt du 27 juillet 2009<sup>129</sup>. En outre, on peut constater que ces circulaires n'ont pas eu de décrets d'application afin de donner plus de valeur juridique à leur contenu.

Plusieurs raisons ont été émises par le Gouvernement pour justifier les retards de publication des décrets d'application. Par exemple, dans un rapport sur l'application de la loi Littoral remis en 1999, le Gouvernement a informé que la préparation des décrets relatifs aux articles 2 et 3 de la loi Littoral avait été engagée dès la parution de la loi et avait fait l'objet de diverses concertations. Il a également précisé que « *les projets de textes élaborés ont donné lieu à consultation de chacun des conseils municipaux des communes concernées : cette procédure s'est déroulée sur plusieurs années, dans le souci de recueillir tous les avis utiles* ». Il conclut ainsi : « *au cours de la procédure, il est apparu qu'un certain nombre de communes ont émis des avis défavorables sur l'application de ces dispositions à leur territoire, ce qui a conduit à ne pas prendre les décrets* » (METL, 1999, p. 42). Selon le Gouvernement, le décret relatif à la délimitation du rivage de la mer était « *en attente* » en raison des « *difficultés techniques de validation des méthodes scientifiques à retenir* » et que « *des études complémentaires* » étaient « *en cours* » (METL, 1999, p. 42).

Plusieurs auteurs ont émis des avis critiques sur ces retards. Par exemple, en 2005, suite à la publication de plusieurs décrets attendus, Yann Tanguy a souligné dans un article relatif à la loi Littoral dans l'AJDA que « *la publication de ces textes revêt donc une signification politique. Le gouvernement semble avoir voulu partiellement apurer un contentieux entretenu aussi bien avec les parlementaires (qui travaillaient, au moment de la publication, à des rapports consacrés à la loi Littoral en s'apprêtant à critiquer une nouvelle fois l'inertie de l'autorité réglementaire) qu'avec le Conseil d'État lui-même, sans compter de nombreuses autres impatiences, maintes fois exprimées* » (Tanguy, 2005, p. 354). Les quatre décrets prévus ont effectivement été publiés quatre mois avant les deux rapports parlementaires consacrés au bilan de l'application de la loi Littoral datant du 21 juillet 2004. Le rapport de l'Assemblée nationale a souligné à ce propos que « *c'est donc avec une certaine joie que votre rapporteur a pu constater que le Gouvernement, sentant probablement que le Parlement était en train de se saisir d'une question importante pour certains territoires littoraux, a édicté un seul décret relatif aux articles 2 et 3 de la loi Littoral [...]* » (Le Guen, 2004, p. 38).

### 1.3. *L'apparition tardive des rapports ministériels et parlementaires*

Plusieurs rapports sur l'application de la loi Littoral avaient été initialement prévus. En effet, selon l'article 41 de la loi Littoral : « *le Gouvernement déposera chaque année devant le Parlement un rapport sur l'application des articles 1<sup>er</sup> à 39 de la présente loi et sur les mesures spécifiques qui auront été prises en faveur du littoral* ». Toutefois, cette disposition n'a pas été respectée dans la pratique. Les premiers rapports ministériels et parlementaires relatifs à la

---

<sup>128</sup> Réponse à la question n°49985 (JO du 16/08/2005, p. 7902).

<sup>129</sup> CE, 27 juillet 2009, *Commune du Bono*, req. n°306946.

politique du littoral et à l'application de la loi Littoral ont été publiés à partir de 1999<sup>130</sup>. La plupart de ces documents ont apporté des recommandations et des précisions quant à l'interprétation juridique de la loi Littoral (Datar, 2004, p. 78). Depuis la loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, la durée de publication de ces rapports a été rallongée à trois ans<sup>131</sup>. Cette loi précise que le prochain rapport sur l'application de la loi Littoral devrait être engagé prochainement à l'initiative du gouvernement (CGEDD, 2012, p. 9). Il aurait dû être publié en 2006 selon son article 235<sup>132</sup>.

Un audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État a été réalisé en septembre 2012 à l'initiative de la DGALN (CGEDD, 2012). Cet audit a pour objet de cibler « *la manière dont les services de l'État veillent à son application* » et tout particulièrement concernant les dispositions particulières du code de l'urbanisme dédiées au littoral (CGEDD, 2012, p. 5). Le rapport rappelle la finalité et les objectifs de la loi et donne les éléments de contexte permettant d'expliquer les principales difficultés rencontrées lors de son application. Il s'attache également à analyser les méthodes et outils développés par les services pour assurer l'application de ces dispositions dans les documents d'urbanisme et lors de l'instruction des autorisations individuelles. Il précise enfin les difficultés rencontrées lors de l'application de cette loi et propose des recommandations (CGEDD, 2012).

En outre, un rapport sénatorial intitulé « *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : retour aux origines* » a été publié le 21 janvier 2014 au nom de la Commission du développement durable afin de faire le bilan des difficultés d'application de cette loi, dix ans après le précédent rapport sénatorial élaboré par Patrice Gélard. Ce nouveau rapport pointe notamment l'absence de documents d'interprétation permettant de décliner la loi à l'échelle de bassins géographiques et propose de créer un dispositif optionnel de chartes régionales d'aménagement du littoral (CRAL) avec force prescriptive. Ces chartes permettraient de confier l'interprétation de la loi Littoral aux élus locaux, sous le contrôle du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) (Herviaux et Bizet, 2014).

#### 1.4. *Des définitions jurisprudentielles non stabilisées*

Depuis l'avènement de la loi Littoral, une jurisprudence abondante s'est développée. Statistiquement, le nombre de permis de construire annulés reste relativement faible. Par exemple, dans le Finistère, environ 450 permis de construire sont délivrés chaque mois dans les communes littorales et seulement 1% d'entre eux passent entre les mains du juge administratif<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Rapport au Parlement sur l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral (METL, 1999) ; rapport sur les conditions d'application de la loi « Littoral » (Bersani et al., 2000) ; rapport d'information sur l'application de la loi Littoral (Le Guen, 2004) ; rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Gélard, 2004) ; le bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral (DIACT et SGM, 2007).

<sup>131</sup> Selon l'article 235 de la loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, l'article 41 de la loi Littoral est ainsi rédigé : « *Le Gouvernement dépose tous les trois ans devant le Parlement un rapport établi en concertation avec le Conseil national du littoral sur l'application de la présente loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral [...]* ».

<sup>132</sup> Selon l'article 235 de la loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, « le premier rapport est déposé au plus tard un an après la promulgation de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ».

<sup>133</sup> Propos recueillis lors de l'entretien réalisé avec Jean-Jacques Brot, préfet du Finistère, le 28 décembre 2012 à Quimper.

Toutefois, le nombre de permis de construire annulés n'est pas représentatif du nombre de permis illégaux car ces derniers ne sont pas systématiquement attaqués. Fort est de constater que la présence d'une ou de plusieurs association(s) de défense de l'environnement active(s) sur une commune littorale peut influencer sur la fréquence des contentieux sur ce territoire (lorsqu'elles auront un intérêt à agir en justice<sup>134</sup>).

Bien que la jurisprudence ait permis d'apporter de nombreux critères de définition, elle semble encore laisser place à l'équivoque pour certains élus. Certains préfets interrogés dans le cadre de l'audit thématique de 2012 précité estiment que l'application de la loi Littoral est parfois « *hasardeuse* » et « *manque de continuité, du fait notamment de jurisprudences pas toujours concordantes* » (CGEDD, 2012, p. 33). « *La généralisation des solutions jurisprudentielles reste encore aléatoire* » (Bersani et al., 2000, p. 5) pour plusieurs raisons. En premier lieu, les critères de définition retenus par les juges ne sont pas toujours stabilisés et peuvent évoluer avec le temps. En effet, il peut arriver qu'un critère régulièrement utilisé par les juridictions administratives pour définir une notion devienne obsolète avec le temps. Par exemple, le critère de l'« *influence maritime* » n'est plus aussi souvent utilisé pour interpréter la notion d'*espace proche du rivage*. En second lieu, ces critères ne sont pas tous mis sur un pied d'égalité, ce qui peut rendre plus complexe l'interprétation des notions. En dernier lieu, les interprétations des juges peuvent parfois varier selon les tribunaux administratifs. Ces divergences sont toutefois en adéquation avec l'esprit de cette loi qui considère que les interprétations dépendent des réalités des territoires.

## 2. Un manque de lisibilité du dispositif législatif et réglementaire

La multiplication des textes législatifs et réglementaires sur le littoral et leur dispersion dans plusieurs codes peut conduire à une perte de lisibilité de la politique littorale et peut conduire à une grande hétérogénéité dans l'application de ces dispositions par les acteurs (CGEDD, 2012).

Il existe une stratification des normes relatives au littoral (lois, décrets, circulaires, etc.) et des outils réglementaires (DTADD, SCoT, PLU, etc.), parfois complexe, qui demande une vraie cohérence d'ensemble dans le respect de la hiérarchie des normes<sup>135</sup>. On peut souligner que cette nécessité de cohérence n'est pas souvent aisée, notamment lorsque des actes inférieurs (PLU, POS, etc.) ont été élaborés et adoptés avant des actes supérieurs (SCoT, etc.).

De manière générale, la loi Littoral s'impose à tous les actes inférieurs. Ses dispositions sont non seulement opposables aux décisions individuelles relevant du droit de l'urbanisme (certificats d'urbanisme, permis de construire, permis d'aménager, etc.), aux outils réglementaires (PLU, SCoT, etc.), mais également à d'autres actes relevant d'autres législations tels que les défrichements (code forestier), modérant quelque peu le principe de l'indépendance des législations (Bordereaux et Braud, 2009). Il peut également arriver que la loi Littoral soit en contradiction avec d'autres législations. Par exemple, l'article L146-4-I du code de l'urbanisme (issu de la loi Littoral) ne s'accorde pas avec l'article L553-1 du code de l'environnement (relevant

---

<sup>134</sup> Cf. article L621-2 du code de l'environnement.

<sup>135</sup> De nombreux ouvrages juridiques (Prieur, 2005 ; Bécet, 2002 ; etc.) exposent avec clarté cette hiérarchie des normes relatives au littoral et des outils réglementaires.

de la loi Grenelle II<sup>136</sup>) à propos de la distance séparant les éoliennes des constructions les plus proches<sup>137</sup>. Cette contradiction nécessite d'être clarifiée, car elle pourrait constituer un frein au développement de ces énergies renouvelables.

### 3. Des blocages juridiques

Bien que la plupart des élus s'accordent à dire que la loi Littoral est une bonne loi et ne la remettent pas en cause, certains d'entre eux suggèrent toutefois que des ajustements soient effectués, notamment en matière d'urbanisme<sup>138</sup> en raison de certains blocages juridiques entraînés par l'application de la loi Littoral. Le rapport de l'Assemblée nationale de 2004 souligne à ce sujet que les élus locaux doivent parfois « *vivre au quotidien des cas où l'application de cette loi aboutit à des situations iniques, où le travail de plusieurs années entre le préfet de département et les communes est ruiné par une décision imprévisible, où des citoyens se trouvent dans la détresse à cause d'un permis de construire retiré* » (Le Guen, 2004, p. 12). Dans ces cas-là, la loi Littoral est devenue pour quelques élus un obstacle majeur au développement de leur commune.

Richard Le Roy, avocat de droit public, avait précisé lors d'un colloque<sup>139</sup> sur les 25 ans de la loi Littoral organisé à Brest qu'en réalité, une seule phrase de la loi Littoral pose le plus de difficultés : l'article L146-4-I du code de l'urbanisme. En posant le principe que l'extension de l'urbanisation doit s'effectuer en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant, cet article laisse la porte ouverte à de multiples interprétations. Plusieurs cas atypiques ont été médiatisés en raison de l'incompréhensibilité de ces situations (la reconstruction des cabanons des calanques de Marseille, l'interdiction d'étendre le cimetière du Lavandou, etc.) (Le Guen, 2004, pp. 13-14).

En outre, l'application de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme engendre des difficultés bien spécifiques dans le cas de l'implantation d'« *installations sources de nuisance, considérées comme une extension de l'urbanisation et donc susceptibles d'être implantées uniquement en continuité des agglomérations et des villages existants* » (Bordereaux et Braud, 2009). En effet, il existe de nombreuses situations où des installations, parfois sources de nuisance, ont été considérées comme des « opérations d'urbanisation » à part entière et ont donc été soumises à l'article L146-4-I qui ne les autorise qu'en continuité avec une *agglomération* ou

---

<sup>136</sup> Cf. note de bas de page n°38.

<sup>137</sup> Contrairement à l'article L146-4-I du code de l'urbanisme qui exige une continuité, le nouvel alinéa de l'article L553-1 du code de l'environnement impose aux parcs éoliens d'être situés à « *une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation [...]* ». Afin d'assouplir cette règle, le Gouvernement a proposé un amendement (n°548 du 1<sup>er</sup> octobre 2012, à propos de la tarification progressive de l'énergie) spécifique aux départements d'outre-mer pour leur permettre de déroger à ce principe d'urbanisation en continuité et leur donner les moyens de parvenir à l'autonomie énergétique (Garric et Parienté, 2012). Concernant le territoire métropolitain, à l'occasion d'une question parlementaire (question n°3608 du 04/07/2012 ; réponse du MEDDE du 01/01/2013), le ministère de l'Écologie a précisé que toute nouvelle dérogation à la loi Littoral concernant l'implantation d'éoliennes ne sera pas introduite par le Gouvernement. Au vu des dernières décisions du juge administratif (CE, 14 nov. 2012, *Société Néo Plouvien*, req. n°347778) et en référence à une réponse du MEDDE lors d'une question posée à l'Assemblée nationale (question n°5000, JO le 18/09/2012, p. 5078), réponse du ministère (JO le 20/11/2012, p. 6751), on pourrait se demander si le code de l'urbanisme est parfois considéré comme le code « pilote » du code de l'environnement.

<sup>138</sup> Colloque organisé par l'association des maires du Finistère à Plougastel-Daoulas le 15 novembre 2010 sur la problématique de la loi Littoral sur les communes littorales de ce département (intervention du maire de Plougastel-Daoulas, Dominique Cap).

<sup>139</sup> Colloque sur les 25 ans de la loi Littoral organisé à Brest en décembre 2011 (UBO).

un *village* existant. On peut citer par exemple : les éoliennes, les stations d'épuration<sup>140</sup>, les panneaux solaires implantés au sol<sup>141</sup>, etc. Concernant les éoliennes, le Conseil d'État<sup>142</sup> a considéré par exemple en 2012 que ces dernières doivent être construites en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant car elles constituent une opération d'urbanisation et représentent une extension de l'urbanisation. En outre, un projet de construction d'éoliennes situé dans la mer territoriale devrait également être soumis aux dispositions de cette loi étant donné que la loi Littoral s'applique aussi bien à terre qu'en mer<sup>143</sup>. Toutefois, on peut observer que la position du Conseil d'État est sensiblement différente pour les communes soumises à la loi Montagne. En effet, en vertu de l'article 33 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 qui a introduit une faculté de dérogation à ce principe d'urbanisation en continuité au profit « *d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* », le Conseil d'État a autorisé la réalisation d'éoliennes en discontinuité<sup>144</sup> avec des bourgs, des *villages*, des hameaux et des groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

L'article L146-4-I du code de l'urbanisme peut également être un frein au maintien des activités agricoles sur les communes littorales, notamment lorsqu'il s'oppose à la mise en conformité des exploitations avec les normes sanitaires existantes. Ce problème s'est posé dans le célèbre arrêt du Conseil d'État du 15 octobre 1999 sur la commune de Logonna-Daoulas (29)<sup>145</sup>. Afin d'y remédier, des dispositions particulières ont été ajoutées au code de l'urbanisme. L'article L146-4 du code de l'urbanisme précise que « *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* », sauf « *si ces dernières sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages* ». Malgré cette dérogation, des difficultés persistent (Bordereaux et Braud, 2009). En effet, dans certains cas, la loi Littoral ne permet pas de densifier ou d'étendre des exploitations agricoles existantes (pour y construire des logements et ainsi faciliter le maintien ou l'installation de nouveaux agriculteurs) en raison d'une discontinuité avec une *agglomération* ou un *village* existant. Il en va de même pour la construction de fermes biologiques ou traditionnelles, de silos, de hangars de stockage, de serres en dur, etc. Ces interdictions empêchent ainsi le développement d'activités sur les communes littorales, qui ne sont ni sources de nuisance, ni dangereuses, lorsqu'elles ne sont pas en continuité avec des *villages* ou des *agglomérations*. Des ajustements pourraient donc être proposés, notamment en dehors des *espaces proches du rivage* car les paysages y sont souvent

---

<sup>140</sup> Les stations d'épuration constituent des opérations d'urbanisation et peuvent donc être considérées comme des extensions de l'urbanisation (TA de Rennes, 3 nov. 2005, *M. Roullier et Association pour la sauvegarde et la protection de l'environnement*, req. n° 0403338), hormis le cas où elles ne comportent que des bassins de lagunage (TA de Rennes 27 avril 2000, *Association d'urbanisme et d'environnement et association pour la sauvegarde du Pays de Rhuys*, req. n°s9402091 et 9402092). Les dispositions de l'article L146-4 du code de l'urbanisme leur sont donc applicables. Elles peuvent parfois être autorisées dans un *espace remarquable* sous certaines conditions (CAA de Nantes, 8 oct. 2010, *SIVOM*, req. n°09NT01763 puis CAA Nantes, 27 juillet 2007, *SIVOM*, req. n° 06NT00017).

<sup>141</sup> Les panneaux solaires implantés au sol, tels qu'un projet de centrale solaire photovoltaïque, constituent une opération d'urbanisation. Par conséquent, les installations solaires doivent alors être implantées en continuité avec les zones urbanisées existantes (TA Montpellier, 24 fév. 2001, *Préfet Hérault*, req. n° 1002299).

<sup>142</sup> CE, 14 nov. 2012, *Société Néo Plouvien*, req. n°347778.

<sup>143</sup> Un arrêt du Conseil d'État du 5 juillet 1999 a précisé dans une affaire que les fonds du domaine public maritime (DPM) localisés à 4,5 milles marins des côtes ne se situaient pas sur le littoral.

<sup>144</sup> CE, 16 juin 2010, *M. Leloustre*, req. n°311840.

<sup>145</sup> CE, 15 oct. 1999, *Commune de Logonna-Daoulas* (29), req. n°s198578 198579. Dans cet arrêt, un agriculteur finistérien avait envisagé de construire deux bâtiments à l'extérieur du bourg afin de se mettre en conformité avec les normes sanitaires existantes. Le permis de construire a cependant été annulé au motif que la construction projetée se trouvait en discontinuité avec le *village* existant et dans un *espace proche du rivage*.

davantage ruraux que maritimes. Afin de pallier ces incompréhensions, le rapport sur l'application de la loi Littoral de 2004 préconise à ce sujet que « *les installations ou constructions nécessaires aux activités agricoles, forestières, pastorales ou sylvicoles compatibles avec le voisinage puissent être autorisées, en dehors de la bande des 100 mètres ou des espaces remarquables, à condition que leur localisation soit justifiée par des raisons techniques impératives ou des contraintes résultant de l'exploitation* » (Le Guen, 2004, p. 85). De même, certaines pratiques pourraient être envisageables. Par exemple, la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 autorise les changements d'affectation des bâtiments agricoles. Selon l'article L123-3-1 du code de l'urbanisme, « *dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole* ». De même, le législateur autorise de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans sous certaines conditions et de restaurer un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment (articles L146-2 et L111-3 du code de l'urbanisme). Cette possibilité mériterait d'être clarifiée dans le cas d'une reconstruction après sinistre dans la *bande des 100 mètres*.

Afin de régler certains cas pénalisant le développement des communes littorales, la loi Littoral a été amendée à plusieurs reprises (Le Cornec, 2005). On peut citer par exemple l'autorisation de bâtir, en dehors des *espaces proches du rivage*, des constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées et en discontinuité avec une *agglomération* ou un *village*<sup>146</sup> ; la possibilité de construire des stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer à titre exceptionnel<sup>147</sup> ; l'autorisation du maintien ou de la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la *bande des 100 mètres* sous conditions<sup>148</sup>, etc. Comme le note Jean-Marie Bécet, « *tous les amendements jusqu'ici apportés à la loi Littoral sont nés du désir de fournir une issue à un cas précis que le texte en vigueur ne permettait pas de solutionner* » (Bécet, 2002).

Partant du constat que les élus rencontrent des difficultés pour appliquer cette loi en raison de son manque de précision, une mission d'information sénatoriale sur la mise en œuvre de la loi Littoral a été créée en 2013. Publié le 21 janvier 2014, le rapport de cette mission met en avant certains disfonctionnements auxquels les maires sont régulièrement confrontés à ce sujet et envisage des adaptations (Herviaux et Bizet, 2014).

---

<sup>146</sup> La modification a été apportée par l'article 109 de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, complétant l'article L146-4-I du code de l'urbanisme.

<sup>147</sup> La modification a été apportée par l'article 8 de la loi n°94-112 du 9 février 1994 qui a complété le second alinéa de l'article L146-8 du code de l'urbanisme. L'article L146-8 du code de l'urbanisme prévoit dorénavant que, à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées (conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement) par dérogation aux dispositions de la loi Littoral. Par conséquent, cette disposition implique que les stations d'épuration sans rejet en mer soient construites en continuité avec un *village* ou une *agglomération* existant, ce qui est souvent techniquement impossible, notamment sur les rives des grands lacs de montagne. Comme le souligne le rapport Le Guen, « *il faut souvent prévoir sa construction à une distance conséquente des rives, parfois en hauteur dans la montagne, ce qui impose ensuite des travaux d'adduction des eaux usées très coûteux* » (Le Guen, 2004).

<sup>148</sup> La modification a été apportée par l'article 42 de la loi n°2000-108 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

## ***Conclusion du chapitre I***

Ce premier chapitre permet de conclure que la loi Littoral peut être considérée comme une loi interprétative nécessitant d'être appréciée au moyen d'approches géographiques. La géographie se retrouve dans la lettre de cette loi (avec l'intégration de concepts de géographie) et surtout dans son esprit. L'esprit de la loi Littoral permet de guider les interprétations de ses notions volontairement imprécises. Cette loi-cadre se devait de ne formuler que des grands principes afin qu'ils puissent être déclinables localement selon les territoires. De cette manière, les acteurs (et notamment les élus) disposent d'une certaine latitude pour apprécier ses notions et formuler leur propre grille d'interprétation en fonction des particularités locales et de leurs projets de territoire dans le respect de l'esprit de la loi Littoral. Ce chapitre a également permis de constater que certains acteurs (les élus, les services de l'État et les juges notamment) utilisent dans la pratique des concepts et des méthodes de géographie pour appliquer la loi Littoral. Enfin, il a été rappelé que certains acteurs rencontrent toujours des difficultés lors de l'interprétation et donc de l'application de la loi Littoral. Afin de pallier ces difficultés, la jurisprudence et la doctrine administrative ont progressivement bâti des critères de définition souvent issus de la géographie. Ces critères nécessitent d'être définis par des approches de terrain et cartographiques afin de construire des argumentaires tangibles.

# CHAPITRE II. Méthode d'interprétation des notions de la loi Littoral par l'utilisation d'approches géographiques et cartographiques

## Introduction du chapitre II

Le second chapitre a pour finalité de présenter une méthode d'interprétation de certaines notions de la loi Littoral basée sur des approches géographiques et juridiques. L'objectif de cette méthode est de juger l'utilité de l'approche géographique et de sa capacité ou non à rendre l'interprétation plus concrète et tangible. À cette fin, un itinéraire méthodologique en quatre étapes a été construit (figure 13).

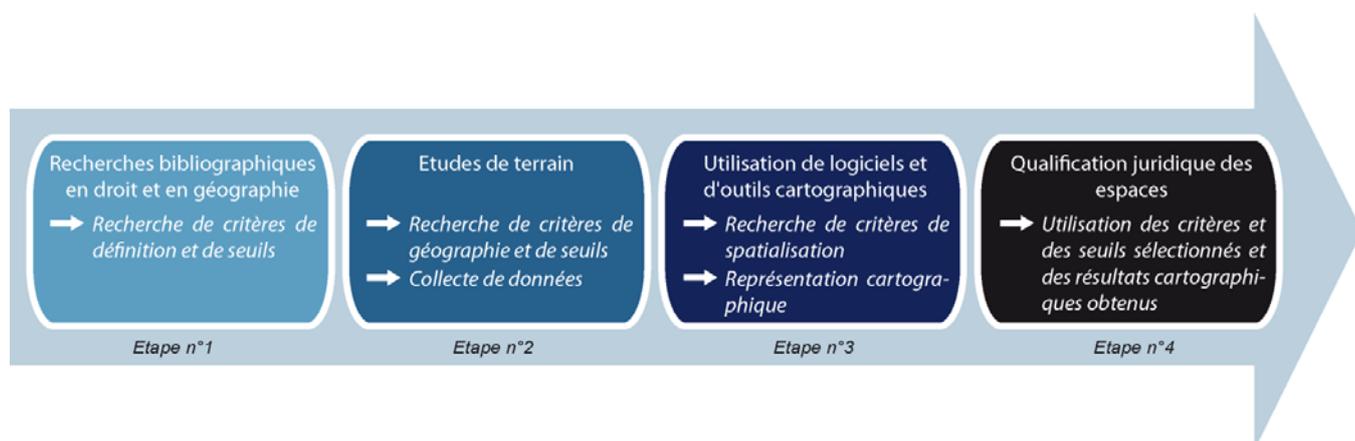


Figure 13 : Itinéraire méthodologique visant à interpréter des notions de la loi Littoral à l'aide d'approches géographiques, dont cartographiques.

Dans un premier temps, des recherches bibliographiques en droit et en géographie vont permettre de recenser des critères de définition et des seuils à partir de nombreuses sources (ouvrages, dictionnaires, textes réglementaires, décisions de jurisprudence, cartes, etc.) (figure 14).

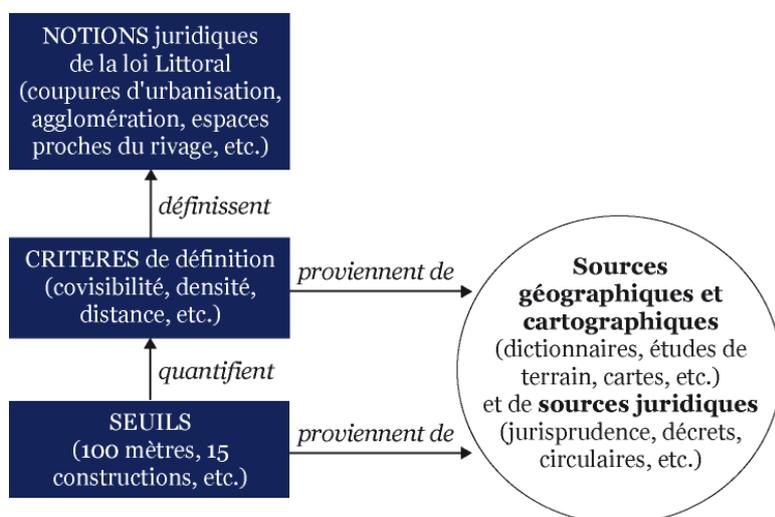


Figure 14 : Schématisation de la méthode d'interprétation des notions de la loi Littoral par l'utilisation d'une approche géographique-juridique.

La recherche bibliographique en droit s'avère indispensable, car elle permet de relever les critères régulièrement utilisés par les juges et les services de l'État pour apprécier les notions de la loi Littoral. Cependant, cette recherche juridique seule ne suffit pas pour interpréter les notions de cette loi. En effet, elle nécessite d'être complétée par des recherches en géographie afin d'inclure notamment des

critères de spatialisation. Ces critères, qui se retrouvent parfois dans des sources juridiques, permettent de prendre en compte les spécificités des territoires, utiles lors de l'interprétation de la loi Littoral. À cette fin, ces critères requièrent d'être appréciés et définis dans un sens géographique.

Parallèlement aux recherches bibliographiques, des études de terrain nécessitent également d'être menées. Ces études sont utiles pour plusieurs raisons. En premier lieu, elles permettent de révéler les « premières impressions » par des observations directes<sup>149</sup> ou comparées<sup>150</sup> (sur le paysage, les espaces, autour d'une parcelle litigieuse, etc.). Les études de terrain permettent de prendre en compte des informations qui ne sont pas forcément perceptibles lorsque l'on utilise des photographies aériennes. À la différence de la vue aérienne oblique ou verticale, l'observation des sites sur le terrain permet de prendre en compte les volumes et l'emprise des éléments et des unités qui composent le paysage. Ces études permettent de recueillir des données qualitatives (telles que l'existence d'une covisibilité, l'appréciation des fonctions urbaines, etc.) et, dans une moindre mesure, quantitatives (telles que le nombre de constructions, la distance, etc.). En second lieu, les études de terrain aident à formuler les premières hypothèses destinées à apprécier et délimiter les notions de la loi Littoral. Comme le souligne Serge Courville, le terrain représente « *autant un regard qu'une démarche, autant un lieu d'expérimentation que de réflexion* » et est « *un moyen essentiel par lequel tester des hypothèses, valider des données* » (Courville, 1995, p. 52). Les entretiens avec les acteurs permettent de prendre connaissance des projets de territoire. En troisième lieu, ces études permettent surtout de noter les spécificités des territoires et, dans une moindre mesure, d'apprécier si les critères sélectionnés à partir des sources bibliographiques sont adaptés à ces spécificités. En dernier lieu, les études de terrain sont également utiles pour identifier de nouveaux critères et de nouveaux seuils. En effet, en observant les espaces (bâtis, non bâtis, etc.) faisant l'objet d'une recherche de qualification juridique, d'autres critères peuvent également apparaître et s'avérer pertinents en raison de leur adéquation avec les spécificités du territoire concerné.

Enfin, des critères de spatialisation nécessitent d'être utilisés, car ils permettent d'apprécier les notions de la loi Littoral sur des cartes. En fonction des critères retenus, des seuils peuvent parfois être utilisés. La traduction spatiale de la loi Littoral permet de guider l'interprétation des notions et les opérations de qualification juridique.

## **I. Cadrage territorial et de l'objet de la recherche**

### **A. Sélection de la zone d'étude**

Dans le cadre de cette thèse, le littoral breton a été choisi comme zone d'étude en raison de la diversité géographique et socio-économique de ses communes littorales.

Avec ses 2730 km de côte, soit un tiers du littoral français, la Bretagne dispose de la plus grande façade maritime française (Conseil Régional de Bretagne, 2009). Aucune commune bretonne ne se situe à plus de 80 km de la mer. Environ 800 îlots sont présents, soit 67% du nombre d'îles et d'îlots français (Conseil Régional de Bretagne, 2009). En outre, la physionomie des côtes bretonnes est très diverse. Elles se composent par exemple de rias encaissées, de côtes basses, de côtes rocheuses moyennes à haute, de falaises, etc. (Brigand, 2002 ; DIREN Bretagne

---

<sup>149</sup> Par observation directe, on entend une observation analytique du paysage (Courville, 1995, p. 53).

<sup>150</sup> Par observation comparée, on entend une observation assistée de documents (Courville, 1995, p. 53).

et Conseil régional de Bretagne, 1999 ; Brigand, 1997 ; etc.). De nombreuses unités paysagères caractérisent également cette région et son littoral (Bourget et Le Dû-Blayo, 2010).

Cette région administrative, qui comprend quatre départements littoraux contient le plus grand nombre de communes littorales au sens de la loi Littoral<sup>151</sup>. Ses 270 communes littorales (dont 13 communes riveraines d'estuaires<sup>152</sup>) représentent 21% des communes bretonnes et 22% des communes littorales françaises (carte 4). En raison de ce nombre important de communes littorales, la Bretagne, comme la Provence, « *constitue depuis vingt ans un territoire d'expérimentation de loi Littoral* » (Daligaux, 2008, (a), p. 1). Plusieurs communes littorales bretonnes ont fait l'objet de contentieux, parfois médiatisés, qui ont fait « jurisprudence ».

Le littoral breton a également été choisi, car les communes côtières y subissent d'importantes pressions foncières et touristiques. Certaines d'entre elles manifestent une forte volonté de préservation de l'environnement naturel et un attachement particulier aux activités maritimes et agricoles (DIREN Bretagne et Conseil régional de Bretagne, 1999). La Bretagne, première région agricole française, connaît depuis plusieurs années une importante diminution de la surface des terres agricoles (Conseil Régional de Bretagne, 2009)<sup>153</sup>. Le littoral et la mer représentent pour 75% des Bretons l'atout premier de la région (Conseil Régional de Bretagne, 2009).

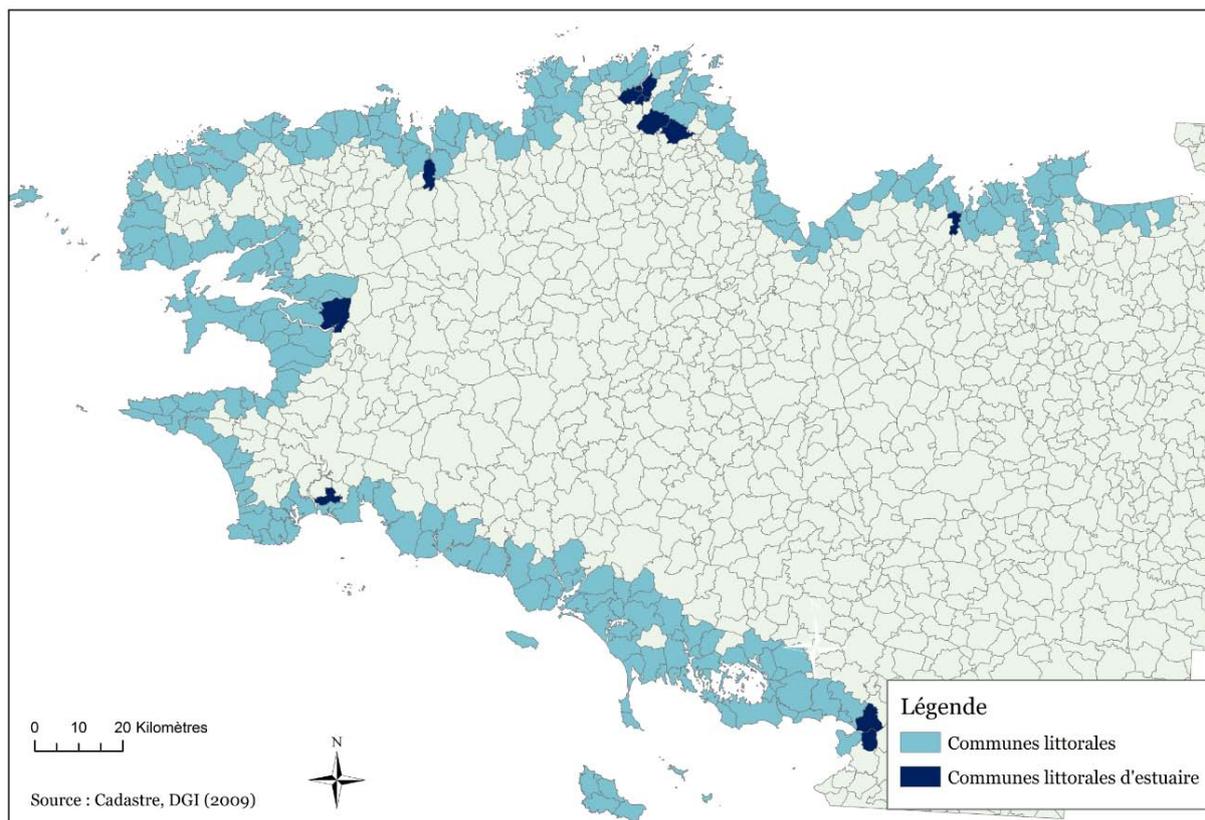
Enfin, depuis de nombreuses années, la Bretagne adopte une orientation volontariste dans la recherche d'un développement équilibré du littoral et promeut la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la zone côtière bretonne, notamment avec son Agenda 21, la Charte des espaces côtiers bretons (Région Bretagne, 2007) et la Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML) de Bretagne. De nombreuses initiatives ont été menées en faveur d'une gestion durable des espaces littoraux par des acteurs de la zone côtière bretonne, tels que les collectivités territoriales, les associations, les acteurs économiques ou bien les services de l'État (Préfecture de la Région Bretagne et DRE Bretagne, 2007).

---

<sup>151</sup> La liste des communes classées en « loi Littoral » est consultable sur le site de l'Observatoire des territoires (CGET) à l'adresse suivante : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/liste-des-communes-class-es-en-loi-littoral>.

<sup>152</sup> En vertu du décret n°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, 13 communes bretonnes riveraines d'estuaires sont soumises à la loi Littoral : huit dans le département des Côtes-d'Armor (Saint-Lormel, Quemper-Guézennec, Ploëzal, Trédarzec, Troguéry, Minihy-Tréguier, Tréguier et Pouldouran) ; trois dans le département du Finistère (Saint-Martin-des-Champs, Pont-de-Buis-lès-Quimerch et Clohars-Fouesnant) et deux dans le département du Morbihan (Arzal et Camoël).

<sup>153</sup> A titre d'exemple, la surface agricole utile (SAU) des cantons littoraux a baissé de 33% et le nombre d'exploitations a diminué de 52% entre 1979 et 2006 (Tocquer, 2009, p. 96).



Carte 4 : Communes littorales (au sens de la loi Littoral), dont les communes littorales d'estuaire en Bretagne.

## B. Objectifs et apports des entretiens

Au total, 36 entretiens ont été réalisés entre 2010 et 2014. La liste des acteurs interrogés se trouve en annexe 6. Ces entretiens ont été effectués auprès de six types d'acteurs : les services de l'État (préfecture, DREAL, DDTM, etc.), les juges (cour administrative d'appel), les élus (collectivité territoriale), les scientifiques (bureau d'études), les juristes (cabinet d'avocats) et les chercheurs spécialisés (université). Ces entretiens (et tout particulièrement ceux effectués auprès des élus) avaient un quadruple objectif :

- en premier lieu de relever si des méthodes de géographie et de cartographie sont d'ores et déjà utilisées dans l'interprétation et la délimitation des notions de la loi Littoral et de quelle(s) manière(s) ;
- en deuxième lieu, de recueillir le ressenti de ces acteurs sur la contribution de la géographie à la compréhension de la loi Littoral ;
- en troisième lieu de cibler les difficultés d'interprétation et de délimitation de ces notions ;
- et en dernier lieu, de sélectionner les notions spatialisables volontairement imprécises de cette loi qui pourraient faire l'objet d'analyses en géographie et en cartographie.

À cette fin, des guides d'entretien ont été réalisés par type d'acteurs (un exemple est présenté en annexe 7).

D'autres acteurs plus ou moins directement concernés par l'application de la loi Littoral nécessiteraient également de faire l'objet d'entretiens supplémentaires (tels que les associations de protection de l'environnement, le Conservatoire du Littoral, les opérateurs fonciers, etc.) afin

d'avoir des informations plus spécifiques (selon les acteurs) vis-à-vis des quatre objectifs visés. Toutefois, ces entretiens n'avaient pas vocation à être exhaustifs. Ils ont permis de bâtir la problématique de cette recherche en géographie et d'identifier sa finalité. Plus spécifiquement, ces entretiens ont aidé à construire les deux premiers chapitres de la thèse (dédiés à la problématique du sujet et à la méthodologie). En effet, les services de l'État et les juristes ont souvent rappelé l'importance de considérer la loi Littoral comme une loi « cadre », d'équilibre et de développement durable. Il a également été souligné à plusieurs reprises que la loi Littoral se devait d'être imprécise afin qu'elle puisse s'apprécier et s'appliquer en fonction des particularités locales et des projets de territoire. Les services de l'État (DREAL de Bretagne, les DDTM bretonnes) ont également mis en avant leur volonté de guider les élus dans leur démarche d'application de la loi Littoral au sein de leurs documents d'urbanisme (notamment par la mise en place d'un référentiel et d'une cartographie régionale). Les élus ont souvent soulevé des difficultés dans la délimitation des *agglomérations*, des *villages* et des hameaux. Certains élus ont également manifesté le souhait que des définitions précises soient apportées afin de sécuriser davantage les documents d'urbanisme d'un point de vue juridique. Les entretiens réalisés avec les élus ont notamment permis de prendre connaissance des projets de territoire (localisation des espaces à urbaniser, des espaces à protéger, etc.). La majorité des entretiens réalisés auprès de chercheurs (université) ont permis d'affiner la méthodologie.

Parallèlement à ces entretiens, plusieurs colloques ont été de précieuses sources d'informations, tels que ceux qui ont été organisés à l'occasion des 25 ans de la loi Littoral à l'Université de Narbonne les 24 et 25 novembre 2011<sup>154</sup> et à l'Université de Bretagne Occidentale (UBO) à Brest le 9 décembre 2011<sup>155</sup>, ainsi que celui de l'association des maires du Finistère (AMF) du 15 novembre 2010 à Plougastel-Daoulas (29)<sup>156</sup>. Le colloque organisé à Quimper en 2010 par des associations de défense de l'environnement et l'association « Géographes de Bretagne »<sup>157</sup> a permis de cibler certaines des attentes du milieu associatif. De même, la problématique de la thèse a été affinée suite à la présentation d'une partie des travaux de recherche lors des journées d'études nationales organisées par l'association nationale des élus du littoral (ANEL) en 2011<sup>158</sup> et 2012<sup>159</sup> et aux échanges effectués avec des élus de communes littorales (par exemple : les difficultés rencontrées par les élus, leurs attentes, l'existence de marges de manœuvre, l'importance du projet de territoire, etc.).

Ayant eu l'opportunité d'assister à des réunions de travail au sein du MEDDE dans le cadre d'un audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État, il m'a été possible d'obtenir des informations complémentaires sur les difficultés d'application de la loi Littoral par les services de l'État selon les régions (CGEDD, 2012). À cette occasion, une synthèse

---

<sup>154</sup> Colloque d'urbanisme des 24 et 25 novembre 2011, *La protection du littoral, 25 ans après – Dynamique(s) d'un droit en mouvement*, Faculté de droit de l'Université de Narbonne, IUP droit de l'urbanisme et de l'immobilier.

<sup>155</sup> Colloque du 09 décembre 2011, *Les 25 ans de la loi Littoral*, Faculté de droit de l'UBO à Brest.

<sup>156</sup> Colloque organisée par l'association des maires du Finistère à Plougastel-Daoulas le 15 novembre 2010 sur la problématique de la loi Littoral sur les communes littorales dans le Finistère.

<sup>157</sup> « Géographes de Bretagne » est une association loi 1901 qui porte un regard géographique sur l'aménagement du territoire en Bretagne (entendue à 5 départements). Elle place l'être humain au centre de son analyse.

<sup>158</sup> Journées nationales d'études de l'ANEL des 20 et 21 octobre 2011, « Habiter le littoral », Les Sables d'Olonne, table ronde n°4 « La loi Littoral 25 ans après ? Quels outils d'aménagement pour que les collectivités locales puissent construire une stratégie de la mer et du littoral ? ».

<sup>159</sup> Journées nationales d'études de l'ANEL des 17, 18 et 19 octobre 2012, « Mer et littoraux : de nouvelles chances pour les collectivités », Perros-Guirec, table ronde n°3 « Des projets urbains pour les littoraux ».

juridique a été rédigée sur l'état des lieux de la jurisprudence ayant trait à quatre notions de la loi Littoral (*l'agglomération*, le *village*, les *espaces proches du rivage* et la *bande des 100 mètres*). De même, avec l'appui de la DREAL de Bretagne, il m'a été possible d'assister à plusieurs reprises, aux réunions du groupe de travail ayant réalisé le « référentiel breton » sur la loi Littoral en 2010 et en 2011 (DREAL de Bretagne, DDTM bretonnes) et d'y présenter les travaux de recherche. Ces réunions m'ont permis d'avoir des précisions sur l'interprétation de certaines notions de la loi Littoral par les services de l'État.

### C. Sélection des notions de la loi Littoral

Plusieurs notions de la loi Littoral ont été sélectionnées afin d'y tester la méthode d'interprétation basée sur des approches « géographico-juridiques » mise en œuvre dans la thèse. Pour des raisons inhérentes à cette recherche, cinq paramètres ont été pris en considération pour effectuer cette sélection. D'abord, ces notions nécessitent d'être spatialisables (paramètre n°1) afin qu'elles puissent par la suite faire l'objet de représentations cartographiques. Les notions propres à l'espace littoral (paramètre n°2) ont également été sélectionnées. Ensuite, celles faisant actuellement l'objet d'un contentieux abondant (paramètre n°3) et de difficultés d'interprétation et d'application (paramètre n°4) ont été tout particulièrement choisies en raison de l'existence d'un besoin de précision à leur égard. Enfin, les notions couramment cartographiées dans les documents d'urbanisme (paramètre n°5) ont aussi été retenues, car elles représentent des notions emblématiques couramment appliquées dans le cadre de la loi Littoral.

#### 1. Paramètre n°1 : des notions spatialisables<sup>160</sup>

La possibilité de spatialiser ces notions représente le fil conducteur de cette sélection, car l'un des principaux objectifs de cette recherche est de proposer des méthodes de représentations cartographiques de certaines notions de la loi Littoral. Sept notions ont été sélectionnées en fonction de ce paramètre : la *bande des 100 mètres*, *l'agglomération*, le *village*, *l'espace urbanisé*, la *coupure d'urbanisation*, les *espaces proches du rivage* et les *espaces remarquables*. La majorité de ces notions peuvent être délimitées à partir d'un critère de distance et donc être spatialisables.

#### 2. Paramètre n°2 : des notions propres à l'espace littoral

Bien que la plupart des notions de la loi Littoral se retrouvent dans d'autres textes législatifs<sup>161</sup>, il existe toutefois deux notions qui sont communément admises dans l'esprit de ses praticiens comme étant spécifiques aux espaces littoraux (et à la loi Littoral) : la *bande des 100 mètres* (Pitron, 2007) et *l'espace proche du rivage* (Frayssinet, 2001). Contrairement à la *bande des 100 mètres*, *l'espace proche du rivage* est une notion novatrice. En effet, bien que la bande littorale fasse partie des notions les plus emblématiques de la loi Littoral, elle avait déjà été créée

---

<sup>160</sup> Ce sens renvoie à celui de la spatialisation : « *action de spatialiser, fait d'être spatialisé* » (Spatialisation. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 2418).

<sup>161</sup> Certaines notions ne sont pas propres à l'espace littoral. Par exemple, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne »<sup>161</sup> contient les notions : d'« espaces, paysages et milieux les plus remarquables [du patrimoine naturel et culturel montagnard] », de « *capacité d'accueil* », d'« *agglomération* », de « *hameaux* [et des groupes d'habitations] *nouveaux intégrés à l'environnement* », ainsi que la notion de « *continuité* » avec les « *villages* », etc.

par le décret du 25 août 1979, puis imposée à titre transitoire par l'article 73 de la loi du 7 janvier 1983 (DIACT et SGM, 2007, p. 61). Ces deux notions ont donc été retenues.

En outre, la notion de « domaine public maritime » n'a pas été retenue dans le cadre de la thèse, car il ne s'agit pas d'une notion propre à la loi Littoral, mais une notion de droit administratif des biens. Cette notion est relative à une question de domanialité publique régie par le code du Patrimoine des personnes publiques. Elle est brièvement évoquée dans le chapitre IV.

### 3. Paramètre n°3 : des notions faisant l'objet d'un contentieux abondant

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Littoral, les juridictions administratives ont développé une abondante jurisprudence ponctuée par différentes phases (Datar, 2004 et Bécet, 2011) (figure 15).

Dans un premier temps, au cours des années 1990, le juge a eu à définir la notion d'*espace remarquable*<sup>162</sup> dans de nombreuses décisions<sup>163</sup>. Dans un deuxième temps, les *espaces proches du rivage* ont suscité un contentieux important (Bécet, 2011) ainsi que les *coupures d'urbanisation* (Marini, 1998). La définition de ces trois notions semble dorénavant stabilisée, ainsi que celle de la *bande des 100 mètres* (DIACT et SGM, 2007) et celle de la *capacité d'accueil* (Pottier, et al., 2009). De nos jours, le contentieux engendré par l'application de la loi Littoral arrive dans sa troisième phase. Les principales difficultés d'application concernent aujourd'hui l'article L146-4-I du code de l'urbanisme qui impose une extension de l'urbanisation en continuité<sup>164</sup> avec les *agglomérations* et les *villages* existants (Bécet, 2011). La question de l'extension de l'urbanisation « *fait probablement partie des sujets qui, ces dernières années, focalisent le plus les débats sur la loi littoral* » (Rouhaud, 2008) et engendre la majorité des contentieux, car elle concerne aussi bien l'urbanisme réglementaire que l'urbanisme opérationnel. La définition des notions d'*agglomération* et de *village*, parfois confondues<sup>165</sup>, est encore en construction par les juridictions administratives en raison de l'existence d'une grande variété d'interprétation.

---

<sup>162</sup> Au sens de l'article L146-6 du code de l'urbanisme.

<sup>163</sup> Notamment avec l'avènement du décret n°89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique et la circulaire n°89-56 du 10 octobre 1989.

<sup>164</sup> Par continuité, on entend la contiguïté ou proximité avec le bâti.

<sup>165</sup> À titre anecdotique, dans certains documents d'urbanisme, l'*agglomération* et le *village* ne font pas l'objet de distinctions, tel est le cas dans le SCoT de Concarneau Cornouaille (29). Ces deux notions ont été définies selon des critères cumulatifs communs (SCoT de Concarneau Cornouaille, DOO, 2012, p. 12).

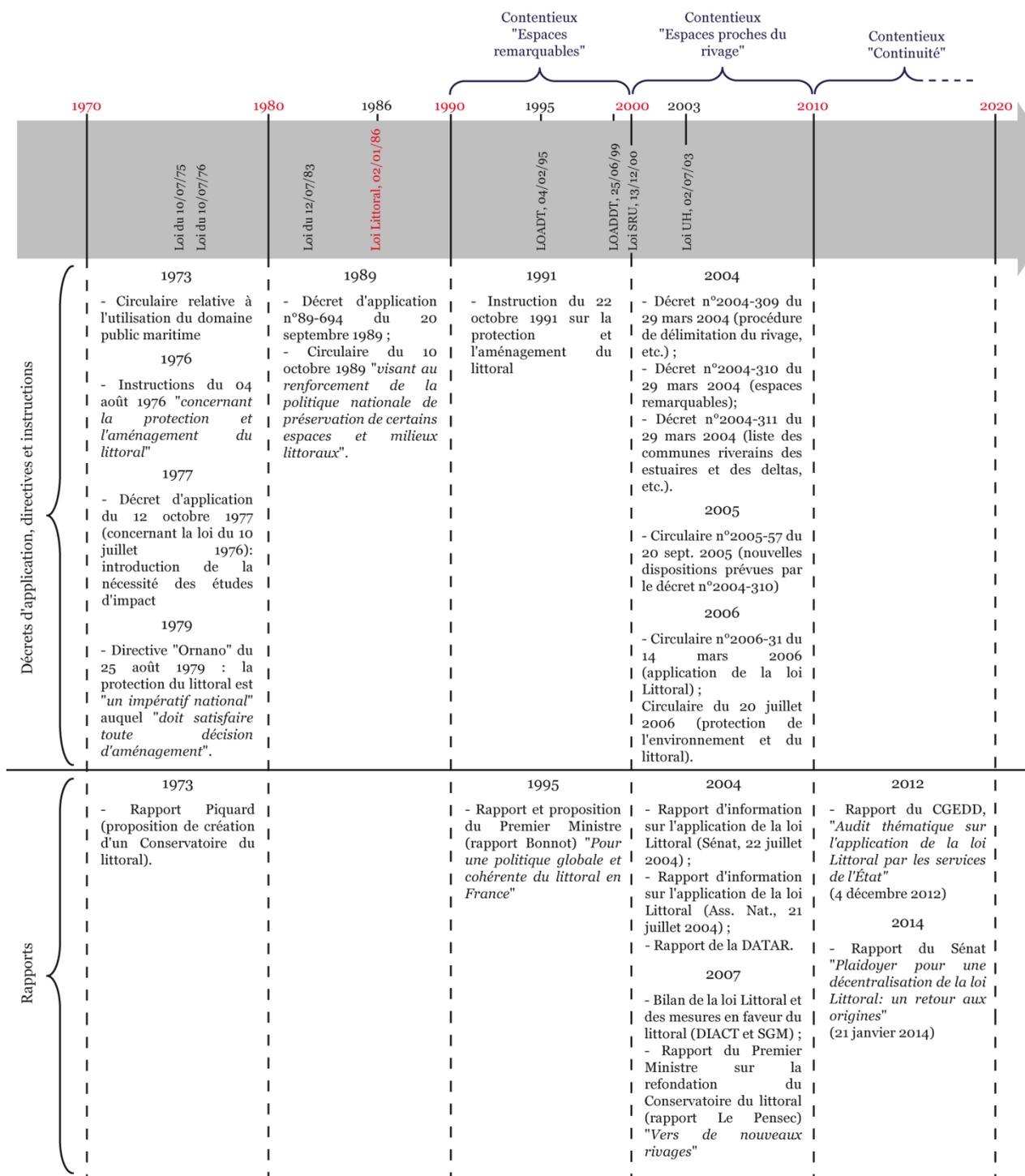


Figure 15 : Schéma chronologique de la politique de protection du littoral en France (d'après Miossec, 2004, p. 171) ainsi que des grandes phases de contentieux ayant trait à la loi Littoral.

Ce constat a été confirmé lors de récents colloques ou assemblées sur la loi Littoral<sup>166</sup>. Par exemple, au cours de la réunion organisée par l'association des maires du Finistère à Plougastel-Daoulas le 15 novembre 2010 sur la problématique des communes littorales dans le Finistère,

<sup>166</sup> Par exemple : lors de la rencontre organisée le 15 novembre 2010 par l'association des maires du Finistère (AMF) à Plougastel-Daoulas sur la problématique de la loi Littoral sur les communes littorales dans le Finistère ; lors du colloque d'urbanisme des 24 et 25 novembre 2011, intitulé *La protection du littoral, 25 ans après – Dynamique(s) d'un droit en mouvement*, Faculté de droit de l'Université de Narbonne ou bien lors du colloque du 09 décembre 2011, *Les 25 ans de la loi Littoral*, à la Faculté de droit de l'UBO à Brest.

l'avocat Richard Le Roy avait rappelé à cette occasion que la disposition de la loi Littoral qui pose le plus de difficultés est celle relative à l'extension de l'urbanisation en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant (soit l'article L146-4-I du code de l'urbanisme), car elle se prête à de nombreuses interprétations. De même, lors du colloque du 09 décembre 2011 à Brest sur *les 25 ans de la loi Littoral*, il a été précisé qu'en 2008 la très grande majorité des contentieux de Bretagne (soit plus de 70%) concernaient l'article L146-4-I du code de l'urbanisme et notamment les notions d'*agglomération* et de *village*. Les autres contentieux étaient relatifs à l'article L146-4-II du code de l'urbanisme (les *espaces proches du rivage*), à l'article L146-4-III du code de l'urbanisme (la *bande des 100 mètres*) et à l'article L146-6 du code de l'urbanisme (les *espaces remarquables*). En moyenne, les contentieux relatifs à l'urbanisme littoral représentent environ 20% des requêtes au tribunal administratif, soit à environ 200 par an.

Les notions d'*agglomération* et de *village* ont donc été retenues dans le cadre de ce troisième paramètre, car elles font actuellement l'objet d'un contentieux important.

#### 4. Paramètre n°4 : des notions faisant l'objet de difficultés d'interprétation

À plusieurs reprises, des questions ont été posées au Sénat et à l'Assemblée nationale par des sénateurs et des députés afin d'obtenir des précisions sur les notions d'*agglomération*<sup>167</sup>, de *village*<sup>168</sup>, de *hameau nouveau intégré à l'environnement*<sup>169</sup> et de *continuité*<sup>170</sup>, car elles font l'objet de nombreuses interprétations. De même, au cours des entretiens qui ont été menés auprès de services de l'État (notamment la DREAL de Bretagne et la DDTM du Finistère) et de juristes spécialisés dans le droit du littoral (Loïc Prieur et Olivier Lozachmeur), il a été suggéré que les notions d'*agglomération*, de *village*, d'*espace urbanisé*, de *hameau nouveau intégré à l'environnement* et (dans une moindre mesure) d'*espaces proches du rivage* et de *coupures d'urbanisation* fassent l'objet de recherches en géographie, car ces notions, parfois difficilement interprétables, requièrent des analyses fines du territoire. Les notions d'*agglomération*, de *village*, d'*espace urbanisé*, d'*espaces proches du rivage* et de *coupures d'urbanisation* ont été retenues.

La notion de « *hameau nouveau intégré à l'environnement* », qui est une notion relativement peu utilisée dans les documents d'urbanisme, peu définie par la jurisprudence et la doctrine administrative, et n'ayant pas fait l'objet d'un contentieux abondant, ne sera pas traitée dans cette recherche. En effet, en raison de la complexité de cette notion, elle mériterait de faire l'objet d'analyses pluridisciplinaires très pointues, par exemple en analyse paysagère, en architecture, en termes de développement durable (énergies renouvelables), etc. (DIACT et SGM, 2007, p. 90). Ce sujet de thèse en géographie, dont l'objectif est de définir plusieurs notions de la loi Littoral par des analyses spatiales, n'est pas voué à réaliser une étude aussi fine sur une seule notion. De plus, des interrogations se sont posées quant à la pertinence de cette notion de nos jours. En effet, cette possibilité de développer ou de créer des hameaux de manière intégrée à

---

<sup>167</sup> Question écrite n° 11745 de M. Paul, JO Sénat du 21/01/2010.

<sup>168</sup> Question écrite n° 07848 de Mme Chev , JO Sénat du 12/03/2009 ; question écrite n° 11376 de Mme Blondin, JO Sénat du 17/12/2009 ; question écrite n° 11358 de M. Le Cam, JO du Sénat du 17/12/2009 et question écrite n° 11745 de M. Paul, JO Sénat du 21/01/2010.

<sup>169</sup> Question écrite n° 11745 de M. Paul, JO Sénat du 21/01/2010.

<sup>170</sup> Question écrite n° 11358 de M. Le Cam, JO du Sénat du 17/12/2009 ; question écrite n° 11745 de M. Paul, JO Sénat du 21/01/2010 et question n° 1334 de Mme Lamour, Assemblée nationale, 01/03/2011 à propos de la disjonction de la notion de « continuité » avec l'implantation d'un parc éolien ou bien avec les constructions d'habitations des agriculteurs.

l'environnement à partir d'un site vierge ou faiblement construit pourrait sembler « obsolète » en raison de l'existence d'un mitage déjà important (notamment en Bretagne). On pourrait alors se demander s'il existe un réel besoin de créer des hameaux supplémentaires (conduisant à étendre l'urbanisation littorale), d'autant plus que d'autres lois luttent contre l'étalement urbain (la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)<sup>171</sup> et la loi dite « Grenelle II »<sup>172</sup> notamment). De même, la notion hameau<sup>173</sup>, qui fait également l'objet de difficultés d'interprétation, n'a pas été retenue car elle ne fait pas partie des « notions » de la loi Littoral.

##### 5. Paramètre n°5 : des notions couramment schématisées et cartographiées dans les documents d'urbanisme

Selon la loi Littoral, certaines notions doivent être traduites dans les documents d'urbanisme. Par exemple, au sein de L146-2 du code de l'urbanisme, elle précise que les espaces naturels présentant le caractère d'une *coupure d'urbanisation* doivent être prévus dans les SCoT et les PLU.

Plusieurs notions se retrouvent couramment représentées schématiquement au sein de documents pédagogiques sur l'application de la loi Littoral et cartographiées dans les documents d'urbanisme. Suite à la consultation de plusieurs de ces documents, il a été observé que sept notions sont régulièrement schématisées et cartographiées : la *bande des 100 mètres*, les *espaces proches du rivage*, l'*agglomération*, le *village*, les *espaces urbanisés*, les *coupures d'urbanisation* et les *espaces remarquables*. Par exemple, dans le guide régional pour l'application de la loi Littoral en Aquitaine produit par la DRE Aquitaine en 2007, une illustration schématise cinq de ces sept notions (figure 16).

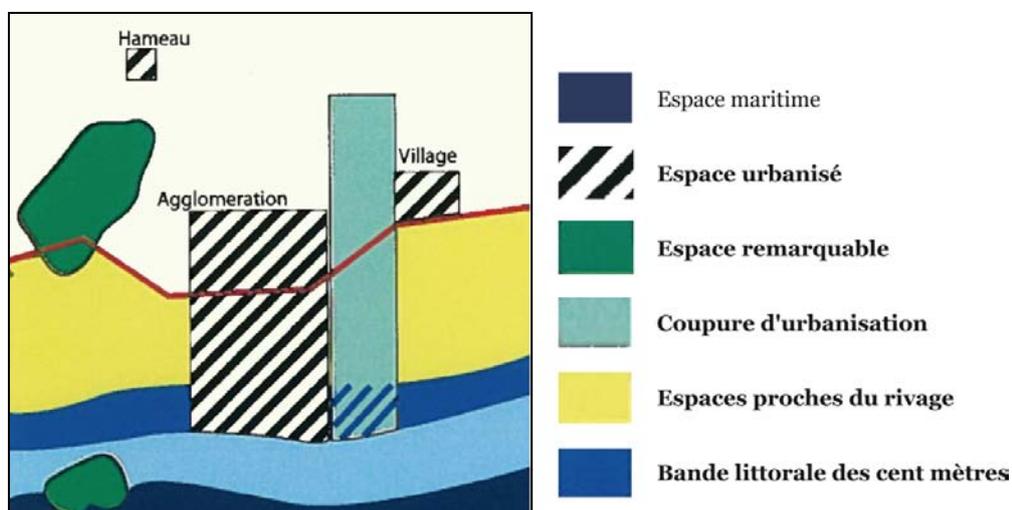


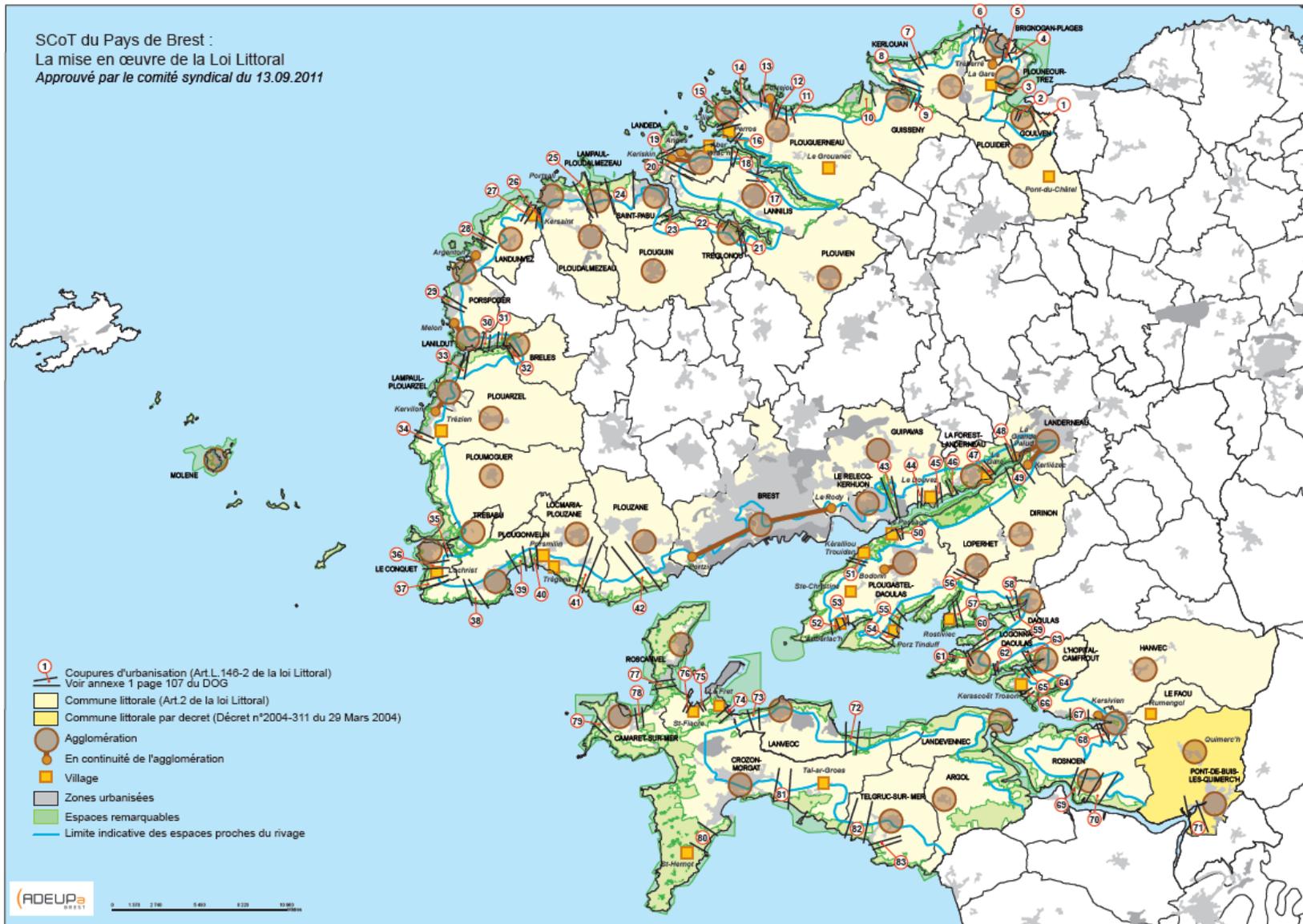
Figure 16 : Schéma explicatif de « l'occupation du sol sur le littoral Aquitain » intégrant des notions de la loi Littoral (source : DRE Aquitaine, 2007, p. 26).

De même, dans le SCoT du Pays de Brest, approuvé en septembre 2011, cinq de ces sept notions sont représentées sous forme cartographique : les *coupures d'urbanisation*, les *agglomérations*, les *villages*, les *espaces remarquables* et les *espaces proches du rivage* (carte 5).

<sup>171</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

<sup>172</sup> Cf. note de bas de page n° 38.

<sup>173</sup> Question écrite n° 11376 de Mme Blondin, JO Sénat du 17/12/2009 et question écrite n° 11358 de M. Le Cam, JO du Sénat du 17/12/2009.



Carte 5 : Représentations cartographiques de notions de la loi Littoral dans le SCoT du Pays de Brest (source : DOG du SCoT du Pays de Brest, 2011).

Cette première étape a permis de sélectionner sept notions de la loi Littoral qui seront par la suite analysées (tableau 1). Ces sept notions se retrouvent dans l'article 3 de la loi Littoral et sont codifiées aux articles L146-2 (les *coupures d'urbanisation*), L146-4 (l'*agglomération*, le *village*, l'*espace urbanisé*, la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*) et L146-6 (les *espaces remarquables*) du code de l'urbanisme.

Tableau 1 : Synthèse des notions de la loi Littoral sélectionnées.

Critères de sélection	Notions sélectionnées
Les notions spatialisables	<i>l'agglomération</i> <i>le village</i> <i>l'espace urbanisé</i> <i>la coupure d'urbanisation</i> <i>l'espace remarquable</i> <i>la bande des 100 mètres</i> <i>l'espace proche du rivage</i>
Les notions propres à l'espace Littoral	<i>la bande des 100 mètres</i> <i>l'espace proche du rivage</i>
Les notions faisant l'objet d'un contentieux abondant récent	<i>l'agglomération</i> <i>le village</i>
Les notions faisant l'objet de difficultés d'application	<i>l'agglomération</i> <i>le village</i> <i>l'espace urbanisé</i> <i>l'espace proche du rivage</i> <i>la coupure d'urbanisation</i>
Les notions couramment cartographiées dans les documents d'urbanisme	<i>l'agglomération</i> <i>le village</i> <i>l'espace urbanisé</i> <i>la coupure d'urbanisation</i> <i>l'espace remarquable</i> <i>la bande des 100 mètres</i> <i>l'espace proche du rivage</i>

Sept notions sélectionnées :

- l'*agglomération* (1),
- le *village* (2),
- l'*espace urbanisé* (3),
- la *coupure d'urbanisation* (4),
- l'*espace remarquable* (5),
- la *bande des 100 mètres* (6),
- et l'*espace proche du rivage* (7).

La figure 17 illustre un exemple de localisation de ces sept notions sur le littoral finistérien (au sud-est du Conquet). Cet exemple a été réalisé avec l'appui de la cartographie du SCoT du Pays de Brest<sup>174</sup> (DOG, SCoT du Pays de Brest, 2011, p. 23).

<sup>174</sup> Carte annexe du DOG du SCoT du Pays de Brest, intitulée « *La mise en œuvre de la loi Littoral* », 2011.



Figure 17 : Illustration photographique des sept notions de la loi Littoral sélectionnées sur la commune du Conquet (29) (source : Géoportail, IGN, 2009).

## II. Sélection de critères de définition

Des recherches ont été effectuées auprès de sources à la fois juridiques et géographiques pour identifier des critères de définition permettant de définir les sept notions de la loi Littoral choisies.

### A. Sélection de critères de définition en droit

Plusieurs sources ont été régulièrement consultées. Tout d'abord, une veille juridique a été mise en place depuis le mois d'octobre 2009, afin d'analyser les décisions des juridictions administratives dont le contentieux avait un lien avec ces sept notions. Les contentieux ayant eu lieu en Bretagne ont été prioritairement pris en compte, car le littoral breton constitue le territoire d'études. Les recherches ont donc été majoritairement centrées sur les décisions émises par les

juges du Conseil d'État et les juridictions administratives dont le ressort territorial couvre les quatre départements bretons, soit la Cour administrative d'appel de Nantes et le tribunal administratif de Rennes. Au total, plusieurs centaines d'arrêts et de jugements ont été étudiés sur une période d'environ 27 ans (soit du 03 janvier 1986, date de l'entrée en vigueur de la loi Littoral, au 01 juin 2013). Cette veille a été principalement alimentée par la consultation de bases de jurisprudence disponible en ligne (*Legifrance*<sup>175</sup> et dans une moindre mesure *ArianeWeb*<sup>176</sup> et *Juricaf*<sup>177</sup>). En outre, des revues juridiques ont été consultées (l'Actualité juridique Droit administratif (AJDA), le Droit maritime français (DMF), le Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme (BJDU), etc.), car elles contiennent parfois des « focus » analytiques sur les décisions émanant des juges administratifs en lien avec la loi Littoral. En complément de la jurisprudence administrative, un grand nombre de sources juridiques ont également permis d'identifier des critères de définition : les commentaires des articles de la loi Littoral situés dans le code de l'urbanisme et de l'environnement ; les décrets et les circulaires<sup>178</sup> d'application de cette loi ; les rapports ministériels et parlementaires relatifs à la loi Littoral ou sur des actions menées en faveur de la politique littorale (DIACT, 2007 ; Gélard, 2004 ; Le Guen, 2004 ; Bersani *et al.*, 2000 ; METL, 1999 ; Marini, 1998 ; etc.) ; les réponses aux questions parlementaires relatives à la loi Littoral posées à l'Assemblée nationale et au Sénat ; etc. Concernant la région Bretagne, le « référentiel breton » relatif aux dispositions de la loi Littoral insérées dans le code de l'urbanisme (élaboré par la DREAL de Bretagne ainsi que par les quatre DDTM bretonnes), précédemment exposé, a également permis de relever de nombreux critères de définition. Par ailleurs, il existe un certain nombre d'ouvrages spécifiques au droit du littoral (Coulombié et Le Marchand, 2009, Bordereaux et Braud, 2009 ; Pitron, 2007 ; Prieur, 2005 ; Calderaro, 2005 ; Bécet, 2002 ; Caldéraro, 1998 ; etc.) et de thèses de droit (Prieur, 2001) contenant de fines analyses sur les notions de la loi Littoral. Enfin, plusieurs documents de planification et d'urbanisme de communes littorales bretonnes ont également été consultés (Trégunc, Porspoder, Guissény, Île-Molène, Bangor, Île-de-Bréhat et Penvénan) et au sein de plusieurs intercommunalités (le Pays de Lorient, la communauté de communes de Belle-île-en-mer et la communauté de communes de Concarneau Cornouaille, etc.).

Au total plus d'une vingtaine de critères ont été relevés en raison de leur récurrence au sein de ces sources (tableau 2). Il a été constaté que la plupart de ces critères font référence à des notions et des concepts de géographie (échelle, distance, densité, réseaux, relief, etc.).

---

<sup>175</sup> *Legifrance* recense les décisions de justice les plus importantes émanant principalement, pour le droit administratif, du Conseil d'État et des cours administratives d'appel. Les décisions émanant des tribunaux administratifs sont peu présentes, alors que ces juridictions concentrent l'essentiel des contentieux, étant donné qu'il s'agit de la juridiction de première instance (adresse internet : <http://www.legifrance.gouv.fr>).

<sup>176</sup> *Arianeweb* est une base de jurisprudence permet d'accéder aux décisions et avis contentieux du Conseil d'État et des cours administratives d'appel, aux analyses de ces décisions et aux avis ayant été retenus pour leur apport à la jurisprudence, ainsi qu'à une sélection de conclusions de rapporteurs publics (adresse internet : <http://www.conseil-État.fr/fr/base-de-jurisprudence>).

<sup>177</sup> *Juricaf* est une base de données de jurisprudence francophone des cours suprêmes, consultable sur le site internet suivant : <http://www.juricaf.org>.

<sup>178</sup> La majorité des circulaires ayant trait à la loi Littoral peuvent également être consultées sur le site du bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement : <http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr>.

Tableau 2 : Critères de définition des sept notions sélectionnées relevés parmi des sources juridiques.

Critères récurrents		Notions						Exemples de sources juridiques	
		Bande des 100 mètres	Espaces proches du rivage (extension limitée)	Agglomération (continuité, extension)	Village (continuité, extension)	Espace urbanisé	Coupure d'urbanisation		Espace remarquable
Échelle		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour les <i>espaces proches</i> : CE., 27 juillet 2005, <i>Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est</i> , req. n°264336
Distance	par rapport au bourg		✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour les <i>coupures</i> : circulaire du 22 octobre 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral
	par rapport aux constructions voisines			✓	✓	✓	✓	✓	Pour le <i>village</i> : MTETM et MEDD, 2006
	par rapport au rivage	✓	✓				✓		Pour les <i>espaces proches</i> : CE, 12 fév. 1993, <i>Commune de Gassin (83)</i> , req. n°128251
Nombre de construction				✓	✓	✓			Pour le <i>village</i> : CE, 27 juin 2007, <i>Commune de Pluneret (56)</i> , req. n°297938
Taille/ surface	de l'opération d'urbanisation		✓	✓	✓	✓			Pour les <i>extensions limitées</i> : circulaire du 14 mars 2006
	du secteur concerné		✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour les <i>coupures</i> : MTETM et MEDD, 2006
	SHON / SHOB du projet		✓	✓	✓	✓			Pour les <i>extensions limitées</i> : CE, 2 oct. 2006, <i>SA Marcellesi</i> , req. n°271327
Densité (de constructions)			✓	✓	✓	✓			Pour l' <i>agglomération</i> et le <i>village</i> : CE, 27 sept. 2006, <i>Commune du Lavandou (83)</i> , req. n° 275924

<b>Hauteur</b> des constructions		✓	✓	✓	✓			Pour les <i>extensions limitées</i> : CE, 5 janv. 2012, <i>Assoc. U Levante c/ Commune de l'Île Rousse (20)</i> , req. n°339630
<b>Noyau traditionnel</b>			✓	✓	✓			Pour le <i>village</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Vie propre</b>				✓				Pour le <i>village</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Unité</b> (continuité du bâti, organisation, implantation spatiale le long des voies et des espaces publics)				✓				Pour le <i>village</i> : MTETM et MEDD, 2006
« <b>Destination</b> des constructions »		✓	✓	✓	✓			Pour les <i>extensions limitées</i> : CE, 5 déc. 2001, <i>Société Intertouristik Holidays</i> , req. n°237294
<b>Services de proximité</b> (administratifs, culturels ou commerciaux)				✓				Pour le <i>village</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Réseaux</b> , équipements publics et voies d'accès			✓	✓	✓			Pour l' <i>agglomération</i> : CAA de Nantes, 25 mars 2011, <i>Commune de La Trinité-Sur-Mer (56)</i> , req. n° 10NT00154
<b>Discontinuités</b> (infrastructures, ligne de crête, etc.)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour les <i>espaces proches</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Relief (topographie)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour le <i>village</i> et les <i>espaces proches</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Covisibilité</b>		✓						Pour les <i>espaces proches</i> : CE, 3 mai 2004, <i>Mme Barrière</i> , req. n°251534

<b>Nature de l'espace</b> (urbanisé, naturel, agricole, etc.)	environnant		✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour les <i>espaces proches</i> : MTETM et MEDD, 2006
	séparant la zone concernée du rivage		✓						Pour les <i>espaces proches</i> : CE, 3 mai 2004, <i>Mme Barrière</i> , req. n°251534
<b>Paysage</b>			✓	✓	✓	✓	✓	✓	Pour les <i>espaces proches</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Les écosystèmes</b>			✓				✓	✓	Pour les <i>espaces proches</i> : MTETM et MEDD, 2006
<b>Types d'espaces naturels</b>	les plus caractéristiques, sensibles d'un point de vue écologique							✓	Pour les <i>espaces remarquables</i> : MTETM et MEDD, 2006
	protections réglementaires (ZPS, sites inscrits, etc.)							✓	Pour les <i>espaces remarquables</i> : circulaire du 20 juillet 2006
<b>Homogénéité physique</b>							✓	✓	Pour les <i>coupures</i> : circulaire du 22 octobre 1991 et circulaire du 14 mars 2006
<b>« Autonomie de fonctionnement »</b>							✓	✓	Pour les <i>coupures</i> : circulaire du 22 octobre 1991 et circulaire du 14 mars 2006

## **B. Sélection de critères de définition en géographie**

### **1. Recherches bibliographiques en géographie**

Plusieurs sources géographiques et cartographiques ont également été consultées, afin de relever les critères permettant de définir les sept notions sélectionnées.

Les dictionnaires de géographie ont été l'une des principales sources bibliographiques utilisées (Miossec, 2012 ; Merlin et Choay, 2010 ; George et Verger, 2009 ; Brunet et *al.* ; 2005 ; etc.). Des ouvrages de géographie (physique, humaine, des littoraux, urbaine, etc.) (Bailly, 2011 ; Paulet, 2009 ; Miossec, 2005 ; Paskoff, 2003 ; Beaujeu-Garnier, 2001 ; Pinot, 1998 ; etc.), des lexiques (Antoni, 2009) et des revues spécifiques (*Espaces et sociétés* ; *Études foncières* ; *Espace, populations, sociétés* ; *Mappemonde* ; etc.) ont également permis d'identifier des critères et des concepts de géographie. Des bases documentaires en ligne (comme la bibliographie géographique internationale<sup>179</sup> ou bien cairn.info<sup>180</sup>) ont été utiles pour consulter ces revues. En complément, des travaux universitaires ont permis d'affiner ces critères, tels que des thèses de doctorat (par exemple : Robert, 2009). Ensuite, des cartes représentant les notions de la loi Littoral ont également été étudiées afin d'identifier des critères de spatialisation, d'obtenir des informations supplémentaires sur la précision des données et sur les représentations cartographiques. Ces cartes sont principalement issues de documents d'urbanisme de communes et d'intercommunalités littorales (PLU et SCoT). Enfin, des manuels de méthodologie ont permis de mieux appréhender les méthodes de travail couramment employées en géographie (Bavoux, 2012 ; Gérin-Grataloup, 2008 ; Deboudt et *al.*, 2004 ; Gumuchian et Marois, 2000 ; George, 1978 ; etc.).

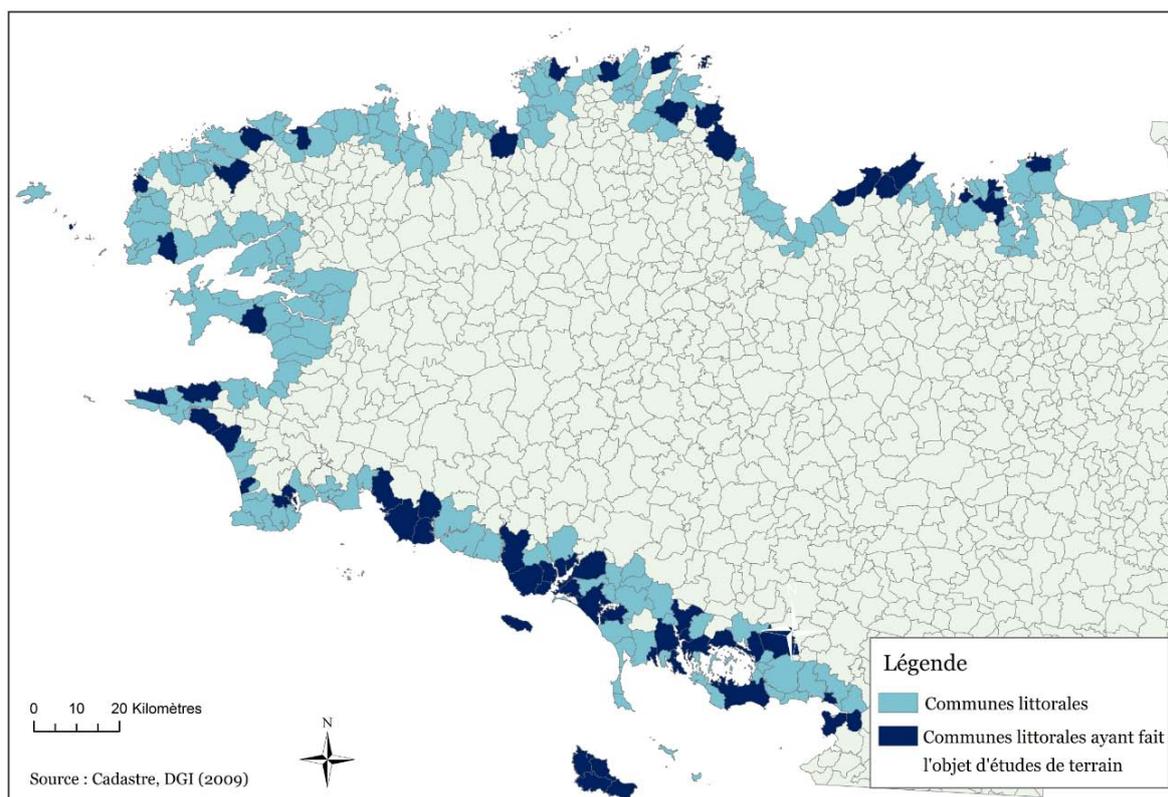
### **2. Les études de terrain**

Des études de terrain ont été réalisées sur soixante-six communes (soit 24% des communes littorales bretonnes), afin d'affiner la méthode d'interprétation des sept notions spatialisables de la loi Littoral. La liste de ces communes et les objectifs de chaque étude de terrain sont présentés en annexe 8.

---

<sup>179</sup> Consultable sur le site internet suivant : <http://bgi-prodig.inist.fr>.

<sup>180</sup> Consultable sur le site internet suivant : <http://www.cairn.info>.



Carte 6 : Communes littorales bretonnes ayant fait l'objet d'études de terrain.

### ***Sélection des communes littorales bretonnes***

#### *Les « communes-types »*

Dans un premier temps, il a été envisagé de rassembler les communes littorales bretonnes dans de grandes catégories (appelées « communes-types ») représentatives d'une configuration spécifique. Au cours de la première année de thèse, une centaine de données par commune ont été collectées auprès de nombreuses sources (INSEE, SOeS, ONML<sup>181</sup>, Légifrance, etc.). Ces données, principalement quantitatives (densité, superficie d'espaces agricoles, nombre de contentieux, etc.), ont permis de constituer une base de données sur les communes et intercommunalités littorales bretonnes de 1949 (date de la donnée la plus ancienne collectée, issue de l'INSEE) à 2010 (année de la réalisation de la base de donnée).

À partir de cet ensemble de données et à l'aide d'une analyse en composantes principales (ACP), sept indicateurs ont été choisis : le nombre de contentieux relatifs à la loi Littoral, la densité, le taux de territoires artificialisés, le taux de résidences secondaires, le taux de territoires agricoles, le taux de forêts et de milieux semi-naturels et le taux de zones Natura 2000. Ces indicateurs se basent principalement sur l'occupation du sol, sur les caractéristiques socio-économiques de ces communes et sur la probable existence de difficultés d'application de la loi Littoral. Grâce à ces indicateurs, une typologie a été mise en place et a permis de distinguer quatre « communes-types » : les communes à espaces urbains dominants (1), résidentielles et de contentieux (2), à espaces agricoles dominants (3) et à espaces naturels dominants (4).

<sup>181</sup> Le site de l'Observatoire national de la mer et du littoral met à disposition de nombreuses fiches, articles, données statistiques et géographiques sur le littoral (consultables sur le site internet suivant : <http://www.onml.fr/accueil>).

A partir de cette typologie et des conseils d'experts (géographes, juristes, etc.), huit « communes-types » et trois intercommunalités ont été choisies : Dinard (35), l'île de Bréhat (22), Penvénan (22), Guissény (29), l'île de Molène (29), Porspoder (29), Trégunc (29), Camoël (56) et trois intercommunalités : le SCoT de la Communauté de communes de Concarneau Cornouaille (29), la Communauté de communes de Belle-île (56) et le SCoT de Lorient (56). Cette sélection permet de prendre en compte à la fois un niveau communal et intercommunal au sein des quatre départements bretons. Une attention particulière a été portée aux communes insulaires. En effet, concentrant de façon souvent exacerbée l'ensemble des enjeux de la zone côtière, des îles bretonnes ont été choisies en raison de leurs spécificités en matière de tissu urbain, d'économie insulaire et d'écosystèmes naturels (Brigand, 2002).

Des études de terrain ont été réalisées sur ces communes et intercommunalités pour observer leurs particularités et identifier des critères de définition permettant d'apprécier les sept notions sélectionnées.

Toutefois, suite à ces études de terrain, à des recherches bibliographiques et sur les conseils d'experts, cette typologie s'est avérée trop réductrice car elle ne permet pas de prendre en compte non seulement les spécificités locales (visibles lors des études de terrain), mais également les projets de territoire. De même, la catégorie des « communes à contentieux » n'est pas représentative de la réalité. En effet, d'une part, tous les permis de construire illégaux ne sont pas systématiquement attaqués. D'autre part, les sources juridiques accessibles et gratuites (*Légifrance*, *ArianeWeb*, etc.) utilisées pour faire cette typologie ne permettent pas d'avoir une liste exhaustive de tous les contentieux en lien avec la loi Littoral ayant eu lieu sur chaque commune.

#### *Les communes ayant eu un (des) contentieux en lien avec la loi Littoral*

Suite à des recherches bibliographiques, il s'est avéré opportun de réaliser dans un second temps, des études de terrain complémentaires sur des communes ayant eu un ou des contentieux en lien avec une ou des notion(s) de la loi littoral parmi les sept sélectionnées. Ces études ont pour objectif, d'une part, de comprendre les raisons pour lesquelles le juge a choisi d'utiliser certains critères pour qualifier des espaces en fonction des particularités locales et, d'autre part, de mieux définir les critères de la géographie employés par le juge et ainsi d'essayer de mieux formaliser son processus de jugement (ou tout au moins de l'appuyer). Ces études ont été réalisées au cours de la troisième année de doctorat dans le but de prendre en considération des jurisprudences à la fois récentes et pertinentes. Au total, 29 communes ayant eu un (des) contentieux en lien avec la loi Littoral ont fait l'objet d'études de terrain. Des études de terrain complémentaires ont été effectuées sur 15 communes littorales disposant d'*espaces remarquables* afin d'apprécier spécifiquement cette notion (annexe 8).

Quatre types de supports ont été utilisés lors des études de terrain pour localiser les espaces étudiés et notamment les parcelles ayant fait l'objet d'un litige : des photographies aériennes, des plans cadastraux, des cartes IGN<sup>182</sup> et des arrêts de cours administratives.

---

<sup>182</sup> À la suite de l'intégration de l'inventaire forestier national (IFN), l'IGN a pris le 1er janvier 2012 le nom d'Institut national de l'information géographique et forestière (INIGF).

### **Apports des études de terrain**

En premier lieu, des observations directes et comparées ont été effectuées sur le terrain afin de prendre en compte les « premières impressions » lors de l'interprétation des sept notions sélectionnées. Ces observations ont permis de mettre en exergue la complexité de certaines opérations de qualification juridique et des délimitations spatiales. Par exemple, la délimitation de la *bande des 100 mètres* dépend indéniablement de la mobilité du trait de côte et celle des *espaces proches du rivage* de la topographie (en raison de son lien avec la « vue sur mer »<sup>183</sup>). Les études de terrain ont également été utiles pour souligner l'importance d'une observation à 360 degré pour apprécier par exemple les espaces environnant une parcelle litigieuse. En effet, pour apprécier une situation de continuité, il convient d'observer sur le terrain les espaces situés autour de la parcelle et leur occupation du sol. Ces « premières impressions » ont été confirmées par des géographes et des juristes consultés.

En second lieu, les études de terrain ont permis de proposer les premières hypothèses afin d'interpréter et de délimiter les notions de la loi Littoral. Par exemple, différentes hypothèses peuvent être envisagées pour délimiter un *espace proche du rivage* : une distance maximale du rivage de la mer, l'existence d'une covisibilité (plus ou moins panoramique), etc. De même, pour qualifier un espace bâti d'*espace urbanisé* (tel qu'une *agglomération* ou un *village*), on peut se demander si les critères peuvent être hiérarchisés selon les spécificités locales. Par exemple, le nombre de constructions, la densité et la présence de fonctions urbaines courantes peuvent être considérés comme les principaux critères de définition pour qualifier les espaces bâtis une commune, contrairement à une autre qui n'a pas les mêmes caractéristiques locales et le même projet de territoire.

En troisième lieu, les études de terrain ont également été utiles pour apprécier si les critères et les seuils sélectionnés auprès des sources juridiques et géographiques étaient adaptés aux spécificités du territoire étudié. Dans les communes ayant eu un contentieux, les critères du juge ont été confrontés à la réalité du terrain. Plusieurs critères ont été observés, tels que le relief (présence de falaises, de plateaux, de côtes basses, etc.), pour délimiter la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage* ; la covisibilité et l'occupation du sol (urbanisé, naturel, agricole, etc.) pour apprécier les *espaces proches du rivage* ; les discontinuités (présence d'infrastructures, d'une ligne de crête, etc.) pour délimiter des *espaces urbanisés* par exemple ; les fonctions urbaines d'un espace bâti (présence d'un lieu de vie, de services administratifs de proximité, de commerces, d'un lieu de culte, etc.) et la densité (appréciation générale) pour qualifier des *agglomérations* et des *villages* ; la composition des espaces naturels et leur degré de protection (protégés, classés, etc.) pour délimiter les *espaces remarquables* ; etc.

En quatrième lieu, les études de terrain ont permis d'identifier des critères de définition supplémentaires pouvant aider à la qualification des espaces. Par exemple, l'ambiance maritime (présence d'une faune et d'une flore spécifique, d'indices sonores, d'un amer, d'un sémaphore, etc.) peut être utilisée pour qualifier un *espace proche du rivage*.

En dernier lieu, les études de terrain ont permis de recueillir des données qualitatives (l'existence d'une covisibilité, l'appréciation des fonctions urbaines, le « ressenti » d'une aération dans le paysage, etc.) et, dans une moindre mesure, quantitatives (l'altitude, le nombre de constructions, etc.). Ces études peuvent également être utilisées pour vérifier si les données

---

<sup>183</sup> La « vue sur mer » est assimilée à la « vue côtière » dans le cadre de cette thèse, car cette expression est couramment employée pour désigner « un paysage visible depuis la terre dans lequel figure bien sûr la mer » (soit un paysage associant à la fois la terre et la mer et pas uniquement la mer) (Robert, 2009, p. 70).

cartographiques utilisées (le bâti de l'IGN, l'occupation du sol de l'IPLI, etc.) sont toujours en adéquation avec la réalité (vérification du nombre de constructions dans un espace bâti, d'un éventuel changement d'occupation du sol, etc.).

### 3. Sélection de critères de géographie

Suite aux recherches bibliographiques et aux études de terrain, 15 critères de géographie ont été retenus en raison de leur redondance et de leur pertinence. Certains d'entre eux pourraient être privilégiés par les acteurs, car ils sont plus aisément identifiables sur le terrain et observables par les usagers du littoral, tels que la distance, la densité, les limites, la fonction, le réseau, la topographie ou bien le paysage. Il a été observé que la plupart d'entre eux sont également des concepts de géographie (tableau 3).

Tableau 3 : Liste des principaux critères de géographie permettant d'interpréter les notions de la loi Littoral.

<b>Critères de géographie</b>	<b>Exemples de notions de la loi Littoral pouvant être associées</b>
<b>Espace</b>	« <i>Espaces</i> » proches du rivage
	« <i>Espaces</i> » remarquables
	« <i>Espace</i> » urbanisé
<b>Paysage</b>	Toutes les notions (paysage urbain, paysage agricole, etc.)
<b>Milieu</b>	<i>Espaces remarquables</i> (milieu naturel)
	<i>Coupure d'urbanisation</i> (milieu naturel, agricole)
	<i>Agglomération</i> (milieu urbain)
	<i>Bande des 100 mètres</i> (sensibilité des milieux)
<b>Territoire</b>	Toutes les notions (territoire communal, intercommunal, etc.)
<b>Distance</b>	<i>Bande des 100 mètres</i> (distance à partir du rivage)
	<i>Espaces proche du rivage</i> (distance à partir du rivage)
	<i>Agglomération</i> et <i>village</i> (distance entre les constructions pour la notion de continuité)
	<i>Espace urbanisé</i> (distance entre les constructions)
	<i>Coupures d'urbanisation</i> (distance entre les constructions)
<b>Échelle</b>	Toutes les notions (délimitation à une petite et/ou à une grande échelle)
<b>Étendue</b>	Toutes les notions
<b>Densité</b>	<i>Agglomération</i> (densité significative de construction)
	<i>Village</i> (densité significative de construction)
	<i>Espaces urbanisés</i> (densité de construction)
<b>Limites / frontières</b>	<i>Coupure d'urbanisation</i> (séparation avec les <i>espaces urbanisés</i> )
	<i>Espace urbanisé</i> (compartiments matérialisés par des discontinuités physiques ou anthropiques)
	<i>Espaces proches du rivage</i> (coupure physique entre un espace et le rivage)
<b>Site</b>	<i>Espaces remarquables</i> (espaces terrestres et marins, « sites » et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral)

<b>Proximité</b>	<i>Espaces « proches » du rivage</i>
	<i>Agglomération et village</i> (continuité des constructions)
<b>Surface</b>	Toutes les notions
<b>Fonction</b>	<i>Agglomération</i> (fonction urbaine)
	<i>Village</i> (fonction urbaine)
	<i>Espace urbanisé</i> (fonction urbaine)
	<i>Espaces remarquables</i> (fonctions écologiques)
<b>Réseau</b>	<i>Agglomération</i> (équipements publics et voies d'accès)
	<i>Village</i> (équipements publics et voies d'accès)
	<i>Espaces urbanisés</i> (équipements publics et voies d'accès)
	<i>Coupure d'urbanisation</i> (réseaux d'espaces naturels/ trames vertes et bleues / corridors écologiques)
<b>Topographie</b>	<i>Espaces proche du rivage</i> (relief)
	<i>Bande des 100 mètres</i> (relief)

Dans le tableau 3, plusieurs critères peuvent permettre de spatialiser les notions de la loi Littoral. Quatre critères de spatialisation ont été retenus en raison de leur pertinence dans cette recherche : l'échelle, la distance, les discontinuités (les limites/frontières) et la densité. Ils seront utilisés dans le chapitre IV dédié à l'appréciation de critères de spatialisation.

### C. Synthèse des principaux critères sélectionnés en droit et en géographie

Suite à ces recherches en droit et en géographie, il a été constaté que certains critères pourraient être considérés comme principaux en raison de leur récurrence dans ces deux disciplines et de leur faculté à interpréter la plupart des sept notions choisies. Les quatre critères de spatialisation retenus en géographie ont été directement intégrés à cette liste. Au total, neuf critères ont été retenus : l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions, la densité, les fonctions urbaines, la topographie, les paysages et le type de milieu (tableau 4).

Tableau 4 : Récapitulatif des principaux critères permettant d'apprécier les sept notions de la loi Littoral sélectionnées.

<b>Critères récurrents</b>		<b>Notions</b>						
		<i>Bande des 100 mètres</i>	<i>espaces proches du rivage</i>	<i>Agglomération</i>	<i>Village</i>	<i>Espace urbanisé</i>	<i>Coupure d'urbanisation</i>	<i>Espaces remarquables</i>
<b>Échelle</b>		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Distance</b>	par rapport au bourg		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	par rapport aux constructions voisines			✓	✓	✓	✓	
	par rapport au rivage	✓	✓					

<b>Discontinuités</b> (par l'analyse du paysage et de l'occupation du sol)		✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Nombre de construction</b>			✓	✓	✓		
<b>Densité</b> (de bâtiments)			✓	✓	✓		
<b>Fonctions urbaines</b> et la morphologie urbaine			✓	✓	✓		
<b>Topographie</b> (relief) (covisibilité, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Paysages</b>		✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Type de milieux</b> (urbain, agricoles, naturels) et les types d'espaces naturels (protections réglementaires, etc.)			✓	✓	✓	✓	✓

Parmi ces neuf critères, celui du nombre de constructions a été intégré à la liste des critères de spatialisation (bien que n'étant pas un critère spécifiquement issu de la géographie), car ce dernier peut s'avérer être très utile pour qualifier les espaces bâtis et faire l'objet d'analyses spatiales. Cinq critères de spatialisation ont donc été identifiés : l'échelle (1), la distance (2), les discontinuités (les limites/frontières) (3), la densité (4) et le nombre de constructions (5). (tableau 5).

Tableau 5 : Rapport entre les cinq critères de spatialisation et les sept notions de la loi Littoral sélectionnées.

	<b>Notions</b>	<b>Critères de spatialisation</b>
<b>Espaces bâtis</b>	<i>Agglomération, village et espaces urbanisés</i>	Nombre de construction
		Densité
		Distance (continuité)
		Discontinuités
<b>Espaces non bâtis</b>	<i>Coupures d'urbanisation et espaces remarquables</i>	Échelle
		Discontinuités
		Distance
<b>Espaces mixtes</b>	<i>Bande des 100 mètres et espaces proches du rivage</i>	Échelle
		Distance

### III. Approches théoriques autour de la représentation cartographique des sept notions de la loi Littoral sélectionnées

#### A. Sélection des données cartographiques

Plusieurs données permettent de représenter les critères et les sept notions de la loi Littoral sélectionnées sur des cartes. Ces données proviennent soit des études de terrain, soit de bases de données géographiques et de fonds cartographiques d'ores et déjà existants (provenant de l'IGN ou du SHOM par exemple). D'un côté, les études de terrain permettent de produire de l'information géographique et donc de la donnée spatialisée (localisation des fonctions urbaines, des cônes de visibilité, des réseaux, des espaces naturels, etc.). D'un autre côté, les bases d'informations géographiques (telles que le référentiel à grande échelle de l'IGN) sont directement exploitables. Elles contiennent un grand nombre de données géographiques et cartographiques (ortho-photographies littorales, bâti, réseau routier, réseau hydrographique, etc.) utiles dans le cadre de la délimitation des sept notions de la loi Littoral sélectionnées.

##### 1. Paramètres de sélection des données

Les données cartographiques ont été sélectionnées en fonction de leur source, de leur précision (et donc de leur échelle), de leur qualité ainsi que de leur mise à jour.

En premier lieu, seules les données publiques de référence ont été utilisées. Par exemple, le plan cadastral a été utilisé, car il s'agit de la donnée de référence en matière de découpage parcellaire et de représentation du bâti<sup>184</sup> en vertu de l'article L127-10 -I du code de l'environnement. Il en va de même pour les données issues de l'IGN (BD TOPO, BD Parcellaire, BD Ortho, etc.) et du SHOM (trait de côte). Ces données sont communément utilisées par la plupart des acteurs du littoral comme support géographique pour de nombreuses applications dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement. Plusieurs inventaires de données géographiques de référence sur le littoral sont présents dans la littérature. On peut citer par exemple le « *rapport relatif au schéma d'organisation des dispositions de recueil de données et d'observation sur le littoral* » coordonné par Catherine Bersani qui comporte un inventaire très complet des données utiles à l'observation du littoral (Bersani, 2006), l'ouvrage de Françoise Gourmelon et de Marc Robin intitulé « *SIG et littoral* » publié en 2005 (Gourmelon et Robin, 2005) ou bien celui de Serge Allain et Brigitte Guillomont sur les « *données géographiques de référence en domaine littoral* » (Allain, Guillomont et al., 2000). L'annexe 9 synthétise l'information géographique de référence sur le littoral en 2010 (Le Berre et Nogues, 2010, p. 2). L'intérêt de cette recherche n'est toutefois pas de réaliser un inventaire exhaustif des données de référence disponibles sur l'espace littoral, car ce travail a d'ores et déjà été effectué (Bersani, 2006 ; Gourmelon et Robin, 2005), mais de cibler celles pouvant avoir une utilité dans le cadre de cette recherche.

En outre, l'absence de « valeur juridique »<sup>185</sup> des données n'a pas été prise en compte notamment lorsque celles-ci sont couramment considérées comme une donnée de référence. Par

---

<sup>184</sup> Dématérialisé depuis 2004 le plan cadastral est disponible sur le site : [www.cadastre.gouv.fr](http://www.cadastre.gouv.fr).

<sup>185</sup> Des documents disposant d'une « valeur juridique » sont des documents créant du droit et ayant une portée juridique. Par exemple, les documents cadastraux sont des pièces de nature purement administrative. Ils décrivent seulement des situations de propriété apparentes, mais ne constituent pas une preuve de propriété.

exemple, bien que le plan cadastral n'ait aucune valeur juridique, il représente dans la pratique une donnée de référence souvent utilisée par de nombreux acteurs. Sa finalité étant essentiellement fiscale<sup>186</sup>, il n'a pas vocation à garantir un droit de propriété. Il en va de même pour le Plan Cadastral Informatisé (PCI)<sup>187</sup> qui est considéré comme « *un document de base précieux pour les urbanistes qui peuvent y lire le tissu urbain (îlots, parcelles et espaces bâtis), faire des hypothèses sur ses origines, et y dessiner ses futurs possibles dans le cadre d'un projet d'aménagement* » (Antoni, 2009, p. 30).

En second lieu, la précision des jeux de données a été prise en compte en fonction des notions de la loi Littoral à cartographier. La précision des données peut varier selon les sources. Par exemple, la précision (planimétrique et altimétrique) du « bâti indifférencié » de la BD TOPO varie en fonction plusieurs sources : levé GPS ; BD Carto, carte 1/25 000 ; etc.

Plus les notions nécessitent d'être délimitées finement (à l'échelle de la parcelle), plus les données nécessitent d'être précises (de l'ordre de 0,5 à 1,5 mètres par exemple). Certaines bases de données de référence n'ont pas été retenues en raison d'une échelle cartographique trop petite. Par exemple, la base de données européenne Corine Land Cover (CLC) s'est avérée peu adaptée pour visualiser les données sur l'occupation des sols au niveau communal, car son échelle d'utilisation est le 1/ 100 000 (soit une précision de 20 à 25 mètres). De même, bien que les cartes d'occupation du sol de l'Inventaire Permanent du Littoral (IPLI), dressées par photo-interprétation sur l'ensemble du littoral français constituent des documents de référence (Guillopé et *al.*, 1994), elles sont toutefois peu adaptées pour réaliser des délimitations à la parcelle, car leur échelle optimale d'utilisation est au 1/ 25 000.

En troisième lieu, une attention particulière a été portée sur la qualité des données et sur la manière dont elles ont été produites. Il peut arriver que les données ne disposent pas d'une qualité homogène sur l'ensemble d'un territoire et soient altérées (par la présence d'artéfacts par exemple) lorsqu'elles sont créées par plusieurs producteurs.

En dernier lieu, des données récentes ont été utilisées afin de limiter les marges d'erreur<sup>188</sup>. Par exemple, pour calculer le nombre de constructions situées dans un *espace urbanisé*, des orthophotographies récentes de l'IGN ont été utilisées (telles que la BD Ortho de 2009)<sup>189</sup>.

## 2. Synthèse des données cartographiques sélectionnées

Plusieurs données ont été utilisées pour cartographier trois des critères de spatialisation sélectionnés : la distance, le nombre de constructions et la densité (tableau 6).

---

<sup>186</sup> Il s'agit d'un document administratif permettant de recenser et d'identifier les immeubles en vue de l'établissement des bases des impôts locaux.

<sup>187</sup> Le Plan Cadastral Informatisé (PCI) est un plan numérique vecteur à grande échelle représentant graphiquement le territoire communal dans tous les détails de son morcellement en propriétés. Il a pour objectif d'identifier, de localiser et représenter la propriété foncière, ainsi que de servir à l'assise de la fiscalité locale des propriétés non bâties. Le plan cadastral est consultable sur le site : [www.cadastre.gouv.fr](http://www.cadastre.gouv.fr)

<sup>188</sup> Par exemple, certaines données obtenues par convention (notamment le cadastre du Finistère) se sont avérées incomplètes. De nombreux bâtiments n'ont pas été numérisés et n'ont donc pas pu être pris en compte dans les résultats obtenus.

<sup>189</sup> La BD Ortho est actuellement mise à jour tous les 5 ans et atteindra en 2014 un rythme de 3 ans.

Tableau 6 : Liste des données utilisées pour cartographier des critères de spatialisation (la distance, le nombre de constructions et la densité).

<b>Critères</b>	<b>Jeux de données</b>	<b>Date</b>	<b>Source</b>	<b>Échelle</b>	<b>Précisions</b>
<b>Distance</b>	Cadastre	2009 et 2010	DGFIP	variable	Bâtiments (et parcelles)
	BD Parcellaire®	2011	IGN	du 1/5 000, au 1/2 000	Bâtiments et parcelles
	HistoLitt ®	2008 et 2010	SHOM/IGN	1/15 000	Trait de côte
	BD TOPO ®	2009	IGN	du 1/ 5 000 au 1/50 000	Bâtiments (indifférenciés, industriels et remarquables), trait de côte « tronçon laisse »
	BD ORTHO ®	2009	IGN	du 1/5 000, au 1/2 000	Photographies aériennes (visualisation de l'occupation du sol)
	Orthophotographies	2000	IGN (Géolittoral)	1/5 000	Photographies aériennes (visualisation de l'occupation du sol)
	Documents d'urbanisme	variable	Collectivités territoriales	variable	Zonage des documents graphiques
<b>Nombre de construction</b>	Cadastre	2009 et 2010	DGFIP	variable	Bâtiments (et parcelles), datation du bâti pour le département 29
	BD Parcellaire®	2011	IGN	du 1/5 000, au 1/2 000	Bâtiments et parcelles
	BD TOPO ®	2009	IGN	du 1/ 5 000 au 1/50 000	Bâtiments (indifférenciés, industriels et remarquables)
	BD ORTHO ®	2009	IGN	du 1/5 000, au 1/2 000	Photographies aériennes (visualisation de l'occupation du sol)
	Orthophotographies littorales	2000	IGN (Géolittoral)	1/5 000	Photographies aériennes (visualisation de l'occupation du sol)
	Documents d'urbanisme	variable	Collectivités territoriales	variable	Zonage des documents graphiques
<b>Densité</b>	Cadastre	2009 et 2010	DGFIP	variable	Bâtiments (et parcelles)
	BD Parcellaire®	2011	IGN	1/5 000, voir 1/2 000	Bâtiments et parcelles
	BD TOPO ®	2009	IGN	du 1/ 5 000 au 1/50 000	Bâtiments (avec parfois la hauteur) indifférenciés, industriels et remarquables (et autres constructions).
	Documents d'urbanisme	variable	Collectivités territoriales	variable	Zonage des documents graphiques

Les discontinuités n'ont pas fait l'objet de traitements cartographiques particuliers mais pourraient être représentées cartographiquement l'aide des données suivantes en fonction de la précision recherchée :

Tableau 7 : Liste des données pouvant être utilisées pour cartographier les discontinuités.

Critères	Jeux de données	Date	Source	Échelle	Précisions
Discontinuités	IPLI	1977, 1982, 2000	DAFU/IGN/CETE	1/25 000	Occupation du sol
	BD TOPO ®	2009	IGN	du 1/ 5 000 au 1/50 000	Réseau routier, ferroviaire, hydrologique, etc.
	BD ORTHO ®	2009	IGN	du 1/5 000, au 1/2 000	Photographies aériennes (visualisation de l'occupation du sol)
	Orthophotographies littorales	2000	IGN (Géolittoral)	1/5 000	Photographies aériennes (visualisation de l'occupation du sol)
	Documents d'urbanisme	variable	Collectivités territoriales	variable	Zonage des documents graphiques

Dans un souci de cohérence, les données utilisées ont été géoréférencées avec le même système de coordonnées, soit le RGF93 et projetées en RGF Lambert 93.

Bien qu'il existe de nombreuses données cartographiques, il est apparu que certaines d'entre elles nécessiteraient d'être davantage précisées. Par exemple, il n'existe pas une couche de données complète permettant d'apprécier le critère de la fonction urbaine (identification des habitations, des commerces, des industries, des édifices religieux, etc.).

### 3. Accessibilité des données

Plusieurs textes réglementaires ont encouragé la diffusion de l'information géographique<sup>190</sup> en Europe et notamment la directive européenne relative à l'« Infrastructure pour l'information spatiale dans la Communauté » (INSPIRE)<sup>191</sup>. Cette directive a pour objectif de faciliter l'accessibilité, la disponibilité, la diffusion et le partage de l'information géographique. Elle « impose aux autorités publiques<sup>192</sup> [...] de rendre leurs données accessibles au public en les

<sup>190</sup> La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ; la directive n°2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; le décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques et la circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. En outre, l'un des enjeux du décret n° 2004-1246 du 22 novembre 2004 est d'assurer les échanges de données entre les services et établissements publics de l'État et l'IGN.

<sup>191</sup> Elaborée par la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne, la directive n°2007/2/CE du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) est destinée à « établir l'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement » (<http://inspire.ign.fr/index.php/inspire>).

<sup>192</sup> Soit l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ainsi que toute personne physique ou morale fournissant des services publics en rapport avec l'environnement.

*publiant sur Internet et de les partager entre elles* »<sup>193</sup>. Cette directive vise à organiser leur mise à disposition en s'appuyant sur les infrastructures des États membres afin que les utilisateurs (décideurs, citoyens, etc.) puissent facilement avoir accès à des informations géographiques.

De nombreuses données sont d'ores et déjà en libre accès sur internet (téléchargeables ou visualisables) et notamment sur les sites suivants :

- Le site de l'IGN<sup>194</sup> : certaines données sont téléchargeable gratuitement (BD Alti, route 500, etc.), sous certaines conditions (Scan 1000, etc.), pour une mission de service public (BD Ortho, BD TOPO, BD Parcellaire, etc.), pour l'enseignement ou la recherche (BD Ortho, BD TOPO, BD Parcellaire, BD Cartho, BD Alti, etc.) ;
- Le site du SANDRE (téléchargement de la BD Carthage, base de données du réseau hydrographique français)<sup>195</sup> ;
- Le trait de côte « Histolitt » du SHOM et de l'IGN ;
- Le *Géolittoral*<sup>196</sup> (téléchargement de l'Ortho-photographie littorale, de bases de données sur l'occupation du sol, du sentier du littoral, etc.) ;
- Le *Géoportail*<sup>197</sup> (visualisation de photographies aériennes, de parcelles cadastrales, de bâtiments, de l'occupation du sol, de routes, de limites administratives, de cartes géologiques, de réserves naturelles, etc.). Des liens permettent de télécharger des données sur le site de l'IGN (BD Parcellaire, BD Ortho, Scan 25, etc.) ;
- L'observatoire national de la mer et du littoral (ONML)<sup>198</sup> permet de visualiser des données géographiques (occupation du sol, géologie, risques naturels, hydrographie, protections foncières et réglementaires, inventaires scientifiques, trait de côte, etc.) et de télécharger des données statistiques sur les thématiques environnementales, sociales et économiques ;
- Le site de l'inventaire national du patrimoine naturel<sup>199</sup> du muséum national d'histoire naturelle permet de télécharger plusieurs données environnementales (arrêtés de protection de biotope, terrains du Conservatoire du littoral, ZICO, ZNIEFF 1 et 2, Natura 2000, parcs naturels régionaux, sites Ramsar, réserves naturelles nationales, etc.) ;
- Le porté à connaissance (PAC) nature<sup>200</sup> de la DREAL de Bretagne recense les principaux sites référençant des bases de données environnementales. Un outil cartographique CARMEN<sup>201</sup> permet d'afficher les données contenues dans ce PAC nature (parcs et réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope, sites classés et inscrits, sites Natura 2000, ZNIEFF, ZICO, etc.) ; etc.

La Préfecture de la région Bretagne et la Région Bretagne ont mis en place une démarche partenariale d'échange de données qui s'inscrit dans la constitution de l'infrastructure

---

<sup>193</sup> Extrait de la directive INSPIRE n°2007/2/CE du Parlement du 14 mars 2007.

<sup>194</sup> Accessible sur le site internet : <http://professionnels.ign.fr/gratuit>.

<sup>195</sup> Accessible sur le site internet : <http://www.sandre.eaufrance.fr>.

<sup>196</sup> Accessible sur le site internet : <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/retrouvez-toutes-les-donnees-du-r198.html>.

<sup>197</sup> Accessible sur le site internet : <http://www.geoportail.gouv.fr/accueil>.

<sup>198</sup> Accessible sur le site internet : <http://www.onml.fr/accueil>.

<sup>199</sup> Accessible sur le site internet : <http://inpn.mnhn.fr/espace/protege/index>.

<sup>200</sup> Accessible sur le site internet : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/pac-nature-r88.html>.

<sup>201</sup> Accessible sur le site internet : [http://carmen.developpement-durable.gouv.fr/10/Nature\\_Paysage.map](http://carmen.developpement-durable.gouv.fr/10/Nature_Paysage.map).

européenne d'échange de données publiques nommée INSPIRE. La plate-forme GéoBretagne<sup>202</sup>, créée à cette occasion, permet de visualiser par le biais de cartes interactives de nombreuses données, dont le « *bâti du cadastre informatisé en Bretagne* » (ou Plan Cadastral Informatisé). Ce bâti a été distribué sur cette plate-forme par la DREAL de Bretagne en 2010. Ce site contient de nombreuses données permettant d'apprécier les critères de définition sélectionnés et tout particulièrement celle de la fonction urbaine. Par exemple, il est possible de consulter un inventaire du patrimoine breton réunissant les édifices et objets mobiliers recensés par le service de l'inventaire du patrimoine depuis 1997 (maisons, chapelles, châteaux, etc.)<sup>203</sup>.

Un projet de Système d'Information Géographique (SIG) littoral communal<sup>204</sup> à destination de l'ensemble des communes du littoral français a été mis en place à l'initiative de l'ANEL et de la Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME) du ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique. Il s'agit d'une application livrée sous forme de CD et développée entièrement à partir de logiciels libres et gratuits. Elle permet d'accéder à plusieurs données (l'ortho littorale 2000, la base de données du réseau Service d'Administration Nationale des Données et Référentiels sur l'Eau (Sandre), etc.). Selon l'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML), son objectif « *est de doter gratuitement toute commune du littoral français d'un SIG de base, ou d'enrichir leurs SIG existants, afin de leur permettre de disposer des informations géographiques nécessaires à leurs missions, de les produire, les partager, et les porter à connaissance du grand public* ». Cette application associe un logiciel SIG (GvSIG), un logiciel de catalogage des informations géographiques (Géosource), un ensemble de données prêtes à l'emploi et un didacticiel. De nombreuses données sont consultables : le cadastre, les limites de communes, l'ortho littorale, l'occupation du sol à petite échelle, le sentier du littoral, les propriétés du Conservatoire du littoral, le trait de côte, la laisses des plus basses et hautes mers, l'évolution de la côte, la nature de la côte, etc. Les utilisateurs peuvent également y produire des données (PLU, limites du DPM, invasion d'algues, ouvrages de défense contre la mer, limites des ports, toponymie, etc.). Les données produites par les utilisateurs pourront être décrites et visibles par la suite sur le *Géoportail* ou sur le site *Géolittoral*.

Cependant, certaines données nécessaires à l'étude de notions issues de la loi Littoral ne sont pas toujours librement accessibles. Des démarches doivent parfois être effectuées auprès de divers organismes afin de pouvoir les consulter ou les exploiter. À titre d'exemple, afin d'obtenir des cadastres communaux (numérisées, géoréférencées et sous forme vectorielle), des « conventions de mise à disposition de données au titre de la recherche » ont été contractées avec des DDTM de Bretagne.

La plupart des données utilisées sont issues du laboratoire de recherche LETG-Brest Géomer (UMR 6554), du service informatique de l'IUEM (la FEIRI) ou bien d'une agence d'urbanisme brestoise (Adeupa) (concernant les données provenant des documents d'urbanisme).

---

<sup>202</sup> Accessible sur le site internet : <http://geobretagne.fr/mapfishapp>.

<sup>203</sup> Cet inventaire est accessible sur le site internet :

<http://geobretagne.fr/geonetwork/srv/fr/metadata.show?uuid=a7f46b47-42fc-49b7-9b49-c7c11aee0932>.

<sup>204</sup> Pour plus d'informations, voir les sites internet suivant :

<http://www.geolittoral.developpement->

[durable.gouv.fr/IMG/pdf/pres\\_ANEL\\_CETENC\\_DGME\\_CGPC\\_cle16ef31.pdf](http://durable.gouv.fr/IMG/pdf/pres_ANEL_CETENC_DGME_CGPC_cle16ef31.pdf) ;

<http://www.onml.fr/articles/sig-littoral-communal-un-outil-pour-une-meilleure-connaissance-du-littoral>.

## **B. Choix des outils cartographiques**

Pour spatialiser les notions de la loi Littoral (à l'aide de critères) et produire différentes cartes, le choix a été fait d'utiliser un logiciel et des outils répandus et largement utilisés dans les collectivités territoriales et les services de l'État. Les systèmes d'information géographique (SIG)<sup>205</sup> de type bureautique et les SIG « boîte à outils » ont donc été choisis. Un SIG est un ensemble de ressources (techniques, organisationnelles, humaines, etc.) permettant d'observer des données, de les manipuler, de gérer l'information géographique et de créer des cartes. Les SIG ont de nombreux domaines d'application. Ils sont notamment utiles pour la gestion de l'espace, l'aménagement d'un territoire (Leclere, 1995).

L'ensemble des données collectées ont été intégrées à un SIG piloté par le logiciel ArcGIS 9 (ArcMap 9.3) d'ESRI. ArcGIS est un outil permettant de visualiser l'information géographique, d'interroger et d'analyser toutes les données disposant d'une composante spatiale et de produire des cartes. En outre, dans le cadre des recherches effectuées conjointement avec David Brosset, maître de conférences en informatique à l'École Navale (IRENav) sur les analyses multicritères, le logiciel Quantum GIS (QGIS) (version 1.8.0. Lisboa) a également été utilisé pour des raisons de compatibilité et de commodité. En effet, il s'est avéré plus aisé d'utiliser ce logiciel pour visualiser les résultats cartographiques obtenus à l'aide du didacticiel créé à cette occasion<sup>206</sup>. Quantum GIS est un système d'information géographique libre et open source qui dispose d'un ensemble de fonctionnalités proches de celles d'ArcGIS (possibilité de visualiser, gérer, éditer, analyser des données et composer des cartes).

## **C. Les cartes de synthèse : des outils d'interprétation**

Au total, un grand nombre de données de référence (sur le littoral) peuvent être utilisées pour cartographier les critères de spatialisation ; les données issues d'inventaires (altimétriques, topographiques, du linéaire côtier, du réseau routier, du bâti, etc.), d'analyse (occupation du sol, etc.), de prises de vue aérienne (les orthophotographie<sup>207</sup>, l'orthophoto littorale, etc.), les données fiscales et administratives (parcellaire, limites administratives, etc.), les données recueillies au cours des études de terrain (localisation des commerces, des lieux de culte, d'une place publique, des zones de covisibilité, des perspectives visuelles, etc.), les données issues des documents d'urbanisme (zonage, etc.), etc. (tableau 8).

---

<sup>205</sup> « Le SIG (Système d'Information Géographique) est couramment utilisé pour désigner à la fois le logiciel permettant de manipuler des données géographiques (le SIG d'ArcGIS ou le SIG MAPINFO), le projet informatique (le projet de SIG de tel organisme) et le système d'information » (Pornon, 2011, p. 7). Un SIG est « un ensemble de données repérées dans l'espace, structurée de façon à pouvoir en extraire commodément des synthèses utiles à la décision » (Didier, 1990, in Pornon, 2011, p. 7).

<sup>206</sup> Ce point est développé dans la seconde partie de la thèse (chapitre IV et V).

<sup>207</sup> Une orthophotographie est obtenue par assemblage de photographies aériennes mises à une échelle précise. Ce produit présente l'avantage d'allier la vision objective de la photographie à la précision du plan.

Tableau 8 : Apports des données géographiques et cartographiques pour interpréter les sept notions de la loi Littoral sélectionnées en lien avec les principaux critères retenus.

<b>Notions Données</b>	<b>Agglomération</b>	<b>Village</b>	<b>Espace urbanisé</b>	<b>Coupures d'urbanisation</b>	<b>Espaces remarquables</b>	<b>Bande des 100 mètres</b>	<b>Espaces proches du rivage</b>
<b>Issues de prises de vue aérienne</b>	Calcul et appréciation du <b>nombre</b> , de la <b>densité</b> et de la répartition des constructions et localisation des <b>discontinuités</b>	Calcul et appréciation du <b>nombre</b> , de la <b>densité</b> et de la répartition des constructions et localisation des <b>discontinuités</b>	Calcul et appréciation du <b>nombre</b> , de la <b>densité</b> et de la répartition des constructions et localisation des <b>discontinuités</b>	Localisation des espaces naturels/agricoles et des <b>discontinuités</b>	Localisation des espaces naturels et des <b>discontinuités</b>	Localisation des constructions	Observation de l'occupation du sol à proximité du rivage (à dominante urbaine, agricole, naturelle, etc.)
<b>Issues des études de terrain</b>	Observation des <b>fonctions urbaines</b> , des <b>discontinuités</b> , du <b>relief</b> , etc.	Observation des <b>fonctions urbaines</b> , des <b>discontinuités</b> , du <b>relief</b> , etc.	Observation des <b>fonctions urbaines</b> , des <b>discontinuités</b> , du <b>relief</b> , etc.	Identification des espaces naturels/agricoles et observation du <b>relief</b>	Identification des types de <b>milieux naturels</b> (expertise faune et flore, etc.)	Observation du <b>relief</b>	Localisation des zones de <b>covisibilité</b> et observation de l'influence maritime, du <b>relief</b>
<b>Issues de bases de données (inventaires, analyses, etc.)</b>	Localisation du bâti (cadastre, BD TOPO, etc.) ; calcul du <b>nombre de constructions</b> , de la <b>densité</b> , de la <b>distance</b> entre les constructions, etc. ; observation de l'occupation des sols (IPLI, BD TOPO, etc.), localisation des <b>discontinuités</b> et observation du <b>relief</b> (Scan 25, etc.)	Localisation du bâti (cadastre, BD TOPO, etc.) ; calcul du <b>nombre de constructions</b> , de la <b>densité</b> , de la <b>distance</b> entre les constructions, etc. ; observation de l'occupation des sols (IPLI, BD TOPO, etc.), localisation des <b>discontinuités</b> et observation du <b>relief</b> (Scan 25, etc.)	Localisation du bâti (cadastre, BD TOPO, etc.) ; calcul du <b>nombre de constructions</b> , de la <b>densité</b> , de la <b>distance</b> entre les constructions, etc. ; observation de l'occupation des sols (IPLI, BD TOPO, etc.), localisation des <b>discontinuités</b> et observation du <b>relief</b> (Scan 25, etc.)	Observation de l'occupation du sol (BD TOPO, IPLI, etc.) ; localisation du bâti (cadastre, etc.) ; calcul de la <b>distance</b> entre les constructions et observation du <b>relief</b> (Scan 25, etc.)	Observation de l'occupation du sol, du <b>type de milieu naturel</b> (IPLI), des zones de protection réglementaires (Natura 2000, ZPS, parcs naturels, etc.)	Calcul de la <b>distance</b> par rapport à la limite haute du rivage (Histolitt, BD TOPO, etc.) ; localisation du bâti (cadastre, BD TOPO, etc.) et observation du <b>relief</b> (Scan 25, etc.)	Observation de l'occupation des sols, localisation du bâti, des espaces agricoles et naturels (cadastre, BD TOPO, IPLI, etc.) ; calcul de la <b>distance</b> par rapport à la limite haute du rivage (Histolitt, BD TOPO, etc.), identification des zones de <b>covisibilité</b> (MNT) et observation du <b>relief</b> (BD Alti, Scan 25)
<b>Issues des documents d'urbanisme</b>	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire	Observation du zonage ; localisation des projets de territoire

Chaque critère spatialisable peut être représenté sur des cartes à l'aide d'une ou de plusieurs données. Les cartes obtenues sont inévitablement « interprétatives », car de nombreuses hypothèses peuvent être envisagées en fonction de l'association des couches d'information géographique choisies. Ces cartes vont permettre de délimiter les notions de la loi Littoral. En effet, en associant ces cartes interprétatives, il sera alors possible de traduire spatialement les notions sur des cartes de synthèse (figure 18).

Par exemple, si l'on envisage de délimiter un *village* à partir de trois critères de spatialisation (le nombre de constructions, la distance et les fonctions urbaines), chacun de ces critères va contribuer à la traduction spatiale de cette notion. Les constructions peuvent être représentées par la couche « bâti » du cadastre. La distance peut être matérialisée par des enveloppes du bâti de rayons variables (à partir des constructions de la couche « bâti » du cadastre). Et les fonctions urbaines peuvent être identifiées soit à partir d'études de terrain (en numérisant les résultats obtenus), soit visualisées à partir de bases de données (telles que la BD TOPO de l'IGN). À l'aide des résultats cartographiques obtenus, la notion va pouvoir être traduite spatialement et donc être délimitée sur une carte.

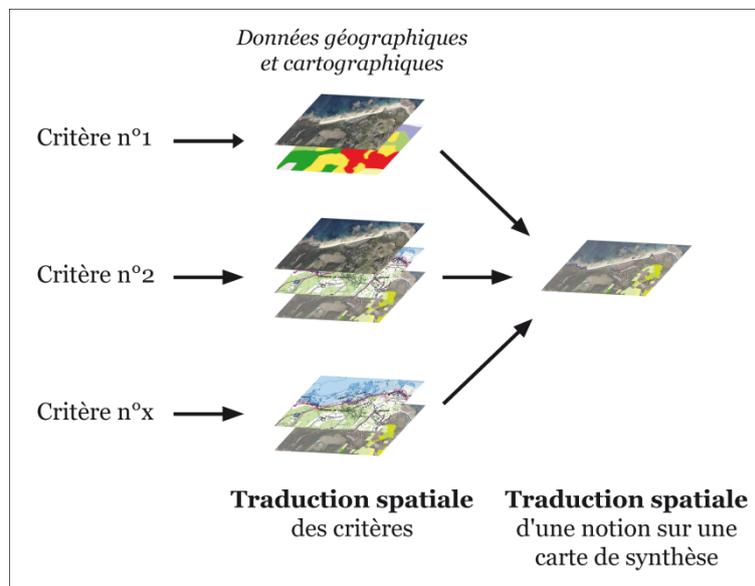


Figure 18 : Illustration de la création des cartes de synthèse traduisant spatialement les notions de la loi Littoral.

Enfin, il est important de souligner que la doctrine administrative, la position des services de l'État et les projets de territoire nécessitent également d'être pris en compte lors de la délimitation des notions de la loi Littoral sur ces cartes de synthèse. De même, les données issues des documents d'urbanisme revêtent une grande importance, car elles permettent de prendre en compte la volonté des élus d'aménager ou de préserver tel ou tel espace.

## ***Conclusion du chapitre II***

Ce second chapitre, à vocation méthodologique, contribue à démontrer la valeur de la géographie (notamment à travers ses approches cartographiques) pour une bonne compréhension de la loi Littoral. Partant du postulat que ces méthodes permettent d'interpréter la loi Littoral et de lui donner du sens, un itinéraire basé sur des approches de géographes en quatre étapes a été construit. Afin de mettre en application cet itinéraire, sept notions spatialisables de la loi Littoral ont été sélectionnées (*l'agglomération*, le *village*, *l'espace urbanisé*, la *coupure d'urbanisation*, les *espaces remarquables*, la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*), ainsi que leurs principaux critères de définition en géographie et en droit. Au total, neuf critères ont été retenus en raison de leur pertinence et de leur utilisation dans ces deux disciplines : l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions, la densité, les fonctions urbaines, la topographie, les paysages et les milieux. Le choix des critères est important, car ils permettent d'apporter des indications tangibles, concrètes, qui sont essentielles pour la qualification juridique des espaces.

Cette méthode a également permis de mettre en avant l'importance de la spatialisation des critères et des notions de la loi Littoral. La représentation cartographique permet de faciliter l'interprétation des notions, car en les localisant et en les délimitant, il est plus aisé d'apprécier les spécificités des espaces (présence de discontinuités, localisation des espaces naturels protégés, etc.). Ainsi, parmi les neuf critères retenus dans un premier temps, cinq critères de spatialisation ont été sélectionnés : l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions et la densité. Ils seront spécifiés par la suite dans le chapitre IV.

Bien que d'autres approches puissent également être suggérées (biologiques, géologiques, historiques, culturelles, etc.), l'approche géographique reste l'une des plus appropriée car elle contribue à la traduction spatiale de la loi Littoral, démarche préconisée par le législateur de 1986.

# CHAPITRE III. Appréciation des sept notions de la loi Littoral sélectionnées par des approches géographico-juridiques et présentation de leurs principales conséquences juridiques

## Introduction du chapitre III

Après avoir montré dans le chapitre précédent toute l'importance des méthodes de la géographie pour spatialiser les notions de la loi Littoral, il semble indispensable pour pouvoir qualifier les espaces d'apporter davantage de précisions sur les critères de définition retenus et de spécifier les principales conséquences juridiques de leur qualification. En effet, bien que les neuf principaux critères choisis contribuent à interpréter les sept notions sélectionnées, il est également important de montrer qu'un grand nombre de critères complémentaires peuvent aider à rechercher la qualification juridique des espaces. Afin de regrouper les conséquences juridiques de cette qualification, les sept notions ont été réparties en fonction du degré d'artificialisation de l'espace : les espaces bâtis, les espaces non bâtis et les espaces mixtes (figure 19).

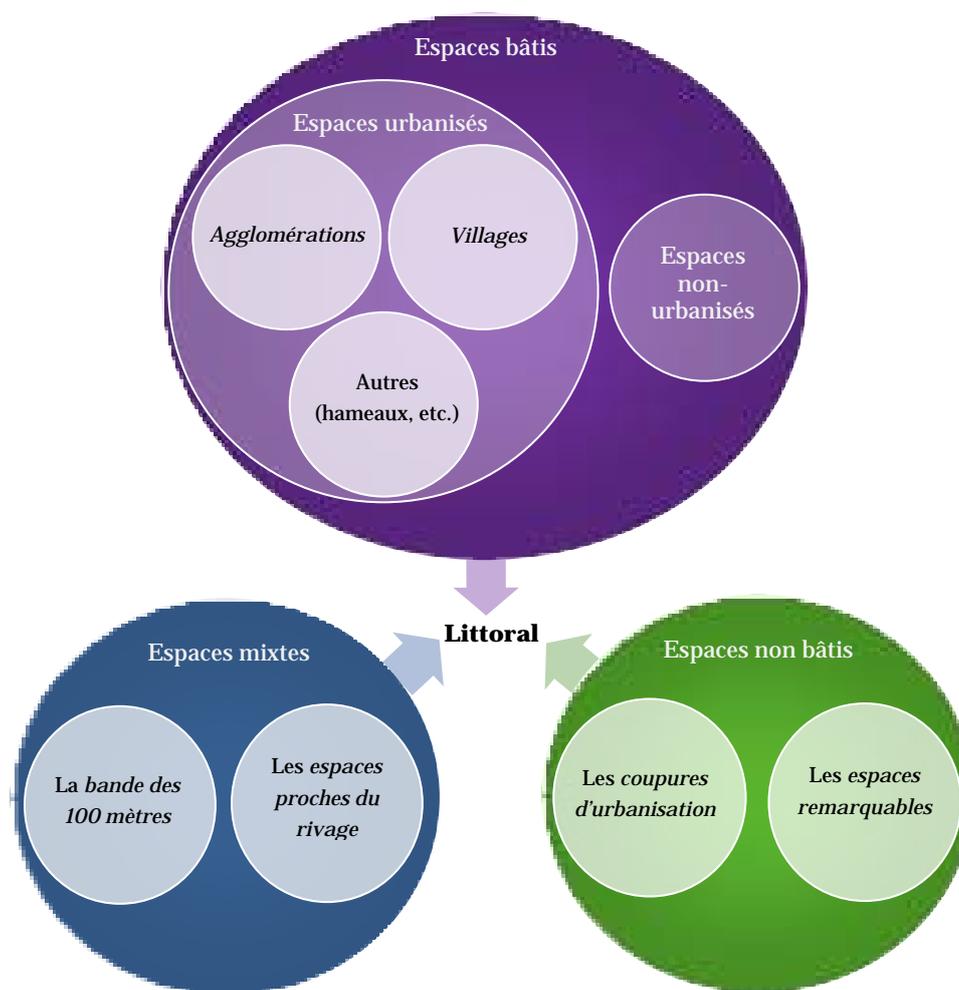


Figure 19 : Répartition des sept notions sélectionnées en fonction de leur degré d'artificialisation.

Les *espaces bâtis* sont des espaces majoritairement occupés par des constructions<sup>208</sup>. Ces espaces peuvent être aménagés, associés à une fonction et disposer de multiples usages : habitations, commerces, serres, hangars agricoles, etc. (Antoni, 2009). Les espaces bâtis regroupent à la fois les *espaces urbanisés*, les *agglomérations* et les *villages* (au sens de la loi Littoral) et les espaces non-urbanisés (par exemple le mitage). À l'inverse, les *espaces non bâtis* sont principalement vierges de toutes constructions. Ils sont composés d'espaces principalement naturels ou agricoles. Ils peuvent néanmoins contenir parfois de rares constructions, notamment dans les espaces agricoles (hangars, serres, etc.). Les *coupures d'urbanisation* et les *espaces remarquables* constituent notamment des espaces non bâtis. Enfin, les *espaces mixtes* sont des espaces qui peuvent contenir à la fois des espaces bâtis, et des espaces non bâtis dans des proportions variables. Les deux notions concernées ici sont : la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*. En effet, étant donné que leur délimitation s'effectue notamment à travers un critère de distance par rapport au rivage, ces espaces peuvent contenir à la fois un nombre important de constructions et de vastes espaces agricoles ou naturels.

Le but de ce troisième chapitre n'est pas d'effectuer une analyse juridique précise des notions sélectionnées en utilisant des critères de géographie et de droit « validés » ou de produire un inventaire exhaustif de l'ensemble des critères de définitions issus de la géographie et du droit, mais de proposer des critères « valides » dans le cadre de l'interprétation des notions. Il existe de nombreux ouvrages juridiques (Bordereaux et Braud, 2009 ; Coulombié et Le Marchand, 2009 ; Prieur, 2005 ; Caldéraro, 2005 ; Bécet, 2002 ; etc.) qui ont d'ores et déjà apporté de nombreuses précisions sur les définitions juridiques des principales notions de la loi Littoral.

## I. Les notions faisant référence à des espaces bâtis

L'étude des espaces bâtis dans le cadre de la loi Littoral revêt une grande importance, car ces espaces, en constante évolution, sont souvent au cœur des préoccupations des élus et ont fait

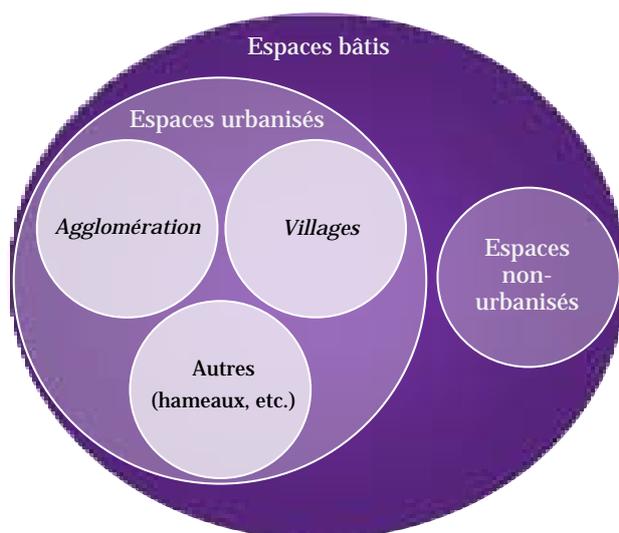


Figure 20 : Schématisation des notions de la loi Littoral relatives aux espaces bâtis.

l'objet de nombreuses dispositions législatives et réglementaires dans le but de maîtriser leur développement. Étant donné que les espaces bâtis peuvent prendre plusieurs formes et disposer de plusieurs qualifications, il apparaît donc nécessaire de les distinguer afin de pouvoir identifier les règles de constructibilité adéquates. En premier lieu, les espaces bâtis peuvent contenir des *espaces urbanisés* (au sens de la loi Littoral) et des espaces non-urbanisés (figure 20). En second lieu, certains *espaces urbanisés* peuvent être qualifiés de *village* ou d'*agglomération* (au sens de la loi Littoral). Les *espaces urbanisés* ne pouvant pas être

<sup>208</sup> Le terme *construction* a plusieurs significations. Dans le cadre de la thèse, il correspond aux « édifices que l'on construit » (Merlin et Choay, 2010), c'est-à-dire « tout élément bâti et doté d'une charpente et/ou d'une maçonnerie, indépendamment de la fonction à laquelle il se destine » (Antoni, 2009).

qualifiés de *village* ou d'*agglomération* ne disposent pas des mêmes règles de constructibilité. Il peut s'agir par exemple d'hameaux ou bien de « secteurs urbanisés »<sup>209</sup>. En dernier lieu, les espaces considérés comme non-urbanisés, mais simplement bâtis, correspondent généralement à du mitage (de l'habitat diffus, des écarts, etc.) (CGEDD, 2012, p. 70). On y retrouve par exemple : des hangars agricoles, des usines isolées, des serres, etc. (photographies n<sup>os</sup> 8 à 10).



Photographies 8, 9, 10 : Exemples d'habitat diffus à Lanmodez, 22 ; de hangars agricoles à Loperhet, 29 ; et de serres à Plougastel-Daoulas, 29 (source : IGN, Géoportail, 2009).

## A. L'espace bâti

En droit du littoral, un espace bâti se distingue d'un *espace urbanisé*. En effet, contrairement à l'*espace urbanisé*, l'espace bâti ne fait pas partie des notions de la loi Littoral et n'est donc pas le résultat d'une opération de qualification juridique. Il s'agit d'une simple identification de l'existant.

En 2002, suite à une question posée au Sénat<sup>210</sup>, le Ministre du logement a précisé l'interprétation administrative de la notion d'*espace urbanisé* et sa distinction par rapport aux zones bâties : « *La notion d'espaces urbanisés au sens de l'article L146-4, III du code de l'urbanisme [...] se distingue de la notion de zone bâtie. Le caractère urbanisé ou non d'un espace s'apprécie au regard notamment de la densité de construction<sup>211</sup>, de la desserte par des équipements collectifs du secteur environnant la parcelle supportant le projet de construction en cause<sup>212</sup>, de la situation de cette parcelle à l'intérieur de cet espace, de sa plus ou moins grande proximité des habitations existantes<sup>213</sup> ainsi que des divers obstacles physiques qui peuvent séparer cette parcelle des zones d'habitations existantes. Un espace urbanisé est nécessairement bâti tandis qu'une zone bâtie n'est pas nécessairement comprise dans un espace urbanisé* »<sup>214</sup>. Les figures n<sup>os</sup> 21 et 22 permettent d'éclairer cette distinction.

<sup>209</sup> Au sens du « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne (DREAL Bretagne, 2013).

<sup>210</sup> Question n<sup>o</sup>36448 (JO du 15/11/2001, p. 3608) et réponse ministérielle n<sup>o</sup>36448 (JO du 28/03/2002, p. 935).

<sup>211</sup> CE, 27 janv. 1997, *Djerelian*, req. n<sup>o</sup>125842.

<sup>212</sup> CE, 15 janv. 1997, *Malfatto*, req. n<sup>o</sup>125937.

<sup>213</sup> CE, 12 mai 1997, *Ifana*, req. n<sup>o</sup>163352.

<sup>214</sup> Les critères mentionnés dans cette définition seront explicités et détaillés par la suite dans ce chapitre.

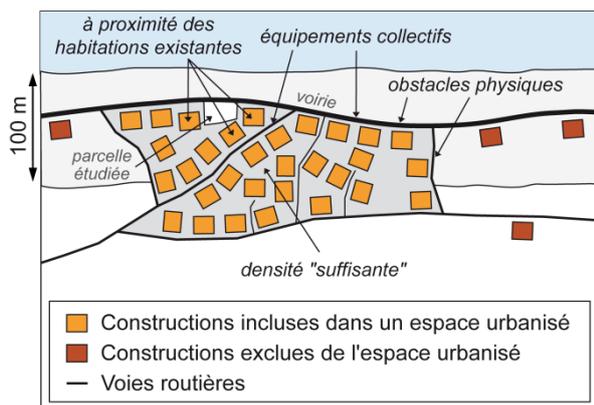


Figure 21 : Illustration d'un espace bâti pouvant être qualifié d'espace urbanisé dans et à proximité de la bande des 100 mètres.

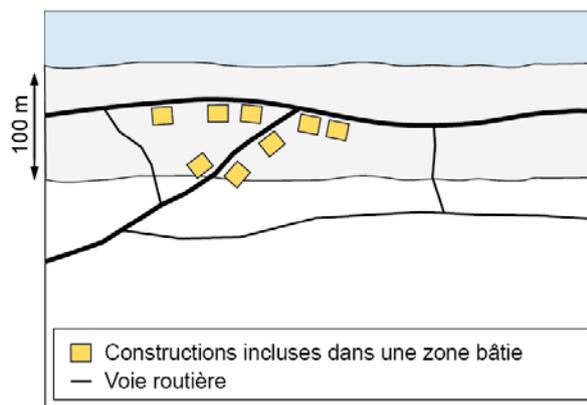


Figure 22 : Illustration d'un espace bâti qui ne peut pas être qualifié d'espace urbanisé dans et à proximité de la bande des 100 mètres.

En géographie, un espace bâti peut prendre différentes formes. Il peut notamment contenir des constructions éparpillées en milieu rural ou périurbain et ainsi s'apparenter à du mitage (Brunet et *al.*, 2005). Le terme « mitage » est souvent employé de manière négative, car sa présence « contrarie » une vision qu'ont certains acteurs du littoral de l'esthétisme du paysage. En effet, le mitage peut être perçu comme le résultat d'une consommation anarchique de l'espace (ou du « tissu ») agricole ou naturel par l'urbanisation, telle une mite dégradant un tissu.

Depuis de nombreuses années, l'État a manifesté sa volonté de lutter contre le mitage. Avant la décentralisation, la circulaire de mars 1977 avait d'ores et déjà posé les bases de cette résolution<sup>215</sup>. La loi Littoral, et notamment l'article L146-4-I du code de l'urbanisme, permet d'éviter son aggravation<sup>216</sup>. En effet, comme le précise la circulaire relative à l'application de la loi Littoral du 14 mars 2006 : « En prévoyant que l'urbanisation nouvelle devait être réalisée en continuité des agglomérations et villages existants [...], la loi Littoral a entendu interdire à la fois les constructions isolées en rase campagne et la création en site vierge d'agglomérations nouvelles importantes, ou la greffe sur un petit groupe de maisons de telles agglomérations » et ainsi « éviter le mitage » (Lallement, 2006, p. 5 de l'annexe). Cet objectif visant à enrayer l'urbanisation par essaimage est régulièrement rappelé par le juge administratif. Par exemple, en 1999, le Conseil d'État a précisé, à propos d'un contentieux ayant eu lieu sur la commune de Logonna-Daoulas (29), qu'en adoptant l'article L146-1 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>217</sup>. Cette décision fut reprise par plusieurs juridictions<sup>218</sup>. Par exemple, dans un récent arrêt relatif à un contentieux sur l'implantation d'éoliennes dans la commune de Plouvien (29), le Conseil d'État a rappelé ce principe<sup>219</sup>.

<sup>215</sup> La circulaire du 16 mars 1977, dite « anti-mitage ».

<sup>216</sup> CAA de Marseille, 13 nov. 2003, *Commune du Lavandou* (83), req. n°00MA02349 ; CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou* (83), req. n°275924 (publié aux tables du Lebon).

<sup>217</sup> CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna-Daoulas* (29), req. n°198.578 (BJDU 5/1999, p. 341, concl. L. Touvet).

<sup>218</sup> CAA de Marseille, 13 nov. 2003, *Commune du Lavandou* (83), req. n° n°00MA02349 et TA Rennes, 30 avril 2009, Assoc. des amis des chemins de ronde du Morbihan c/ Commune de Belz (56), req. n°0801423.

<sup>219</sup> Dans cet arrêt, le Conseil d'État a souligné que : par ces dispositions « le législateur a entendu interdire toute construction isolée dans les communes littorales et a limitativement énuméré les dérogations à cette règle » (CE, 14 nov. 2012, *Commune de Plouvien* (29), req. n°347778).

## B. L'espace urbanisé

### 1. Critères de définition en géographie

L'adjectif « *urbanisé* » désigne généralement ce « *qui a été aménagé en agglomération ou en zone urbaine* », ou bien ce « *qui a les caractères d'une ville* »<sup>220</sup>. L'espace urbanisé fait référence à un espace ayant fait l'objet d'une urbanisation, c'est-à-dire que l'activité humaine s'y est développée (autour de villes existantes par exemple, ou de manière générale dans des territoires attractifs). Ainsi, l'espace urbanisé fait suite à une artificialisation du sol et doit être entendu « *au sens large* » (Merlin, 1994, p. 15). Il s'agit d'un espace ayant subi un « *processus de transformation de l'espace naturel ou rural en espace urbain* », donc une mutation (Antoni, 2009, p. 165). L'auteur ajoute que l'urbanisation conduit également à des modifications dans la structure sociale des sociétés et dans l'état de l'environnement. Un espace devient urbanisé s'il répond aux critères de définition de l'espace urbain, tels que l'implantation et le développement d'infrastructures spécifiquement urbaines, la présence d'une (ou des) fonction(s) inhérentes à la ville, la transformation d'un paysage rural en un paysage urbain, l'installation de nouveaux ménages, etc. De même, pour les géographes, les espaces urbanisés disposent de fonctions spécifiquement urbaines (d'habitations, commerciales, administratives, etc.). Certaines de ces fonctions sont souvent visibles sur des supports photographiques (localisation des centres-villes, des locaux commerciaux ou des lotissements par exemple) (photographies n<sup>os</sup> 11 à 13).



Photographies 11, 12 et 13 : Exemples d'un centre-ville urbain à Ouessant, 29 ; de locaux commerciaux à Brest, 29 ; et d'un lotissement à Pénestin, 56 (source : IGN, Géoportail, 2009).

Dans les ouvrages de géographie, les espaces urbanisés sont définies à l'aide d'une multitude de critères qui se retrouvent souvent associés à d'autres types d'espaces (tels que l'unité urbaine, l'aire urbaine, la ville, la banlieue, etc.). Le tableau 9 présente des exemples de critères de définition issus d'ouvrages et de dictionnaires de géographie.

---

<sup>220</sup> Source : <http://www.cnrtl.fr>.

Tableau 9 : Exemples de critères de définition issus d'ouvrages et de dictionnaires de géographie pouvant aider à l'appréciation des notions d'espace urbanisé, d'agglomération et de village.

<b>Critères</b> <i>(par ordre alphabétique)</i>	<b>Précisions</b> <i>(d'après des citations)</i>	<b>Source</b>
<b>Ambiance</b>	« une ambiance urbaine »	(Beaujeu-Garnier, 1980)
<b>Composition</b>	« un ensemble de bâtiments »	(Antoni, 2009)
	« une agglomération (importante) de constructions »	(Claval, 1988 ; Antoni, 2009 ; Claval, in Merlin et Choay, 2010)
	« le regroupement ou concentration d'habitations »	(Antoni, 2009)
	« immeubles collectifs, maison de ville, etc. »	(Antoni, 2009)
	« le petit collectif ou la maison individuelle de la banlieue »	(Antoni, 2009)
	« un espace entièrement ou partiellement urbanisé »	(George et Verger, 2009)
	« la présence de mobilier urbain »	(George et Verger, 2009)
	« la présence de bâtiments imposants »	(Baud et al., 2008)
	« des espaces d'activités »	(Merlin et Choay, 2010)
	« des besoins particuliers »	(Baud et al., 2008)
	« des contraintes particulières »	(Baud et al., 2008)
	« des ressources propres »	(Baud et al., 2008)
« des taux de consommation de l'énergie »	(George et Verger, 2009)	
<b>Continuité du tissu bâti, proximité</b>	« la distance entre les constructions »	(Antoni, 2009 ; George et Verger, 2009)
<b>Densité</b>	« la densité »	(Antoni, 2009)
	« la densité du peuplement »	(George et Verger, 2009)
	« des densités de population supérieures à celle de son environnement »	(Baud et al., 2008)
	« densités différentes »	(Antoni, 2009)
	« une concentration de bâtiments »	(Baud et al., 2008)
	« une concentration d'activités »	(Baud et al., 2008)
<b>Flux, mobilité</b>	« les flux »	(Merlin et Choay, 2010)
	« la mobilité interne de la population active »	(George et Verger, 2009)
<b>Fonctionnement</b>	« une unité de fonctionnement »	(Antoni, 2009)
	« un fonctionnement commun »	(Antoni, 2009)
	« un centre organisateur »	(Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963).

	« une capacité d'organisation »	(Beaujeu-Garnier, 1980)
	« une forme d'organisation économique et sociale »	(George, 1970 ; George et Verger, 2009)
	« des effets polarisateurs et centralisateur »	(Pinchemel, 1994)
	« un pôle d'attraction »	(Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963)
	« une attraction et un accueil des habitants »	(Beaujeu-Garnier, 1980)
	« une unité d'activité »	(George et Verger, 2009)
	« l'intégration de la banlieue à la ville » (d'un point de vue fonctionnel)	(Antoni, 2009 ; George et Verger, 2009)
	« la dépendance de la banlieue vis-à-vis de la ville »	(Antoni, 2009)
	« une capacité de transmission »	(Beaujeu-Garnier, 1980)
	« un véritable rôle d'intervention »	(Beaujeu-Garnier, 1980)
	« un rapport habitat/emplois (la dépendance de l'habitat à l'égard des emplois) »	(Antoni, 2009)
	« un espace économique dont l'une des vocations est la production et la consommation des richesses »	(Baud et al., 2008)
	« des économies d'agglomération »	(Antoni, 2009)
	« des économies de services et de la consommation »	(Antoni, 2009 ; George et Verger 2009)
<b>Fonctions</b>	« une multitude de fonctions »	(Antoni, 2009)
	« une fonction de coordination »	(Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963)
	« des fonctions spécifiques et rares »	(Pinchemel, 1994 ; Antoni, 2009 ; Merlin et Choay, 2010)
	« des fonctions courantes, banales »	(Pinchemel, 1994 ; (Antoni, 2009)
	« une fonction résidentielle »	(Merlin, 1994)
	« des fonctions commerciales »	(Merlin, 1994 ; Paulet, 2009)
	« des fonctions industrielles »	(Merlin, 1994 ; Baud et al., 2008 ; Paulet, 2009)
	« une fonction politique et administrative »	(Merlin, 1994 ; Baud et al., 2008)
	« une fonction de commandement »	(Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963)
	« une fonction financière »	(Merlin, 1994)
	« des fonctions culturelles »	(Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963) (Merlin, 1994)
	« une fonction religieuse »	(Merlin, 1994)
	« une fonction de transport »	(Merlin, 1994)

	« <i>une fonction minière</i> »	(Merlin, 1994)
<b>Mode de vie</b>	« <i>mode de vie urbain</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>un art de vivre « urbain »</i> »	(Paulet, 2009)
	« <i>une culture urbaine</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>des pratiques sociales spécifiques</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>des rythmes de vie particulier</i> »	(Baud et al., 2008)
<b>Morphologie</b>	« <i>une ville (ville-centre, centre-ville)</i> »	(Saffache, 2002 ; Baud et al., 2003 ; Wackermann, 2005 ; Antoni, 2009 ; Merlin et Choay, 2009 ; Merlin et Choay, 2010)
	« <i>la banlieue (faubourgs, quartiers périphériques)</i> »	(Saffache, 2002 ; Baud et al., 2003 ; Wackermann, 2005 ; Antoni, 2009 ; Merlin et Choay, 2009 ; Merlin et Choay, 2010)
	« <i>une cellule administrative de base</i> »	(George et Verger 2009)
	« <i>une ou plusieurs communes</i> »	(Baud et al., 2008 ; Merlin et Choay, 2010)
	« <i>de nombreuses configurations de l'habitat : hameau, village, bourg, ville, etc.</i> »	(Antoni, 2009)
	« <i>une structure polynucléaire</i> »	(George et Verger 2009)
	« <i>des centres périphériques</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>multiplication de centres secondaires</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>îlots résidentiels fragmentés et parfois très éloignés du centre</i> »	(Antoni, 2009)
	« <i>espace de transition en périphérie</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>l'existence de quartiers</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>l'agencement et l'aspect des quartiers</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>un ou plusieurs centres historiques ou fonctionnels</i> »	(Baud et al., 2008)
	« <i>une disposition par rues</i> »	(Baud et al., 2008 ; Antoni, 2009)
	« <i>une unité de forme</i> »	(Antoni, 2009)
	« <i>formes variées (digitation, fractales, auréoles, etc.) et nouvelles</i> »	(Antoni, 2009 ; Paulet, 2009)
	« <i>formes différentes</i> »	(Antoni, 2009)
	« <i>un espace sans limites précises</i> »	(Chenet-Faugeras, 1994)
<b>Milieu</b>	« <i>milieu urbain</i> »	(George et Verger, 2009)
	« <i>milieu social particulier</i> »	(Antoni, 2009)
	« <i>milieu économique particulier</i> »	(Antoni, 2009)
	« <i>milieu géographique particulier</i> »	(Antoni, 2009)
<b>Paysage</b>	« <i>paysage urbain</i> »	(George et Verger, 2009)

<b>Population</b>	« un effectif de population »	(George, 1970 ; Merlin, 1994 ; George et Verger, 2009)
	« un effectif / un nombre d'habitants »	(George et Verger, 2009)
	« un groupement de population agglomérée »	(George, 1970 ; George et Verger, 2009)
	« une concentration d'hommes, de population »	(Beaujeu-Garnier, 1980 ; Baud et al., 2008 ; Paulet, 2009)
	« un rassemblement d'hommes »	(Merlin, 1994)
	« des certains traits sociaux de la population »	(Claval, 1988 ; Merlin et Choay, 2010)
<b>Représentation</b>	« l'ensemble des représentations liées à la perception de ces habitants de ce qui est urbain »	(Baud et al., 2008)
<b>Réseau, lieu d'échange et de contact</b>	« une mise en réseaux de la ville »	(Antoni, 2009)
	« des interactions sociales »	(Juillard., 1965)
	« un lieu d'échanges des personnes, des biens, des capitaux, des idées et des informations »	(Merlin, 1994 ; Baud et al., 2008)
	« le lieu de contacts de toutes natures »	(Beaujeu-Garnier, 1980)
	« multiples éléments en interaction les uns par rapport aux autres »	(Baud et al., 2008)
<b>Taille</b>	« taille différente »	(Baud et al., 2008, Antoni, 2009)
	« une certaine dimension »	(Claval, 1988 ; Claval, in Merlin et Choay, 2010)
	« un espace restreint »	(Baud et al., 2008)

Au total, un grand nombre de critères permettent d'apprécier l'*espace urbanisé* en géographie : l'ambiance, la composition, la continuité du bâti, la densité, le mode de fonctionnement, les fonctions urbaines, les discontinuités, les modes de vie des habitants, la morphologie, le milieu, le paysage, un effectif de population, les représentations, les réseaux, la taille, etc. Cinq principaux critères de spatialisation peuvent être utilisés pour délimiter cet espace : l'échelle, la distance (appréciation de la continuité), les discontinuités, le nombre de constructions et la densité.

Parmi ces critères, les fonctions urbaines ont fait l'objet d'une attention particulière car ce critères permet de déterminer si un espace est urbain ou pas. La « fonction urbaine » est un concept qui a été introduit par Georges Chabot et peut correspondre à « *la profession exercée par la ville* » (Chabot, 1948), ou bien « *sa raison d'être* » (Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963). Dans son ouvrage intitulé *La croissance urbaine*, Pierre Merlin précise que les fonctions urbaines ont rarement été définie avec précision (Merlin, 1994, p. 18). Selon Pierre George, la fonction « *se définit à la fois en termes technologiques et en termes d'espaces concernés et contribue à définir les formes de relation de la ville avec son environnement plus ou moins étendu* » (George, 1978, p. 101-102). L'auteur considère qu'il s'agit de « *l'application des activités urbaines à un cadre spatial correspondant à l'aire d'influence d'une ville* » (George et Verger, 2009, p. 184). De nos jours, il semblerait que les fonctions urbaines d'une ville soient « *globalement synonymes d'activités* » (Antoni, 2009, p. 73).

Les espaces littoraux disposent d'une très grande diversité de fonctions. Les fonctions urbaines, agricoles, récréatives et touristiques, maritimes et portuaires semblent les plus récurrentes au sein de la plupart des communes et intercommunalités littorales bretonnes<sup>221</sup>.

Deux types de fonctions sont souvent distingués : les fonctions courantes et les fonctions spécifiques. Les fonctions courantes (ou banales) permettent de satisfaire les besoins courants des habitants d'un centre, tels que celui d'un *village*, d'un bourg ou bien d'une *agglomération* à l'échelle d'un quartier (Antoni, 2009). Il s'agit de fonctions locales ou d'aménités banales liées au travail domestique et à la vie quotidienne de la population urbaine (George et Verger, 2009, p. 184 et Antoni, 2009, p. 172). Les fonctions courantes s'identifient majoritairement par la présence de commerces et de services de proximité (une mairie de quartier, une poste, un bureau de presse, une boulangerie de quartier, un médecin généraliste de banlieue, une école communale, un artisan, etc.) et parfois d'un lieu de culte (une église, une chapelle) (Pinchemel, 1994). On y retrouve également une fonction résidentielle, en raison de la présence de maisons d'habitation. Ces fonctions permettent à ces bourgs, *villages* et quartiers d'avoir une autonomie de fonctionnement et une vie propre<sup>222</sup> (Antoni, 2009, p. 172), pouvant se manifester par exemple par des événements commerciaux (un marché, une brocante, etc.) ou bien culturels.

Employée au singulier, la fonction urbaine est la fonction principale de la ville, c'est « *celle qui la caractérise en premier lieu* » (Antoni, 2009, p. 73). En effet, parfois des villes ont « *un rôle dominant unique (par exemple, La Mecque, capitale religieuse de l'Islam)* » (Merlin, 1994, p. 18). et « *se définissent par leur spécialisation dans une seule activité* » (Pinchemel et Pinchemel, 1994). Plusieurs indices permettent d'identifier la fonction principale d'une ville : l'architecture des bâtiments, leur histoire, leur rôle, leur emplacement, etc. Ainsi, une ville commerciale est réputée pour certains événements, tels que ses salons, ses foires ou ses marchés. Une ville disposant d'infrastructures dédiées à la thalassothérapie ou aux activités balnéaires peut être considérée comme étant une ville touristique. Une ville militaire peut se reconnaître par la présence de fortifications, telles que des remparts (Antoni, 2009, p. 73). Les fonctions commerciales, industrielles et culturelles sont aujourd'hui les plus courantes (Juillard, 1965 et Paulet, 2009). Les villes peuvent également avoir une fonction politique, religieux, économique (Antoni, 2009, p. 172-173), de coordination, de commandement et disposer d'un ensemble des professions de responsabilité, de décision et de création artistique et scientifique, etc. (Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963).

Cependant, la majorité des grandes villes dispose de plusieurs fonctions urbaines. En effet, comme le fait remarqué à juste titre Jean-Philippe Antoni, « *cette fonction première n'est jamais unique, car une ville remplit toujours une multitude de fonctions, dont aucun domaine n'est jamais véritablement exclus* » (Antoni, 2009, p. 73). Les grandes villes sont ainsi perçues comme des « *organismes à fonctions multiples* » (Juillard, 1965, reprenant Beaujeu-Garnier et Chabot, 1963). Cette multiplicité de fonctions s'observe à différents niveaux. Par exemple, les fonctions urbaines peuvent être locales et apparaissent de manière plus ou moins prononcée selon les quartiers de la ville. En effet, comme le précise Jean-Philippe Antoni, certains quartiers composés de facultés, de bibliothèques et de logements étudiants peuvent avoir une fonction

---

<sup>221</sup> A titre anecdotique, ces fonctions ont été soulignées par le SCoT du Pays de Saint-Brieuc en raison de leur représentativité vis-à-vis de ce territoire (SCoT du Pays de Saint-Brieuc, DOG, 2008, p. 21).

<sup>222</sup> Ce critère a été souligné par le commissaire du gouvernement de la CAA de Nantes Jean-François Coënt, sous une décision du 26 décembre 2003 (CAA de Nantes, 26 déc. 2003, *M. Jean-Jacques Roudaut, req. n°n°02NT01147*). Il considère en effet que le *village* correspond à « *une agglomération rurale, un ensemble d'habitations assez important pour avoir une vie propre* » (DREAL Bretagne, 2013, p. 24).

plutôt universitaire, tandis qu'un quartier disposant essentiellement d'habitations a une fonction principalement résidentielle. De même, l'*agglomération* dispose d'espaces d'activités qui sont dédiés à plusieurs secteurs (industrie, recherche, commerce, etc.) pouvant ainsi permettre d'identifier plusieurs fonctions urbaines. Cette multiplicité de fonction fait donc apparaître des spécialisations (Antoni, 2009, p. 73). En outre, ces fonctions n'ont pas toutes la même importance. Les fonctions qui sont régulièrement présentes dans les grandes villes (fonctions commerciales, industrielles, et culturelles) peuvent donc être considérées comme des fonctions secondaires, contrairement à la fonction principale qui va caractériser de manière plus prononcée la ville.

## 2. Approches juridiques

Peu de définitions précises de l'*espace urbanisé* ont été recensées parmi les sources juridiques consultées. La densité et le nombre de constructions sont souvent pris en compte par le juge administratif pour qualifier ou non un espace bâti d'urbanisé. Selon la jurisprudence, un *espace urbanisé* dispose d'une densité « significative » de construction<sup>223</sup> et un nombre « suffisant » de construction (en utilisant des seuils variables). Parfois, le juge recherche l'existence de fonctions urbaines pour qualifier un *espace urbanisé*. Il a considéré par exemple qu'il peut être composé d'une zone pavillonnaire<sup>224</sup>, d'habitats collectifs<sup>225</sup> (fonction résidentielle) et de bâtiments industriels<sup>226</sup> (fonction industrielle). Il a été également jugé qu'une centrale nucléaire constitue à elle seule un *espace urbanisé*<sup>227</sup> (Bordereaux et Braud, 2009). Cependant, le juge parle davantage de « destination » des constructions que de la « fonction » urbaine. La « destination » d'une construction signifie son affectation à un usage particulier (une construction destinée à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière, à la fonction d'entrepôt, etc.).

Le tableau 10 présente quelques exemples de critères complémentaires recensés parmi des sources juridiques. La plupart de ces critères permettent d'apprécier si une parcelle se situe dans un *espace urbanisé* (observation de l'existence de constructions au voisinage immédiat, présence d'obstacles physiques entre la parcelle et les autres constructions, proximité des constructions, la situation de la parcelle au sein du secteur, etc.).

Tableau 10 : Exemples de critères de définition issus de sources juridiques pouvant aider à apprécier la notion d'*espace urbanisé*.

<b>Critères</b> (par ordre alphabétique)	<b>Précisions</b> (d'après des citations)	<b>Source</b>
<b>Composition</b>	« la présence de constructions »	(DRE Aquitaine, 2007)
	« la présence d'équipements collectifs »	(Pitron, 2007)

<sup>223</sup> CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou (83)*, req. n°275924 (publié aux tables du Lebon).

<sup>224</sup> CAA de Nantes, 16 nov. 2012, *Commune de Combril Sainte-Marine (29)*, req. n°11NT02535

<sup>225</sup> CAA de Marseille, 9 fév. 2012, *Commune du Lavandou (83)*, req. n°10MA00304

<sup>226</sup> CAA de Nantes, 25 mars 2011, *Commune de la Trinité-sur-mer (56)*, req. n°10NT00154

<sup>227</sup> TA de Caen, 15 mars 2007, *CRILAN*, req. n°s 06-1600 et 06-1858 (Dr. Env., juin 2007, p. 155, note B. Busson), confirmé par CAA Nantes, 22 avril 2008, req. n°07NT01013

<b>Discontinuités</b>	« l'existence éventuelle d'une coupure physique entre le terrain en cause et les constructions avoisinantes »	(MEEDDAT , 2011)
	« les obstacles physiques qui peuvent séparer la parcelle concernée des constructions existantes »	Concl. d'Isabelle De Silva, BJDU, 5/2003, p. 94
	« l'existence de routes peut être un élément d'appréciation, mais il n'est pas déterminant selon le contexte »	CE, 10 nov 2004, <i>Mme Olivier-Delmas</i> , req. n°258768, note du Président Bonichot/ (Coulombié et Le Marchand, 2009)
<b>Distance</b>	« la proximité du bourg, d'un village ou d'un ensemble densifié »	Question n° 3738 (de M. Bachelet) et n° 5014 (de M. Colin), JO, Ass. Nat., 1993 / CE, 29.12.1993, <i>Le Gall</i> , req. n° 132481 (BJDU 1994 p. 16)/ (Garcia, 1997, pp. 11 à 14).
	« la proximité de la parcelle concernée avec les constructions existantes »	Concl. d'Isabelle De Silva, BJDU, 5/2003, p. 94
	« la plus ou moins grande proximité avec ces constructions existantes »	CE, 12 mai 1997, <i>Ifana</i> , req. n° 163352 / (MEEDDAT, 2010)
	« dans le voisinage immédiat »	(Garcia, 1997, pp. 11 à 14).
	« espace où les constructions et leurs terrains attenants sont limitrophes »	(DRE Aquitaine, 2007)
	« regarder s'il existe à proximité des bâtiments et en quelle quantité »	CE, 10 nov 2004, <i>Mme Olivier-Delmas</i> , req. n°258768, note du Président Bonichot
	« en continuité avec le reste de la ville ou du village »	(DRE Aquitaine, 2007)
<b>Densité</b>	« la densité des constructions »	(MEEDDAT , 2011)
	« densité significative »	CE, 27 sept. 2006, <i>Commune du Lavandou (83)</i> , req. n°275924
	« la densité de construction et des équipements au regard de la parcelle concernée et également dans l'ensemble du secteur »	Concl. d'Isabelle De Silva, BJDU, 5/2003, p. 94
	« la seule présence de constructions éparses, même à proximité de celle qui est envisagée, ne suffit pas à donner aux lieux la qualification d'espaces urbanisés »	CE, 10 nov 2004, <i>Mme Olivier-Delmas</i> , req. n°258768, note du Président Bonichot / (Coulombié et Le Marchand, 2009)
<b>Echelle</b>	« prendre en compte le secteur dans lequel est situé le terrain »	CE, 10 nov 2004, <i>Mme Olivier-Delmas</i> , req. n°258768, note du Président Bonichot
	« appréciée à l'échelle du voisinage immédiat du terrain en cause »	(MEEDDAT , 2011)
<b>Fonctionnement</b>	« l'absence d'autonomie par rapport à la zone urbanisée où le terrain est situé »	Question n° 3738 (de M. Bachelet) et n° 5014 (de M. Colin), JO, Ass. Nat., 1993 / CE, 29.12.1993, <i>Le Gall</i> , req. n° 132481 (BJDU 1994 p. 16)
<b>Morphologie</b>	« un ensemble aggloméré, un quartier »	(DRE Aquitaine, 2007)
<b>Nombre de construction</b>	« le nombre de constructions »	Question n° 3738 (de M. Bachelet) et n° 5014 (de M. Colin), JO, Ass. Nat., 1993 / CE, 29.12.1993, <i>Le Gall</i> , req. n° 132481 (BJDU 1994 p. 16)/ (Garcia, 1997, pp. 11 à 14).
	« l'existence d'un nombre suffisant de constructions voisines »	(Pitron, 2007)

	« l'existence de constructions sur un ou plusieurs côtés du terrain en cause »	CE 10 nov. 2004, <i>Commune de Penvénan</i> (22), req. n°258768 / (MEEDDAT, 2010) / (MEEDDAT, 2011)
<b>Réseaux</b>	« la desserte par des équipements »	Question n° 3738 (de M. Bachelet) et n° 5014 (de M. Colin), JO, Ass. Nat., 1993
	« l'existence d'équipements publics, voiries, réseaux rendant possible la construction sur le dit espace »	(DRE Aquitaine, 2007)
	« la desserte par des réseaux d'équipement »	CE, 29.12.1993, <i>Le Gall</i> , req. n° 132481 (BJDU 1994 p. 16) / (Garcia, 1997, pp. 11 à 14).
<b>Situation</b>	« la situation de la parcelle au sein de ce secteur »	Concl. d'Isabelle De Silva, BJDU, 5/2003, p. 94
	« examiner la situation du terrain dans cet ensemble »	CE, 10 nov 2004, <i>Mme Olivier-Delmas</i> , req. n°258768, note du Président Bonichot
	« la situation de ce terrain à l'intérieur de l'espace qui entoure la parcelle ou le terrain concerné »	(MEEDDAT, 2010)

### 3. Conséquences juridiques

Dans le cadre de la thèse, l'*espace urbanisé*, est évoqué à la fois dans la *bande des 100 mètres* et au-delà de cette bande littorale<sup>228</sup>, afin d'éclairer notamment les notions d'*agglomération* et de *village* pouvant se localiser de part et d'autre de cette limite. En effet, selon l'audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État de 2012, l'*espace urbanisé* est une « *notion commune à l'ensemble du territoire des communes littorales, et même bien au-delà* ». Une lecture croisée des différentes dispositions particulières au littoral est indispensable pour que les règles de constructibilité des *espaces urbanisés* dans la bande littorale soient correctement interprétées (CGEDD, 2012, p. 63).

« En dehors des **espaces urbanisés**, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée. [...] »

Figure 23 : Extrait de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme.

Une fois qu'une zone bâtie a été qualifiée d'*espace urbanisé*, cet espace pourra être densifié (CGEDD, 2012, p. 69) et notamment dans la *bande des 100 mètres*. En effet, selon l'article L146-4-III du code de l'urbanisme, les constructions ou installations peuvent être autorisées « dans » les *espaces urbanisés* au sein de la bande littorale de cent mètres (figure 23).

Selon l'article L146-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme, dans les *espaces urbanisés* il est possible de réaliser de manière générale des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, d'améliorer, d'étendre ou de reconstruire des constructions existantes.

<sup>228</sup> A titre d'exemples : l'article L146-2 du code de l'urbanisme (à propos de la détermination de la *capacité d'accueil*) ; l'article L146-4-III du code de l'urbanisme (relatif à la *bande des 100 mètres*) ; l'article L146-5 du code de l'urbanisme (concernant l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes) ; l'article L146-7 du code de l'urbanisme (à propos de la réalisation de nouvelles routes) ; ainsi que l'article 156-2 du code de l'urbanisme (concernant les dispositions particulières relatives au littoral dans les départements d'outre-mer et plus spécifiquement dans la *bande des 100 mètres*).

## C. L'agglomération et le village

### 1. Critères de définition en géographie

En géographie, les critères permettant d'apprécier un espace urbanisé peuvent également être utilisés pour apprécier les notions d'*agglomération* et de *village* (tableau 9). Par conséquent, un grand nombre de critères permettent d'apprécier ces deux notions, tels que la composition, la continuité du bâti, la densité, le mode de fonctionnement, les fonctions urbaines, les modes de vie des habitants, la morphologie, le milieu, le paysage, la population, les réseaux et la taille. Cinq principaux critères de spatialisation peuvent être utilisés pour les délimiter: la distance (appréciation de la continuité), le nombre de constructions, la densité, les discontinuités et l'échelle.

Le tableau 11 présente quelques exemples de critères permettant d'apprécier la notion de *village*.

Tableau 11 : Exemples de critères de définition du *village* selon des sources géographiques.

<b>Critères</b> (par ordre alphabétique)	<b>Précisions</b> (d'après des citations)	<b>Source</b>
<b>Composition</b>	« une agglomération de constructions »	(Antoni, 2009)
	« des maisons individuelles en périphérie »	(Merlin et Choay, 2010)
<b>Fonctionnement</b>	« une vie propre / une unité de vie collective »	(Antoni, 2009) ; (Merlin et Choay, 2010)
	« une autonomie »	(Antoni, 2009) ; (Merlin et Choay, 2010)
	« des aménités banales, liées au travail domestique et à la vie quotidienne de ses habitants »	(Antoni, 2009)
	« créées ex nihilo »	(George et Verger, 2009)
<b>Fonctions</b>	« des fonctions courantes (services quotidiens, de proximité) »	(Antoni, 2009); (Merlin et Choay, 2010)
	« pas de fonctions (plus ou moins) rares »	(Antoni, 2009)
<b>Milieu</b>	« rural »	(Antoni, 2009); (George et Verger, 2009)
<b>Population</b>	« un effectif de population inférieur à celui d'une ville »	(Antoni, 2009)
	« une proportion importante d'agriculteurs »	(George et Verger, 2009)
<b>Taille</b>	« de petits bourgs ou bourgades »	(Antoni, 2009)

### 2. Approche juridique

En droit, tous les *espaces urbanisés* ne peuvent pas être systématiquement qualifiés d'*agglomération* ou de *village*. Par contre, une *agglomération* et un *village* sont généralement

qualifiés d'*espace urbanisé*. Ce constat a été confirmé par le Conseil d'État dans un arrêt du 22 février 2008 <sup>229</sup> (fiche 5).

### **Une agglomération et un village sont des espaces urbanisés**

Dans cet arrêt, le Conseil d'État s'est prononcé pour la première fois sur la combinaison des dispositions du I et du III de l'article L146-4 du code de l'urbanisme et a estimé qu' : « *un espace urbanisé [...] appartient, par nature, à une agglomération ou un village existant* ». Selon Édouard Geffray, le raisonnement suivi par le juge du Conseil d'État a été de considérer que « *dès lors que le projet de construction est situé dans un « espace urbanisé », celui-ci est nécessairement d'une densité telle qu'il ne peut que relever d'une agglomération ou d'un village existant* » (Geffray, 2008, p. 93).

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CE, 22 février 2008, <i>Mme Bazarbachi</i>, req. n° 280189</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Excenevex (74) La parcelle est située au bord du Lac Léman.</p> <p><b>Qualification juridique :</b> "La construction projetée doit être considérée comme située <b>dans un espace urbanisé</b>" (TA de Grenoble, 2 mai 2001).</p> <p><b>Extrait de la CAA :</b> "si le terrain [...] peut être regardé comme situé dans un espace urbanisé constitué de quelques maisons implantées sur de grandes parcelles, ces différentes constructions caractéristiques d'un habitat de type pavillonnaire, ne forment ni une agglomération, ni un village"; "une construction ne peut être réalisée sur la bande littorale que si non seulement elle est située dans un espace urbanisé mais encore si elle est placée en continuité avec une agglomération et un village existant" (CAA de Lyon, 21 déc. 2004).</p> <p><b>Extrait du CE :</b> "Considérant qu'<b>un espace urbanisé</b> au sens des dispositions du III de l'article L. 146-4 précité <b>appartient, par nature, à une agglomération ou à un village existant</b> au sens du I du même article ; que, par suite, en estimant que la chose jugée attachée au jugement du 2 mai 2001 ne faisait pas obstacle à ce que le terrain d'assiette du projet soit regardé comme n'étant pas en continuité d'une agglomération ni d'un village existant, au sens du I de l'article L. 146-4, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que <i>Mme Bazarbachi</i> est fondée pour ce motif à en demander l'annulation [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)</p>	

Fiche 5 : CE, 22 février 2008, *Mme Bazarbachi*, req. n° 280189.

Cependant, cet arrêt n'ayant pas été confirmé par le juge administratif en Bretagne notamment, quelques réserves pourraient être émises à ce sujet. Dans le bande des 100 mètres, l'utilisation combinée des articles L146-4-I et L146-4-III du code de l'urbanisme pourrait entraîner des difficultés à implanter des constructions ou des installations nécessaires à des activités économiques ou à des services publics qui exigent la proximité immédiate de l'eau<sup>230</sup>. En effet, dès lors qu'elles constitueraient une urbanisation, elles seraient contraintes de respecter l'article L146-4-I du code de l'urbanisme et donc de respecter l'obligation de continuité avec les *agglomérations* et les *villages* existants (Prieur, 2005).

Bien que tous les *espaces urbanisés* ne puissent pas être systématiquement qualifiés d'*agglomération* ou de *village*, il a été considéré que les critères permettant d'apprécier un

<sup>229</sup> CE, 22 fév. 2008, *Mme Bazarbachi*, req. n° 280189 (mentionné dans les tables du Recueil Lebon ; JurisData n° 2008-073155 ; BJD 2008, n° 2, p. 89, concl. Y. Aguila ; AJDA 2008, p. 440).

<sup>230</sup> Depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, s'y ajoute également les « ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables ».

*espace urbanisé* peuvent aider à apprécier les notions d'*agglomération* et de *village* (tableau 10). En effet, le juge utilise souvent les critères de la densité et du nombre de constructions pour qualifier ou non un espace bâti d'*agglomération* ou de *village*. Selon la jurisprudence, une *agglomération* et un *village* disposent d'une densité « significative »<sup>231</sup> et d'un nombre important de constructions. Le juge utilise souvent des seuils variables pour distinguer une *agglomération* d'un *village* (nombre de constructions, distance entre les constructions, etc.).

Les tableaux 12 et 13 présentent des exemples de critères complémentaires pouvant être utilisés pour apprécier respectivement les notions d'*agglomération* et de *village*.

Tableau 12 : Exemples de critères de définition de l'*agglomération* selon la jurisprudence et la doctrine administrative.

<b>Critères</b> <i>(par ordre alphabétique)</i>	<b>Précisions</b> <i>(d'après des citations)</i>	<b>Source</b>
<b>Composition</b>	« un ensemble de maisons d'habitation »	(Lallement, 2006)
	« des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux »	(Lallement, 2006)
<b>Densité</b>	« une densité significative »	Jurisprudence
<b>Nombre de construction</b>	« un nombre important de constructions »	Jurisprudence
<b>Réseau</b>	« existence de voies d'accès internes »	Jurisprudence
<b>Taille</b>	« supérieure à celle du village ou du hameau »	(Lallement, 2006)

Tableau 13 : Exemples de critères de définition du *village* selon la jurisprudence et la doctrine administrative.

<b>Critères</b> <i>(par ordre alphabétique)</i>	<b>Précisions</b> <i>(d'après des citations)</i>	<b>Source</b>
<b>Composition</b>	« des habitations »	(MTETM et MEDD, 2006)
	« des services de proximité »	(MTETM et MEDD, 2006)
	« des équipements ou lieux collectifs »	(MTETM et MEDD, 2006) ; (Lallement, 2006)
	« une unité »	(MTETM et MEDD, 2006)
	« une continuité du bâti »	(MTETM et MEDD, 2006)
	« une organisation et une implantation spatiale le long des voies et des espaces publics »	(MTETM et MEDD, 2006)
<b>Densité</b>	« une densité significative »	Jurisprudence
<b>Fonctionnement</b>	« une vie propre »	(MTETM et MEDD, 2006), Juge administratif
<b>Nombre de construction</b>	« nombre de constructions »	Jurisprudence

<sup>231</sup> CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou* (83), req. n°275924 (publié aux tables du Lebon).

<b>Organisation spatiale des constructions</b>	« la présence d'un noyau traditionnel »	(MTETM et MEDD, 2006)
	« le conditionnement du parcellaire agricole »	(MTETM et MEDD, 2006)
	« le rôle du relief »	(MTETM et MEDD, 2006)
<b>Taille</b>	« plus importante qu'un hameau »	(Lallement, 2006)

En complément des critères de la densité et du nombre de constructions, d'autres critères sont parfois utilisés pour différencier le *village* d'une *agglomération* ou d'un hameau. Par exemple, le *village* peut disposer d'une certaine unité (organisation spatiale le long des voies et des espaces publics), d'une vie propre, la présence de bâti ancien, d'un lieu de mémoire, d'un lieu de culte, d'équipements collectifs et de services de proximité (administratifs, culturels ou commerciaux), rappelant les fonctions urbaines courantes.

De même, bien que n'étant pas spécifiquement cité parmi les sources juridiques, les fonctions urbaines sont également prises en compte par le juge pour apprécier les notions d'*agglomération* et de *village*. D'une part, l'*agglomération* peut disposer à la fois de fonctions courantes et de fonctions spécifiques en raison de sa taille. En effet, l'*agglomération* peut être composée à la fois d'un ensemble de maisons d'habitation, d'une (de) zone(s) d'activités, d'équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux et d'autres type de bâtiments et d'équipements qui ne caractérisent habituellement pas un bourg ou un *village* (Lallement, 2006).

### Exemple d'une agglomération disposant de fonctions urbaines courantes

La CAA de Nantes a considéré en 2010 qu'une cinquantaine de constructions à usage d'habitation individuelle, industriel ou commercial existant constitue une *agglomération* au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

Référence : CAA Nantes, 04 mai 2010, req. n°09NT01343

Localisation : Commune de Belz (56)

Lieu-dit Les quatre chemins

Qualifications juridiques :

Le lieu-dit a les caractéristiques d'une **agglomération** au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

Extrait :

" [...] le lotissement projeté 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** ; que, dans ces conditions, le projet en litige constitue une extension de l'urbanisation **en continuité avec une agglomération existante**, au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...] "



Photo n°1 : Vue vers le centre du lieu-dit Les quatre chemins (2012)



Photo n°2 : Vue du projet (2012)

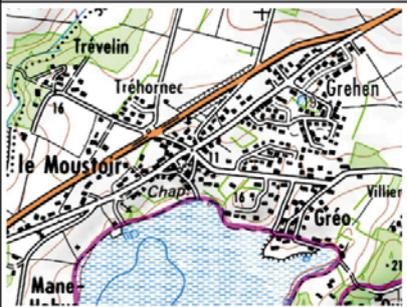
Fiche 6 : CAA Nantes, 04 mai 2010, *Commune de Belz* (56), req. n°09NT01343.

De plus, les fonctions spécifiques (ou rares) sont généralement propres aux (grandes) villes et aux *agglomérations* (Antoni, 2009), car ces dernières disposent habituellement d'une gamme de commerces et de services plus complète que dans les petites villes ou les *villages*. On y retrouve par exemple : des magasins spécialisés, des grandes surfaces commerciales situées à la périphérie, des centres directionnels (sièges sociaux) en centre-ville, une grande école, un laboratoire hautement spécialisé, etc. (Merlin et Choay, 2010, p. 20 et Baud et *al.*, 2008, p. 568).

D'autre part, le *village* peut disposer de fonctions courantes, telles que les fonctions résidentielles, commerciales et religieuses. En effet, selon la jurisprudence et la doctrine administrative, le *village* se compose principalement d'habitations, de services de proximité (administratifs, culturels ou commerciaux), de lieux de culte et d'équipements ou lieux collectifs (Lallement, 2006 ; MTETM et MEDD, 2006).

### Exemple d'un village présentant des fonctions urbaines courantes

La CAA de Nantes, à l'occasion de deux arrêts, a considéré que le lieu-dit du Moustoir qui dispose d'une chapelle et de constructions constitutives du patrimoine architectural breton peut être regardé comme un *village*. Une étude de terrain a permis d'identifier des services de proximité au sein de ce lieu-dit (notamment un commerce).

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA Nantes, 20 novembre 2007, req. n°07NT02526 et CAA de Nantes, 8 avril 2008, req. n°07NT02525</p> <p><b>Localisation :</b> Commune d'Arradon (56) - lieu-dit Le Moustoir</p> <p><b>Qualification juridique :</b> Le lieu-dit peut être qualifié de <b>village</b> au sens de la loi Littoral.</p> <p><b>Extrait de la décision de la CAA de Nantes du 20 novembre 2007 :</b> "le village "du Moustoir", où se situe le terrain d'assiette du projet autorisé, comporte une <b>chapelle</b> du XVIIème siècle et des <b>constructions constitutives du patrimoine architectural breton</b> qui sont, soit <b>regroupées</b> autour de ce monument historique, soit disséminées au sein de l'espace urbanisé [...]"</p> <p><b>Extrait de la décision de la CAA Nantes du 8 avril 2008 :</b> "le projet litigieux prévoit la réalisation de trois petits bâtiments R+1 constituant un ensemble de dix logements de type "individuels groupés", d'une SHON de 820,90 m<sup>2</sup>, sur plusieurs parcelles réunies d'une superficie totale de 3 838 m<sup>2</sup> situées <b>dans la partie urbanisée du village</b> de Moustoir [...]"</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="646 745 932 958">  <p>Photo n°1 : Vue vers le centre du village (2012)</p> </div> <div data-bbox="1043 745 1270 958">  <p>Photo n°2 : Vue vers la chapelle du village (2012)</p> </div> </div>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	

Fiche 7 : CAA Nantes, 20 nov. 2007, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02526 et CAA de Nantes, 8 avril 2008, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02525.

Les avis semblent toutefois partagés sur l'obligation de fonctionnement de ces services de proximité pour qualifier un espace bâti de *village*. Selon la circulaire du 14 mars 2006, les équipements ou lieux collectifs (administratifs, culturels ou commerciaux) ne doivent pas nécessairement être encore en service<sup>232</sup> pour qualifier un *village* (Lallement, 2006). Cette position n'a toutefois pas été partagée par le juge en 2011 qui a estimé dans une affaire que le lieu-dit considéré (regroupant une vingtaine de constructions et desservi par les réseaux publics) ne pouvait pas être regardé comme un *village*, bien que des commerces ou des services y avaient autrefois existés<sup>233</sup>. De même, selon la plaquette d'information destinée aux élus (Lallement, 2006, p. 2), pour qu'un espace bâti soit qualifié de *village*, ses services de proximités doivent être en activité tout au long de l'année (MTETM et MEDD, 2006), ce qui « *exclut des secteurs où des commerces peuvent exister, mais ne fonctionnent que durant la saison touristique* » (DREAL Bretagne, 2013, p. 24) et les lieux-dits ne disposant plus de ces équipements ou lieux collectifs.

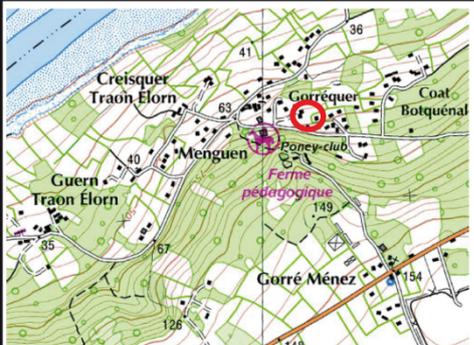
Par ailleurs, il a été constaté que le critère des fonctions urbaines, bien qu'utilisé indirectement par le juge, n'est toutefois pas considéré comme le critère le plus important par ce dernier. En effet, un espace bâti disposant de fonctions urbaines n'est pas systématiquement

<sup>232</sup> Cette position a été partagée par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer lors d'une question au Sénat (question n° 07848, JO du 12/03/2009, p. 606, réponse au JO du 27/08/2009, p. 2046) qui a rappelé que « *les villages, petites agglomérations rurales, sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris 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* ».

<sup>233</sup> CAA de Nantes, 20 mai 2011, *Commune de Réville* (50), req. n°10NT00685.

qualifié d'*agglomération* ou de *village*. Par exemple, un lotissement<sup>234</sup> n'a pas été qualifié d'*agglomération*<sup>235</sup>, malgré sa fonction résidentielle. Il en va de même pour un important centre de vacances<sup>236</sup> et un terrain de camping comportant plusieurs constructions<sup>237</sup>, bien qu'ils disposent d'une fonction récréative et de loisir (Bordereau et Braud, 2009, pp. 115-116). De même, comme le souligne le « référentiel Loi littoral » de la DREAL de Bretagne, la présence isolée d'un artisan, d'une chapelle, d'un commerce isolé par exemple est insuffisant pour qualifier un espace bâti de *village* (DREAL Bretagne, 2013, p. 24). Par exemple, la CAA de Nantes a considéré « *que la seule circonstance qu'un secteur comporte une chapelle implantée [...] en périphérie, et ouverte très occasionnellement, ne suffit pas à le faire regarder comme un village* »<sup>238</sup>.

À travers ces exemples de critères, on peut apercevoir que le juge utilise régulièrement des critères issus d'approches géographiques pour qualifier les *agglomérations* et les *villages* (fiche 8).

Prise en compte de la configuration des lieux pour qualifier un espace bâti.	
<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 1er fév. 2013, req. n°11NT02182</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Loperhet (29)</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> Le secteur constitue une <b>zone d'urbanisation diffuse</b> et n'est donc pas assimilé à une agglomération ou à un village.</p> <p><b>Extrait :</b> " [...] le terrain [...], situé en périphérie est du secteur de Gorrequer, Traon et Elorn est éloigné du centre du bourg de Loperhet ; que si cette parcelle est proche d'un ensemble de près de 70 maisons d'habitation, réparties cependant sur une superficie de 25 ha, cet ensemble, certes desservi par le service de transport scolaire, est entouré de zones naturelles et agricoles, et ne s'étend pas sans interruption jusqu'au bourg de la commune de Loperhet, dont il est également séparé par la route départementale 29 ; qu'ainsi, le secteur de Gorrequer-Traon-Elorn constitue, eu égard à la <b>configuration des lieux</b>, à son <b>environnement</b> et à <b>l'implantation des constructions</b>, une zone d'urbanisation diffuse ; que ni l'existence d'une place publique, même dotée d'une boîte postale, ni le fonctionnement d'un centre permanent d'initiation à l'environnement proposant des activités périscolaires et des activités équestres ne permettent de regarder ce secteur de Gorrequer comme une agglomération ou un village existants au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	

Fiche 8 : CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> fév. 2013, *Commune de Loperhet (29)*, req. n°11NT02182.

<sup>234</sup> CE, 3 juill. 1996, *SCI Mandelieu Maure Vieil*, req. n°137623 et CAA de Nantes, 25 mars 2003, *Commune de Crozon (29)*, req. n°01NT2005.

<sup>235</sup> Au sens de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme.

<sup>236</sup> CAA de Marseille, 2 juill. 1998, *M. Ferre*, req. n°97MA0027.

<sup>237</sup> CAA de Marseille, 8 mars 2001, *Simoni*, req. n°98MA00413.

<sup>238</sup> CAA de Nantes, 4 mars 2011, *Commune de Pleubian (22)*, req. n°09NT0225.

En 2012, un stage a été proposé afin de tester différentes méthodes permettant de définir la notion de *village* au sens de la loi Littoral sur une commune finistérienne (Plougastel-Daoulas). Au cours de ce stage, effectué par Adeline Vimont (Master 1 EGEL, IUEM/UBO) de mars à juin 2012, des études cartographiques et de terrain ont été réalisées afin d'apprécier des critères de géographie et de qualifier les espaces bâtis de cette commune. Ce stage a permis de mettre en évidence que l'interprétation de la notion de *village* n'est pas évidente, notamment en Bretagne, en raison de la grande variété de configurations spatiales existantes (présence de plusieurs petits groupements d'habitation ; de secteurs urbanisés composés d'un nombre important de constructions, d'une faible densité et ne disposant pas de fonctions urbaines ; de « grands » hameaux ; de « grands » lotissements ; de petits lieux-dits avec plusieurs fonctions urbaines, proches du centre-ville ; etc.). L'appréciation de la densité en milieu rural soulève souvent des difficultés car les constructions sont relativement diffuses. Ce constat a permis de conclure qu'il est donc nécessaire d'adapter le choix des critères de définition en fonction des caractéristiques locales (Vimont, 2012).

### 3. Conséquences juridiques

« L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les **agglomérations** et **villages** existants, soit en *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement*.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, 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 compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Les dispositions du premier alinéa 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. »

Figure 24 : Extrait de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme.

Une fois qu'un espace bâti a été qualifié d'*agglomération* ou de *village*, les mêmes règles de droit lui seront appliquées en vertu de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme. En effet, selon cet article, l'extension de l'urbanisation<sup>239</sup> ne peut s'effectuer qu'en « continuité » avec l'*agglomération* ou le *village* existant. Selon le « référentiel Loi littoral » de la DREAL de Bretagne, la notion de continuité de l'urbanisation est « *relativement difficile à appréhender car la doctrine administrative n'apporte pas d'élément permettant de déterminer à partir de quand un projet ne se situe plus en continuité d'une agglomération ou d'un village existant* » (DREAL Bretagne, 2013). Cette notion a été

définie au fil des contentieux par la jurisprudence. Elle vise majoritairement à regrouper les extensions urbaines autour de pôles et préférentiellement en arrière des *agglomérations* et des *villages* existants par rapport à la mer (DRE et Préfecture de la région Bretagne, 2007). Le juge administratif apprécie régulièrement la notion de continuité à l'aide du critère de la distance (la proximité avec un tissu urbanisé dense) et parfois celui des discontinuités (l'absence d'éléments de séparation, physiques ou paysagers, entre le projet et les espaces urbanisés : route, chemin, accident de relief, dénivelé important, rivière, espace agricole ou naturel) (Herviaux et Bizet, 2014).

<sup>239</sup> L'extension de l'urbanisation est parfois symbolisée sous la forme d'une « tâche d'huile » (Paulet, 2009 ; DREAL, *et al.*, 2011), c'est-à-dire qu'elle peut s'opérer de manière concentrique autour de l'enveloppe du bâti existant.

D'autre part, dans l'enveloppe du bâti (d'une *agglomération* ou d'un *village*), il est également possible de densifier à l'intérieur des « *dents creuses* »<sup>240</sup> (Bécet, 2002). Cependant, un projet de construction situé à l'intérieur de l'enveloppe du bâti peut également être considéré comme une extension, si la hauteur des constructions envisagées est disproportionnée par rapport à celles avoisinantes. Dans ces conditions, le projet s'apparentera à une extension (« verticale ») de l'urbanisation et non à une densification.

Par ailleurs, une distinction doit être opérée entre une « extension de l'urbanisation » et une simple « opération de construction ». Après des hésitations, le Conseil d'État l'a finalement établi en 2005 dans un arrêt de principe (fiche 9).

---

<sup>240</sup> Ce terme se retrouve par exemple dans l'arrêt de la CAA de Nantes, du 16 déc. 2011, *M. et Mme X c/ le conseil de la communauté urbaine Nantes Métropole*, req n°10NT01022. Dans cet arrêt, les dents creuses sont assimilées à des « *espaces interstitiels* ».

## Le projet en cause ne constitue pas une extension de l'urbanisation.

Dans cet arrêt, la jurisprudence appréhende la notion d'extension de l'urbanisation en prenant en compte les caractéristiques de l'opération projetée et du quartier. Elle considère 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 II de l'article L146-4 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 ; 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* ».

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p>Référence : CE, 7 février 2005, req. n°264315</p> <p>Localisation : Commune de Menton (06)</p> <p>Qualification juridique :</p> <p>La réalisation d'un immeuble collectif n'avait <b>pas le caractère d'une extension de l'urbanisation</b> dans cette affaire. Selon le juge, la réalisation d'un immeuble collectif de 3 à 5 étages, comportant 41 logements, sur quatre parcelles réunies d'une superficie totale inférieure à 4 000 m<sup>2</sup> située dans la partie urbanisée de la commune, construit par décrochages successifs à l'arrière d'une villa de caractère réhabilitée et entouré de deux immeubles de 7 étages n'a pas le caractère d'une extension de l'urbanisation.</p> <p>Extrait :</p> <p>" [...] 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 <b>extension de l'urbanisation</b> au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme que si elle conduit à <b>étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques</b> ou si elle <b>modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier</b>, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions ; qu'en revanche la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une <b>simple opération de construction</b> ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi [...] ".</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	

Fiche 9 : CE, 7 fév. 2005, *Soleil d'Or*, req. n°264315.

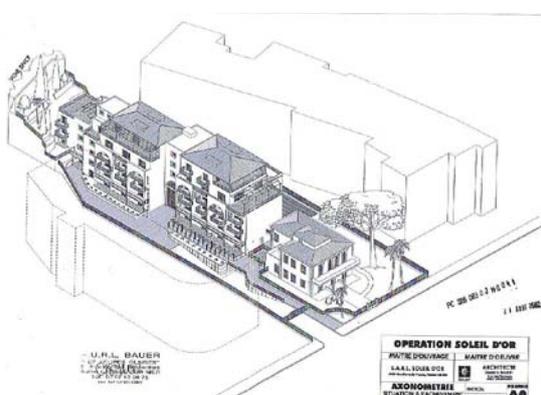


Figure 25 : Illustration du projet « Opération Soleil d'Or » (extrait du permis de construire).

Par conséquent, lorsqu'une opération de construction a pour effet de modifier fondamentalement les caractéristiques d'un quartier, en autorisant par exemple d'importants immeubles collectifs dans un secteur pavillonnaire, ou en organisant sur une friche urbaine une opération d'aménagement dont la densité est nettement supérieure à celle du quartier environnant, cette opération doit être assimilée à une extension d'urbanisation (Lallement, 2006). L'article L146-4 du code de l'urbanisme ne fait donc pas obstacle aux « opérations de rénovation des quartiers, de réhabilitation de l'habitat ou à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes »<sup>241</sup> dans les espaces urbanisés (CGDD, 2011, (b), p. 58). Par la suite, le principe retenu dans l'arrêt « Soleil d'Or » (présenté dans la fiche 10) fut repris par la circulaire relative à l'application de la loi Littoral du 14 mars 2006<sup>242</sup> ainsi que dans de nombreux arrêts. Par exemple, il a été jugé que la construction de trois immeubles de 8, 7 et 2 étages ne constitue pas une extension de l'urbanisation dès lors que le terrain d'assiette du projet, situé au centre de l'agglomération, est entouré par des immeubles de 7 et 10 étages<sup>243</sup>. En 2008, le juge estima sur la commune d'Arradon (56) qu'un projet de construction de trois petits bâtiments constituant un ensemble de dix logements de type « individuels groupés » situé dans la partie urbanisée du village de Moustoir et entouré de constructions ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation. Le juge a considéré dans cette affaire que, eu égard à sa faible importance, ce projet ne conduit pas à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation d'un quartier périphérique, ni à augmenter sensiblement la densité des constructions, dès lors que le COS (de 0,21) est comparable à celui des constructions environnantes<sup>244</sup> (fiche 10).

---

<sup>241</sup> En vertu de l'article L146-2 du code de l'urbanisme.

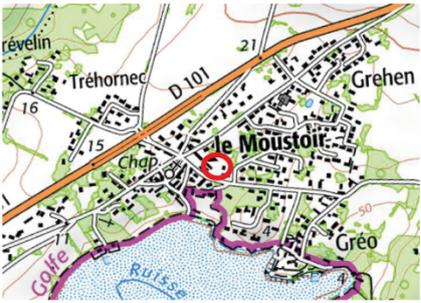
<sup>242</sup> En effet, selon cette circulaire, la notion d'extension ne s'apprécie pas de la même manière selon « qu'il s'agit d'étendre l'urbanisation au delà du tissu urbain actuel ou d'édifier des constructions à l'intérieur d'une ville ou d'un village » (Lallement, 2006). Elle précise que l'extension de l'urbanisation peut se manifester au travers de trois situations distinctes. D'abord, une extension existe lorsque une zone urbaine ou une zone à urbaniser d'un PLU est située en dehors de la partie actuellement urbanisée de la commune, quelle que soit l'importance de cette zone. Ensuite, le classement en zone urbaine ou en zone à urbaniser d'un PLU d'un vaste espace encore vierge situé le long du rivage constitue également une extension d'urbanisation, même si cette zone est entourée de zones urbanisées. Enfin, lorsque des constructions nouvelles sont implantées en dehors de la partie actuellement urbanisée d'une commune non dotée d'un PLU (ou d'une carte communale) constitue une extension d'urbanisation, quelle que soit l'importance de ces constructions (Lallement, 2006).

<sup>243</sup> CAA de Nantes, 29 nov. 2005, *MD'Humière c/ Commune de La Baule* (44), req. n° 04NT01210.

<sup>244</sup> CAA de Nantes, 8 avril 2008, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02525.

## Un projet ne constituant pas une extension de l'urbanisation

Le projet ci-dessous a été accepté, car, d'une part, il est de faible importance et, d'autre part, il ne conduit pas à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation du quartier périphérique, ni à augmenter sensiblement la densité des constructions. Le projet ne constitue pas une extension et son caractère limité n'a donc pas été jugé.

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 8 avril 2008, req. n°07NT02525</p> <p><b>Localisation :</b> Commune d'Arradon (56)</p> <p><b>Qualification juridique :</b> Le projet n'a pas le caractère d'une extension de l'urbanisation. Le juge n'a donc pas apprécié si elle était limitée.</p> <p><b>Extrait :</b> " [...] le projet litigieux prévoit la réalisation de trois petits bâtiments R+1 constituant un ensemble de dix logements de type "individuels groupés", d'une SHON de 820,90 m<sup>2</sup>, sur plusieurs parcelles réunies d'une superficie totale de 3 838 m<sup>2</sup> situées dans la partie urbanisée du village de Moustoir [...] ; que le terrain d'assiette du projet est entouré de constructions ; que l'opération litigieuse, eu égard à sa <b>faible importance, ne peut être regardée comme conduisant à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation d'un quartier périphérique, ni à augmenter sensiblement la densité des constructions</b>, dès lors que le COS, de 0,21, est comparable à celui des constructions environnantes ; que, dès lors, le projet litigieux n'a <b>pas le caractère d'une extension de l'urbanisation</b> au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...] ".</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	 <p>Photo n°1 et 2 : Vues vers les constructions réalisées suite au projet (2012)</p>

Fiche 10 : CAA de Nantes, 8 avril 2008, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02525.

Plus récemment, le juge a estimé que l'édification d'une construction nouvelle d'une surface hors œuvre nette (SHON) de 272 m<sup>2</sup>, sur un terrain déjà construit dans un quartier urbanisé proche du rivage, ne constitue pas une extension de l'urbanisation, car il ne modifie pas de manière importante les caractéristiques du quartier et n'augmente pas sensiblement la densité des constructions<sup>245</sup>. Toutefois, le juge a considéré que la construction d'une maison d'habitation en périphérie d'un *espace urbanisé* dont il étend le périmètre constitue une extension de l'urbanisation<sup>246</sup>. Il en va de même pour des travaux d'extension d'une maison d'habitation ayant pour effet de porter la SHON de 64 à 297 m<sup>2</sup><sup>247</sup> (Prieur, 2005). Un grand nombre de configurations sont donc possibles (figure 26).

<sup>245</sup> CAA de Nantes, 7 déc. 2012, *Commune de Saint-Malo* (35), req. n°11NT02526.

<sup>246</sup> TA de Rennes, 4 mai 2005, *Anicette Jacopin*, req. n° 041148 (AJDA, 3 oct. 2005, p. 1856, obs. R. Leost).

<sup>247</sup> CAA de Nantes, 28 mars 2006, *Commune de Plouharnel* (56), req. n° 05NT00824.

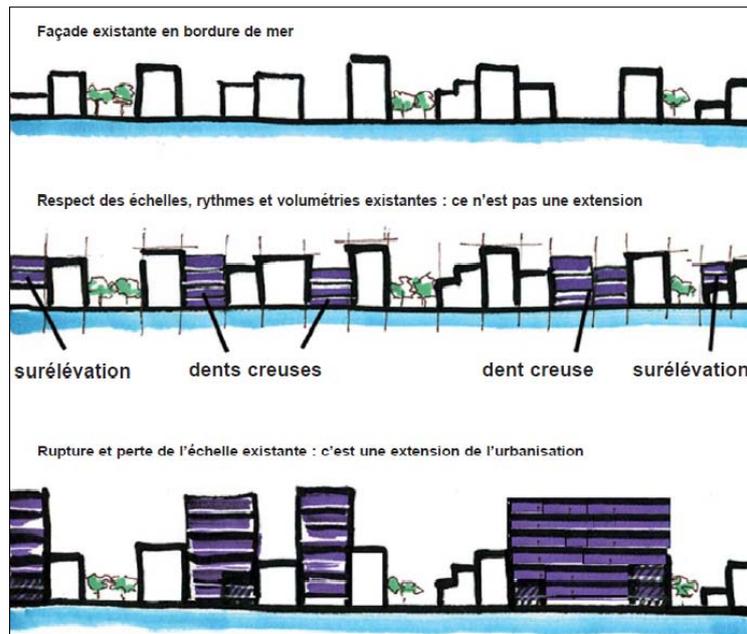


Figure 26 : Représentation schématique de la notion d'extension de l'urbanisation au sens de la loi Littoral (source : MTETM et MEDD, 2006, p. 18).

Suite à l'arrêt « Soleil d'Or » (fiche 9), deux décisions ont permis d'affiner la notion d'extension de l'urbanisation. En novembre 2005, la CAA de Nantes a pris en compte trois critères pour apprécier cette notion : la localisation du terrain d'assiette du projet, sa superficie et la taille des constructions avoisinantes. Le juge a considéré que l'opération projetée<sup>248</sup> « ne saurait être regardée, eu égard aux caractéristiques du bâti dans ce secteur aggloméré où elle ne saurait sensiblement influencer sur la densité et le caractère des constructions, comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions [...] du II de l'article L146-4 du code de l'urbanisme »<sup>249</sup>. En mars 2007, le Conseil d'État a précisé qu'il convient d'examiner si le projet élargit le périmètre urbanisé ou conduit à une densification sensible des constructions pour l'application de l'article L 146-4-II du code de l'urbanisme<sup>250</sup>. Ainsi, d'après ces deux décisions, un projet situé dans un *espace urbanisé* peut être qualifié d'extension de l'urbanisation, lorsqu'il étend les frontières de cet espace, ou bien lorsqu'il a pour effet d'entraîner une augmentation sensible de la densité des constructions (Prieur, 2005). Cette position a été confirmée par la suite. Par exemple, il a été jugé, qu'un projet de constructions de deux maisons d'habitation au centre d'un *espace urbanisé* comportant une dizaine de maisons d'habitation ne constitue pas une extension de l'urbanisation<sup>251</sup>. De même, dans un arrêt<sup>252</sup> récent, il a été jugé qu'une construction envisagée, qui se situe dans un secteur composé de nombreuses constructions, ne constitue pas une extension de l'urbanisation, car elle ne conduit pas à étendre ou à renforcer de manière

<sup>248</sup> Cette opération consiste en la réalisation d'un ensemble de trois immeubles à usage d'habitation, de commerces et de bureaux, de respectivement 8, 7 et 2 étages, regroupant 76 appartements et dont la SHON totale s'élève à 6 208 m<sup>2</sup>.

<sup>249</sup> CAA de Nantes, 29 nov. 2005, *Commune de La Baule* (44), req. n°04NT01210 .

<sup>250</sup> CE, 12 mars 2007, *Commune de Lancieux* (22), req. n° 280326 (BJDU 1/2007, p. 50, concl. C. Landais).

<sup>251</sup> TA de Rennes, 4 mai 2005, *Assoc. pour l'application de la loi littoral dans le pays d'Auray*, req. n°043782 et 0043789 ; dans le même sens, TA de Rennes, 4 mai 2005, *Anicette Jacopin*, req. n° 041151 (AJDA 3 oct. 2005, p. 1856, observations Raymond Leost).

<sup>252</sup> CAA de Nantes, 29 juin 2010, *Commune de Palais* (56), req. n°09NT01139.

significative l'urbanisation de ce secteur, ni à augmenter sensiblement la densité des constructions.

On peut toutefois s'interroger si la simple construction d'une maison d'habitation à l'intérieur d'un hameau peut être considérée ou non comme une extension si elle n'augmente pas de manière significative de la densité des constructions déjà présentes. Selon la circulaire du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral, le PLU peut autoriser l'édification de quelques constructions, à l'intérieur d'un hameau, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau (Lallement, 2006, p. 5 de l'annexe). Cette position a toutefois été infirmée par le ministre de l'Équipement qui a précisé en 2005 que la loi Littoral ne « *permet pas d'agrandir les hameaux existants* »<sup>253</sup>, par la jurisprudence<sup>254</sup> ainsi que par le « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne (DREAL Bretagne, 2013) qui considère que l'extension de l'urbanisation est interdite à l'extérieur des hameaux ou de constructions éparses<sup>255</sup>. De même, de nombreux documents d'urbanisme n'ont pas suivi la position de la circulaire précitée (par exemple, le SCoT du Pays de Rennes<sup>256</sup> et le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire<sup>257</sup>).

Par ailleurs, comme l'a souligné le « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne, l'approche retenue par le Conseil d'État dans l'arrêt Soleil d'Or (qui concerne plutôt les quartiers urbains dans les *espaces proches du rivage*) ne répond pas aux problématiques relatives à l'extension de l'urbanisation dans la majorité des parties urbanisées des communes littorales, notamment en Bretagne (DREAL Bretagne, 2013, p. 10). En effet, dans les espaces urbanisés de manière diffuse (en milieu rural notamment) la notion de densification par comblement de dents creuses ne semble pas pertinente, car toute construction nouvelle correspond à de l'extension de l'urbanisation (Herviaux et Bizet, 2014). En se fondant sur la jurisprudence spécifique à l'article L146-4-I, et notamment à l'arrêt du Conseil d'État du 27 juillet 2009<sup>258</sup> (fiche 11), le référentiel considère que « *toute urbanisation se situant en limite externe ou en dehors d'une partie actuellement urbanisée d'une commune littorale (agglomération, village, secteur pouvant être densifié, hameau) constitue une extension. À l'inverse, une construction située à l'intérieur d'une partie actuellement urbanisée d'une commune littorale ne constitue pas une extension d'urbanisation, mais une densification* » (DREAL Bretagne, 213, p. 10).

---

<sup>253</sup> Réponse à la question n°49985 (JO du 16/08/2005, p. 7902).

<sup>254</sup> CE, 27 juill. 2009, *Commune du Bono* (56), req. n°306946.

<sup>255</sup> CE, 28 mars 2006, *Commune de Saint-Cast-le-Guildo* (22), req. n° 05NT00959 et CE, 14 mai 2008, *Commune de Pont-l'Abbé* (29), req. n°293378.

<sup>256</sup> DOG du SCoT du Pays de Rennes, approuvé le 18 décembre 2007, 62 p.

<sup>257</sup> Document d'orientations générales (DOG) du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, du 29 mars 2007, 37 p.

<sup>258</sup> CE, 27 juill. 2009, *Commune du Bono* (56), req. 306946.

## La construction projetée constitue une extension de l'urbanisation

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CE, 27 juillet 2009, req. n°306946</p> <p><b>Localisation :</b> Commune du Bono (56) - lieu-dit Men Guen</p> <p><b>Qualification juridique :</b> La construction projetée constitue une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrit pas en continuité avec une agglomération ou un village existant.</p> <p><b>Extrait :</b> " le terrain d'assiette de la construction, d'une SHOB de 192 m<sup>2</sup>, [...] est situé à l'extrémité du hameau existant de Men Guen ; que ce hameau, constitué de <b>neufs maisons d'habitation</b> dispersées, ainsi que les hameaux voisins [...], qui regroupent respectivement quatre et quinze maisons d'habitation, ne constituent <b>ni une agglomération, ni un village</b> ; que ces hameaux sont séparés de l'agglomération [...] par des espaces agricoles ou naturels dépourvus de toute construction ; que, par suite, en jugeant [...] que la construction projetée constituait <b>une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrivait pas en continuité avec une agglomération ou un village existant</b> et que le projet litigieux, portant sur une seule maison d'habitation, ne constituait <b>pas une extension de l'urbanisation sous la forme d'un hameau nouveau intégré à l'environnement</b>, au sens des dispositions précitées, la cour n'a entaché son arrêt ni de contradiction de motifs ni d'erreur de droit ni de dénaturation des faits de l'espèce [...]".</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Photos n°1 et 2</p> <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	 <p>Photo n°1 : Vue vers le nord du hameau de Men Guen</p>  <p>Photo n°2 : Vue vers le sud du hameau de Men Guen</p>

Fiche 11 : CE, 27 juill. 2009, *Commune du Bono* (56), req. n°306946

Enfin, les extensions de l'urbanisation peuvent prendre plusieurs formes : une maison d'habitation<sup>259</sup>, un bâtiment abritant une centrale thermique<sup>260</sup>, un bâtiment nécessaire à une exploitation agricole<sup>261</sup>, un bâtiment à usage de bureaux<sup>262</sup>, une station d'épuration (comportant des bâtiments développant plus de 360 m<sup>2</sup> de SHON)<sup>263</sup>, etc. Il a également été jugé qu'une aire de stationnement pour une centaine de véhicules, compte tenu de son revêtement, des locaux techniques et des équipements d'assainissement<sup>264</sup> peut être qualifiée d'extension de l'urbanisation (Prieur, 2005). Toutefois, certains équipements techniques de faible dimension ne sont généralement pas qualifiés d'extension de l'urbanisation. C'est le cas, par exemple, d'une station de pompage<sup>265</sup> ou bien d'une station d'épuration d'eaux usées ne comportant que des bassins de lagunage.

### D. Les espaces urbanisés ne pouvant pas être qualifiés d'agglomération et de village (les hameaux, les secteurs urbanisés, etc.)

Hormis les *agglomérations* et les *villages*, d'autres espaces peuvent également être identifiés comme des *espaces urbanisés* (CGEDD, 2012, p. 69) au sens de la loi Littoral, tels que

<sup>259</sup> CAA de Nantes, 28 fév. 2006, *Commune de Crozon* (29), req. n° 05NT00425.

<sup>260</sup> CE, 12 oct. 1993, avis de la section des travaux publics, *Études et Documents du Conseil d'État*, 1993, p. 382.

<sup>261</sup> CE, 15 oct. 1999, *Commune de Logonna-Daoulas*, (29) req. n°198578.

<sup>262</sup> CAA de Marseille, 12 janv. 2006, *Monsieur Cau*, req. n° 03MA02238.

<sup>263</sup> TA de Rennes, 3 nov. 2005, *M Roullier et Assoc. pour la sauvegarde et la protection de l'environnement*, req. n° 0403338 (AJDA 27 mars 2006, p. 672, concl. D. Remy), confirmé par la CAA de Nantes, 27 juill. 2007, *SIVOM de Combrit*, req. n° 06NT00017.

<sup>264</sup> CAA de Nantes, 29 sept. 2006, *Assoc. les amis du pays entre Mes et Vilaine*, req. n° 05NT01025.

<sup>265</sup> CE, 14 oct. 1991, *Syndicat intercommunal à vocation multiple du plateau de Valensole*, req. n° 109208.

les hameaux et les « secteurs urbanisés » (au sens du « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne).

Selon la circulaire du 14 mars 2006, un hameau correspond à regroupement de constructions ou « *un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum), pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du bourg ou du village* » et se caractérise par une taille relativement modeste. « *La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée* » (Lallement, 2006, pp. 4-5 de l'annexe 1). De plus, selon ladite circulaire, « *la loi Littoral opère une distinction entre les hameaux et des bâtiments isolés implantés de façon anarchique (mitage)* » (Lallement, 2006, p. 5 de l'annexe). Dans un arrêt<sup>266</sup> du 3 avril 2014, le Conseil d'État s'est prononcé sur la définition du hameau nouveau intégré à l'environnement. Selon cette juridiction, les éléments constitutifs de ce type d'hameau sont : « *une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales* ». Cet arrêt précise également que les documents graphiques des PLU peuvent contenir des zones destinées, à accueillir un hameau nouveau. Ainsi, il ne saurait y avoir d'extension de l'urbanisation en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement si, au préalable, les auteurs d'un document d'urbanisme n'ont pas pris un tel parti.

En 2012, la mission de l'audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État a estimé qu'un hameau pourrait être considéré comme un *espace urbanisé* en fonction des critères pris en compte (sa taille, sa configuration spatiale, etc.) et des spécificités locales (CGEDD, 2012, p. 69). Cependant, cette considération n'a pas été confirmée par la jurisprudence. En effet, les juridictions administratives n'ont pas clairement établies si un hameau peut être assimilé à un *espace urbanisé*. À titre d'exemple, dans un arrêt du 04 mai 2006<sup>267</sup>, la CAA de Marseille a estimé que la seule présence de quelques constructions implantées de façon diffuse à proximité de la parcelle en cause ne forme pas un hameau et ne suffit pas à caractériser un *espace urbanisé*. De plus, lorsque le terme « hameau » est employé dans les arrêts, sa signification peut parfois porter à confusion. Les juges utilisent parfois l'appellation de « hameau » pour identifier un lieu-dit. Ces « hameaux » ne sont donc pas nécessairement entendus au sens de la loi Littoral.

Selon la doctrine administrative, le fait d'édifier une ou plusieurs construction(s) à l'intérieur d'un hameau ne constitue pas une extension de l'urbanisation. Les hameaux peuvent donc être densifiés (Lallement, 2006, DREAL Bretagne, 2013). Selon la jurisprudence, les hameaux s'apprécient à travers un critère de densité. Toutefois, ce critère leur est généralement défavorable, ce qui rend leur urbanisation souvent impossible dans les communes littorales (Herviaux et Bizet, 2014) (fiche 12).

---

<sup>266</sup> CE, 3 avril 2014, *Commune de Bonifacio* (2A), req. n°360902.

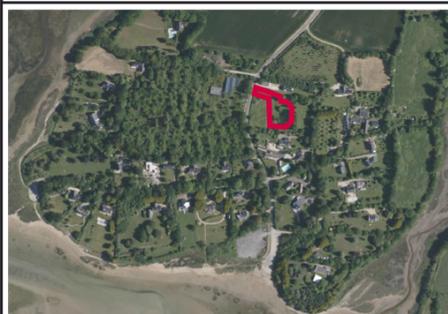
<sup>267</sup> CAA de Marseille, 04 mai 2006, *Commune de Bonifacio* (2A), req. n°04MA01292.

## Exemple d'un lieu-dit ne pouvant pas être densifié bien qu'il s'apparente à un hameau

### Localisation cartographique



### Localisation photographique



### Référence :

CAA Nantes, 30 avril 2014, req. n°13NT03503

**Localisation :** Commune de Fouesnant (29) - lieu-dit "Lanrivoal"

### Qualification juridique :

Le terrain est compris dans une zone caractérisée par un habitat diffus et non dans d'un hameau d'une quarantaine de constructions.

### Extrait :

" [...] le terrain d'assiette du projet de construction autorisé par l'arrêté litigieux, se situe à environ six kilomètres du centre-bourg de Fouesnant, à la périphérie des lieux-dits " Lanrivoal " et " Kermaout " ; qu'il s'insère à **l'intérieur d'une zone essentiellement naturelle** caractérisée par un **habitat diffus** d'une **vingtaine de constructions** disséminées de part et d'autre de la route dite " Hent Nod Gwen " ; que, par suite, alors même que ce terrain jouxterait quelques parcelles bâties, le moyen tiré de ce que l'arrêté en cause et la décision de rejet du recours gracieux du préfet **méconnaissent les dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme** parait, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions en litige ; [...] la commune de Fouesnant, qui ne saurait utilement invoquer la circulaire du 14 mars 2006, dépourvue de caractère réglementaire, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a fait droit à la demande de suspension présentée par le préfet du Finistère [...]"

Fiche 12 : CAA de Nantes, 30 avril 2013, *Commune de Fouesnant (29)*, req. n°13NT03503.

Dans cet arrêt, le juge a estimé que le lieu-dit concerné se caractérise par un habitat diffus et que, par conséquent, il ne peut pas être densifié. L'appréciation de cet espace bâti peut toutefois s'avérer discutable, car il pourrait également correspondre à un *espace urbanisé* (tel un hameau) au vu du nombre de constructions (une quarantaine) et de sa structuration (les routes constituent ici des éléments d'organisation). Dans ces conditions, la construction projetée ne serait donc pas constitutive d'une extension de l'urbanisation mais d'une densification (notamment en vertu de la jurisprudence « Soleil d'or »<sup>268</sup>).

Le rapport sénatorial du 21 janvier 2014 relatif à la loi Littoral propose d'autoriser le comblement des dents creuses dans les hameaux existants (notamment situés dans les parties rétro-littorales des communes littorales), en maintenant l'interdiction d'une extension en continuité de leur urbanisation afin de préserver l'efficacité du dispositif anti-mitage. Il précise à ce sujet que « *l'emprise au sol de l'enveloppe du bâti a vocation à rester rigoureusement identique :*

- *le comblement des dents creuses n'ouvre pas droit ultérieurement à une extension de l'urbanisation, dans le cas où la tentation de requalifier ensuite le hameau en village ou agglomération pourrait exister ;*

- *la densification doit également respecter des critères de proportionnalité, afin que ces dents creuses ne servent pas de prétexte à l'installation de bâtiments volumineux ;*

<sup>268</sup> CE, 7 fév. 2005, *Société Soleil d'Or*, req. n° 264315 : possibilité d'implanter des constructions nouvelles dans un espace urbanisé à condition que le périmètre de cet espace ne soit pas étendu et que les futurs projets n'entraînent pas une densification significative des constructions.

- cette possibilité n'est pas ouverte aux hameaux situés dans les espaces proches du rivage » (Herviaux et Bizet, 2014, p. 24).

En outre, les « secteurs urbanisés » au sens du « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne précité pourraient également être qualifiés d'*espaces urbanisés* au sens de l'article L1464-III du code de l'urbanisme en fonction des appréciations locales. En effet, selon ce référentiel, cette notion désigne des secteurs, composés d'un ensemble de constructions, qui sont « plus grands que les hameaux mais qui ne peuvent être qualifiés de villages ou d'agglomérations en l'absence d'équipements publics ou de commerces (lotissements, regroupements de hameaux...) » (DREAL Bretagne, 2013, p. 14) et disposent de fonctions urbaines. Les secteurs urbanisés disposent des mêmes conséquences juridiques que les hameaux. Ils ne peuvent pas être étendus mais seulement densifiés à l'intérieur du périmètre bâti (c'est-à-dire dans les « dent creuse ») (MEEDDM, 2011b, pp. 14 et 15).

Pour synthétiser, en fonction de leur qualification juridique, les espaces bâtis peuvent être :

- densifiables et extensibles (dans le cas des *agglomérations* et des *villages*) ;
- densifiables et non extensibles (dans le cas des hameaux, des « secteurs urbanisés », etc.) ;
- ou non densifiables et non extensibles (dans le cas du mitage, etc.).

La figure 27 illustre les différentes situations possibles et leurs conséquences juridiques.

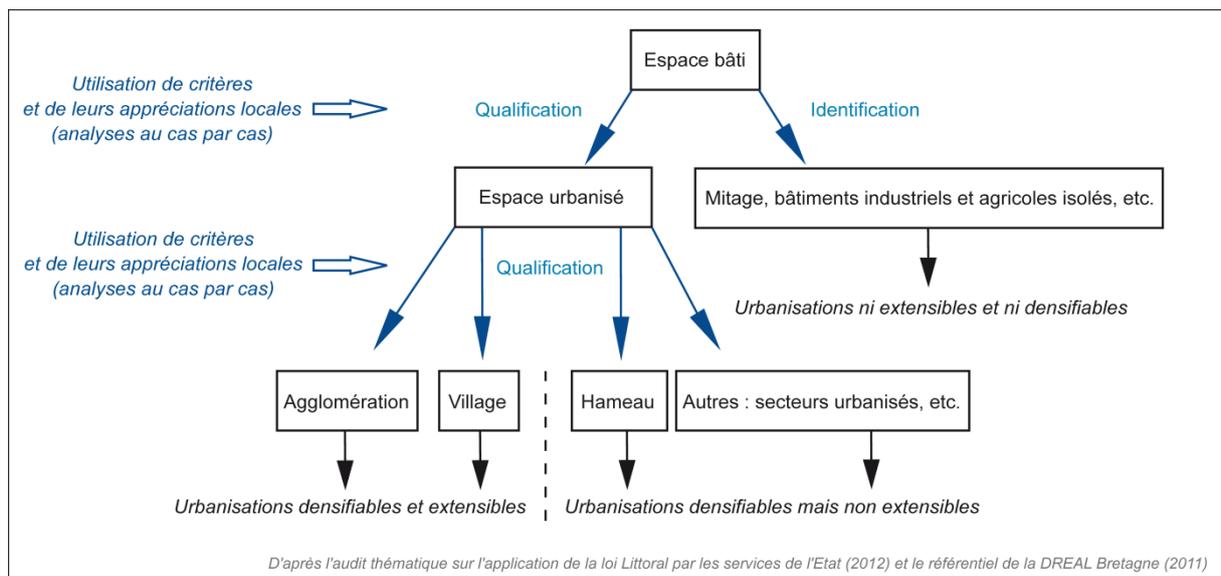


Figure 27 : « Catégories » d'espaces bâtis et leurs règles de droit correspondantes.

## II. Les notions faisant référence à des espaces non bâtis

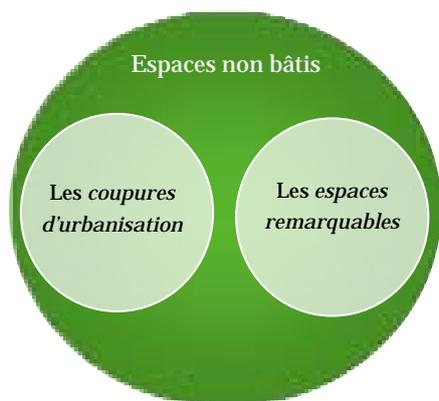


Figure 28 : Schématisation des notions de la loi Littoral relatives aux espaces non bâtis.

Les *espaces remarquables* et les *coupures d'urbanisation* font partie des espaces non bâtis. Ces deux espaces bénéficient de protections spécifiques en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et/ou agricoles et des paysages qui les composent.

### A. Les coupures d'urbanisation

#### 1. Critères de géographie

Les *coupures d'urbanisation* se composent généralement d'un ensemble homogène, formé de parcelles demeurées pour la plupart d'entre elles à l'état naturel. Parmi les critères de géographie sélectionnés dans le chapitre II, quatre d'entre eux permettent de qualifier une *coupure d'urbanisation* : le type de milieu naturel, le paysage, les discontinuités (limites/frontières) et l'échelle. Trois peuvent être utiles pour délimiter spatialement cette notion : les discontinuités, la distance et l'échelle.

L'instauration des *coupures d'urbanisation* a un triple objectif. En premier lieu, elle permet d'éviter la formation d'un front bâti continu le long du rivage en raison du regroupement de zones urbanisées, concourant à une banalisation des paysages par le comblement des espaces interstitiels. En deuxième lieu, elle contribue à une pérennisation des espaces de respiration entre les zones urbanisées. Et en troisième lieu, elle maintient une relation entre ces paysages terrestres et la mer (DGUHC, 2006).

Le maintien de *coupures d'urbanisation* dans les communes littorales a de nombreux intérêts. Tout d'abord, elles favorisent une structuration du tissu urbain. Ensuite, elles peuvent remplir des fonctions récréatives, de loisirs ou bien contribuer au maintien et au développement d'activités agricoles. Enfin, les *coupures d'urbanisation* contribuent « aux équilibres écologiques de la biodiversité et permettent le maintien d'un paysage naturel caractéristique » (DGUHC, 2006). La délimitation des *coupures d'urbanisation* participe également à la mise en place des trames<sup>269</sup> vertes et bleues, qui ont été instaurées par les lois Grenelle I et II jouant le rôle de corridors écologiques<sup>270</sup>. Selon l'article L371-1 du code de l'environnement, ces trames participent

<sup>269</sup> En géographie, la « trame verte » correspond à un « réseau hiérarchisé d'espaces naturels plantés, reliés entre eux par des cheminements bordés d'arbres pour les piétons et les cyclistes » (Merlin et Choay, 2010).

<sup>270</sup> La délimitation de corridors écologiques, constitués d'espaces naturels ou semi-naturels et de formations végétales linéaires ou ponctuelles, va permettre de relier des espaces protégés ainsi que des espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité.

« à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ».

## 2. Approche juridique

« Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une **coupure d'urbanisation**. »

Figure 29 : Extrait de l'article L146-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme.

Selon l'article L146-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme, des *coupures d'urbanisation* doivent être prévues dans les documents d'urbanisme. Cette règle avait déjà été posée par la circulaire du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs<sup>271</sup> ainsi que par la directive d'Ornano du 25 août 1979<sup>272</sup> qui prescrivait de ménager entre les zones urbanisées des zones naturelles ou agricoles suffisamment vastes. Cet article n'impose toutefois pas que tous les espaces naturels de la commune littorale soient qualifiés de *coupures d'urbanisation* et délimités comme tel dans les documents d'urbanisme. Elles doivent être en nombre suffisant et choisies en fonction de leur superficie et de leur situation<sup>273</sup> (Caldéraro, 2005, p. 395).

En droit, plusieurs critères ont été évoqués pour caractériser *une coupure d'urbanisation*. Parmi ceux-ci, on peut citer par exemple : sa composition (espace naturel ou agricole ; espace non urbanisés ou aménagés<sup>274</sup> ; ensemble homogène<sup>275</sup>), sa taille (sur une partie significative du territoire<sup>276</sup>), sa largeur (suffisamment large<sup>277</sup>), le relief (plateau, vallée, falaise, etc.), l'échelle, la configuration des lieux et les caractéristiques de l'urbanisation du secteur considéré.

La notion de *coupures d'urbanisation* peut poser des problèmes d'interprétation notamment concernant la possibilité d'y inclure des maisons d'habitation ou bien des bâtiments agricoles par exemple. Au vue des débats parlementaires et des dernières jurisprudences à ce sujet, leur présence ne semble pas être un frein à la qualification d'*une coupure d'urbanisation*. En effet, comme l'a souligné le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, dans une réponse écrite à l'assemblée nationale : « la notion de coupures d'urbanisation pose parfois des problèmes d'interprétation, notamment dans des régions comme la Bretagne où les installations agricoles ont traditionnellement été implantées au milieu des exploitations et non dans les bourgs et villages existants. La présence de constructions d'origine agricole et de quelques constructions d'habitation correspondant à un mitage de l'espace ne supprime pas le caractère éventuel de coupures d'urbanisation de cet espace »<sup>278</sup>. Ce point de vue a également été partagé par la Cour administrative d'appel de Bordeaux (fiche 13).

<sup>271</sup> Instruction du 4 août 1976, concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs (JO du 6 août 1976, p. 4758).

<sup>272</sup> Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral (JO du 26 août 1979, p. 2098).

<sup>273</sup> TA de Grenoble, 30 nov. 1994, *Depraz et autres*, req. n° 941947 et TA de Rennes, 9 mars 1994, req. n°902127.

<sup>274</sup> CE 1 oct. 1997, *Association pour la sauvegarde du site de Portmain*, req. n°173184.

<sup>275</sup> CAA Nantes, 8 avril 2008, *Commune de Larmor Baden* (56), req. n°07NT02807.

<sup>276</sup> CE, 21 sept. 1992, *Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille Ville et Antibes Est*, req. n°110165 ; CE 25 nov. 1998, *Commune de Grimaud* (83), req. n°168029.

<sup>277</sup> CE 19 oct. 1988, *Commune de Fouesnant* (29), req. n°81535 ; TA Nice 4 mars 1999, req. n°942050 et 942074.

<sup>278</sup> Question n° 49984 (JO, 02 nov. 2004, p. 8582), répondu le 09 août 2005 (JO, p. 7745).

## Une coupure d'urbanisation pouvant comporter un très faible nombre de constructions

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Bordeaux, 11 mai 2010, req. n°09BX00819</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Saint-Jean-de-Luz (64)</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> La zone présente le caractère d'une <b>coupure d'urbanisation</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> " [...] la parcelle [...] se situe en zone Ncu du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Jean-de-Luz, définie comme une zone de richesses naturelles à protéger, notamment en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette zone, proche du littoral, délimitée au nord et au sud par deux zones urbanisées, et à l'est par l'autoroute A 63, <b>présente un aspect naturel</b> ; que, <b>nonobstant l'implantation d'un très faible nombre de constructions, elle présente bien le caractère d'une coupure d'urbanisation</b> au sens de l'article L. 146-2 précité du code de l'urbanisme [...]".</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2008)</p>	

Fiche 13 : CAA de Bordeaux, 11 mai 2010, SARL Loyseau de Mauleon, req. n°09BX00819.

De même, certains équipements peuvent y être présents. Par exemple, les structures d'accueil légères ainsi que des zones de loisirs ou de pratique sportive<sup>279</sup> sont autorisées, à condition que les aménagements n'entraînent pas une imperméabilisation importante des sols et une artificialisation conséquente des milieux (Prieur, 2005). De même, les équipements liés à la gestion de l'espace (c'est-à-dire nécessaires à l'exploitation des voiries et réseaux) peuvent y être implantés dans la mesure où ceux-ci ne sont pas de nature à compromettre la protection de la zone<sup>280</sup> (Coulombié et Le Marchand, 2009). Il en va de même pour les équipements sanitaires mobiles.

Les SCoT peuvent déterminer les vocations des *coupures d'urbanisation* (agricoles, naturelles, récréatives, etc.) ainsi que leurs modalités de gestion. Compte tenu de la fragilité de ces espaces et dans l'objectif de les pérenniser, un traitement spécifique des « fins de coupures », c'est-à-dire à chaque extrémité, peut être proposé en lien avec leur(s) vocation(s) affichée(s).

<sup>279</sup> CE, 6 avril 1992, *Assoc. des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, req. n°104454 et 113210 (AJDA 1992, p. 761, note Jacquot).

<sup>280</sup> CE, 1<sup>er</sup> oct. 1997, *Commune de Pornic* (44), req. n°173184.

### 3. Conséquences juridiques

Lorsqu'une *coupure d'urbanisation* a été délimitée par les autorités communales compétentes, le zonage, qui lui est attribué, la « *présERVE* » de toute opération de construction. Ainsi, au sein des *coupures d'urbanisation*, aucune urbanisation nouvelle ne peut y être autorisée<sup>281</sup>.

## **B. Les espaces remarquables**

### 1. Critères de géographie

La notion d'*espaces remarquables* se situe dans l'article L146-6 du code de l'urbanisme. Cet article ne prend pas seulement en compte des « espaces », mais d'autres concepts de géographie : des « sites », des « paysages » et des « milieux ». En effet, il porte sur « *les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et sur les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ».

Plusieurs concepts et critères de géographie peuvent donc contribuer à définir cette notion : l'espace, le site, le paysage ; le milieu, l'échelle, voire même la topographie et les discontinuités. Parmi ces concepts et ces critères, trois d'entre eux peuvent être utilisés pour délimiter spatialement cette notion : le type de milieu (présence d'espaces protégés), les discontinuités et l'échelle.

L'appréciation et la délimitation de cette notion implique des compétences et des connaissances scientifiques avérées. La présence d'inventaires scientifiques (ZNIEFF, ZICO, ENS, etc.) et de protections particulières (sites classés, réserves naturelles, réseau Natura 2000, etc.) peuvent guider les acteurs dans l'interprétation et la délimitation de cette notion en fonction de leurs projets de territoire (et des partis d'aménagement retenus : vers une protection et une préservation des espaces naturels existants, vers une extension de l'urbanisation, etc.). Une réflexion nécessite donc d'être menée au sein de chaque territoire sur la « remarquabilité » de leurs espaces naturels (analyse des logiques écosystémiques, de la sensibilité des milieux, de leur originalité, etc.).

### 2. Approche juridique

En vertu de l'article L146-6 du code de l'urbanisme (décret n°89-694 du 20 septembre 1989), les *espaces remarquables* doivent répondre à deux conditions simultanément. D'une part, ils doivent appartenir à la liste des espaces mentionnés à l'article R146-1 du code de l'urbanisme. On y retrouve par exemple : les dunes, les landes côtières, les plages, les falaises, les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer, les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les tourbières, les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, les parties naturelles des sites inscrits ou classés, les formations géologiques, les récifs coralliens, etc. D'autre part, ces espaces doivent être des sites ou paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, être nécessaire au maintien des équilibres biologiques ou bien présenter un intérêt écologique.

---

<sup>281</sup> CE, 2 déc. 1991, Chambre Départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes, req. n°95067 et CE, 29 mars 1993, Commune d'Argelès-sur-Mer (66), req. n°128204.

Aucun critère de définition n'est spécifié sur cette notion dans la loi Littoral. Selon la jurisprudence, des argumentaires peuvent toutefois permettre de justifier la délimitation des *espaces remarquables* selon les intérêts en jeu : écologique<sup>282</sup>, paysager<sup>283</sup>, botanique<sup>284</sup> (floristique), faunistique (mammalogique, avifaunistique, ornithologique, ichtologique, arénicole, etc.), conchylicole, phycologique, géologique (géomorphologique, archéologique, etc.), etc. Une analyse paysagère par exemple offre l'avantage de mettre en relief les spécificités du littoral et de faire état de relations avec la mer quand elles existent. Ces argumentaires peuvent également faire état de leurs caractéristiques géographiques (des types de milieu, être nécessaires au maintien des équilibres biologiques par exemple) et des spécificités de leur fonctionnement.

### 3. Conséquences juridiques

« Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les **espaces** terrestres et marins, sites et paysages **remarquables** ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. [...] ».

Les espaces naturels qualifiés d'espaces terrestres et marins, remarquables et caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral et nécessaires aux équilibres écologiques littoraux doivent être préservés en vertu de l'article L146-6 du code de l'urbanisme<sup>285</sup>. Cette obligation entraîne une réglementation très stricte interdisant toute urbanisation dans ces espaces (Bécet, 2002), peu importe sa distance par rapport au rivage<sup>286</sup>. Cette « *interdiction de principe* »<sup>287</sup> se justifie par leur fragilité intrinsèque (Bécet, 2002).

Figure 30 : Extrait de l'article L146-6 du code de l'urbanisme.

Cependant, le juge n'applique pas systématiquement cette disposition avec fermeté, car le terme « préserver » offre plusieurs potentialités qui lui laissent ainsi une certaine marge de manœuvre, notamment dans le cas d'affaires plus délicates. Parfois, dans un « *souci de réalisme* », le juge tient compte dans ces cas-là de la « *corrélation entre la nature de l'espace à préserver compte tenu de toutes les caractéristiques et le niveau de préservation* » (Bécet, 2002, pp. 110 et 112). Par exemple, le 24 octobre 1995, la CAA de Lyon<sup>288</sup> a annulé un permis de construire en raison de l'importance du projet autorisé qui nuisait gravement au paysage à préserver, et non pour une atteinte au principe d'inconstructibilité posée par l'article L146-6 du

<sup>282</sup> L'existence d'inventaires scientifiques (type ZICO, ZNIEFF, ENS, etc.) peuvent attester de l'intérêt écologique (CAA Nantes, 13 nov. 2007, *Association Manche Nature*, req. n°07NT00076).

<sup>283</sup> Il a été jugé par exemple que la seule qualité paysagère peut suffire (CAA Bordeaux, 30 déc. 1997, *Commune de Biscarosse* (40), req. n°95BX00861 ; CAA Marseille, 17 juin 2008, *Commune de Cap d'Ail* (06), req. n°05MA01212). De même, la présence d'espèces, présentant un intérêt patrimonial, rares ou protégées, contribue à établir l'intérêt écologique de cet espace.

<sup>284</sup> Il a été jugé que la présence d'espèces végétales protégées ainsi que d'espèces communes mais caractéristiques peut même suffire à qualifier un espace de remarquable (CAA Marseille 12 mars 2007, *Commune de Roquebrune-sur-Argens* (83), req. n°03MA00406).

<sup>285</sup> Les dispositions relatives aux *espaces remarquables* et caractéristiques sont codifiées aux articles L 146-6, R 146-1 et R 146-2 du code de l'urbanisme. L'article L146-6 précité est un article innovant car il représente le cumul de plusieurs dispositions réglementaires et notamment de la circulaire n°89-56 du 10 octobre 1989 qui est venue interprétée ces dispositions et le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989. L'article R 146-2 a fait l'objet de plusieurs modifications. Dans sa version actuelle, il est issu du décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux *espaces remarquables* du littoral et modifiant le code de l'urbanisme (Hostiou, 2005).

<sup>286</sup> CAA de Marseille, 6 oct. 2005, *Commune Cavalaire-sur-Mer* (83), req. n°03MA00682 (RJE, 2007, p. 123).

<sup>287</sup> CAA de Lyon, 7 déc. 1994, *Commune de Rayol-Canadel et SNC Empain-Graham*, req. n°93LY00545.

<sup>288</sup> CAA de Lyon, 24 oct. 1995, *Société Rest AG*, req. n°94LY00913 (Droit de l'environnement, fév. 1996, p. 10).

code de l'urbanisme. Dans cette affaire, bien que l'espace considéré forme « *un ensemble suffisamment vaste pour être regardé comme un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral méditerranéen au sens des dispositions précitées de l'article L146-6 du code de l'urbanisme* »<sup>289</sup>, l'atteinte à la préservation du paysage a prévalu à la recherche de qualification d'*espace remarquable* au sens de la loi Littoral.

Par la suite, à plusieurs reprises<sup>290</sup>, il est arrivé que le juge ait privilégié cette approche sans nécessairement rechercher si l'espace naturel peut être qualifié de remarquable. Deux cas de figure peuvent être distingués. D'un côté, lorsque des espaces semblent « *moins intéressants pour diverses raisons* », le juge estime que « *la simple compatibilité avec les objectifs législatifs autorise quelques libertés avec le principe d'interdiction* ». D'un autre côté, lorsque des espaces sont « *particulièrement fragiles* », le juge entend qu'ils soient protégés efficacement et exige souvent un rapport de « *conformité* »<sup>291</sup> aux prescriptions de l'article L146-6 du code de l'urbanisme (Bécet, 2002, p. 112). Jean-Marie Bécet souligne qu'une appréciation des *espaces remarquables*, entièrement régie par le principe d'inconstructibilité, devrait prévaloir à toute reconnaissance de l'applicabilité de l'article L146-6 du code de l'urbanisme et donc à toutes les différentes compositions possibles de la notion de préservation. Cette approche permet d'éviter d'établir des degrés dans la protection des *espaces remarquables* (Bécet, 2002, p. 112).

En outre, certaines dérogations ont été prévues par le législateur à ce principe d'interdiction de construire dans les *espaces remarquables*. Ces dérogations restent toutefois « *très limitées* », malgré qu'elles aient été étendues à plusieurs reprises (Bordereaux et Braud, 2009). Dans les *espaces remarquables*, seuls des aménagements légers et des travaux sont prévus mais sous certaines conditions. En effet, selon l'article L146-6 du code de l'urbanisme, des aménagements légers peuvent y être implantés, à condition qu'ils soient « *nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public* », ou, selon l'article R146-2 du code de l'urbanisme, « *à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux* ». De plus, selon le dernier article précité, des travaux peuvent y être réalisés, s'ils ont pour « *objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux* ». La jurisprudence administrative considère que la liste des aménagements légers susmentionnée prévue dans cet article est limitative<sup>292</sup> (Priour, 2007). Trois catégories d'aménagements légers peuvent être distinguées. La première catégorie se compose des aménagements qui sont nécessaires à la gestion des *espaces remarquables* ou à leur ouverture au public. Dans cette catégorie sont autorisés les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité (tels que les sanitaires et les postes de secours) lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public. Les cheminements piétonniers et cyclables, les sentes équestres qui ne sont pas cimentés ou bitumés peuvent être également autorisés. Il en va de

---

<sup>289</sup> CAA de Lyon, 24 oct. 1995, *Société Rest AG*, req. n°94LY00913 (Droit de l'environnement, fév. 1996, p. 10).

<sup>290</sup> CE, 29 nov. 1996, *Société de développement du Dramont-Agay et société Dramont-Aménagement*, req. n°129241 (BJDU, 2/97, p. 74).

<sup>291</sup> CE, 29 juill. 1998, *Syndicat intercommunal du Golf de l'Adour*, req. nos 158543 et 160965.

<sup>292</sup> CE, 20 oct. 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat (06)*, req. n°151282 (BJDU 5/1995, p. 365) ; CE, 27 juin 2005, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, req. n°256668 (BJDU 4/2005, p. 238) et CE, 30 déc. 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc*, req. n°102023.

même pour les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible. La seconde catégorie d'aménagements légers concerne les activités économiques. Les bâtiments et les installations qui leurs sont nécessaires peuvent faire l'objet d'une extension limitée et les bâtiments existants d'une réfection. Toute forme d'hébergement est proscrite. Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 m<sup>2</sup> de surface de plancher sont autorisés, à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes. De même, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, sont également autorisés, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques. La troisième catégorie vise les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L341-1 et L341-2 du code de l'environnement.

Tout aménagement qui ne serait pas un aménagement léger au sens de l'article R146-2 du code de l'urbanisme est illégal, quand bien même une recherche d'intégration à l'environnement ou pour en éviter les risques éventuels pour le milieu à protéger aurait été prévue<sup>293</sup> (Bécet, 2002, p. 108).

Enfin, les travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces et milieux sont également autorisés dans les *espaces remarquables* et caractéristiques. Cette catégorie de travaux est strictement appréciée par la jurisprudence (Prieur, 2007).

En 2011, un stage a été proposé afin de tester des méthodes cartographiques permettant de délimiter les notions d'*espaces remarquables* et de *coupures d'urbanisation* sur plusieurs communes littorales (Guissény, Trégunc, Nevez, Concarneau et Melgven) et une intercommunalité bretonnes (la communauté de communes de Concarneau Cornouaille). Au cours de ce stage, réalisé par Margaux Pinel (Master 1 EGEL, IUEM/UBO) d'avril à juillet 2011, des cartes comparatives ont été réalisées en utilisant plusieurs jeux de données : le cadastre, le zonage du PLU, les photographies aériennes, des données relatives à l'occupation du sol, les zones de protections réglementaires, etc. Parallèlement, des études de terrain ont été effectuées afin de réaliser des entretiens et d'approfondir les méthodes cartographiques. Les résultats obtenus ont permis de constater que la délimitation de ces deux notions n'est pas évidente sur le terrain en raison de la grande variété des configurations, de l'inaccessibilité de certains sites et pour les *espaces remarquables* de l'importance de disposer de connaissances scientifiques pointues (en botanique notamment). L'utilisation de photographies aériennes et de données scientifiques (inventaires et protections réglementaires) peut s'avérer utile pour délimiter ces deux notions sur des cartes. En raison de la grande hétérogénéité des parcelles en termes de superficie, l'utilisation du cadastre ne semble pas toujours conforme avec la réalité du terrain (bien que l'échelle soit appropriée). En conclusion, cinq types de données semblent adaptés à cette délimitation : les photographies aériennes (BD ORTHO, Orthophotographies littorales, etc.), les zones de protections réglementaires (Natura 2000, les réserves naturelles, etc.), les inventaires (ZNIEFF, ZICO, etc.), l'occupation du sol (BD TOPO, BD CARTO de l'IGN, IPLI, etc.), le zonage des

---

<sup>293</sup> CAA de Nantes, 24 nov. 1994, *M. Jacob* (BJDU, 2/95, concl. H. Isaïa).

documents d'urbanisme (projets de territoire) et dans une moindre mesure le cadastre (cadastre de la DGI, BD Parcellaire de l'IGN) (Pinel, 211).

### III. Les notions faisant référence à des espaces mixtes

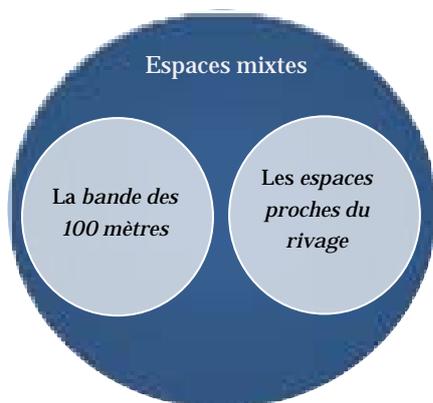


Figure 31 : Schématisation des notions de la loi Littoral relatives aux espaces mixtes.

Parmi les sept notions sélectionnées, deux d'entre elles contiennent à la fois des espaces bâtis et des espaces non bâtis : la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*. Ces deux notions se composent d'espaces mixtes, car leurs délimitations se basent notamment sur un critère de distance par rapport à la limite haute du rivage de la mer. À l'intérieur de ces espaces des conséquences juridiques plus ou moins contraignantes sont imposées par la loi Littoral.

#### A. La bande des 100 mètres

##### 1. Critères de géographie

La délimitation de la *bande des 100 mètres* dépend d'une distance, mesurée à partir de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs (désignés à l'article 2 de la loi Littoral). Cette largeur de 100 mètres est une distance minimum. Elle peut être étendue pour des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes. La délimitation de la *bande des 100 mètres* requière d'être effectuée avec précision sur des cartes en raison des conséquences juridiques importantes qu'elle va engendrer sur le terrain. Par conséquent, des critères de géographie nécessitent d'être pris en compte pour délimiter cette bande littorale : la distance, les milieux (et leur sensibilité), le relief et l'échelle.

Cette faculté d'élargissement doit être perçue comme un moyen permettant de prévenir des risques naturels (de submersion marine, d'érosion, etc.). La délimitation de la bande littorale nécessite donc de faire l'objet d'une réflexion lors de l'élaboration des PLU. Toutefois, dans la pratique ces phénomènes sont rarement anticipés et les droits à construire situés immédiatement à l'arrière de la bande littorale sont fragilisés. L'utilisation d'un plan de prévention des risques (PPR) permet juridiquement d'imposer ce recul (Herviaux et Bizet, 2014).

##### 2. Conséquences juridiques

Étant donnée que la *bande des 100 mètres* est la zone la plus soumise aux pressions (foncières, touristiques, etc.) et aux aléas liés à la mobilité du trait de côte, il est devenu nécessaire de la préserver. Cette volonté, clairement affichée dans la loi Littoral, avait également été exposée dans d'autres textes juridiques et notamment au sein de l'instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs. Parmi les trois grandes orientations qui avaient été proposées, l'une d'entre elles précisait à ce sujet que l'urbanisation linéaire du bord de mer devait être évitée (Gélard, 2004). Par la suite, la directive d'aménagement

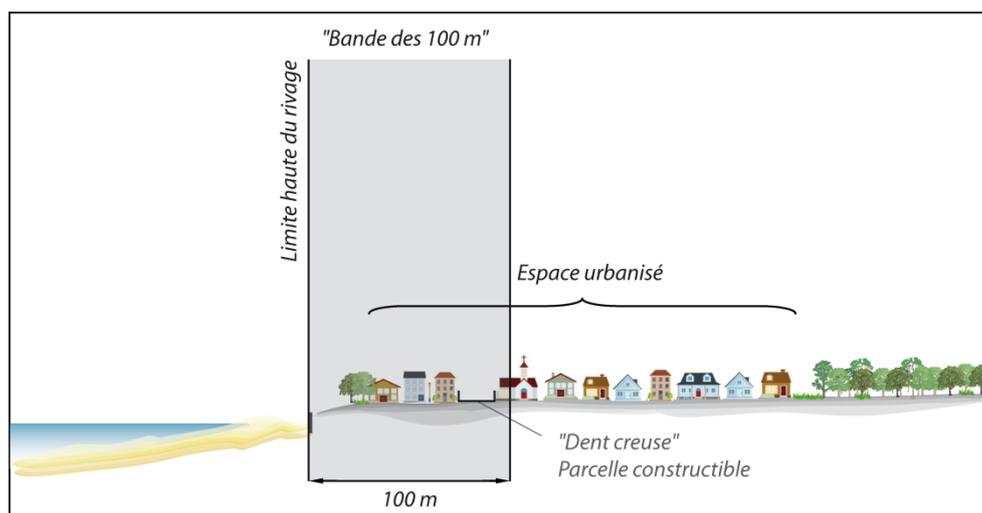
national du 25 août 1979<sup>294</sup> réaffirma également cette orientation et posa le principe d'une protection spéciale dans une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de cent mètres le long du rivage (Gélard, 2004 ; Rapport Le Guen, 2004). Par la suite, ce principe fut repris par la loi Littoral sous certaines conditions de localisation et d'exceptions (Tanguy, 1990) et codifié à l'article L146-4-III du code de l'urbanisme.

« En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une **bande littorale de cent mètres** à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée.  
 Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. [...] »

L'article L146-4-III du code de l'urbanisme interdit toutes constructions ou installations sur une bande de cent mètres, sauf si elles se situent dans un *espace urbanisé*<sup>295</sup> ou si elles sont nécessaires à des activités ou à des services publics qui exigent la proximité immédiate de l'eau. Le principe d'inconstructibilité dépend donc, d'une part, de la localisation du projet de construction, c'est-à-dire s'il se situe à l'intérieur ou à l'extérieur d'un *espace urbanisé*, et d'autre part, de la « vocation » des constructions et des installations.

Figure 32 : Extrait de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme.

Concernant la localisation du projet de construction, de manière générale, une parcelle pourra être constructible si elle se situe à l'intérieur d'un *espace urbanisé* et comble une « *dent creuse* » (Gauthier, 2003) (figure 33). Etant donné qu'un projet de construction situé dans la *bande des 100 mètres* se trouve également dans un *espace proche du rivage*, le projet de densification d'un espace urbanisé dans cette bande littorale doit être d'ampleur limitée.



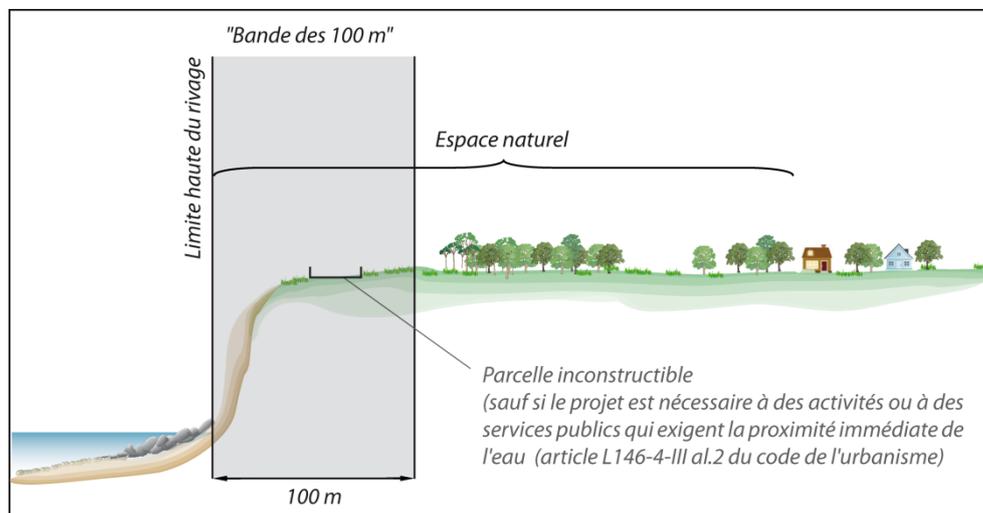
(Plan : s'agissant de représentations schématiques, l'échelle des distances n'est pas respectée)

Figure 33 : Illustration de la constructibilité d'une parcelle située dans un *espace urbanisé* au sein de la *bande des 100 mètres*.

<sup>294</sup> Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JO RF du 26 août 1979, p. 2098.

<sup>295</sup> CAA de Bordeaux, 9 mars 2006, *Association Aix-Ponant*, req. n° 02BX01974.

À l'inverse, une parcelle située sur un espace vierge de toutes constructions est inconstructible dans la *bande des 100 mètres* (hormis dans le cas des constructions ou installations nécessaires à des activités ou à des services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau) (figure 34 et fiche 14).



(Plan : s'agissant de représentations schématiques, l'échelle des distances n'est pas respectée)

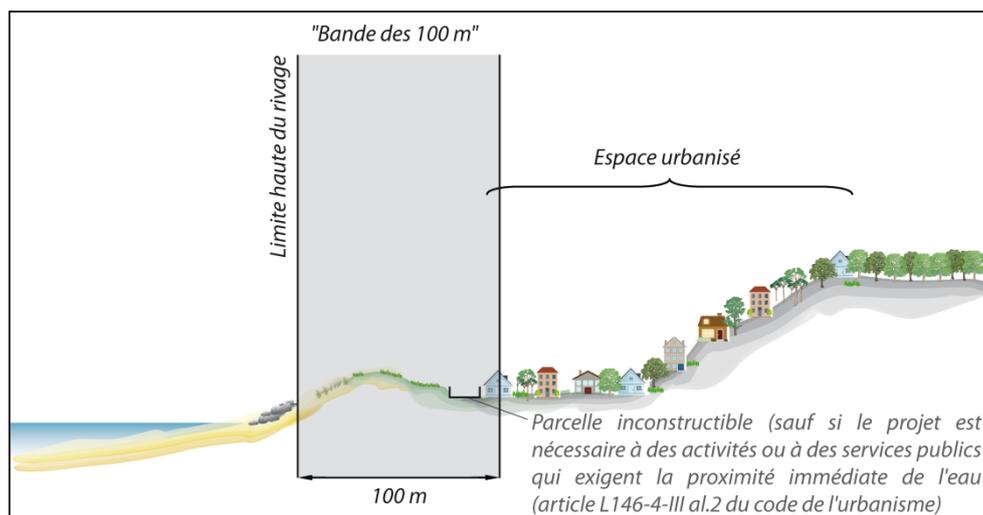
Figure 34 : Illustration de l'inconstructibilité d'une parcelle située dans un espace naturel au sein de la *bande des 100 mètres*.

## Inconstructibilité d'une parcelle située en majeure partie dans la *bande des 100 mètres* au sein d'un secteur non urbanisé

<p><b>Localisation géographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 3 fév. 2012, req. n°10NT00972</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Pleubian (22) La parcelle est située en majeure partie dans la bande des 100 mètres du rivage de la mer.</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> Le terrain n'est <b>pas</b> compris dans un <b>espace urbanisé</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> "Le juge a estimé que le maire, en bon droit, a refusé de délivrer un permis d'aménager pour l'extension du camping destiné à régulariser une partie des installations, car « la parcelle [...] est située en majeure partie dans la bande littorale des 100 m à compter de la limite haute du rivage et n'est pas dans une partie actuellement urbanisée de la commune [...] ».</p>  <p>Photo n°1 : Vue au nord-est de la parcelle</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)</p>	

Fiche 14 : CAA de Nantes, 3 fév. 2012, *Commune de Pleubian (22)*, req. n°10NT00972.

Enfin, une parcelle ne pourra généralement pas être constructible si elle se situe à la périphérie d'un *espace urbanisé* et étend l'urbanisation existante (figure 35) (Pitron, 2007 p. 26).



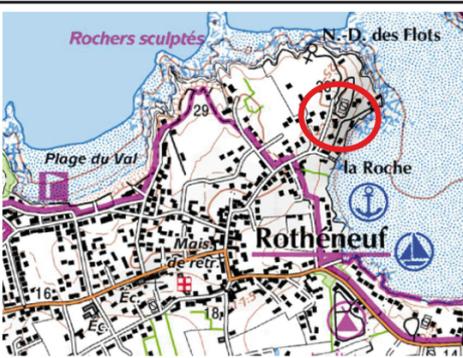
(Plan : s'agissant de représentations schématiques, l'échelle des distances n'est pas respectée)

Figure 35 : Illustration de l'inconstructibilité d'une parcelle située à la périphérie d'un *espace urbanisé* au sein de la *bande des 100 mètres*.

Cette interdiction pourrait éventuellement être contournée dans différentes situations. Par exemple, lorsqu'une discontinuité (ou une rupture d'urbanisation) cloisonne un *espace*

urbanisé en y incluant une parcelle vierge de construction située à sa périphérie, cette parcelle pourrait éventuellement être considérée comme une « dent creuse ». De même, lorsque l'espace urbanisé peut être qualifié d'agglomération ou de village, l'extension de son urbanisation pourra s'effectuer en continuité avec les constructions existantes (situées à la périphérie) dans la bande des 100 mètres. En effet, le Conseil d'État a reconnu de manière implicite en 2005<sup>296</sup> que l'exigence de continuité avec les agglomérations et les villages existants s'appliquent également dans la bande des 100 mètres (Prieur, 2005). La fiche 15 présente un exemple dans lequel le juge a considéré que la parcelle litigieuse, qui rejoignait sans discontinuité un secteur aggloméré dans la bande des 100 mètres, se situait ainsi dans une zone urbaine.

### Exemple d'une parcelle rejoignant sans discontinuité un secteur aggloméré et se situant dans une zone urbaine

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA Nantes, 7 déc. 2012, req. n°11NT02526</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Saint-Malo (35) au lieu-dit Rothéneuf. Le terrain se situe rue de la Roche et est desservi par le Chemin dit du "Vieux Moulin".</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> Le terrain est compris dans un <b>espace urbanisé</b> au sein de la bande des 100 mètres.</p> <p><b>Extrait :</b> "Le terrain d'assiette du projet est desservi par le chemin dit du " Vieux Moulin " qui comprend de part et d'autre des constructions ; que s'il jouxte au nord certaines parcelles non bâties, il n'est plus à proximité immédiate de la zone " secteur naturel " entièrement préservée ; qu'il est contiguë au sud et à l'est de parcelles construites rejoignant sans discontinuité le secteur aggloméré de Rothéneuf, et se situe dans une zone urbaine à vocation résidentielle où sont implantées <b>dans un rayon de 200 mètres plus de 40 constructions</b> ; que ce terrain est desservi par la totalité des équipements publics ; qu'il en résulte qu'à la date de la décision en litige, ladite parcelle ne pouvait plus être considérée comme incluse dans une zone d'habitation diffuse [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2010)</p>	

Fiche 15 : CAA Nantes, 7 déc. 2012, *Commune de Saint-Malo* (35), req. n°11NT02526.

En outre, l'aménagement des constructions déjà existantes<sup>297</sup> et le changement de destination d'un bâtiment sont autorisés dans la bande littorale sous certaines conditions. Par exemple, le changement d'affectation d'un bâtiment conchylicole est permis si ce changement est partiel et ne concerne qu'une partie limitée de la surface habitable d'un bâtiment à usage mixte<sup>298</sup>. De même, selon une réponse ministérielle, des travaux confortatifs sont autorisés dans la bande

<sup>296</sup> CE, 26 janvier 2005, *Préfet de la Corse du sud*, req. n°260188 (publié aux tables du Lebon).

<sup>297</sup> CAA de Bordeaux, 9 mars 2006, *Association Aix-Ponant*, req. n° 02BX01974.

<sup>298</sup> CAA de Nantes, 17 juin 2011, *Commune de Surzur* (56), req. n°10NT02293.

des 100 mètres, à condition qu'ils ne comportent pas une extension des ouvrages<sup>299</sup>. Enfin, les dispositions de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à un aménagement paysager<sup>300</sup> (Liet-Veaux, 2010).

Malgré ces quelques exemples, au fil du temps la jurisprudence s'est montrée de plus en plus rigide au sujet de l'inconstructibilité de la *bande des 100 mètres* (Bécet, 2002). Comme l'a souligné Henri Coulombié, « *la tendance générale de la jurisprudence est à la sanctuarisation de la bande des 100 mètres, sauf dans les espaces urbanisés denses des agglomérations*<sup>301</sup>, et à la censure de tout projet permettant de favoriser une urbanisation rampante de la bande littorale » (Coulombié et Le Marchand, 2009, p. 147). Il a été jugé par exemple en 1996 que les extensions des constructions existantes sont interdites<sup>302</sup> hors des *espaces urbanisés* et assimilées à une construction nouvelle en 2008<sup>303</sup>. De même, le juge administratif a annulé en 2004, sur le fondement de la règle d'indivisibilité du permis de construire, la totalité d'un projet dès lors qu'un seul bâtiment serait situé dans la *bande des 100 mètres*<sup>304</sup>. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour le logement n°2006-872 du 13 juillet 2006, la juridiction administrative peut prononcer des annulations partielles de permis de construire ou d'aménager<sup>305</sup>. De même, l'interdiction de construction et d'installation est interprétée de manière absolue par le juge puisqu'il considère qu'elle porte sur tout type d'aménagement, y compris, par exemple un abri de jardin<sup>306</sup> ou bien une véranda à partir d'une ruine<sup>307</sup> (Pitron, 2007 p. 25). On peut également noter que l'article L146-4-III du code de l'urbanisme est plus restrictif que les deux premiers alinéas de cet article, car il interdit également les installations (Prieur, 2007).

Les figures 36 et 37 synthétisent différentes situations de constructibilité et d'inconstructibilité en fonction de la localisation des projets.

---

<sup>299</sup> Réponse n° 31116 du 29 janv. 1996 (Assemblée nationale, JO, p. 525).

<sup>300</sup> Réponse n° 49242 du 20 sept. 2005 (Assemblée nationale, JO, p. 8815).

<sup>301</sup> CE 27 juill 2005, *Comité de sauvegarde du port Vauban*, req. n°264336 (BJDU 4-2005, p. 243 concl Aguila).

<sup>302</sup> CAA de Lyon, 12 nov. 1996, *Société de la rade de Villefranche*, req. n° 96LY00421.

<sup>303</sup> CE, 21 mai 2008, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*, req. n° 297744 (BJDU 2008, n° 3, p. 175, concl. Y. Aguila); CE, 8 oct. 2008, *Commune de l'Île d'Aix* (17), req. n° 293469 (AJDA 2008, p. 1923).

<sup>304</sup> CE, 8 mars 2004, *Sté des constructions immobilières de Bretagne*, req. n°248079 et 248136 (BJDU 5-2004, p. 348, concl. F. Seners).

<sup>305</sup> CAA de Bordeaux, 04 mars 2012, *Commune de Dolus d'Oléron* (17), req. n° 09BX00667.

<sup>306</sup> CAA de Lyon, 21 fév. 1995, *M. Heinz Weick*, req. n°93LY01979.

<sup>307</sup> CAA de Nantes, 30 mars 1994, *M. De Brescanvel*, req. n°92NT00913.

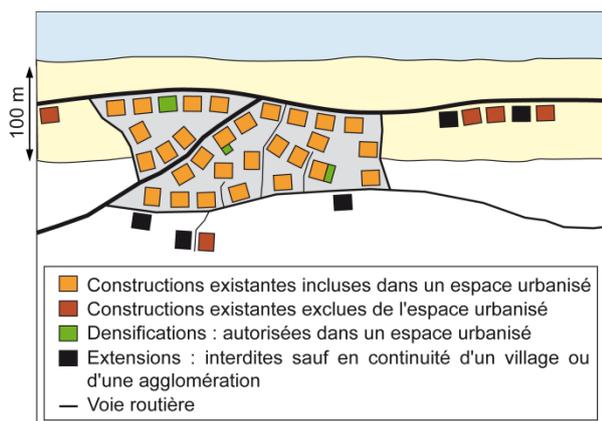


Figure 36 : Illustration de situations de densification dans une *espace urbanisé* et d'extension dans et à proximité de la *bande des 100 mètres* (d'après MEEDDM et al., 2011b, p. 9).

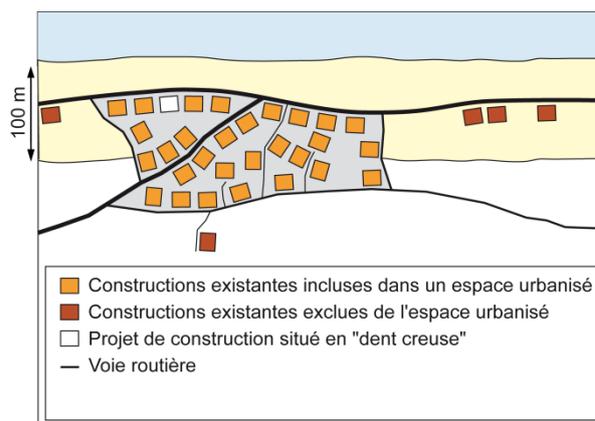


Figure 37 : Illustration d'un projet de construction situé dans une « dent creuse » au sein d'un *espace urbanisé* dans la *bande des 100 mètres*.

Concernant les constructions ou installations nécessaires à des activités ou à des services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau, un abondant contentieux s'est développé à ce sujet en raison de l'absence d'une définition claire et précise des types de construction ou d'installation. De manière générale, la jurisprudence opère une distinction entre les activités traditionnelles liées à la mer pour lesquelles l'exception a vocation à jouer et les activités nouvelles (du type tourisme ou activités industrielles) pour lesquelles l'exception n'a pas vocation à jouer<sup>308</sup>. Ainsi, il a été accepté par le juge : l'implantation de constructions et d'ouvrages directement et exclusivement liés à des activités aquacoles (conchyliculture) ; l'édification de hangars et d'ateliers de réparation navale ; l'édification d'un local de secours sanitaire ou d'un poste de surveillance de plage ; la construction d'un atelier de mareyage ; une extension de port de plaisance ; l'implantation de toilettes publiques et d'objets mobiliers destinés à l'accueil du public dans les casemates existantes ; etc. Toutefois, n'ont pas été acceptés par le juge : un projet de thalassothérapie ou d'isothérapie ; un bar restaurant de plage, qu'il soit situé ou non à l'intérieur d'une concession de plage régulièrement délivrée ; des installations de parking<sup>309</sup> ; une résidence de tourisme ; un camping ; un restaurant situé à l'intérieur d'un port de plaisance ; etc. (Coulombié et Le Marchand, 2009). Ainsi, bien que le juge semble avoir une conception « extensive » du principe de protection et d'inconstructibilité de la *bande des 100 mètres*, à l'inverse, il semble avoir une conception davantage « restrictive » des exceptions à ce principe (Coulombié et Le Marchand, 2009).

On peut également ajouter que la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) a introduit une dérogation supplémentaire pour les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

<sup>308</sup> Concl. Pochard ss CE 23 juill 1993, *Commune de Plouguerneau c/ M. Roudaut*, req. n°127513 : BJDJ janv. 1994, p. 3.

<sup>309</sup> Un parking, même lié à une base nautique, ne peut pas être implanté dans la *bande des 100 mètres* (CAA Lyon, 27 fév. 2001, *Assoc. propriétaires riverains lac d'Annecy*, req. n° 95LY01212 95LY01227 95LY01244).

## **B. Les espaces proches du rivage**

### **1. Critères de géographie**

L'*espace proche du rivage* est une notion propre à la loi Littoral qui, par nature, peut s'apprécier par des approches de géographie.

De prime abord le critère de la distance semble être l'unique critère permettant d'apprécier cette proximité avec le bord de mer (le terme « proche » signifiant « *qui est à peu de distance* »<sup>310</sup>). En principe, plus un projet de construction se situe à proximité de la limite haute du rivage, plus il est « proche » du rivage. Toutefois d'autres critères peuvent également être pris en compte, tels que la covisibilité, la topographie et le paysage (littoral, maritime, etc.). Une situation de covisibilité fait appel à une réciprocité visuelle : la visibilité « mer-terre » implique une visibilité « terre-mer ». Théoriquement, si à un endroit donné, on voit la mer depuis la terre, cet endroit est également visible de la mer. De manière générale, un observateur situé dans un *espace proche du rivage* dispose généralement d'une vue sur mer, surtout lorsqu'il se situe au niveau du trait de côte. En outre, le relief peut avoir un impact sur cette vue. En effet, en raison de la grande variété des rivages (allant de côtes basses d'accumulation, à des côtes élevées d'érosion, en passant par les rias, les abers encaissés et les côtes rocheuses moyennes), la vue sur mer peut varier selon la topographie et plus particulièrement selon la structure géologique des côtes et la nature des roches. Comme l'a souligné Samuel Robert dans sa thèse de géographie intitulée « *La vue sur mer et l'urbanisation du littoral* » : « *parmi les composantes du milieu physique, le relief est certainement le plus influent sur la visibilité de la mer en zone côtière* » (Robert, 2009, p. 100). L'auteur souligne que l'impact de la mer dans le paysage visible est différent selon la localisation de l'observateur. Les côtes basses ou d'accumulation offrent généralement une moindre visibilité que les côtes plus élevées d'érosion, car l'angle de vue de l'observateur n'est théoriquement pas le même. En effet, selon les règles élémentaires de l'optique, rappelées par l'auteur, « *l'œil humain perçoit d'autant mieux un objet que l'angle formé entre l'observateur et cet objet se rapproche de l'angle droit, le tout défini par rapport à l'horizontale* » (Robert, 2009, p. 101). Ainsi, l'angle de vue est habituellement plus réduit sur une plage et plus ouvert au sommet d'une falaise. Ces variations peuvent donc avoir un impact sur le critère de la covisibilité et donc sur la délimitation des *espaces proches du rivage*.

Cinq critères de géographie permettent de qualifier un *espace proche du rivage* : la distance (par rapport au rivage), la topographie (appréciation de la covisibilité), le paysage et l'échelle. Les discontinuités peuvent être utiles pour délimiter cet espace sur le terrain.

### **2. Approche géographico-juridique**

De même, en droit, un espace « proche » du rivage ne se définit pas uniquement à travers un critère de distance. Trois critères sont régulièrement cités au sein de la doctrine administrative<sup>311</sup> et utilisés par les juges administratifs pour interpréter cette notion :

- la distance par rapport au rivage (1) ;
- les caractéristiques de l'espace, plus ou moins urbanisé, séparant le terrain et la mer (2) ;

---

<sup>310</sup> Proche. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 2030.

<sup>311</sup> Circulaire UHC/DU1 no 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral.



## Utilisation du critère de la distance pour apprécier un *espace proche du rivage*

Le Conseil d'État a utilisé le critère de la distance pour justifier la présence d'un *espace proche du rivage*, sans prendre en compte le relief et les caractéristiques des espaces.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)

Référence : CE sect. 12 fév. 1993, req. n°128251 et n°129406

Localisation : Commune de Gassin (83)

Qualification juridique : Le terrain se situe **dans un espace proche du rivage**.

### Extrait :

" [...] le terrain faisant partie de la zone d'aménagement concerté du golf international de Gassin créée par délibération du conseil municipal de Gassin du 2 décembre 1987, et sur lequel des constructions sont projetées, est situé pour l'essentiel à une distance de 500 à 1 000 mètres du rivage ; que ce terrain, bien qu'il soit séparé du rivage par une ligne de crête et par une zone urbanisée, **constitue un espace proche du rivage** au sens des dispositions précitées de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme [...]"

Fiche 16 : CE, 12 fév. 1993, *Commune de Gassin et SA Sagic*, req. n°128251 et 129406.

Dans cette affaire, le projet consistait en la réalisation d'une importante opération de construction comportant deux hôtels de 140 chambres, deux résidences de tourisme offrant 80 logements, et des bâtiments d'habitation collective et individuelle de 300 logements environ. La surface hors œuvre nette (SHON) totale de l'ensemble des constructions prévues s'élevait à 44 870 m<sup>2</sup> sur un terrain boisé de 25 hectares. Le terrain faisait partie de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du golf international de Gassin et était situé pour l'essentiel à une distance de 500 à 1 000 mètres du rivage dont il en était séparé par une ligne de crête et par une zone urbanisée.

Le critère de la distance a été utilisé en raison du contexte de cette affaire : l'existence d'une zone particulièrement urbanisée et la rareté des espaces restant à préserver. Dans ses conclusions, le commissaire du Gouvernement, Gilles Le Chatelier, a toutefois précisé que plusieurs critères pourraient être combinés pour apprécier cette notion : « *celui de la visibilité appréciée aussi bien depuis le rivage que de l'intérieur des terres, celui de la distance, celui du relief et de la configuration particulière des lieux* »<sup>313</sup>.

<sup>313</sup> Bien que cet arrêt ait posé les principaux critères permettant d'apprécier les *espaces proches du rivage*, sa portée a été différente étant donné qu'il n'a ciblé qu'un de ces critères sur le fond. En effet, selon M. Henri Coulombié, « *la portée de principe de la jurisprudence Gassin doit se limiter à la mise en évidence des critères utilisés par le juge pour la qualification juridique des espaces proches du rivage, à l'exclusion de toute portée de fond de la décision. Or, en statuant pour la première fois, par une décision prise en formation solennelle, sur une question longtemps attendue, le Conseil d'État a pris le risque de donner à sa jurisprudence Gassin une portée de principe qu'elle n'a pas, mais que tout le monde aujourd'hui lui reconnaît pour considérer comme un espace proche du rivage : un*

### Utilisation d'un faisceau de critères pour apprécier les *espaces proches du rivage*

Dans cet arrêt, le juge a utilisé une combinaison des critères pour apprécier les *espaces proches du rivage* (sans que le critère de la distance domine) : la distance séparant ce terrain du rivage de la mer, l'existence ou de l'absence d'une co-visibilité entre celui-ci et la mer (avec la prise en compte du relief) et les caractéristiques des espaces l'en séparant (l'occupation du sol).

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence</b> : CE, 3 mai 2004, <i>Monsieur Lucien Barrière</i>, req. n° 251534</p> <p><b>Localisation</b> : Commune de Guérande (44)</p> <p><b>Qualification juridique</b> : Le terrain ne se situe pas dans un espace proche du rivage.</p> <p><b>Extrait</b> :</p> <p>"[...] les terrains sur lesquels les constructions projetées ont été autorisées par l'arrêté contesté sont situés dans le prolongement immédiat d'une zone entièrement urbanisée, qui les sépare du rivage de la mer, distant d'environ 800 mètres, et interdit toute co-visibilité entre ces terrains et la mer ; que, dans ces conditions, <b>ces terrains ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage</b> au sens des dispositions sus-rappelées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...]".</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2012)</p>	

Fiche 17 : CE, 3 mai 2004, *Monsieur Lucien Barrière*, req. n° 251534.

Dans cette affaire, le projet consistait à l'édification de 240 logements emportant la création de 15 700 m<sup>2</sup> environ de SHON sur un terrain d'environ 7,8 hectares, situé en zone NA dans la commune de Guérande. Ce terrain est situé sur le site d'une ancienne décharge publique, à l'arrière de l'agglomération de La Baule par rapport au front de mer, en limite de l'urbanisation actuelle, entre la voie ferrée qui longe la commune et les marais salants (constituant un site exceptionnel de plus de 2 000 ha classé en ZNIEFF et en ZICCO).

Selon les conclusions du commissaire du gouvernement, Marie-Hélène Mitjaville, cette approche multicritère a été utilisée afin de prendre en compte l'objectif du législateur qui était de limiter l'urbanisation en front de mer et permettre le développement de l'urbanisation en arrière des espaces urbanisés (même sur une faible profondeur le long du rivage) en continuité avec une agglomération existante<sup>314</sup>.

*espace maximum de 2 km à compter du rivage ; sans considérer ni la visibilité du projet depuis le rivage, ni le caractère urbanisé ou non de la zone séparant le projet du rivage* » (Coulombié, 2006, p. 84).

<sup>314</sup> Par exemple, il a été jugé en 2006 que des terrains situés à 350 mètres de la mer dont ils en sont séparés par une zone comportant de nombreux pavillons et des immeubles collectifs édifiés sur une dune de 30 mètres de hauteur qui interdit toute co-visibilité, ne sont pas des *espaces proches du rivage*.

Concernant le critère de la distance, généralement un espace situé à moins de 100 mètres du rivage se situe dans un *espace proche du rivage*. À l'inverse, un espace éloigné du rivage peut également y être inclus (fiche 18).

**Une parcelle éloignée du rivage peut se situer dans un *espace proche du rivage* sous certaines conditions**

Dans l'arrêt de la CAA de Nantes du 27 mars 2007<sup>315</sup>, il a été jugé qu'une parcelle, éloignée du rivage, située à l'arrière d'une zone entièrement naturelle et disposant d'une vue lointaine et panoramique sur la mer peut se situer dans un *espace proche du rivage*. Deux critères ont principalement été pris en compte dans cette affaire : l'occupation du sol (le caractère non urbanisé de la zone qui sépare le terrain de la mer) et le relief (situation de covisibilité).

**Localisation cartographique**



Source : Géoportail (IGN)

Référence : CAA de Nantes, 27 mars 2007, req. n°06NT00460

Localisation : Commune de Tréguennec (29)

Qualification juridique : Le terrain est situé **dans un espace proche du rivage**.

Extrait :

" [...] le terrain d'assiette de la construction projetée est situé sur une **falaise** qui domine la mer, distante de **1,5 km** environ, dont il est séparé par l'étang de Trunvel, à l'arrière d'une zone demeurée entièrement à l'état naturel, qui offre d'une **perspective d'une grande qualité paysagère** sur la baie d'Audierne et présente [...] un caractère exceptionnel ; que, dans ces conditions, et quand bien même l'existence d'une **co-visibilité** entre le terrain d'assiette du projet et le rivage de la mer serait rendue **impossible** par l'existence d'un rideau végétal, ladite construction constitue une extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage [...] ".

**Localisation photographique**



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)



Photo n°1 : Perspective d'une grande qualité paysagère sur la baie d'Audierne (2012)

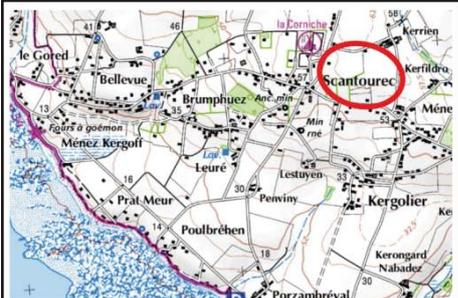
Fiche 18 : CAA de Nantes, 27 mars 2007, Assoc. pour la protection de l'environnement des communes du littoral Bigouden, req. n°06NT00460.

<sup>315</sup> CAA de Nantes, 27 mars 2007, Assoc. pour la protection de l'environnement des communes du littoral Bigouden, req. n°06NT00460.

Concernant le second critère, l'appréciation des caractéristiques des espaces situés entre un terrain et le rivage de la mer sont régulièrement prises en compte lors de la délimitation des *espaces proches du rivage*. En effet, leur délimitation ne sera pas la même lorsque le terrain considéré est séparé du rivage par un *espace urbanisé* (aggloméré, dense), un espace mixte (de transition situé en périphérie des centres agglomérés, un espace bâti moins dense, mité) ou bien un espace naturel ou agricole (vierge de construction, contigu à l'urbanisation existante). En principe, plus l'espace situé entre le terrain concerné et le rivage de la mer est non bâti, plus la limite des *espaces proches du rivage* sera éloignée du rivage.

De plus, il a été observé que la prise en compte de ce critère peut s'avérer complexe en raison du champ de vision utilisé. En effet, de nombreux espaces (plus ou moins vastes) peuvent être pris en compte en fonction du champ de vision de l'observateur et plus particulièrement de sa largeur et de sa direction. Par exemple, le champ de vision peut être étroit et visé un espace réduit ou bien prendre en compte une vue panoramique en direction de la mer (lointaine) (fiche 19 et figure 38).

**Un terrain situé dans une zone d'habitat diffus, à environ 1 kilomètre du rivage et sur un plateau et donc en partie visible de la mer peut être inclus dans un *espace proche du rivage***

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 25 mars 2008, req. n°07NT01725</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Plouzévet (29)</p> <p><b>Qualification juridique :</b> Le terrain est situé <b>dans un espace proche du rivage</b>.</p> <p><b>Extrait :</b>          " [...] les terrains [...] devant servir d'assiette à l'opération de résidence de tourisme projetée sont situés dans <b>une zone d'habitat diffus, sur un plateau de 60 mètres d'altitude</b>, à une distance d'<b>environ un kilomètre</b> du rivage de la baie d'Audierne dont ils sont, <b>en partie, visibles</b> ; qu'ainsi, lesdites parcelles sont situées dans un espace proche du rivage au sens des dispositions précitées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...] "</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	 <p>Photo n°1 : Perspective d'une grande qualité paysagère (2012)</p>

Fiche 19 : CAA de Nantes, 25 mars 2008, *Commune de Plouzévet (29)*, req. n°07NT01725.

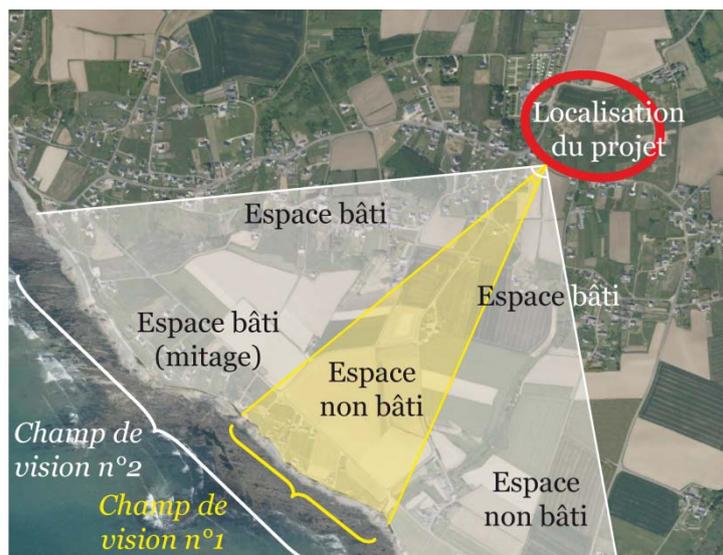


Figure 38 : Illustration de deux champs de vision matérialisés à partir d'un même point observateur - Plozévet (29) (source : Géoportail, IGN, 2009).

Dans cet exemple, il semble que le juge ait plutôt pris en compte le champ de vision n°1, c'est-à-dire celui se dirigeant vers le rivage le plus proche, car, d'une part, celui-ci se situe à environ 1 kilomètre de la parcelle et, d'autre part, les espaces l'en séparant sont essentiellement non bâtis (facilitant ainsi la vue sur mer).

Le juge observe généralement les caractéristiques des espaces situés dans la « zone » comprise entre la parcelle litigieuse et le rivage (« à l'arrière d'une zone demeurée entièrement naturelle »<sup>316</sup> ; « dans une zone d'habitat diffus »<sup>317</sup> ; etc.).

Plusieurs hypothèses pourraient être émises pour apprécier ce second critère. Par exemple, il pourrait être envisagé, d'une part, de prendre en compte une vue panoramique en direction du rivage et, d'autre part, identifier si proportionnellement la majorité des espaces qui l'en séparent sont majoritairement naturels et agricoles ou bien urbanisés, en ayant une attention toute particulière pour les espaces situés entre le terrain étudié et le rivage le plus proche. Cette approche ne semble toutefois pas simple à mettre en œuvre.

Il pourrait également être envisagé de prendre en compte seulement un axe de vision<sup>318</sup> et de réaliser des profils verticaux. Cependant, de nombreux cas de figure peuvent également être distingués (notamment en fonction de la topographie) (figure 39). Cette deuxième hypothèse ne s'avère donc pas réaliste en raison de la multitude de choix possibles. Elle ne permet pas de prendre en compte les espaces situés de part et d'autre de ces axes.

<sup>316</sup> CAA de Nantes, 27 mars 2007, Association pour la protection de l'environnement des communes du littoral Bigouden, req. n°06NT00460.

<sup>317</sup> CAA de Nantes, 25 mars 2008, Commune de Plozévet (29), req. n°07NT01725.

<sup>318</sup> Par « axe de vision » on entend la vue sur la mer à travers un corridor très étroit.

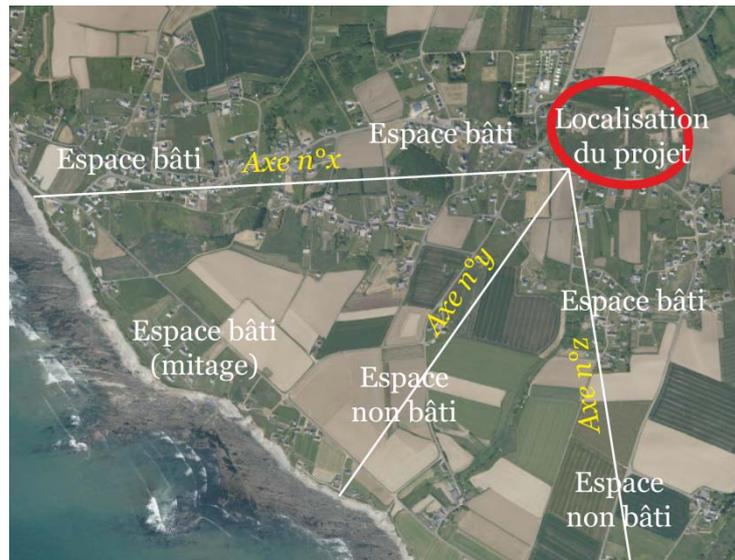


Figure 39 : Illustration de trois « axes de vision » matérialisés à partir d'un même point observateur - Plozévet (29) (source : Géoportail, IGN, 2009).

Pour faciliter l'appréciation de ce second critère, il semble donc plus opportun de prendre en compte la zone située entre le terrain et le rivage de la mer en fonction de l'angle de vue. La zone à prendre en considération se situera entre le point observateur et le rivage le plus visible de celui-ci.

Le critère troisième critère (la topographie, le relief) est régulièrement pris en compte pour délimiter un *espace proche du rivage* (MTETM-MEDD, 2006). Dans les documents d'urbanisme, la limite des espaces proches correspond parfois à la première limite topographique (une ligne de crête par exemple).

De plus, ce critère a un impact direct sur la vue sur mer et la vue sur terre et donc sur l'appréciation du critère de la covisibilité. Par exemple, un terrain situé au sommet d'une ligne de crête à proximité du rivage (telle qu'une falaise morte) bénéficie souvent d'une covisibilité avec le rivage. Ainsi, il n'est pas rare dans les arrêts de la jurisprudence administratif relatifs à l'interprétation de la notion d'*espace proche du rivage* de voir des argumentaires basés sur la topographie. Par exemple, dans un arrêt du Conseil d'État, le juge a pris en compte l'existence d'une ligne de crête pour évaluer si le terrain concerné était situé dans un *espace proche du rivage*<sup>319</sup>. De même, il a observé sur la commune d'Antibes si un « *accident de terrain* » faisait obstacle à la visibilité de la zone des pétroliers depuis le rivage<sup>320</sup>. Sur la commune de Lencieux (22), le juge a conclu que la zone concernée dans cette affaire ne pouvait être en situation de covisibilité avec le rivage de la mer « *compte tenu de la topographie des lieux* »<sup>321</sup>.

Bien que le juge observe souvent si l'ensemble des parcelles concernées sont en situation de covisibilité avec la mer<sup>322</sup>, il arrive parfois qu'un espace soit considéré comme proche du rivage sans que l'ensemble de ses parcelles soient covisibles. En effet, selon la jurisprudence : « *si le critère de covisibilité est à prendre en compte pour la définition d'un tel espace proche du*

<sup>319</sup> CE, 28 juill. 2000, *Commune de Port-Vendres* (66), req. n°173229.

<sup>320</sup> CE, 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille ville et Antibes est*, req. n° 264336.

<sup>321</sup> CAA de Nantes, 27 juin 2006, *Commune de Lencieux* (22), req. n°05NT01456.

<sup>322</sup> Par exemple, il a observé sur la commune d'Antibes que « la zone des pétroliers, contiguë au rivage et visible depuis celui-ci dans toute son étendue [...] doit être regardée [...] comme un espace proche du rivage » (CE, 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille ville et Antibes est*, req. n° 264336).

*rivage, il n'implique pas que chacune des parcelles situées au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie »<sup>323</sup>.*

Plusieurs paramètres peuvent influencer sur l'appréciation de la covisibilité. On peut citer par exemple la hauteur du point de vue. En effet, plus le point de vue est en position élevée, plus la covisibilité sera effective (Robert, 2009). Par exemple, un observateur situé au rez-de-jardin d'une maison d'habitation ou au dixième étage d'un immeuble n'aura pas la même covisibilité avec le rivage de la mer. Dans la jurisprudence, il semblerait que la visibilité s'apprécie au niveau du sol, sur la parcelle ou le terrain concerné (Desdoigts in Baron-Yellès et *al.*, 2002).

De même, le critère de la distance peut également avoir un impact sur la covisibilité et notamment sur la largeur du champ de vision dirigé vers le rivage de la mer (photographies 14 à 16).



Photographies 14, 15 et 16 : Visibilité vers la mer en fonction de l'éloignement du rivage (Larmor-Plage, Toulhars, 2012).

En principe, plus l'observateur se situe à proximité du rivage, plus la mer proche et/ou lointaine sera visible. À l'inverse, plus l'observateur s'éloigne du rivage, plus la mer lointaine sera visible (photographies 17 et 18).



Photographie 17 : Vue panoramique à proximité du rivage (Larmor-Plage, 2012).

<sup>323</sup> CE, 3 juin 2009, *Commune de Rognac*, req. n°310587 (BJDU, 3/2009, pp. 208-212) et CAA de Nantes, 25 nov. 2011, *Commune de Barneville-Carteret*, req. n°10NT01115.



Photographie 18 : Vue panoramique éloignée du rivage (Île-de-Molène, 2010).

La covisibilité peut également être altérée en fonction d'obstacles : présence de constructions, développement de la végétation, etc. Par exemple, sur la commune de Larmor-Plage (56), il a été jugé<sup>324</sup> que la parcelle faisant l'objet du litige se situait dans un *espace proche du rivage* alors même qu'elle n'était pas en situation de covisibilité avec la mer en raison de la présence de constructions. Cependant, il a été observé sur le terrain qu'en s'éloignant de quelques mètres de ladite parcelle, la mer est visible depuis la route (photographies 8 à 10).

La végétation peut également réduire la vue sur mer et y faire obstacle (photographie 19).



Photographie 19 : Vue du rivage camouflée par la végétation et des constructions (Séné, à proximité de la Pointe du Bill, 2012).

Le rideau végétal n'altère pas cette visibilité de la même manière selon les saisons. La vue sur mer est plus importante en hiver qu'en été (photographies 20 et 21).

---

<sup>324</sup> CAA Nantes, 8 juin 2012, *Commune de Larmor-Plage* (56), req. n°11NT00985.



Photographies 20 et 21 : Visibilité de la terre vers la mer en été (04 juillet 2012) et à la fin de l'automne (10 décembre 2012) à partir d'un même point observateur (Le Dellec, Plouzané, 29).

En théorie, la végétation ne devrait pas influencer sur la délimitation des *espaces proches du rivage* en raison de leur évolution. Comme le souligne Jean-Yves Desdoigts, « *les plantations d'arbres, étant susceptible de disparaître, ne sont pas un facteur de limitation du champ de visibilité* » (Desdoigts in Baron-Yellès et al., 2002, p. 160).

La présence d'un rideau végétal n'est pas toujours prise en compte par la jurisprudence pour déterminer si un espace se situe dans un espace d'*espace proche du rivage* (fiche 18). Le juge a toutefois considéré que des zones boisées peuvent constituer des obstacles à la vue sur mer et avoir un impact sur la délimitation des *espaces proches du rivage*. Par exemple, en 2010, le juge a estimé qu'un terrain, éloigné de 650 à 900 mètres de la mer, qui n'a pas la vue sur celle-ci en raison de la présence de zones boisées et de constructions diverses, ne constitue pas un *espace proche du rivage*<sup>325</sup>.

Une approche multicritère basée sur les trois principaux critères évoqués (la topographie, les caractéristiques des espaces et la distance) peut être utilisée pour apprécier *les espaces proches du rivage*. Les critères de la topographie et des caractéristiques des espaces ont été combinés pour apprécier la distance des *espaces proches du rivage* à la côte. Quatre cas type de côte (simplifiées) ont été identifiés :

- les côtes basses à moyennes d'accumulation ou d'érosion (de type plages sableuses, estuaire, dunes basses, côtes basses rocheuses, ainsi que les estuaires, des rias et des abers) ;
- les côtes moyennes d'accumulation (de type dunes moyennes) dont le relief est assez élevé pour empêcher toute covisibilité avec l'arrière situé à proximité ;
- les côtes élevées d'érosion (de type côtes hautes et rocheuses), telles que des falaises ;
- les côtes d'accumulation ou d'érosion présentant à l'arrière du rivage une ligne de crête surélevée qui favorise une covisibilité avec le rivage de la mer (telle qu'une falaise morte).

Le tableau 14 synthétise les différentes situations envisagées et les conséquences « théoriques » sur la délimitation des *espaces proches du rivage*.

<sup>325</sup> CAA de Nantes, 4 mai 2010, *Commune de Belz* (56), req. n°09NT01343.

Tableau 14 : Synthèse des combinaisons associant les caractéristiques des espaces et la topographie des lieux.

	Côtes basses		Côtes moyennes dont la topographie empêche la covisibilité		Côtes hautes		Côtes présentant à l'arrière du rivage une ligne de crête surélevée	
<b>Espace urbanisé</b>	1	Faible distance	4	La distance dépend des caractéristiques des lieux	5	Faible distance	8	Distance variable
<b>Espace non urbanisé</b>	2	Distance importante			6	Distance importante	9	Grande distance
<b>Espace mixte (à la fois bâti et non bâti)</b>	3	Plus ou moins proche du rivage			7	Plus ou moins proche du rivage	10	Grande distance

Des profils ont été réalisés pour chacune de ces combinaisons. Pour apprécier le critère de la covisibilité, des cônes de vue ont été matérialisés à partir de la mer et non à partir de la terre afin de prendre en compte la « vue sur terre ». Deux raisons justifient ce choix. D'une part, étant donné qu'une covisibilité fait appel à une situation de réciprocité visuelle, la visibilité « mer-terre » implique une visibilité « terre-mer ». Théoriquement, si à un endroit donné, on voit la mer depuis la terre, cet endroit est également visible de la mer. D'autre part, l'impact visuel que peut avoir une construction dans le paysage s'appréciera plutôt à partir du rivage, voire des alentours<sup>326</sup> que du terrain concerné. En outre, sur les croquis, les cônes de vue « mer-terre » ont été matérialisés au large et non au bord du rivage, car le champ de vision d'un l'observateur situé à proximité de la limite haute du rivage peut être davantage réduit par la topographie, notamment lors de la présence de falaises hautes. En positionnant un point observateur au large, le champ de vision est plus vaste et contient à la fois la terre « proche » et la terre « lointaine ». Sur ces croquis, l'échelle des distances n'a toutefois pas été respectée étant donné qu'il s'agit de représentations schématiques.

### Cas n°1 : une côte basse et un espace urbanisé

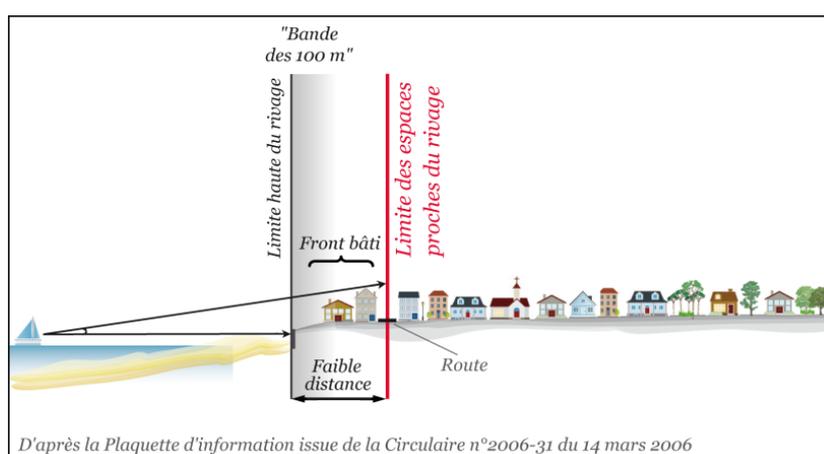


Figure 40 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte basse et en présence d'un espace urbanisé (cas n°1).

<sup>326</sup> Certains auteurs considèrent à ce sujet que la covisibilité se manifeste également par l'ajout d'un troisième point de vue (Desdoigts *in* Baron-Yellès et *al.*, 2002 et Calderaro, 2005). Cette hypothèse n'a pas été représentée sur ces profils, car elle implique de prendre en compte une vision non seulement verticale, mais également latérale.

De manière générale, lorsqu'un espace urbanisé se situe à proximité du rivage sur une côte basse, la limite des *espaces proches du rivage* se localisera à une faible distance du trait de côte afin de permettre le développement de cet espace urbanisé à l'arrière (bien que le front bâti puisse limiter, voire obstruer la vue sur la mer). Par exemple, en 2008 la CAA de Nantes a estimé sur la commune d'Arradon (56) qu'un terrain situé à environ 200 mètres du rivage de la mer, qui en est séparé par une voie et par un espace urbanisé dont les constructions empêchent toute covisibilité entre ce terrain et la mer ne peut pas être regardé comme un *espace proche du rivage*<sup>327</sup>. Les *espaces proches du rivage* se situent donc à une distance inférieure à 200 mètres dans ce secteur. En 2012, le juge a considéré sur la commune de Larmor-Plage (56) qu'un terrain situé à une distance comprise entre 140 et 240 mètres du rivage, à l'arrière d'un vaste jardin public, n'ayant pas de covisibilité avec la mer, séparé du rivage par une urbanisation lâche formée principalement de maisons individuelles réparties en bordure du rivage et le long d'une rue, doit ainsi être regardé comme inscrit dans un *espace proche du rivage*<sup>328</sup> (photographie 22).



Photographie 22 : Vue depuis le rivage de la mer, à proximité du terrain concerné par l'arrêt de la CAA Nantes, du 8 juin 2012, commune de Larmor-Plage (56), req. n°11NT00985.

## Cas n°2 : une côte basse et un espace non urbanisé

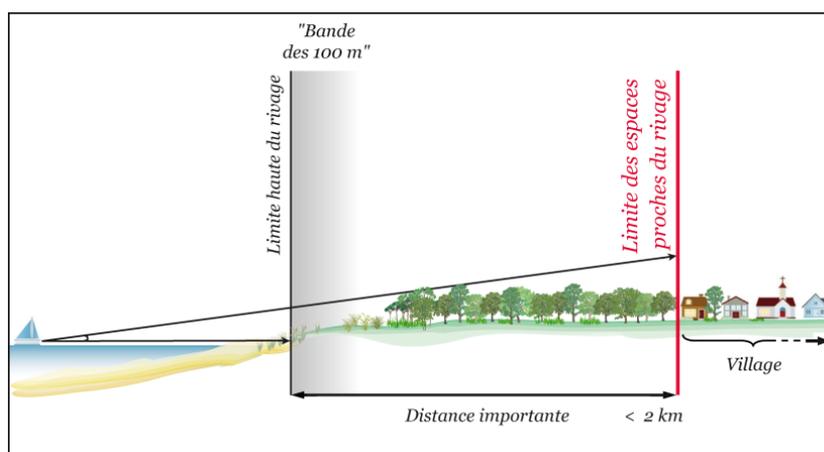


Figure 41 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte basse et en présence d'un espace non urbanisé (cas n°2).

<sup>327</sup> CAA de Nantes, 8 avril 2008, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02525.

<sup>328</sup> CAA de Nantes, 8 juin 2012, *Commune de Larmor-Plage* (56), req. n°11NT00985.

À l'inverse, dans un espace non urbanisé, la limite des *espaces proches du rivage* se localisera généralement à une distance importante du trait de côte, derrière ou au sein d'une zone naturelle ou agricole. Cette délimitation permet de protéger davantage ces espaces non urbanisés. Par exemple, en 1997, le TA de Nice a jugé qu'un terrain situé à 1,5 kilomètres de la mer, avec vue sur celle-ci, à l'arrière immédiate d'un espace boisé remarquable localisé à proximité immédiate du rivage, se situe dans un *espace proche du rivage*<sup>329</sup>. De même, le juge a estimé en 2005 que des terrains (destinés à permettre la réalisation d'une ZAC), situés dans un espace naturel composé de prairies, à une distance d'environ 300 mètres du rivage de la ria de Noyalò dont ils sont visibles, se localisent dans un *espace proche du rivage*<sup>330</sup>.

### Cas n°3 : une côte basse et un espace mixte (à la fois bâti et non bâti)

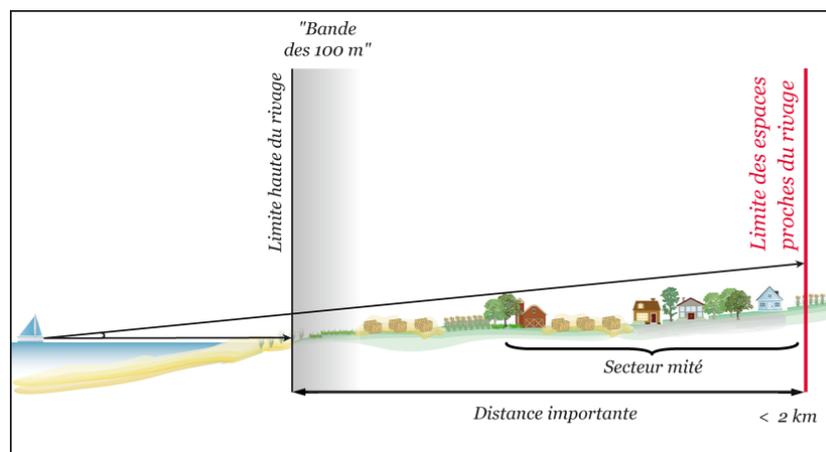


Figure 42 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte basse et en présence d'un espace mixte (cas n°3).

De manière générale, il n'est pas aisé de déterminer la limite des *espaces proches du rivage* lorsqu'ils contiennent des espaces mixtes (par exemple mités). Généralement la limite des *espaces proches du rivage* se localisera à une distance importante du trait de côte, notamment lorsque la covisibilité vers la mer est importante. La distance peut parfois fluctuer en fonction de la topographie et l'existence de protections existantes sur les espaces naturels. Par exemple, le juge a considéré sur la commune de Penvénan (22) qu'un terrain, qui avoisine une dizaine de maisons, situé dans une zone d'habitat dispersé, à une distance d'environ 550 mètres du rivage maritime, d'où il est directement visible et dont il est séparé par un espace en partie naturel, se localise dans un *espace proche du rivage*<sup>331</sup>. Sur le terrain, il a été observé que la côte concernée est sensiblement basse. De même, dans un récent arrêt, la CAA de Nantes a estimé sur la commune de Belz (56), qu'un terrain, dont ses points les plus proches du rivage de la mer en sont éloignés de 650 à 900 mètres, n'ayant pas la vue sur la mer en raison de la présence de zones boisées et de constructions diverses au nord et au sud et l'agglomération de Pont-Lorois à l'ouest, ne constitue pas un *espace proche du rivage*<sup>332</sup>.

<sup>329</sup> TA de Nice, 24 juin 1997, *M. P. Ecora c/ Commune de Villeneuve-Loubet*, req. n°97191, 97192 et 97193.

<sup>330</sup> CAA de Nantes, 25 oct. 2005, *Commune de Séné* (56), req. n°03NT01751.

<sup>331</sup> CAA de Nantes, 6 mars 2007, *Commune de Penvénan* (22), req. n°06NT00139.

<sup>332</sup> CAA de Nantes, 4 mai 2010, *Commune de Belz* (56), req. n°09NT01343.

#### Cas n°4 : une côte moyenne dont la topographie empêche la covisibilité avec la mer

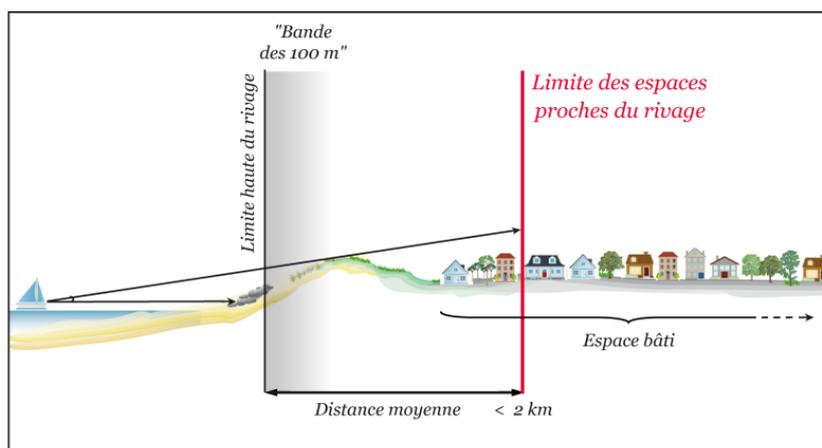


Figure 43 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte moyenne et en présence d'un espace urbanisé (cas n°4).

Ce cas dépend des caractéristiques des espaces situés derrière un relief plus ou moins prononcé (une dune, une surélévation des espaces situés à proximité du rivage, etc.) empêchant toute covisibilité avec le rivage de la mer. Par exemple, sur la figure 43, lorsque l'espace situé à l'arrière de la dune est urbanisé, la limite sera placée à une distance relativement proche du rivage, derrière celle-ci. L'objectif initial du législateur étant de limiter l'extension de l'urbanisation, en plaçant la limite à une distance « proche » du rivage, l'extension de l'urbanisation de l'espace urbanisé pourra s'effectuer de manière non limitée à l'arrière de cette limite. À l'inverse, si l'espace est à dominance naturelle, la limite sera très éloignée du rivage, afin de protéger cet espace. Dans le cas des espaces mités, la distance sera également importante, afin de limiter les extensions.

Peu d'exemple se rapprochant de cette configuration ont été trouvés dans la jurisprudence administrative. Un cas pourrait éventuellement s'en rapprocher sur la commune de Tréflez (29). Dans un arrêt de la CAA de Nantes, il a été jugé que la partie urbanisée du secteur concerné, séparé du rivage par un massif dunaire et des parcelles demeurées à l'état naturel, qui s'étend de la mer jusqu'à 800 mètres à l'intérieur des terres et n'ayant pas de covisibilité avec celle-ci (en raison de la hauteur des dunes et du boisement important de ce secteur) se situe dans un *espace proche du rivage*<sup>333</sup>.

<sup>333</sup> CAA de Nantes, 23 mars 2012, *Commune de Tréflez* (29), req. n°10NT01519.

## Cas n°5 : une côte haute et un espace urbanisé

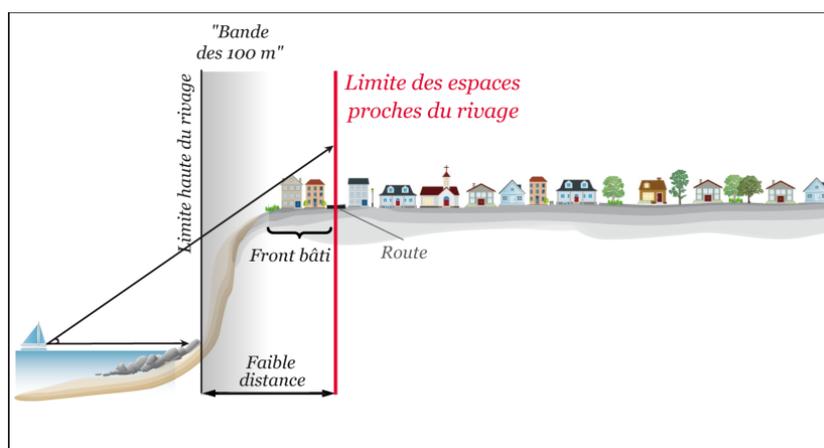


Figure 44 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte haute et en présence d'un espace urbanisé (cas n°5).

Dans ce cas de figure, le relief et surtout le front bâti empêche toute covisibilité entre un observateur situé en mer avec le terrain et sur le terrain avec la mer. La présence d'une falaise limite le champ de vision de l'observateur situé à terre vers la mer proche (notamment lorsqu'il est éloigné du sommet de celle-ci) (photographie 23).



Photographie 23 : Vue de la mer vers un espace urbanisé situé sur une côte moyenne à haute à Perros-Guirec (22).

Par exemple, il a été jugé en 2007 sur la commune de Dinard (35) que des terrains (dont il était projeté d'y réaliser un nouveau quartier urbain), situés en arrière d'une zone entièrement urbanisée (interdisant toute covisibilité entre ces terrains et la mer), situés entre 450 et 920 mètres de celle-ci, ne constituent pas un *espace proche du rivage*<sup>334</sup>.

<sup>334</sup> CAA de Nantes, 24 avril 2007, *Association Les Amis de Dinard et de Saint-Enogat*, req. n°06NT01361.

### Cas n°6 : une côte haute et un espace non urbanisé

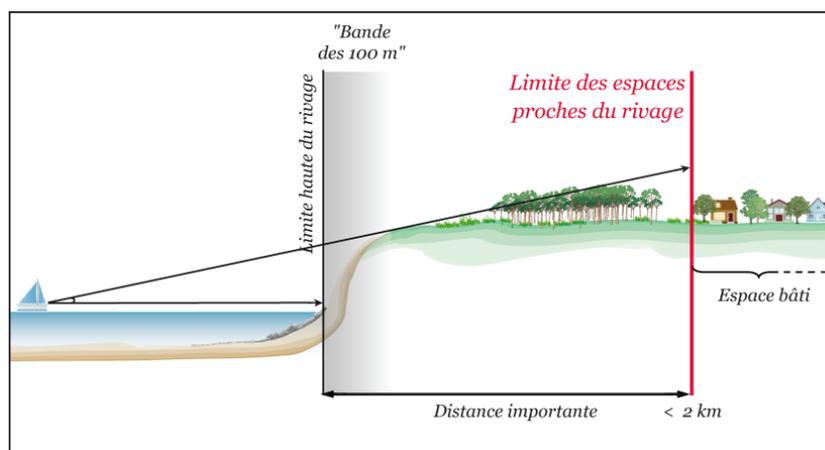


Figure 45 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte haute et en présence d'un espace non urbanisé (cas n°6).

Dans cette situation, la visibilité « mer-terre » est réduite lorsque l'observateur se situe à proximité de la falaise. Plus l'observateur s'éloigne vers le large, plus la visibilité vers la terre augmente, car son champ de vision n'est pas obstrué par la topographie des lieux. La limite des *espaces proches du rivage* se situe généralement à une grande distance du rivage de la mer pour protéger ces espaces non urbanisés (fiche 18).

### Cas n°7 : une côte haute et un espace mixte (à la fois bâti et non bâti).

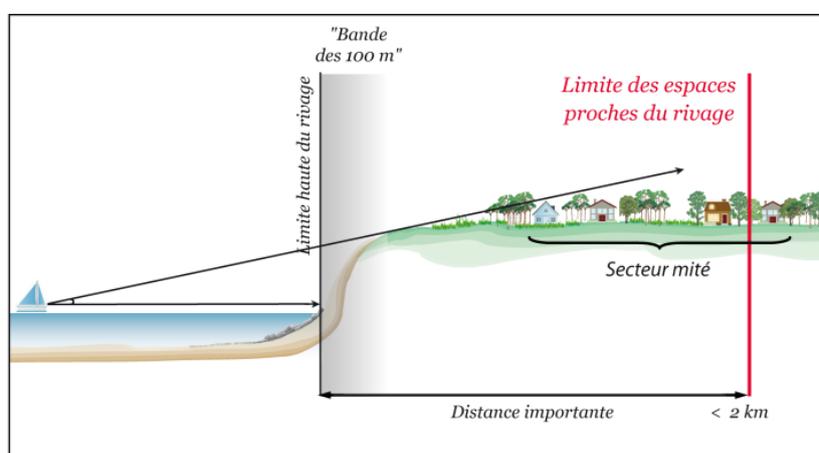


Figure 46 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte haute et en présence d'un espace mixte (cas n°7).

Comme dans le cas n°3, la distance sera généralement importante, afin de protéger davantage les espaces situés entre la parcelle concernée et le rivage (fiche 19). Dans ce type de configuration, le relief (la présence d'une côte haute) n'a pas un impact important si les caractéristiques des espaces sont seulement prises en compte.

## Cas n°8 : une côte urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête

Dans ce cas, deux situations peuvent être envisagées en fonction du critère privilégié.

Situation 1 : le critère des caractéristiques de l'espace est privilégié.

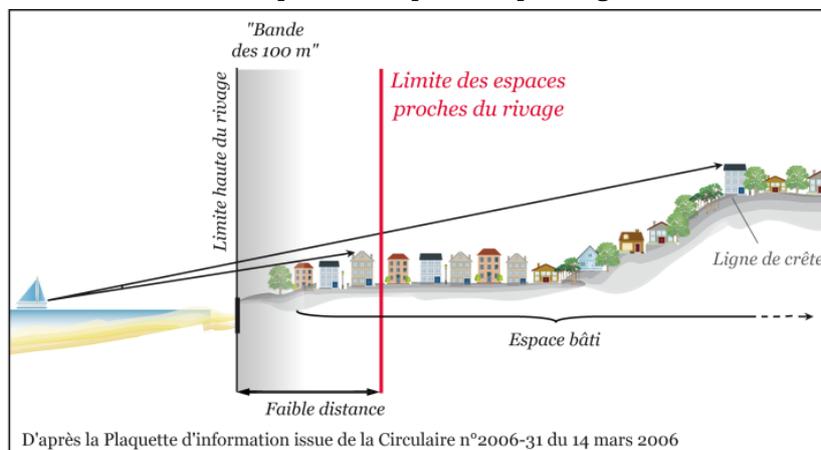


Figure 47 : Situation 1 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°8) d'après la plaquette d'information issue de la circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006.

Sur la figure 47, la limite sera proche du rivage, même si la configuration des lieux permet de voir la mer depuis un point surélevé derrière l'espace urbanisé (sur une ligne de crête). Cette configuration se retrouve par exemple dans les agglomérations dites en « amphithéâtre », c'est à dire en pente douce vers le rivage de la mer (photographie 24).



Photographie 24 : Exemple d'un espace urbanisé en « amphithéâtre » : le bourg de Camaret, 29 (source : LETG-Brest Géomer, survol NEF, 12 mai 2005).

De même, lorsque l'espace situé entre le terrain concerné et la mer est urbanisé et situé derrière un relief peu prononcé (une dune notamment), la limite sera proche du rivage, bien qu'une ligne de crête soit présente en arrière.

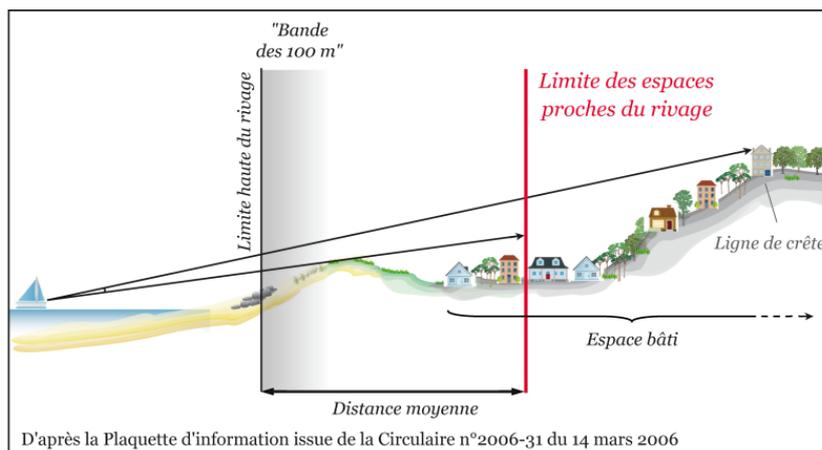


Figure 48 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte moyenne, et en présence d'un espace urbanisé situé devant une ligne de crête (cas n°8) d'après la plaquette d'information issue de la circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006.

### Situation 2 : le critère de la topographie (covisibilité) est favorisé.

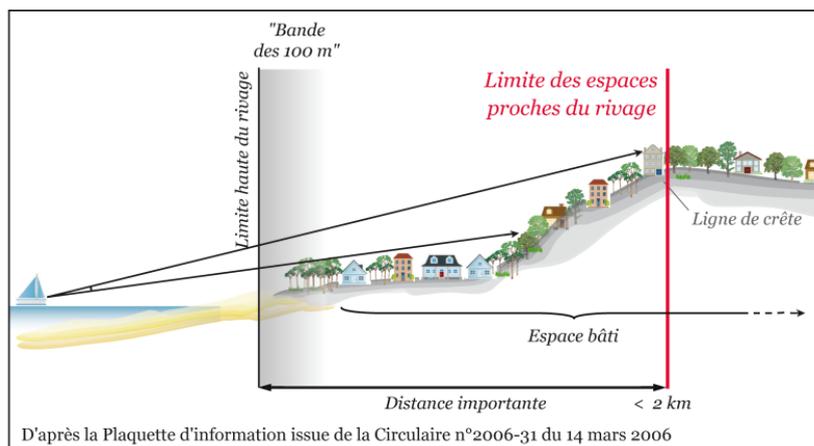


Figure 49 : Situation 2 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°8) d'après la plaquette d'information issue de la circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006.

Dans cette situation, la limite des *espaces proches du rivage* sera plus éloignée du rivage en raison de la présence d'une ligne de crête visible depuis la mer. Le critère de la covisibilité a été principalement pris en compte dans ce type de configuration (figure 49).

Peu d'exemple se rapprochant de cette configuration ont été trouvés dans la jurisprudence administrative. Un cas pourrait éventuellement s'en rapprocher sur l'île de Batz (29). Il a été jugé sur cette île, qu'un terrain, situé (à partir de son point le plus proche du rivage) à une distance d'environ 600 mètres de celui-ci, dont il en est séparé par une zone en grande partie urbanisée située en surplomb et atteignant par endroit 20 mètres de hauteur, entraînant une absence totale de covisibilité entre le site d'implantation du projet et le rivage, ne constitue pas un *espace proche du rivage*<sup>335</sup>.

<sup>335</sup> CE 9 juin 2008, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire/ Commune de Batz-sur-Mer, req. n°291374.

### Cas n°9 : une côte non urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête

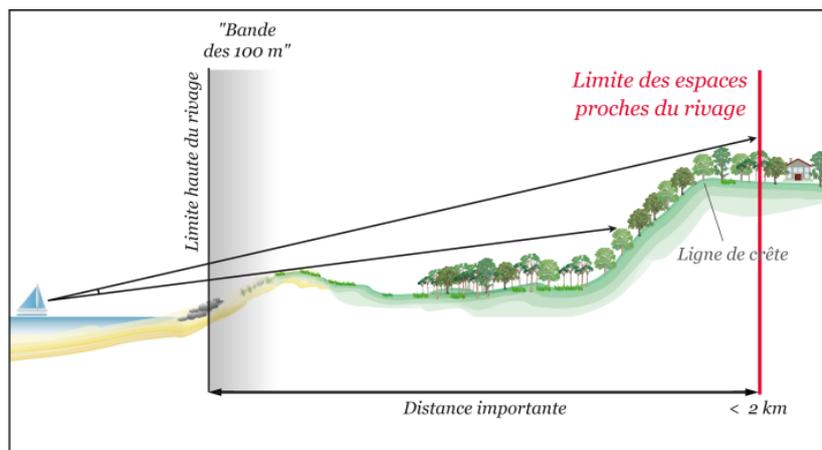


Figure 50 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte non urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°9).

Dans ce cas-là, la limite des espaces proches sera éloignée du rivage, afin de protéger les espaces naturels situés à proximité du rivage. Le relief n'est pas pris en compte : même s'il empêche toute covisibilité entre un terrain et la mer (par exemple un massif dunaire) ou bien favorise une covisibilité avec la mer (par exemple une ligne de crête).

### Cas n°10 : une côte mixte présentant à l'arrière une ligne de crête

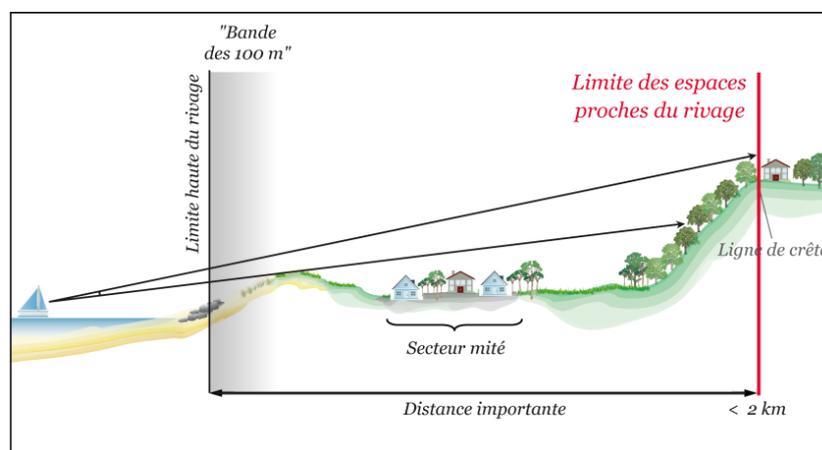


Figure 51 : Délimitation d'un *espace proche du rivage* en cas de côte mixte présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°10).

De même que pour le cas précédent, la limite des espaces proches sera éloignée du rivage en cas de côte à la fois bâti et non bâti (mitée par exemple).

De manière générale, en cas de côtes basses à moyenne, le critère de la covisibilité et des caractéristiques des espaces sont conjointement privilégiés par rapport au critère de la distance. En cas de côtes moyennes, dont la topographie empêche la visibilité « terre-mer », le critère des caractéristiques des espaces et de la distance sont régulièrement mis en avant pour délimiter les

*espaces proches du rivage*. En cas de côte haute, l'observation des caractéristiques des espaces est favorisée aux deux autres critères. Dans ce cas-là, le critère de la covisibilité peut venir conforter cette délimitation. En cas de côtes présentant à l'arrière du rivage une ligne de crête surélevée, le critère des caractéristiques des espaces est majoritairement privilégié.

### 3. Conséquences juridiques

**II** - « L'extension limitée de l'urbanisation des **espaces proches du rivage** ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'État dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. [...]

**IV** - Les dispositions des paragraphes II et III ci-dessus s'appliquent aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. »

La notion d'*espace proche du rivage* se retrouve dans plusieurs articles du code de l'urbanisme<sup>336</sup> et notamment au sein de l'article L146-4-II du code de l'urbanisme qui lui y est spécifiquement dédié. En vertu de cet article, l'extension de l'urbanisation doit être limitée dans les *espaces proches du rivage*. Cette règle vise « à protéger les espaces littoraux naturels ou agricoles, et à éviter la densification excessive des zones urbaines proches de la mer en privilégiant l'urbanisation en profondeur » (CGDD, 2011, (b), p. 58). Selon l'article L146-4-II du code de l'urbanisme, dans les documents d'urbanisme, cette limitation doit être justifiée et motivée « selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

Figure 52 : Extrait de l'article L146-4-II et IV du code de l'urbanisme.

La notion d'extension limitée de l'urbanisation fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Plusieurs critères sont régulièrement pris en compte par le juge administratif afin d'apprécier le caractère limité d'une urbanisation. Un juge du fond qui ne tient compte que d'un seul critère commet une erreur de droit<sup>337</sup>.

Pour apprécier cette notion, le juge observe régulièrement l'importance du projet. La circulaire du 14 mars 2006<sup>338</sup> précise qu'une certaine proportion doit être respectée entre l'urbanisation sur laquelle s'incère l'opération (l'importance de l'*agglomération*, du *village*, etc.) et l'opération elle-même. À une plus grande échelle, la circulaire du 22 octobre 1991<sup>339</sup> précise que des développements limités peuvent être également acceptables en fonction de la taille de la commune. Plusieurs autorisations d'urbanisation ont été annulées par les tribunaux

<sup>336</sup> On le retrouve dans les articles L146-4-I et L146-9-II du code de l'urbanisme.

<sup>337</sup> CE, 12 mars 2007, *Commune de Lancieux* (22), req. n°280326.

<sup>338</sup> Circulaire UHC/DU1, no2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral.

<sup>339</sup> Circulaire du 22 octobre 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

administratifs, car les opérations envisagées étaient trop largement dimensionnées et auraient engendré une fréquentation excessive (Lallement, 2006).

En outre, le juge prend également en considération le lieu d'implantation du projet et plus particulièrement le caractère du secteur où se situe l'opération et du quartier environnant. En d'autres termes, un projet d'urbanisation présente un caractère limité lorsque sa densité est proche de celle des quartiers voisins et lorsqu'il n'étend pas, le cas échéant, de manière significative l'urbanisation des quartiers périphériques<sup>340</sup> (Herviaux et Bizet, 2014). Ainsi, une opération, même importante, pourra être admise, si elle se situe dans un quartier dense qui présente un caractère urbain (Lallement, 2006). La circulaire du 14 mars 2006 susmentionnée précise à ce propos qu'il est préférable d'éviter de prévoir une urbanisation nouvelle sur un secteur entièrement naturel ou agricole dans la zone la plus proche du rivage qui jouxte la partie agglomérée de la commune (Lallement, 2006). En appréciant le caractère limité des projets d'urbanisation, le juge analyse ainsi les deux dimensions : horizontale (l'extension du périmètre) et verticale (la hauteur des bâtiments) (Herviaux et Bizet, 2014) (figure 53).

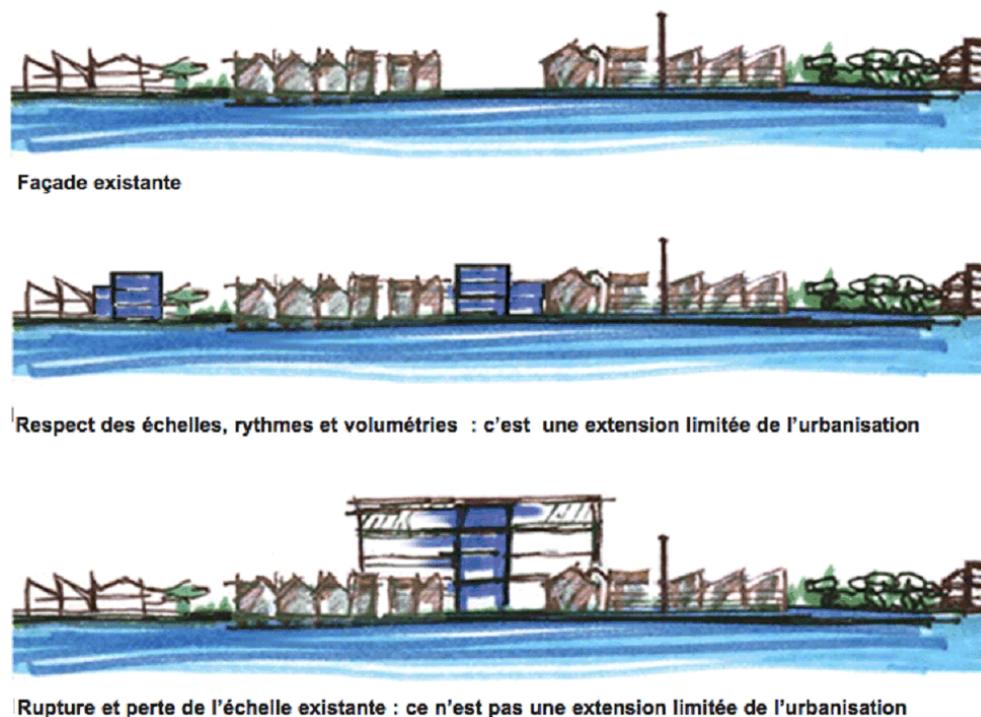


Figure 53 : Schématisation de l'extension limitée (source : *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)*).

D'autres critères sont également observés par le juge, tels que la densité, la destination des constructions envisagées, la qualité architecturale des bâtiments et leur insertion dans

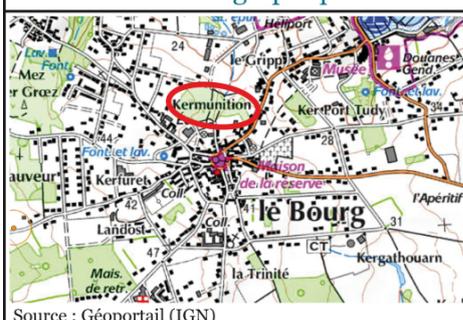
<sup>340</sup> CE, 7 fév. 2005, *Soleil d'Or*, req. n°264315.

l'environnement<sup>341</sup>, ainsi que les caractéristiques topographiques de la partie concernée de la commune<sup>342</sup>.

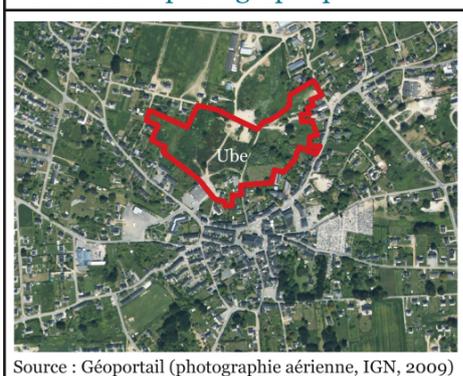
En édictant et en utilisant ces critères, le juge administratif a permis de prévenir et de contenir une intensification, jugée déraisonnable, de l'urbanisation, s'illustrant notamment par des projets de ZAC comportant des superficies importantes<sup>343</sup> (Prieur, 2007) (fiche 20).

### Une zone ne représentant pas une extension limitée de l'urbanisation

#### Localisation cartographique



#### Localisation photographique



Référence : CAA de Nantes, 28 oct. 2011, req. n°09NT03022

Localisation : Commune de Groix (56)

Qualification juridique : La zone Ube ne constitue **pas une extension limitée de l'urbanisation**.

#### Extrait :

" [...] la commune a décidé de créer une zone Ube destinée à l'habitat, située à une distance comprise entre 400 et 600 mètres de la mer, au lieu-dit Ardran Kermunion en lisière de la partie nord du bourg, d'une superficie de 4,5 ha ; que selon le rapport de présentation du plan, l'aménagement de cette zone prévoit l'édification de 35 logements par ha, soit 157 logements ; que le règlement du PLU autorise la construction d'immeubles d'une hauteur maximale de 11 mètres, mais ne fixe pas de COS, se bornant à limiter l'emprise au sol des futures constructions à 75 % de la superficie des terrains ; que ces règles permettent ainsi l'édification d'immeubles collectifs et de logements individuels sur une surface de 30 000 m<sup>2</sup> au maximum, sans limiter la surface hors oeuvre nette ; que, par suite, [...], la création de la zone Ube **ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation**, seule autorisée par les dispositions précitées du II de l'article 146-4 du code de l'urbanisme [...]" .

Fiche 20 : CAA de Nantes, 28 octobre 2011, *Commune de Groix* (56), req. n°09NT03022.

De même, il a été jugé qu'une opération qui consistait en la construction, sur un terrain de 38 600 m<sup>2</sup>, de 19 bâtiments comprenant 61 logements, essentiellement à vocation de résidences secondaires, pour une SHOB de 5230 m<sup>2</sup> et une SHON de 3560 m<sup>2</sup>, ne pouvait être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation eu égard à son importance et à sa localisation dans un secteur constitué d'habitat pavillonnaire ou de petits bâtiments collectifs, au milieu d'un espace encore boisé<sup>344</sup>.

<sup>341</sup> CE, 26 mars 1999, *Société d'aménagement de Port-Léman*, req. n°185841 (BJDU 2/99, p. 141, Conclusions Jean-Claude Bonichot) et CAA de Nantes, 28 juin 2002, *Association Bretagne vivante – SEPNB c/ Commune de Guérande* (44), req. n° 99NT02909 et 99NT02910 (inédit au recueil Lebon).

<sup>342</sup> CE, 2 oct. 2006, *Société Marcellesi*, req. n° 271327 (AJDA 11 déc. 2006, p. 2359) ; CE, 5 déc. 2001, *Société Intertouristik Holidays*, req. n°237294 (publié aux tables du Lebon) ; CE, 27 sept. 1999, *Commune de Bidart et Société immobilière de la banque de Bilbao de Viscaye*, req. n°178866 et CE, 5 janv. 2012, *Assoc. U Levante c/ Commune de l'Île Rousse* (20), req. n°339630.

<sup>343</sup> CE, 10 mai 1996, *Société du Port de Toga*, req. n°140799, 141830 et 144954 : dans cet arrêt, le projet consistait en l'édification d'un ensemble immobilier destiné à des activités d'hôtellerie, de commerce et de bureau et comportant SHOB de 18 006 m<sup>2</sup> et une SHON de 10 890 m<sup>2</sup>.

<sup>344</sup> CE, 2 oct. 2006, *SA Marcellesi*, req. n°271327.

En revanche, un projet d'urbanisation raisonnable, c'est-à-dire n'ayant pas une superficie disproportionnée par rapport à l'*espace urbanisé* environnant, et adaptée au secteur considéré sera davantage autorisé<sup>345</sup> (Prieur, 2007) (fiche 7).

En outre, l'appréciation du caractère limité des extensions peut parfois évoluer dans le temps. En effet, au fil des années, les *espaces urbanisés* se développent, entraînant une augmentation des surfaces bâties prises en compte pour apprécier si les projets d'extension ont un caractère limité. Par exemple, au fil du temps un *village* situé dans un *espace proche du rivage* qui s'étend par le biais d'extensions limitées successives (soit quelques constructions tous les ans) verra sa superficie nécessairement augmenter. Par conséquent, le « degré de limitativité » des projets sera exponentiellement plus élevé, ce qui peut conduire à la délivrance d'autorisations d'urbanisme sur des projets qui n'auraient pas été considérés comme des extensions limitées quarante ans auparavant par exemple.

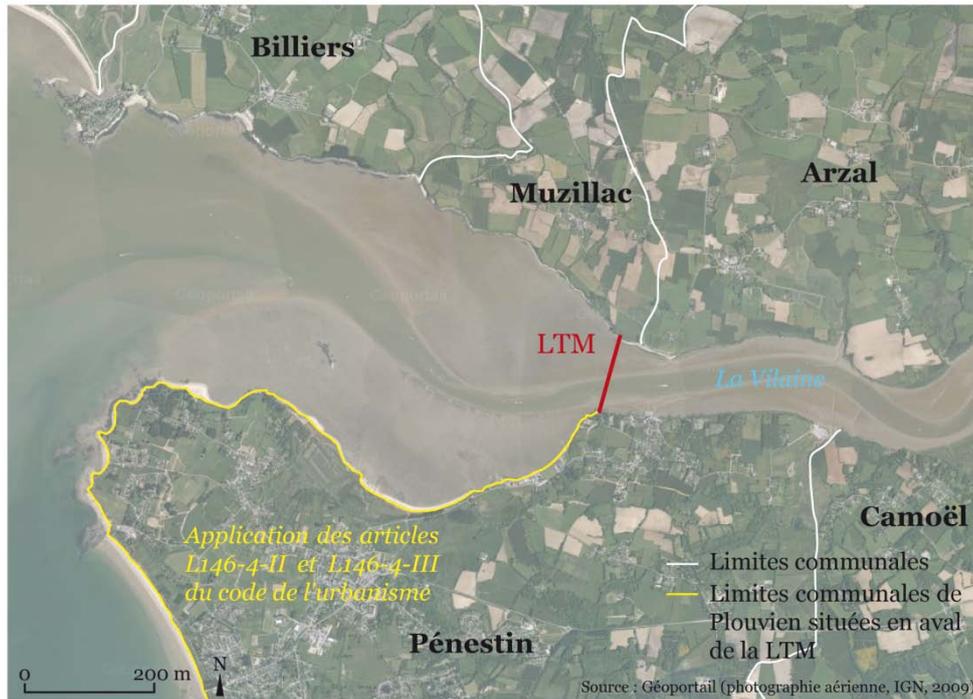
### ***Le champ d'application territorial de la bande des 100 mètres et des espaces proches du rivage***

L'application des dispositions relatives à la *bande des 100 mètres* et aux *espaces proches du rivage* dépend de la localisation de la limite transversale de la mer (LTM). En effet, ces dispositions s'appliquent uniquement en aval de cette limite, sauf si l'estuaire fait partie des « estuaires les plus importants »<sup>346</sup> au sens de l'article L146-4-IV du code de l'urbanisme. Dans ce cas-là, la *bande des 100 mètres* et des *espaces proches du rivage* doivent être délimités non seulement en aval, mais également en amont de la LTM. À titre d'exemple, la commune de Pénestin dans le Morbihan est une commune riveraine de la mer et de l'estuaire de la Vilaine. Son territoire est coupé par la LMT située entre la pointe du Scal et la pointe du Moustoir. Étant donné que la Vilaine ne fait pas partie des estuaires les plus importants en vertu du décret n°2004-311 du 29 mars 2004, il en résulte que la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage* sont délimités par rapport aux rives situées en aval de la LTM.

---

<sup>345</sup> CAA Nantes, 20 nov. 2007, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02526 et CAA de Nantes, 8 avril 2008, *Commune d'Arradon* (56), req. n°07NT02525.

<sup>346</sup> c'est-à-dire l'estuaire de la Seine, de la Loire et de la Gironde selon le décret n°2004-311 du 29 mars 2004.



Carte 8 : Localisation de l'application des dispositions relatives à la *bande des 100 mètres* et aux *espaces proches du rivage* en fonction de la position de la LTM sur la commune de Pénestin (56).

En outre, l'article L146-4-V du code de l'urbanisme précise que les règles relatives à la *bande de cent mètres* et aux *espaces proches du rivage* « *ne s'appliquent pas aux rives des étiers et des rus, en amont d'une limite située à l'embouchure et fixée par l'autorité administrative dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État* »<sup>347</sup>. Ce décret n'ayant pas encore été publié<sup>348</sup>, aucune précision n'a donc été formulée sur la liste des rus et des étiers concernés ainsi que sur la localisation des limites à prendre en considération pour l'application de ces dispositions<sup>349</sup>. L'absence de publication de ce décret<sup>350</sup> pourrait entraîner une insécurité juridique<sup>351</sup> pour de nombreuses communes littorales (par exemple, à Pénestin dans le Morbihan).

Malgré l'absence de ce décret d'application, le juge administratif a dû se prononcer sur l'application de l'article L146-4-V du code de l'urbanisme (fiche 21).

<sup>347</sup> Cette disposition est issue d'un amendement sénatorial adopté dans le cadre de l'examen de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

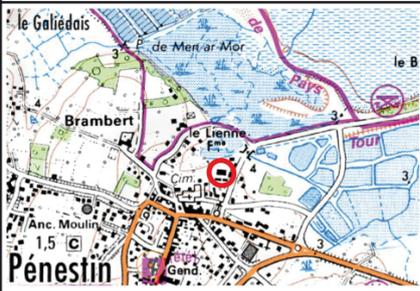
<sup>348</sup> Comme l'a rappelé le commissaire du gouvernement Sébastien Degommier dans ses conclusions (BJDU, 1/2009, p. 14).

<sup>349</sup> Voir, pour l'application de l'article L1464-IV : CE, 20 nov. 1995, *Association l'Environnement à Concarneau*, req. n°144817.

<sup>350</sup> Le décret avait pourtant été annoncé dans les prochains mois qui ont suivi celui d'avril 2006 lors d'une réponse ministérielle (JO Sénat, 06/04/2006, p. 1031).

<sup>351</sup> Questions au Sénat (JO Sénat, 08/12/2005, p. 3149 et JO Sénat, 09/04/2009, p. 852).

**Application des règles relatives à la bande des 100 mètres à plusieurs centaines de mètres de la mer en raison de la présence d'un ru.**

<p><b>Localisation géographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 26 déc. 2003, req. n°03NT01231</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Pénestin (56)</p> <p><b>Qualification juridique :</b> Le terrain est inclus <b>dans la bande des 100 mètres</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> " [...] la parcelle AM n° 356 sur laquelle a été autorisé le projet contesté est située, au droit de l'embouchure de la Vilaine, en un lieu <b>en aval de la LTM</b> [...] ; qu'elle se trouve ainsi, pour l'application des dispositions de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme, non au droit des rives de l'estuaire de la Vilaine, mais au droit du <b>rivage de la mer</b> ; [...] en cet endroit, lors des plus fortes marées et par l'effet de la remontée des eaux de la mer, notamment par le lit du ru de Lienne, et de leur extension sur les terres humides avoisinantes, la limite du rivage de la mer au sens de ces mêmes dispositions, qui doit s'entendre du point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologique exceptionnelles, se situe, sur la parcelle AM n° 127, à environ vingt mètres au nord de la parcelle AM n° 356, qui <b>est ainsi, dans sa totalité, incluse dans la bande littorale de cent mètres</b> à compter de cette limite [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Ru permettant la remontée de la bande des 100 m</p> <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009) Localisation d'après MEEDDM et al., 2011d, p.7 et Prieur, 2007, p.9</p>	 <p>Vue vers la parcelle (2012)</p> <p>Vue vers le ru de la Lienne (2012)</p>

Fiche 21 : CAA de Nantes, 26 déc. 2003, *Commune de Pénestin* (56), req. n°03NT01231.

Le juge a également estimé que des espaces situés à proximité de marais salants ou d'étiers ne constituent pas des *espaces proches du rivage*<sup>352</sup>.

Certains élus semblent opposés à la parution de ce décret. En effet, si ce décret venait à être publié, plusieurs communes se verraient interdire de construire sur une bande de 100 mètres de part et d'autre de petits cours d'eau en dehors des espaces urbanisés<sup>353</sup>. Le commissaire du gouvernement Sébastien Degommier observa à ce sujet que, de toute façon, si l'on fait abstraction de l'article L146-4-V du code de l'urbanisme, la loi Littoral ne peut pas s'appliquer aux communes riveraines des étiers. Il précise qu'« *un étier ne peut être assimilé ni aux mers et océans, ni aux étangs salés et aux plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 ha, ni aux estuaires et deltas, au sens et pour l'application de l'article L321-2 du code de l'environnement* »<sup>354</sup>.

<sup>352</sup> CAA de Nantes, 28 oct. 2008, Association Vert pays blanc et noir, Association Bretagne vivante, SEPNB, Syndicat de défense des paludiers et des marais salants de la presqu'île guérandaise et du bassin de Mesquer, req. n° 08NT00426.

<sup>353</sup> Réponse ministérielle (JO Sénat, 10/06/2009, p. 5831).

<sup>354</sup> BJDU, 1/2009, pp. 12-20, conclusions du commissaire du gouvernement Sébastien Degommier, p. 14.

### Conclusion du chapitre III

Ce troisième chapitre permet de conclure que les règles issues de la loi Littoral varient en fonction de la distance du rivage. Il existe en effet une gradation selon la proximité ou l'éloignement du rivage. Plus on s'y rapproche et plus les règles sont précises et contraignantes (Bécet, 2002) (figure 54).

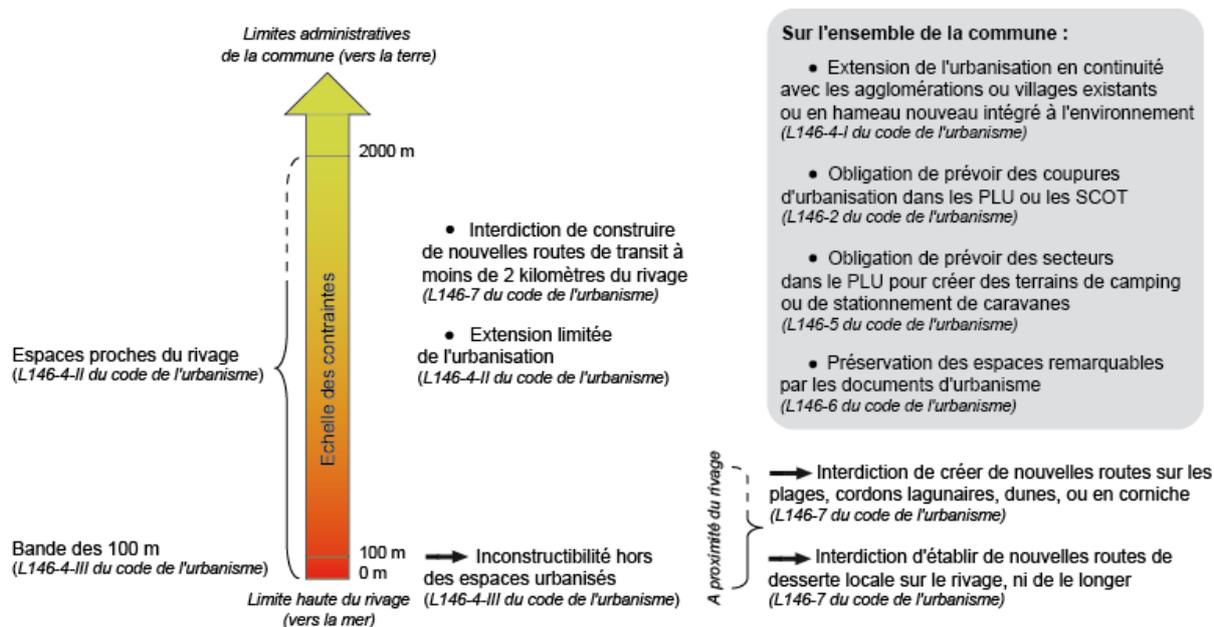


Figure 54 : Gradation du régime juridique de la loi Littoral en fonction de l'éloignement du rivage.

D'abord, sur l'ensemble du territoire communal, l'extension de l'urbanisation ne peut s'effectuer qu'en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant. Les *coupures d'urbanisation* permettent de protéger des espaces non bâtis en évitant le regroupement d'espaces bâtis, et les espaces naturels qualifiés de « remarquables » nécessitent de faire l'objet d'une protection importante. Ensuite, dans les *espaces proches du rivage* l'extension de l'urbanisation y est limitée. Enfin, des dispositions plus drastiques s'appliquent au sein de la *bande des 100 mètres* étant donné qu'en dehors des *espaces urbanisés*, les constructions ou installations y sont interdites (tableau 15).

Tableau 15 : Règles de droit associées à un projet de construction en fonction de la qualification juridique de l'espace bâti et de son éloignement du rivage.

		<b>Bande des 100 mètres</b>	<b>Espace proches du rivage</b>	<b>Ensemble du territoire communal</b>
<b>Un espace urbanisé</b>	<b>Une agglomération ou un village</b>	Possibilité de densification et d'extension en continuité	Possibilité de densification limitée et d'extension limitée en continuité	Possibilité de densification et d'extension en continuité
	<b>Un hameau ou un « secteur urbanisé »</b>	Possibilité de densification et impossibilité d'extension	Possibilité de densification limitée et impossibilité d'extension	Possibilité de densification et impossibilité d'extension
<b>Un espace non urbanisé</b>		Inconstructibilité	Inconstructibilité (sauf création de hameaux nouveaux)	Inconstructibilité (sauf création de hameaux nouveaux)

Une fois ces conséquences juridiques connues, toute la difficulté est de qualifier les espaces bâtis, non bâtis et mixtes des territoires littoraux. Afin d'y parvenir, des critères de géographie et notamment de spatialisation peuvent être utilisés. Ce chapitre permet de constater qu'il existe un très grand nombre de critères, tant en géographie qu'en droit, permettant de définir les sept notions de la loi Littoral sélectionnées. En raison de cette multitude de critères, il peut sembler complexe de les interpréter. Toutefois, il n'est pas nécessaire de prendre en compte l'ensemble des critères existants pour apprécier ces sept notions. Il est possible de choisir des critères en fonction des projets de territoire. La recherche d'une qualification juridique des espaces bâtis, non bâtis et mixtes peut être aidée par l'utilisation des neuf principaux critères retenus (tableau 4, pp. 101-102).

## ***Conclusion de la partie I***

La première partie de la thèse montre que la géographie est au cœur de l'application de la loi Littoral. Cette loi-cadre, située à la frontière entre le droit et la géographie, encourage l'utilisation de la « *géographie juridique* » dans le cadre de son application. Cette approche appelle en effet à employer une vision interdisciplinaire pour mettre en œuvre les normes liées (voire reliées) à l'espace. Les compétences et les savoir-faire combinés du géographe et du juriste sont propices à une meilleure appréciation de cette loi. L'un disposant de la maîtrise de la cartographie et des concepts de géographie et l'autre de l'application de la réglementation en vigueur.

La loi Littoral encourage les acteurs (les élus, les services de l'État, etc.) à construire une vision partagée du littoral et leur permet de disposer de marges d'interprétation afin qu'ils puissent concrétiser leurs projets de territoire en prenant davantage en compte les spécificités locales. À cette fin, l'utilisation de critères et de concepts de géographie va permettre de guider leurs interprétations. Il existe toutefois un grand nombre de critères permettant d'apprécier les notions de la loi Littoral. De prime abord, on pourrait penser que plus le nombre de critères est important, plus l'analyse sera fine. En réalité, il semblerait que plus le choix des critères est pertinent et cohérent avec la réalité des territoires, plus la qualification juridique sera conforme à l'esprit de la loi Littoral.

La méthodologie développée dans cette recherche a permis de sélectionner sept notions spatialisables de la loi Littoral (*l'agglomération*, le *village*, *l'espace urbanisé*, *l'espace remarquable*, la *coupure d'urbanisation*, la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*) et d'identifier les principaux critères pouvant être utilisés pour les interpréter. Parmi ces critères, cinq d'entre eux ont été retenus en raison de leur faculté à être spatialisables : l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions et la densité.

Bien qu'ils ne puissent pas être établis au niveau national en vertu de l'esprit de la loi Littoral, les seuils jouent un rôle important, car ils vont permettre d'affiner ces critères et les spatialiser. La spatialisation des critères par l'utilisation d'outils de cartographie peut faciliter la qualification juridique des notions de la loi Littoral. Il est essentiel de passer du texte à la carte, car la carte représente à la fois un support de spatialisation et surtout un outil indispensable pour sa compréhension. La deuxième partie de la thèse va permettre de mettre en application cette approche en démontrant par la cartographie que la spatialisation de la loi Littoral contribue à sa compréhension et à son interprétation.



# **PARTIE II. CONTRIBUTION DE LA TRADUCTION SPATIALE A L'INTERPRETATION DE LA LOI LITTORAL : APPROCHES CARTOGRAPHIQUES**

---

## ***Introduction de la partie II***

La deuxième partie de la thèse montre comment la cartographie, en tant qu'outil de compréhension pédagogique et didactique de l'occupation du sol et donc d'interprétation des territoires, peut contribuer à la clarification de certaines notions de la loi Littoral. Des outils cartographiques concourent en effet à la traduction spatiale de la loi Littoral et donc à son interprétation. Des critères peuvent être utilisés pour spatialiser ces notions et guider leur interprétation. Parmi les cinq critères retenus (soit l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions et la densité), trois d'entre eux permettent de tester un grand nombre de seuils : la distance, le nombre de constructions et la densité. Les seuils jouent un rôle important dans la traduction spatiale de ces notions, car ils peuvent correspondre à une limite en deçà ou au-delà de laquelle un changement de qualification juridique peut s'opérer. Cependant, les seuils sont, par définition, complexes et source d'interprétation. En effet, ils varient nécessairement en fonction des caractéristiques locales et de l'évolution des territoires. Ils ne peuvent donc pas être fixés à l'échelle nationale. Les seuils peuvent servir de « structure d'ajustement » dans la qualification juridique des notions en apportant des précisions et en permettant de délimiter les critères de spatialisation. Cette partie va également permettre de s'interroger sur l'utilité d'utiliser une approche multicritère au regard de l'interprétation de certaines notions de la loi Littoral.

# CHAPITRE IV. Appréciation cartographique de cinq critères de spatialisation

---

## *Introduction du chapitre IV*

Ce chapitre a pour finalité de définir par des approches géographico-juridiques les critères de spatialisation sélectionnés auparavant et apporter des précisions sur les seuils pouvant être utilisés. De prime abord, ces critères semblent avoir vocation à apprécier les espaces uniquement bâtis (*l'agglomération*, le *village* et les *espaces urbanisés*). Cependant, certains d'entre eux s'avèrent être également utiles pour apprécier d'autres notions, telles que les *espaces proches du rivage*, la *bande des 100 mètres*, les *coupures d'urbanisation* et dans une moindre mesure les *espaces remarquables*. Des exemples de jurisprudence sont présentés afin d'illustrer ces définitions, notamment concernant le critère de la discontinuité.

Dans ce chapitre des questionnements se sont posés autour du choix des seuils et de l'importance du projet de territoire. Quel(s) seuil(s) choisir en fonction de quel(s) objectif(s) ? Quel(s) seuil(s) retenir si un projet de territoire se dirige davantage vers une protection des espaces naturels ou, à l'inverse, vers un développement urbain au moyen d'extensions de l'urbanisation sur un territoire ou sur certains secteurs ? Dans tous les cas, le choix des seuils n'est pas anodin, car il conduit à une qualification des espaces qui va engendrer, par la suite, des conséquences juridiques précises.

Pour répondre à ces interrogations, trois critères ont fait l'objet d'analyses fines et de tests de cartographie à l'aide d'un SIG en fonction de divers seuils : la distance, le nombre de constructions et la densité. Ces critères permettent d'utiliser et de tester un grand nombre de seuils afin de faire varier la qualification juridique des espaces et donc de visualiser les choix d'interprétation possibles.

## I. L'échelle

L'échelle fait partie des critères les plus importants, car elle est communément utilisée pour interpréter et délimiter les sept notions de la loi Littoral sélectionnées. Étant donné que le choix de l'échelle dépend nécessairement de l'objet étudié, elle ne sera pas la même lorsque l'on apprécie un site inscrit, des constructions, une distance, une discontinuité, la morphologie des côtes ou bien une microfalaise. Par conséquent, les notions de la loi Littoral et les autres critères de définition ne s'apprécient pas et ne se délimitent pas tous à la même échelle. Il convient donc d'identifier le bon niveau (communal, intercommunal, etc.) pour pouvoir apprécier les notions volontairement imprécises de cette loi et la « bonne » échelle de travail pour les délimiter.

Le choix de l'échelle revêt une grande importance dans le cadre de l'interprétation des notions de la loi Littoral, car lorsque l'on observe des territoires à différentes échelles, les répartitions spatiales des objets varient. En effet, la lecture des répartitions spatiales d'un même objet change avec l'échelle et peut appeler à des analyses et des raisonnements géographiques différents (Gumuchian et Marois, 2000 et Courville, 1995). Par conséquent, une distribution spatiale peut apparaître dispersée à une échelle et concentrée à une autre (Gumuchian et Marois, 2000).

D'un point de vue sémantique, l'échelle géographique ou cartographique se distingue de celle qui est perçue dans le vocabulaire courant. Dans le sens commun, un phénomène qui intéresse une grande étendue se produit à une grande échelle, alors qu'un phénomène qui n'existe que localement se produit à petite échelle (George et Verger, 2009). À l'inverse, l'échelle géographique ou cartographique coïncide au « *rapport de la représentation d'une distance à cette distance dans la réalité* » (George et Verger, 2009, p. 139). Plus l'échelle est petite, plus la réduction par rapport à la réalité est forte. Ainsi, une carte représentant un vaste territoire (un pays, par exemple) dispose d'une petite échelle (Gérin-Grataloup, 2008). Dans ce sens, les grandes échelles ont un dénominateur plus petit que les échelles plus réduite. En effet, une carte au 1/5 000 à une échelle cartographique plus grande que celle qui a une échelle cartographique au 1/25 000. Plus le degré de précision requis est élevé (analyse parcellaire, etc.), plus l'échelle cartographique sera grande (1/2 000, 1/500, etc.). Comme le soulignent Pierre George et Fernand Verger, « *les grandes échelles cartographiques sont ainsi mieux adaptées à la représentation des phénomènes qui se produisent à petite échelle alors que les petites échelles cartographiques conviennent fort bien aux phénomènes qui se produisent à grande échelle* » (George et Verger, 2009, p. 139). Dans le cadre de la thèse, le terme d'échelle est entendu au sens géographique ou cartographique.

### A. L'échelle parcellaire : une échelle adaptée pour délimiter avec précision la plupart des notions de la loi Littoral sélectionnées

#### 1. Délimitation des notions à l'échelle parcellaire

L'utilisation d'une échelle à la parcelle permet de délimiter cartographiquement des notions de la loi Littoral avec une meilleure précision qu'à une plus petite échelle. Les démarcations sont moins équivoques (que sur une carte au 1/ 25 000 par exemple) et font donc

moins appel à des approches interprétatives. Les cartes ayant une petite échelle cartographique peuvent être potentiellement des sources de conflits en raison d'une lisibilité moins précise (DULAC, 1999). Cette échelle est donc propice à la délimitation des notions de la loi Littoral qui requièrent un degré de précision important, telles que la *bande des 100 mètres*, l'*agglomération*, le *village*, l'*espace urbanisé* et les *espaces remarquables*.

La *bande des 100 mètres* nécessite d'être appréciée à l'échelle parcellaire, car cette notion est délimitée à partir d'un critère de spatialisation basé sur une distance métrique. Sa délimitation doit être effectuée de manière précise dans les documents d'urbanisme étant donné qu'elle implique des conséquences juridiques importantes en vertu de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme. En effet, il suffit qu'une partie, même infime, d'une construction (ou du projet de la construction) se situe dans la *bande des 100 mètres*, pour que l'ensemble de la construction (ou du projet) soit considéré comme étant incluse dans cette bande littorale. La distance de 100 mètres se mesure à partir de la limite haute du rivage. Seule la localisation de la construction (ou du projet de la construction) est prise en compte (et non celle de la parcelle ou de la parcelle d'assiette du projet)<sup>355</sup>. Il est donc nécessaire que la *bande des 100 mètres* soit délimitée au mètre près (soit à une échelle établie au 1/1 000, si l'on considère une marge d'erreur d'un millimètre sur le dessin).

## 2. Appréciation de la légalité d'un projet à l'échelle parcellaire

De prime abord, l'échelle de la parcelle semble appropriée pour analyser la légalité d'un projet de construction en constatant par exemple s'il se situe en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant. Cette échelle permet d'observer l'environnement immédiat du terrain étudié et de prendre en compte avec précision le critère de la distance.

Lors des contentieux liés à l'application de la loi Littoral, le juge administratif examine régulièrement la légalité des projets à l'échelle de la parcelle. En effet, dans le visa<sup>356</sup> des décisions des juridictions administratives ou dans la rédaction des « considérants »<sup>357</sup>, il est couramment mentionné le numéro de la parcelle cadastrée, objet du litige qui oppose les parties au procès. À cette échelle, le juge analyse souvent la composition des espaces situés aux quatre points cardinaux<sup>358</sup> entourant la (les) parcelle(s) litigieuse(s) (fiche 22). Les espaces qui entourent la parcelle litigieuse peuvent être très variés : présence de constructions, d'un axe de communication, d'un espace agricole, d'un cours d'eau, etc. Cette grande variété de situations implique une diversité de qualifications juridiques possibles.

---

<sup>355</sup> Par conséquent, il pourrait être envisagé de diviser une vaste parcelle située en partie dans la *bande des 100 mètres* afin qu'une des nouvelles parcelles, non comprise dans la bande littorale, puisse éventuellement devenir constructible dans le respect des dispositions de la loi Littoral.

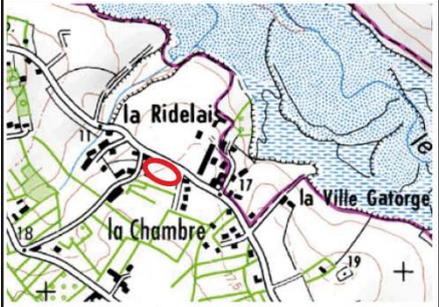
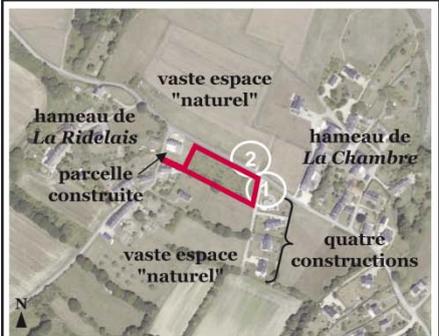
<sup>356</sup> Un visa « témoigne du fait qu'un document a été vu (et lu) et sert de référence » (Pansier, 2005, p. 29).

<sup>357</sup> Un considérant ou « attendu » est « utilisé notamment dans la rédaction des arrêts de la cour d'appel, du Conseil d'État et du tribunal des conflits » (Guillien et Vincent, 1990, p. 131).

<sup>358</sup> En géographie, un point cardinal représente l'une des quatre principales directions d'une boussole sur un plan : le nord, l'est, le sud et l'ouest.

## Observation de la légalité d'un projet à l'échelle de la parcelle

Dans un arrêt de 2010<sup>359</sup>, la CAA de Nantes a pris en compte la composition des espaces situés aux quatre points cardinaux de la parcelle litigieuse, afin d'identifier si le projet de construction est légal au regard de la loi Littoral. Dans cette affaire, le projet n'a pas pu aboutir, car la parcelle ne se situait pas en continuité avec une *agglomération* ou un *village*.

<p><b>Localisation géographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 10 déc. 2010, req. n° 09NT01969</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Lancieux (22)</p> <p><b>Qualification juridique :</b> La parcelle n'est pas en continuité avec une agglomération ou un village.</p> <p><b>Extrait :</b> " Considérant [...] que si la <b>parcelle section</b> [...] touche au <b>nord-ouest</b> le hameau de La Ridelais, lequel n'est ni une agglomération, ni un village [...], elle se situe à l'extérieur de ce hameau et s'ouvre au <b>nord</b> et au <b>sud</b> sur un vaste espace naturel dépourvu de constructions ; que la présence à l'<b>est</b> de quatre constructions en ligne, séparées de la parcelle litigieuse par un chemin, n'est pas de nature à faire regarder la construction envisagée comme s'inscrivant à l'intérieur d'un espace déjà urbanisé, alors même que son terrain d'assiette jouxterait, sur le côté <b>ouest</b>, une <b>parcelle</b> construite ; que, située dans la zone vierge de constructions qui sépare les hameaux de La Ridelais et de la Chambre, ladite <b>parcelle</b> n'a pas vocation à combler cette prétendue dent creuse [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)</p>	 <p>Photo n°1 : Vue de la parcelle vers celle qui est construite (vers l'ouest) (2012)</p>  <p>Photo n°1 : Vue des quatre constructions en ligne (vers l'est) (2012)</p>

Fiche 22 : CAA de Nantes, 10 déc. 2010, *Commune de Lancieux (22)*, req. n°09NT01969.

L'illustration suivante schématise cette observation :

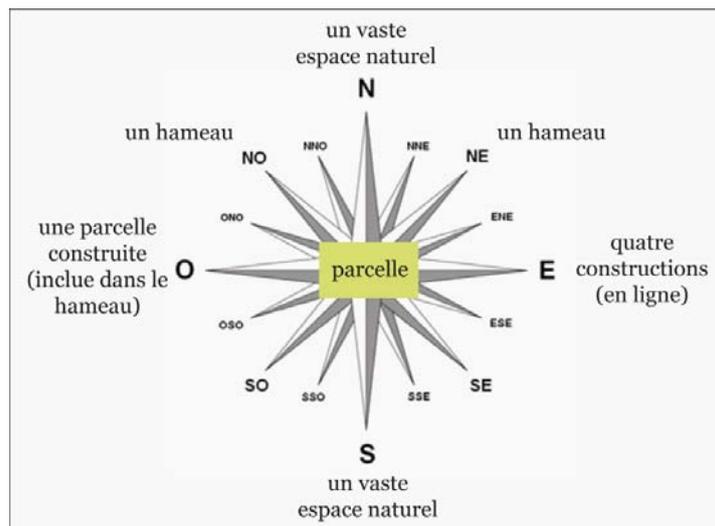


Figure 55 : Représentation schématique de l'analyse de la CAA de Nantes du 10 décembre 2010 (requête n°09NT01969) sur la légalité d'un projet de construction, basée sur la prise en compte de la composition des espaces situés aux quatre points cardinaux de la parcelle concernée.

<sup>359</sup> CAA Nantes, 10 déc. 2010, *Commune de Lancieux (22)*, req. n° 09NT01969.

## **B. L'échelle du projet de territoire : une échelle adaptée pour apprécier la majorité des notions de la loi Littoral sélectionnées**

Toutefois, l'utilisation d'une échelle centrée sur la parcelle n'est pas systématiquement adaptée pour apprécier les territoires. Le littoral nécessite également d'être appréhendé à l'aide d'une approche plus globale dans un cadre suffisamment large pour pouvoir mettre en œuvre des projets de territoire. Cette approche ne peut pas être uniquement basée sur l'addition de visions parcellaires, car elle deviendrait trop réductrice et contraire aux objectifs initiaux de la loi Littoral. L'utilisation d'une échelle plus petite (1/10 000, 1/25 000, etc.) va permettre de prendre en compte de plus grands espaces (tels que les bassins de vie littoraux), la systémique des territoires littoraux, leurs dynamiques d'évolution ; d'établir un diagnostic d'ensemble ; d'identifier les principaux enjeux à court, moyen et long terme, ainsi que les tensions, les blocages, les déséquilibres, mais aussi les opportunités, les potentialités et les capacités de ces territoires.

Les objectifs et les principes de la loi Littoral s'appliquent dans le cadre de territoires cohérents ou de territoires de projet à l'échelle d'une entité géographique supra-communale pour assurer une meilleure application locale (DRE de Bretagne, 2007). Ainsi, la mise en place d'une prospective territoriale va permettre de bâtir un « projet de territoire », c'est-à-dire de construire dans le temps un cheminement collectif, un projet commun sur de vastes « territoires de projet ». C'est, en effet, à l'échelle d'un projet de territoire qu'il est possible de prendre en compte une approche systémique plus globale qu'au niveau parcellaire. Les objets de l'espace géographique qui composent les territoires ne sont pas indépendants. Ils interagissent ensemble par la dynamique des phénomènes naturels et par l'action de l'homme et forment ainsi un système. Ce système peut s'apprécier en matière d'urbanisme, de réseaux, de paysages, de reliefs, etc. L'approche systémique intègre donc à la fois la nature et les hommes et renvoie également à la particularité et à la singularité des territoires. La prise en compte d'une approche systémique permet de mettre en exergue ces interactions et donc de favoriser une meilleure compréhension des espaces littoraux. De même, la connaissance d'un territoire suffisamment large, de son histoire, de son évolution et de son fonctionnement est essentielle pour l'application de la loi Littoral. La prise en compte d'une lecture géographique et systémique des territoires redonne ainsi toute sa place à l'esprit initial de la loi Littoral, car cette lecture est propice à l'identification et à la délimitation des notions de *coupures d'urbanisation*, d'*espaces proches du rivage*, etc.

De plus, la prise en compte d'une petite échelle permet d'harmoniser les pratiques de gestion des espaces et d'éviter que la pression de l'urbanisation subie par les communes littorales soit reportée dans l'arrière-pays, compte tenu des règles moins strictes qui s'y appliquent. Elle permet également d'harmoniser les délimitations cartographiques des notions de la loi Littoral (les *espaces proches du rivage*, la *bande des 100 mètres*, les *espaces remarquables*, etc.) d'un territoire communal à un autre (en s'affranchissant des limites administratives communales) afin qu'elles soient continues et homogènes à une même échelle. Les limites de certaines notions (telles que les *espaces proches du rivage*) nécessitent d'être contiguës d'une commune à l'autre pour assurer une cohérence d'ensemble (DOG du SCoT du Pays d'Auray, 2009, p. 18).

### C. L'intérêt d'une appréciation à une double échelle : du projet de territoire à la parcelle

Afin que les notions de la loi Littoral soient appréciées avec plus ou moins de précision en fonction de l'objectif poursuivi, l'utilisation d'une analyse multi-échelle est souhaitable. En effet, l'utilisation de plusieurs échelles permet de délimiter de manière plus ou moins fine les notions de la loi Littoral, de prendre en compte à la fois des enjeux locaux et globaux et d'accroître la lisibilité d'un territoire. En fonction de l'échelle étudiée des phénomènes ou des entités géographiques peuvent être « *tantôt visibles, tantôt déformés, tantôt occultés en fonction des niveaux observés [...]. De même, tel phénomène, qui s'exprime dans tel ordre de grandeur, pourra ne plus être observé dans tel autre, trop petit ou trop vaste. D'où la nécessité de se placer à différents niveaux d'analyse pour bien saisir le sens des réalités étudiées [...]* » (Courville, 1995).

#### 1. Appréciation de la légalité d'un projet à une double échelle

Pour apprécier si une parcelle se situe dans un *espace urbanisé*, il convient de prendre en compte deux espaces de référence : le voisinage immédiat de la parcelle considérée et, en complément, le secteur qui l'environne (Prieur, 2005).

##### 1.1. *Observation du voisinage immédiat à l'échelle parcellaire*

Le voisinage immédiat du terrain d'assiette d'un projet de construction s'observe à l'échelle de la parcelle. Il correspond à un espace réduit, situé à proximité immédiate de ce terrain et le jouxtant sur chacun de ses côtés. En géographie, le « voisinage » désigne un espace de taille relativement restreinte et implique des relations de proximité entre des lieux, des personnes ou des choses. Le rayon dans lequel se mesure le voisinage n'est pas évident à déterminer, car il peut varier en fonction, par exemple, des modes de vie et des moyens de locomotion (Antoni, 2009).

L'observation du voisinage immédiat du terrain d'assiette d'un projet de construction permet d'identifier finement plusieurs critères, tels que le nombre de constructions situées autour de celui-ci, la densité de construction<sup>360</sup> (Bordereaux et Braud, 2009) et la présence d'une continuité entre ces constructions.

Cette méthode est régulièrement utilisée par le juge administrative. Par exemple, en 1993 dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon<sup>361</sup>, le juge a considéré que « *l'espace à prendre en considération pour déterminer s'il était en fait urbanisé à la date de la délivrance du permis de construire doit être regardé comme étant constitué par le voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet de construction* ». Par la suite, cette formulation fut reprise par les juridictions administratives de nombreuses fois<sup>362</sup>. À titre d'exemple, il a été jugé qu'un terrain

---

<sup>360</sup> CAA de Marseille, 8 janv. 2008, *Société Yacht Club International du Valinco*, req. n°05MA01819 et CAA de Marseille, 26 juin 2006, *M. Rousseau*, req. n° 03MA00674.

<sup>361</sup> CAA de Lyon, 29 juin 1993, *Préfet de la Haute-Corse*, req. n°92LY01477.

<sup>362</sup> A titre d'exemples : CE, 12 mai 1997, *Sté Coprotour*, req. n°151359 (publié au recueil Lebon) ; CAA de Marseille, 29 juin 2006, *Commune de Porto-Vecchio*, req. n°03MA00674 ; CAA de Marseille, 31 déc. 2007, *Société Les Grandes Terres*, req. n°05MA00535 ; etc.

situé dans une réserve naturelle dont l'environnement immédiat présente un caractère essentiellement naturel n'est pas dans un *espace urbanisé*<sup>363</sup>.

### 1.2. Observation d'un espace plus large autour du terrain concerné

Cependant, le seul examen du voisinage immédiat d'une parcelle ne semble pas approprié pour apprécier si une parcelle se situe dans un *espace urbanisé*. En effet, comme l'a souligné dans ses conclusions Jean-Denis Combrexelle<sup>364</sup>, l'espace situé au voisinage immédiat d'une parcelle est trop restrictif. Par conséquent, en retenant un espace de référence trop restreint, « *il suffirait qu'un terrain soit entouré de quelques constructions, elles-mêmes isolées [des autres constructions], pour faire apparaître comme urbanisé un espace qui, en fait, demeure largement naturel* » (Prieur, 2005) (figures 56 et 57).

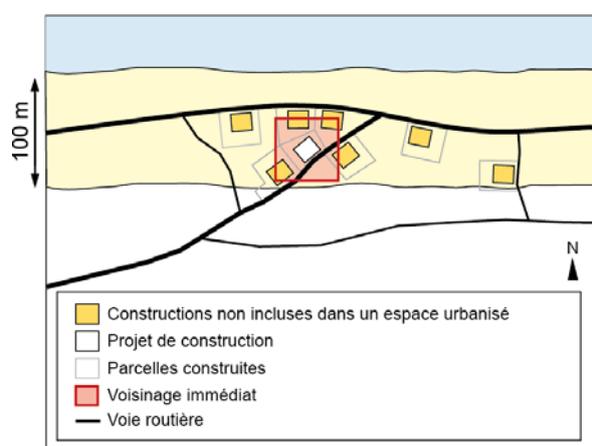


Figure 56 : Illustration d'une parcelle non incluse d'un *espace urbanisé* avec 4 constructions dans son voisinage immédiat.

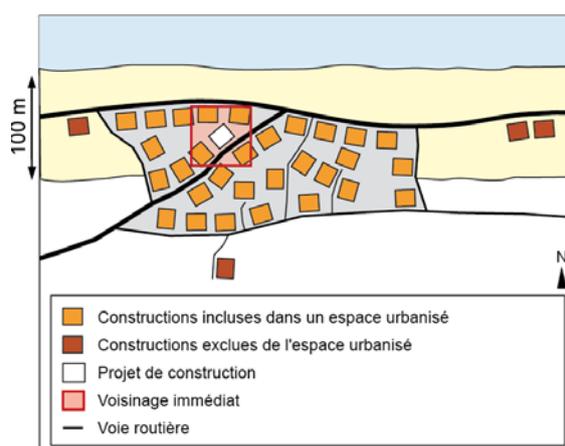


Figure 57 : Illustration d'une parcelle incluse d'un *espace urbanisé* avec 4 constructions dans son voisinage immédiat.

Sur la figure 56, la parcelle, sur laquelle le projet de construction se situe, pourrait être considérée comme étant au sein d'un *espace urbanisé*, car plusieurs constructions sont présentes au voisinage immédiat de celle-ci et sur ses trois côtés. Toutefois, en prenant en compte l'ensemble des espaces situés autour de cette parcelle, il apparaît que celle-ci se localise en réalité dans un espace largement naturel, composé de quelques constructions dispersées, qui ne s'apparente pas à un *espace urbanisé*, contrairement à la figure 57. Bien que la parcelle soit entourée d'un même nombre de constructions dans ces deux exemples, sur la figure 56, elle se situe dans un espace bâti qui s'apparente à du mitage et sur la figure 57, elle se situe au sein d'un *espace urbanisé*. Cet exemple démontre que l'ensemble des espaces qui environnent le terrain d'assiette d'un projet de construction (et pas seulement ceux situés au voisinage immédiat) nécessitent d'être pris en considération pour apprécier si ce projet se situe dans un *espace urbanisé*.

Cette méthode est utilisée par la jurisprudence administrative<sup>365</sup> (Prieur, 2005). En effet, le juge prend en considération, d'une part, les caractéristiques du secteur dans lequel est situé le

<sup>363</sup> CAA de Marseille, 31 déc. 2007, *Société Les Rochers Gris*, req. n°05MA00530.

<sup>364</sup> CE, 12 mai 1997, *Sté Coprotour*, req. n°151359 (BJDU n°3/97, p. 214, concl. J.-D. Combrexelle).

<sup>365</sup> Par exemple : CE, 12 mai 1997, *Société Coprotour*, req. n° 151359 (BJDU 3/97 p. 214) (concl. J.-D. Combrexelle) ; CE, 10 nov 2004, *Mme Olivier-Delmas*, req. n°258768 (note du Président Bonichot) ; CE, 29 déc. 1993, *Le Gall*, req. n°132481 (BJDU 2/1994, p. 16 (concl. S. Fratacci)).

terrain (afin d'apprécier le nombre de constructions, la densité urbaine, la présence de discontinuités, la configuration des espaces, etc.) et la situation du terrain dans cet ensemble (afin d'apprécier la continuité avec les constructions avoisinantes, leur nombre, la proximité d'un centre-ville ou d'un bourg aggloméré, les caractéristiques locales, etc.)<sup>366</sup>. L'utilisation d'au moins deux échelles va permettre de prendre en considération plusieurs espaces de référence, d'apprécier plus de critères et donc d'affiner la qualification juridique de l'espace considéré.

## 2. Appréciation et délimitation des notions de la loi Littoral sélectionnées avec une approche à double échelle

Suite aux entretiens réalisés auprès d'élus de collectivités territoriales bretonnes, il est apparu que la plupart des notions de la loi Littoral (*l'agglomération*, le *village*, *l'espace urbanisé*, *l'espace remarquable*, la *coupure d'urbanisation* et *l'espaces proches du rivage*) nécessitent d'être appréciées à deux échelles : l'échelle du projet de territoire et l'échelle de la parcelle (tableau 16). L'utilisation de ces deux échelles permet à la fois de prendre en considération de vastes espaces (permettant de cibler les espaces à enjeux, d'identifier des discontinuités, etc.), et d'apprécier des espaces plus réduites (appréciation des continuités, du critère de la distance, etc.). La seconde échelle va également permettre de délimiter avec plus de précision les notions qui le nécessitent. Seule la *bande des 100 mètres* ne semble pas propice à l'utilisation de cette combinaison d'échelles, car elle requière d'être délimitée à une grande échelle.

Tableau 16 : Échelles et outils permettant d'apprécier les notions d'*agglomération*, de *village*, d'*espace urbanisé*, d'*espace remarquable*, de *coupures d'urbanisation* et d'*espaces proches du rivage*.

Notions	Petite échelle (supra-communal)		Grande échelle (parcellaire)		Observations complémentaires
	Objectif	Outil	Objectif	Outil	
<i>Agglomération, village, espaces urbanisés</i>	Identification des zones urbaines	Définition, recensement et localisation <sup>367</sup> dans les SCoT	Appréciation de la continuité	Délimitation à la parcelle dans les PLU	Nécessité de délimiter ces notions à la parcelle et non à de petites échelles (comme le 1/25 000)
<i>Espaces remarquables</i>	Prise en compte de vastes espaces naturels	Évaluation de leur significativité et localisation dans les SCoT et les DTADD	Appréciation de la qualité des espaces naturels	Délimitation à la parcelle dans les PLU	Utilisation d'un zonage spécifique dans les PLU <sup>368</sup>

<sup>366</sup> CE, 10 nov 2004, *Mme Olivier-Delmas*, req. n°258768 (note du Président Bonichot).

<sup>367</sup> Par exemple, le SCoT du Pays de Brest a listé tous les *villages* existants sur ce territoire (DOG, 2011, p. 23) et les a localisés sur la carte relative à la mise en œuvre de la Loi Littoral (SCoT du Pays de Brest, 2011).

<sup>368</sup> Par exemple, dans le PLU de l'île de Molène, « le sous-secteur Ns » correspond « aux espaces remarquables identifiés au titre de la Loi Littoral » (PLU de l'île de Molène, p. 68).

<i>Coupures d'urbanisation</i>	Prise en compte de grands espaces à dominante naturelle (caractère pérenne) et de secteurs soumis à une pression urbaine	Définition et localisation <sup>369</sup> dans les SCoT <sup>370</sup> et les DTADD <sup>371</sup>	Identification des espaces naturels et agricoles	Délimitation précise dans les PLU <sup>372</sup> (zonage naturel ou agricole)	Nécessité d'utiliser une petite échelle pour identifier celles présentes sur une partie significative du territoire <sup>373</sup>
<i>Espaces proches du rivage</i>	Identification des unités paysagères, des espaces à dominante naturelle ou agricole et urbanisée	Définition et localisation dans les SCoT et les DTADD <sup>374</sup>	Identification des espaces naturels et agricoles	Délimitation dans les PLU	Nécessité d'utiliser une petite échelle pour harmoniser les délimitations

Concernant plus spécifiquement les *espaces proches du rivage*, leur délimitation au niveau communal ne s'effectue pas toujours avec un fort degré de précision. En effet, il est souvent complexe de délimiter cet espace par un trait fin à l'échelle de la parcelle au vue de la grande variété des situations sur le terrain et du peu de précision des critères permettant de délimiter cet espace (distance, covisibilité, la nature de l'espace, etc.). À titre d'exemple, dans le PLU de Guissény, les *espaces proches du rivage* sont délimités par un trait de 2 millimètres à une échelle au 1/30 000. Par conséquent, sur le terrain cette limite sera assimilée à une bande avoisinant les 60 mètres de largeur. Cette relative imprécision pourrait entraîner des difficultés pour évaluer sur le terrain si une parcelle est incluse ou non dans cet espace. Afin d'y remédier, la délimitation de cet espace s'effectue souvent en fonction des discontinuités (utilisation des routes, des fossés, des haies, etc.). On pourrait également s'interroger si cet espace nécessite d'être délimité sur des cartes par un trait. En effet, la mise en place d'une analyse « parcelle par parcelle » au niveau communal en fonction de l'approche multicritère choisie permettrait de déterminer si telle ou telle parcelle se situe ou non dans un *espace proche du rivage*.

<sup>369</sup> Par exemple : TA de Nice, 17 déc. 1987, req. n°1452 87.

A cette échelle, les *coupures d'urbanisation* sont régulièrement schématisées sous la forme de flèches ou d'un espace délimité par des traits relativement épais.

<sup>370</sup> Au sein de l'article L122-1-5-II alinéa 1 du code de l'urbanisme, il est précisé que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCoT « *détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation* ». Les SCoT ont donc le choix et la possibilité d'établir une grille d'interprétation de ces espaces en lien avec les enjeux de l'intercommunalité. Toutefois, il n'est pas spécifié si cette délimitation doit s'effectuer de manière précise (à la parcelle). À cette échelle, il est possible de prendre en compte de plus grands espaces à dominante naturelle dont le caractère pérenne n'est pas remis en cause par les documents d'urbanisme et cibler ceux qui se situent entre des secteurs soumis à une pression urbaine (DDTM du Finistère, 2005). Dans le SCoT du pays de Brest, de grandes *coupures d'urbanisation* sont localisées sur la carte relative à la mise en œuvre de la loi Littoral (SCoT du Pays de Brest, 2011).

<sup>371</sup> Une quarantaine de *coupures d'urbanisation* ont été identifiées au sein de la DTA de l'Estuaire de la Loire sur des cartes établies au 1/50 000<sup>ème</sup> (DTA de l'Estuaire de la Loire, 2006, pp. 40 et s.). La DTA Alpes-Maritimes dispose également d'une carte présentant les *coupures d'urbanisation* établie au 1 / 60 000<sup>ème</sup>.

<sup>372</sup> Clairement explicité dans le DOG du SCoT du Pays de Brest, 2011, p. 26.

<sup>373</sup> Il a été jugé que l'article L146-2 du code de l'urbanisme n'est pas applicables à un POS partiel ne portant que sur quatre secteurs éloignés les uns des autres et ayant chacun une superficie réduite (CE, 21 sept. 1992, *Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes*, req. n°110.165), ni à la révision d'un plan d'occupation des sols ne touchant qu'une partie non significative du territoire communal (CE, 25 nov. 1998, *Commune de Grimaud*, req. n° 168029).

<sup>374</sup> Le niveau intercommunal est recommandé par la jurisprudence (CE, 27 juill. 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, req. n°264336). Le juge administratif a souligné dans un arrêt récent que « *l'objectif d'urbanisation limitée visé par le II de l'article L. 146-4 [...] implique que soit retenu dans sa totalité, comme espace proche du rivage, un territoire dont le développement urbain forme un ensemble cohérent* » (CAA de Nantes, 23 mars 2012, *Commune de Tréfléz* (29), req. n°10NT01519). De même, selon la circulaire du 14 mars 2006<sup>374</sup>, l'article L146-4-II du code de l'urbanisme incite à une planification intercommunale, car c'est à l'échelle du SCoT que l'équilibre entre les mesures assurant la protection des espaces agricoles et naturels et les projets d'aménagement peut être le mieux apprécié (Lallement, 2006).

En outre, il est important de souligner qu'un changement d'échelle peut entraîner un changement de qualification juridique. En effet, une qualification juridique déduite « à une échelle géographique ne sera pas nécessairement valides à une autre échelle » (Casteigts, 1999). Par exemple, une *coupure d'urbanisation* identifiée à l'échelle parcellaire, ne sera pas automatiquement pertinente à une plus petite échelle (au niveau de l'intercommunalité par exemple). De même, la qualification juridique des espaces bâtis peut varier selon l'échelle utilisée. Par exemple, un hameau situé à proximité des limites administratives d'une commune voisine, pourrait faire partie d'un espace urbanisé plus grand (tel qu'une *agglomération*) à une échelle plus petite en raison de sa continuité avec le tissu urbain (abstraction faite des limites communales). Le choix de l'échelle s'avère donc important, car il implique des conséquences juridiques non négligeables.

#### **D. L'échelle et les documents d'application de la loi Littoral**

L'échelle est également liée à l'articulation entre les différents outils déjà existants, tels que les DTA, les DTADD, les SCoT, les SMVM ou bien les PLU.

Au niveau communal, le PLU ne semble pas toujours adéquat pour apprécier les espaces littoraux à travers une approche systémique globale. En effet, comme le souligne la DIACT en 2008, « *La commune qui, depuis la révolution, assurait à l'échelon le plus fin la gestion de ces espaces, s'est parfois révélée peu adaptée pour élaborer des projets de développement économique et d'aménagement des territoires fonctionnant à une échelle plus vaste* » (DIACT, 2008, p. 164). Les analyses sous-jacentes des documents d'urbanisme font souvent appel à des logiques de territoires plus grands et ont des enjeux visibles à de petites échelles cartographiques (1/10 000, 1/25 000, etc.).

Le territoire intercommunal dispose d'une échelle plus appropriée pour concilier l'aménagement et la protection du littoral et est en mesure d'exprimer cette approche plus globale. Les projets portés par les intercommunalités s'appuient souvent sur des réflexions conduites dans des cadres qui dépassent largement les périmètres communaux, qu'il s'agisse de planification ou de programmation. Ce niveau permet d'apporter des solutions d'ensemble face à de nombreux problèmes, tels que la dissémination de l'habitat en raison d'un développement non maîtrisé de l'urbanisation (lutte contre le mitage, la diffusion urbaine pavillonnaire dans les écarts, etc.), la perte d'identité progressive des paysages ruraux, etc. Pour palier ces problèmes, des solutions peuvent être proposées à ce niveau : la mise en place de mesures allant dans le sens d'une moindre consommation de l'espace, l'homogénéisation des orientations locales, un encadrement des potentialités d'extensions de l'urbanisation, etc. Ce niveau est souvent préconisé par les services de l'État, car il favorise la mise en place d'une concertation entre les différents acteurs (et notamment les élus) dans le but d'aboutir à une lecture partagée de leur territoire. Cette vision commune permet d'assurer une cohérence supra-communale et de développer des argumentaires partagés justifiant la traduction spatiale des notions de la loi Littoral sur leur territoire (par exemple dans la délimitation des *espaces proches du rivage*).

Plusieurs outils intercommunaux existent et permettent d'apprécier les territoires à différentes échelles. Par exemple, les SCoT<sup>375</sup> littoraux, dont la mise en œuvre est encouragée<sup>376</sup>, représentent un niveau adéquat pour définir les projets de territoire et les grandes orientations applicables à l'espace littoral. Le SCoT dispose d'une échelle qui lui permet d'avoir une approche plus globale, tout en étant un « *outil de la gouvernance locale* » (DIACT, 2008, p. 164). Comme le souligne Alain Merckelbagh : « *Comment mieux apprécier des notions comme les coupures urbaines, les espaces proches du rivage, les espaces remarquables, sinon dans le cadre intercommunal souvent mieux adapté que l'échelle de la commune à l'appréhension des problèmes du littoral ?* » (Merckelbagh, 2009 p. 260). Les analyses menées à l'échelle d'un SCoT seront plus pertinentes qu'une somme d'analyses menées distinctement à l'échelle des littoraux communaux (DDTM 29, 2005). Cet outil peut en effet être utilisé pour interpréter les notions de la loi Littoral au regard des spécificités du territoire (définir l'*agglomération*, le *village*, etc.) et motiver des projets au regard des dispositions de la loi Littoral à une plus petite échelle que celle de la commune. Généralement les SCoT ne délimitent pas finement les notions de la loi Littoral. Par exemple, les *espaces proches du rivage* et les *coupures d'urbanisation* sont souvent délimités par un trait aux contours imprécis, voir une « bande » (SCoT du Pays de Brest, 2009), ou par un trait flouté (SCoT de Lorient, DOG, 2006, p. 25 ; SCoT du Pays d'Auray, pièces annexes du DOG, 2009, p. 6). Ces interprétations et ces délimitations ont vocation à être retranscrites dans les documents d'urbanisme locaux à une échelle plus fine, afin que les notions de la loi Littoral puissent être délimitées à la parcelle et ainsi lever toute ambiguïté lors de l'application de cette loi (figures 58 et 59)

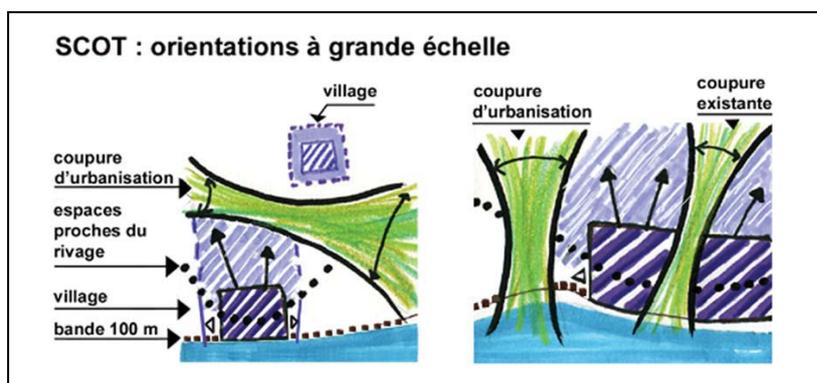


Figure 58 : Représentations schématiques de *coupures d'urbanisation* dans un SCoT (MTETM-MEDD, 2006, p. 39).

<sup>375</sup> Selon l'article L122-1-1 du code de l'urbanisme : « Le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques ».

<sup>376</sup> La nouvelle rédaction de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme interdit aux communes situées à moins de 15 km du rivage de la mer de modifier ou réviser leur PLU en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle, en absence d'un SCoT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cet article favorise donc la couverture totale du territoire par des SCoT.

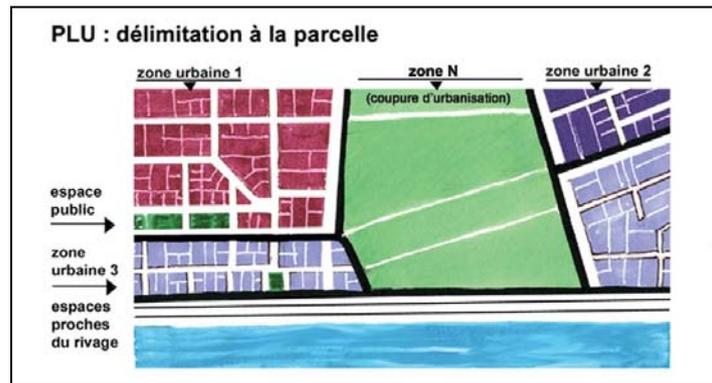


Figure 59 : Représentations schématiques de coupures d'urbanisation dans un PLU (MTETM-MEDD, 2006, p. 39).

Au-delà des SCoT, les DTA, avant qu'elles ne deviennent des DTADD depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, pouvaient également être considérées comme un outil indispensable pour l'application de la loi Littoral. En effet, l'intérêt de ces documents est de faire une traduction spatiale de la loi Littoral et d'être directement opposables aux autorisations individuelles (Prieur, 2005). Depuis la loi Grenelle II, ces directives ne sont plus directement opposables aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'occupation des sols (sauf dans les cas de projets d'intérêt général). Cet outil permet aux acteurs de faire des choix d'aménagement qui permettent d'éclairer sur la finalité des définitions juridiques retenues. Comme l'a souligné Catherine Bersani, « *la démarche de ces documents conduit à innover dans la détermination des modalités d'application de la loi « littoral », en fonction des particularités géographiques locales* » (Bersani et al., 2000, p. 15). Le rôle des DTADD est de définir des notions et de les traduire spatialement dans le respect des critères établis par le Conseil d'État. Elles nécessitent donc d'être établies à une échelle précise pour accroître la sécurité juridique des documents d'urbanisme. Toutefois, les échelles qui ont été retenues sont généralement de petites échelles cartographiques (1/60 000 pour la DTA de Provence-Alpes-Côte-D'azur, 1/60 000 pour la DTA Alpes-Maritimes et 1 / 50 000 pour la DTA de l'estuaire de la Loire), afin de préserver les compétences des collectivités territoriales (Prieur, 2005) (figure 60).

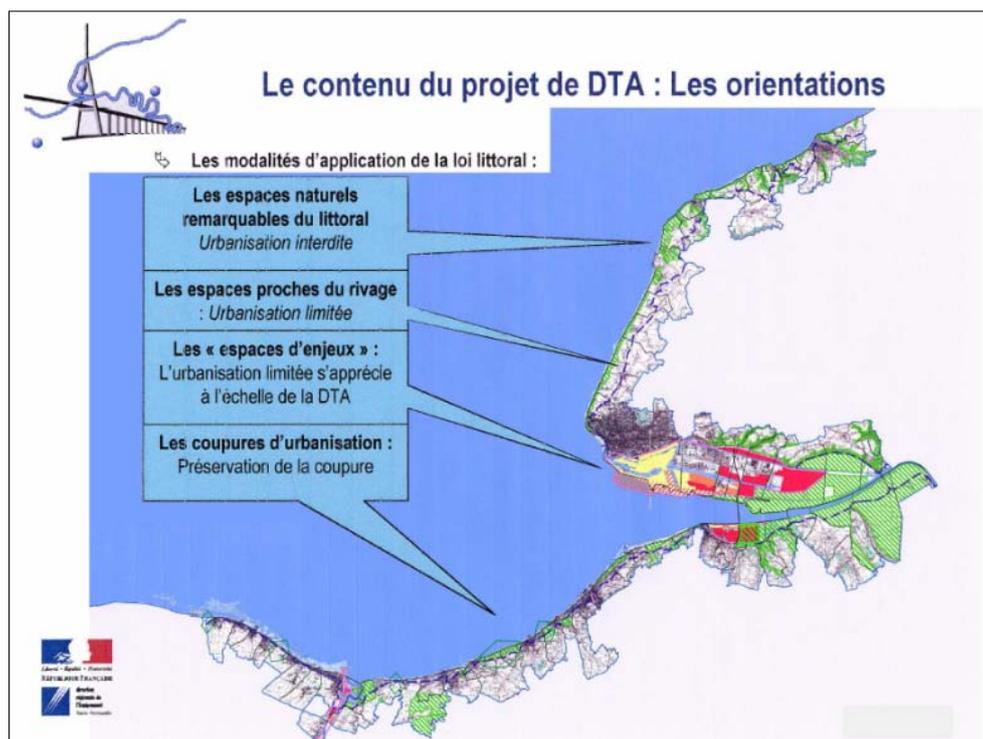


Figure 60 : Extrait du projet de DTA : les orientations (DTA de l'Estuaire de la Seine, 2006, carte d'orientation n°F, p. 119).

La question de l'échelle est toujours d'actualité. En effet, récemment un rapport sénatorial en date du 21 janvier 2014 a souligné l'importance de l'échelle régionale pour interpréter les concepts généraux de la loi Littoral. Rappelant qu'à l'origine le législateur de 1986 avait entendu faire usage des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire<sup>377</sup> pour préciser les conditions d'application des dispositions de la loi Littoral, ce rapport recommande d'utiliser cette possibilité (qui n'a jamais été exploitée) à l'échelle régionale et encourage la création de chartes régionale d'aménagement du littoral afin de confier l'interprétation de la loi Littoral aux élus locaux (Herviaux et Bizet, 2014). De même, l'Assemblée des Départements de France (ADF) a récemment publié un rapport intitulé « *Les Départements face au défi littoral. Agir, animer, accompagner* » qui met en avant la place des Départements dans l'élaboration de stratégies en faveur d'une gestion intégrée des zones côtières et souligne la pertinence du niveau départemental (alliant à la fois action de proximité et vision d'ensemble) pour traiter les problématiques littorales et maritimes. Le rapport rappelle également l'ensemble des compétences des Départements en faveur de la mer et du littoral et notamment leur capacité à accompagner les collectivités locales vers un aménagement durable du littoral (ADF, 2014).

Pour conclure sur le critère de l'échelle, il est nécessaire de prendre en compte différentes échelles et d'effectuer différents niveaux d'analyse pour traduire spatialement les notions de la loi Littoral. La sélection d'une échelle dépend avant tout de l'objectif visé : la délimitation et/ou l'interprétation de telle ou telle notion. Le niveau intercommunal (celui du SCoT) apparaît être le plus pertinent pour interpréter les notions de la loi Littoral et les traduire spatialement à une échelle de projet de territoire.

<sup>377</sup> La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre) avait prévu la possibilité de décliner l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme dans des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire.

## II. La distance

Le critère de la distance peut être utilisé pour délimiter six des notions de la loi Littoral sélectionnées : l'*agglomération*, le *village*, l'*espace urbanisé*, la *coupure d'urbanisation*, la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*. Ce critère peut s'apprécier selon deux approches : la distance entre les constructions et la distance à partir du trait de côte.

### A. La distance entre les constructions

Cette première approche permet d'apprécier la notion de continuité et peut servir à délimiter à la fois les espaces bâtis (et tout particulièrement l'*agglomération*, le *village* et l'*espace urbanisé*) ainsi que les *coupures d'urbanisation*. À partir de quelle distance deux constructions sont-elles en continuité ? Une *coupure d'urbanisation* peut-elle avoir une largeur minimale ?

#### 1. Appréciation de la continuité à travers une distance entre chaque construction, le cas des agglomérations, des villages et des espaces urbanisés

##### 1.1. Un seuil unique rappelé par les dictionnaires de la géographie et une absence de seuils fixés en droit

Les dictionnaires de la géographie, reprenant la définition de l'INSEE, définissent l'*agglomération* à travers plusieurs critères, dont une distance minimale de 200 mètres entre les habitations<sup>378</sup> (George et Verger, 2009 ; Brunet et *al.*, 2005 ; etc.). Ce seuil de 200 mètres est souvent considéré comme l'un des plus importants pour caractériser une agglomération (Lussault, *in* Lévy et Lussault, 2003, pp.437- 438). Ce seuil résulte de recommandations adoptées au niveau international<sup>379</sup> et se mesure entre des constructions pour l'INSEE et entre des habitations pour certains dictionnaires de géographie. Par exemple, Pierre George et Fernand Verger considèrent qu'une *agglomération* est un groupe d'habitations contiguës ou rapprochées, c'est-à-dire ayant une distance minimale 200 mètres entre celles-ci (George et Verger, 2009, pp. 7-8).

À l'inverse, en droit, aucun seuil n'a été fixé pour apprécier une situation de continuité entre des constructions. Ce constat se retrouve également dans le code de la route<sup>380</sup>. Concernant la jurisprudence, l'appréciation de la continuité entre des constructions par le juge n'est généralement pas précise. Il a été jugé, par exemple, qu'une parcelle située « à plus de 100 mètres

---

<sup>378</sup> Selon l'INSEE, la définition de l'agglomération renvoie à celle de l'unité urbaine qui est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu, n'ayant pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions et comptant au moins 2 000 habitants.

<sup>379</sup> Lors de la conférence de Prague de 1966, des critères permettant de définir une population urbaine ont été posés. La population urbaine doit résider dans un groupement d'habitations compact, dans lequel aucune habitation n'est distante des autres de plus de 200 mètres. La Conférence de Prague évoque une distance entre des *habitations*, contrairement à l'INSEE, qui généralise et ne distingue pas si les constructions sont des habitations, des industries, des commerces, des serres, etc. (source : <http://www.insee.fr>).

<sup>380</sup> Aucun seuil en termes de distance n'est précisé dans la définition de l'*agglomération* au sein du code de la route. En effet, selon l'article R110-2 de ce code, une *agglomération* correspond à un « espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde ». Bien que le terme « contigu » ait été retiré de la définition originelle, datant du décret n°54-724 du 10 juillet 1954 portant règlement général sur la police de circulation routière, cette définition impose tout de même que les immeubles bâtis soient rapprochés, ce qui implique indirectement une certaine continuité dans le tissu urbain.

du bourg »<sup>381</sup> ou bien « éloignée d'une centaine de mètres » d'un hameau<sup>382</sup> n'est pas en situation de continuité. En 1997, le Conseil d'État a estimé que lorsque les zones d'habitation les plus proches du terrain concerné sont situées à une distance d'environ 200 mètres, alors même que celui-ci serait desservi par certains équipements publics, la construction envisagée ne peut être regardée comme située dans un *espace urbanisé*<sup>383</sup>. Il en va de même pour une parcelle distante de « 200 mètres du lieu-dit le plus proche »<sup>384</sup>, ou bien pour un terrain « situé à une distance d'environ [...] 500 mètres du bourg de Crozon<sup>385</sup> » (fiche 23).

### Absence de continuité en cas d'une urbanisation clairsemée sur 150 m

Il a été jugé qu'une parcelle n'est pas située en continuité avec une *agglomération* ou un *village* lorsqu'elle en est séparée sur 150 mètres par une urbanisation clairsemée.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

Référence : CAA Nantes, 28 fév. 2006, req. n°05NT00426

Localisation : Commune de Crozon (29)

Le terrain se situe à proximité de Kervéron.

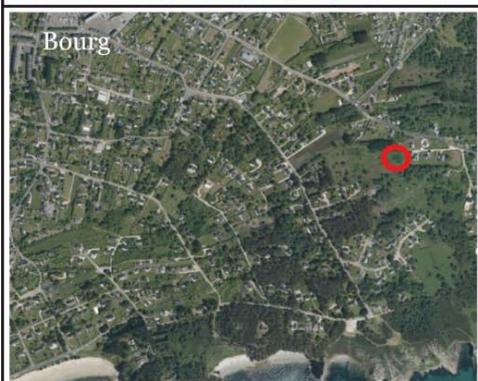
#### Qualifications juridiques :

La construction projetée est implantée sur une parcelle qui n'est **pas située en continuité** avec une agglomération ou un village existant.

#### Extrait :

" [...] le terrain d'assiette de la construction projetée est situé à une distance d'environ 150 mètres du rivage de la mer et de 500 mètres du bourg de Crozon dont il est séparé par une **urbanisation clairsemée** ; qu'il ne peut donc être regardé comme se trouvant en continuité avec l'agglomération ou un village existant [...] ".

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)



Photographie aérienne oblique des alentours de la parcelle concernée (Source : Prieur, 2007, p.15)

Fiche 23 : CAA Nantes, 28 fév. 2006, *Commune de Crozon* (29), req. n°05NT00426.

<sup>381</sup> CAA de Nantes, 31 mai 2000, *Commune de Dragey-Ronthon* (50), req. n°98NT02101 (BJDU, 3/2000, p. 204).

<sup>382</sup> CE, 30 déc. 2009, *Commune de Séné* (56), req. n°323069.

<sup>383</sup> CE, 15 janv. 1997, *Malfatto*, req. n°125937.

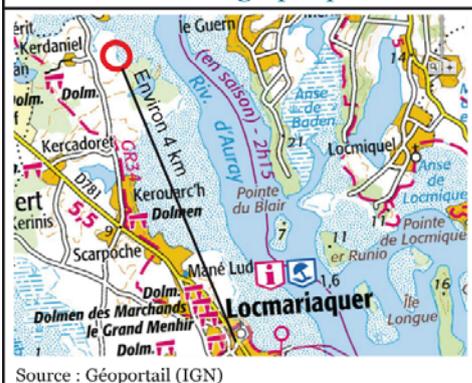
<sup>384</sup> CE, 15 oct. 1999, *Commune de Logonna-Daoulas* (29), req. n°198578.

<sup>385</sup> CAA de Nantes, 28 fév. 2006, *Commune de Crozon* (29), req. n°05NT00426.

### Absence de continuité en cas d'une distance de 4 km

Dans cette affaire, il a été jugé qu'un terrain, qui se situe à environ 4 kilomètres du bourg, ne se localise pas dans un *espace urbanisé*, bien qu'il jouxte trois parcelles bâties.

#### Localisation cartographique



#### Localisation photographique



#### Référence :

CAA Nantes, 14 oct. 2011, req. n°11NT01532

#### Localisation : Commune de Locmariaquer (56)

Le terrain est situé dans la bande littorale de cent mètres. Il se trouve à l'extrémité sud-est d'un vaste espace naturel littoral, à environ 4 km de Locmariaquer et est contigu sur ses limites nord, est et sud à des parcelles non bâties comprises dans cet espace naturel. De plus, le terrain jouxte au nord-ouest trois parcelles bâties, et est séparé des cinq autres constructions par un chemin communal.

#### Qualification juridique :

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**.

#### Extrait :

" que le Préfet du Morbihan soutient que ces quelques habitations ne constituent **ni une agglomération, ni un village** au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, et, qu'alors même que la parcelle d'assiette devant servir à l'extension projetée serait déjà construite et figurerait en zone UB du document d'urbanisme applicable, elle ne peut être regardée comme un espace urbanisé, au sens du III de l'article L. 146-4 précité, de sorte que le permis de construire le garage litigieux aurait dû être refusé [...] ".

Fiche 24 : CAA Nantes, 14 oct. 2011, *Commune de Locmariaquer* (56), req. n°11NT01532.

Ainsi, à travers ces exemples, on peut raisonnablement considérer que, selon la jurisprudence administrative, un projet situé à plus de 100 mètres de la dernière construction d'une *agglomération* ou d'un *village*, ne se situe pas en continuité avec celle-ci. *A contrario*, un terrain situé à une distance inférieure à 100 mètres, pourrait être en situation de continuité (fiche 25).

### Exemple de constructions en situation de continuité

Dans cette affaire, la Cour administrative d'appel de Nantes a estimé que l'urbanisation, qui « se développe de manière linéaire le long de la route », se caractérise par sa continuité. À l'aide du logiciel ArcGis, la distance entre les constructions situées le long de la route de l'étier à la limite sud-est de la parcelle, a été mesurée. Dans ce secteur urbanisé, les constructions sont très rapprochées et les distances qui les séparent sont inférieures à 100 mètres.

#### Localisation géographique



#### Localisation photographique



#### Référence :

CAA de Nantes, 13 juill. 2012, req. n°11NT00843

**Localisation :** Commune de Moutiers-en-Retz (44)

Le terrain d'assiette du projet est situé à 700 mètres du bourg.

#### Qualification juridique :

Le terrain est situé **en continuité** du bourg.

#### Extrait :

" [...] le terrain [...] est situé [...] **en continuité immédiate** de la partie urbanisée de la commune ; que l'espace non bâti d'une cinquantaine de mètres qui sépare d'un côté de [...] la parcelle [...] de la zone urbanisée ne suffit **pas**, alors même qu'il est traversé par l'étier du Coëff Barraud, à constituer **une coupure d'urbanisation**, laquelle se développe en effet sans discontinuité du côté opposé de cette même route ; qu'après le franchissement de l'étier, **l'urbanisation**, limitée d'un côté par le marais et de l'autre par la mer, **se développe de manière linéaire** le long de la route, et est **caractérisée par sa continuité et par une densité significative**, notamment au droit du terrain de la requérante, sur lequel sont déjà édifiés deux maisons et un bâtiment à usage de centre hippique ; qu'ainsi, la maison projetée doit être regardée comme située **en continuité du bourg** des Moutiers-en-Retz [...]"

Fiche 25 : CAA de Nantes, 13 juill. 2012, *Commune de Moutiers-en-Retz* (44), req. n°11NT00843.

La plupart du temps, le juge emploie des termes approximatifs, sans rechercher de limites quantitatives<sup>386</sup>. Par exemple, il a été jugé qu'un terrain situé à « *proximité immédiate* » de plusieurs parcelles, qui supportent des habitations et sont desservies par des voies d'accès ainsi que par des réseaux d'eau et d'électricité, ne se situe pas en rupture de continuité avec les bourgs et *villages* existants<sup>387</sup>. De même, il a été jugé qu'une construction située « *en bordure* » d'une *agglomération*, dans un lotissement comportant plusieurs maisons individuelles et « *à proximité immédiate* » d'un ensemble d'immeubles collectifs d'habitation se situe dans un *espace urbanisé*<sup>388</sup>. À l'inverse, un terrain localisé hors du bourg de la commune, « *à peu de distance* » d'une zone de constructions diffuses et dont les parcelles qui lui sont « *contiguës* » ne supportent aucune construction, ne se situe pas en continuité avec une *agglomération* ou un *village*<sup>389</sup> (Calderaro, 2005).

<sup>386</sup> De même, parfois dans les ouvrages de géographie, des formulations approximatifs sont exprimées pour évoquer la notion de continuité. Par exemple, Roger Brunet considère que cette entité urbaine se compose notamment « *d'un ensemble d'immeubles habités ou fréquentés jointifs ou très rapprochés* » (Brunet, 1998).

<sup>387</sup> CE, 5 janv. 1994, *Commune de Saint-Sixt*, req. n°129646.

<sup>388</sup> CE, 27 janv. 1997, *Djerelian*, req. n° 125842.

<sup>389</sup> CAA de Nantes, 28 avril 1999, *Commune de Plouhinec* (29), req. n°97NT00167.

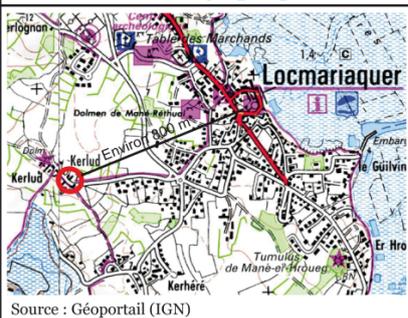


Photographie 25 : Exemple de constructions en continuité dans la bande des 100 mètres sur la commune de Le-Tour-du-Parc, à l'Est du lieu-dit Kermor (source : E. Le Cornec, B.E. GEOS AEL, 02 sept. 2011).

### Absence de continuité avec une **agglomération** ou un **village** existant

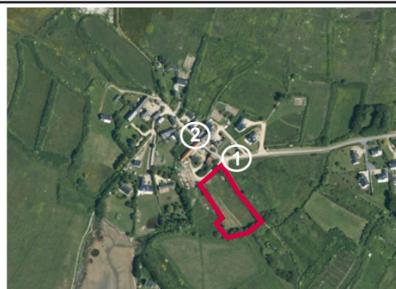
Sur la commune de Locmariaquer, il a été jugé qu'une parcelle, qui se trouve nettement séparée de la zone agglomérée du bourg et se localise à l'extrémité d'un secteur bâti ne s'apparentant pas à une **agglomération** ou un **village**, ne se trouve pas dans un **espace urbanisé**<sup>390</sup>.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

#### Référence :

CAA Nantes, 26 novembre 2010, req. n°09NT01678

**Localisation :** Commune de Locmariaquer (56) - lieu-dit Kerlud  
Le terrain se situe à une distance de 80 m environ du littoral.

#### Qualification juridique :

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**.

#### Extrait :

" le terrain est situé [...] à l'extrémité sud d'un petit groupe d'une **vingtaine d'habitations** et se trouve nettement **séparé** de la zone agglomérée du bourg, à l'est, par un **vaste espace naturel** ; que, dans ces conditions, l'édification par les requérants, dans ce secteur faiblement urbanisé, d'une maison à usage d'habitation [...] constitue une **extension de l'urbanisation** ne s'inscrivant **pas en continuité avec une agglomération ou un village** existant et ne présente pas, par ailleurs, le caractère d'un hameau nouveau intégré à l'environnement ; que les circonstances [...] que deux constructions récentes aient été édifiées à proximité immédiate de la parcelle, en 2003 et en 2004, sont sans incidence sur la légalité du refus de permis de construire [...]"



Photo n°1 :  
Vue vers la  
parcelle



Photo n°2 :  
Vue à l'intérieur  
du lieu-dit  
Kerlud

Fiche 26 : CAA Nantes, 26 novembre 2010, *Commune de Locmariaquer* (56), req. n°09NT01678.

Plus précisément, lorsque la distance n'est pas mesurée, le juge constate fréquemment l'existence ou non de parcelles bâties (ou de constructions) au voisinage immédiat, c'est-à-dire sur les quatre côtés<sup>391</sup> du terrain d'assiette d'un projet (ou sur ses trois côtés lorsque la parcelle se situe à proximité du rivage de la mer) pour identifier s'il se situe en continuité avec une

<sup>390</sup> CAA de Nantes, 26 nov. 2010, *Commune de Locmariaquer* (56), req. n°09NT01678.

<sup>391</sup> CAA de Marseille, 26 juin 2006, *M. Rousseau*, req. n° 03MA00674.

*agglomération* ou un *village*. Les parcelles bâties (ou les constructions) doivent être immédiatement contigües au terrain concerné pour être en situation de continuité. De manière générale, la jurisprudence s'accorde à considérer qu'un terrain, qui dispose sur au moins trois de ses côtés une ou des parcelle(s) bâtie(s) ou construction(s), pourra être inclus dans un *espace urbanisé* (fiches 27 à 29). Cette configuration est propice à l'identification d'une « dent creuse ».

### **Le terrain est situé dans un *espace urbanisé***

En 2012, il a été jugé qu'une parcelle limitrophe avec des constructions sur **trois de ses côtés**, dont des bâtiments de grandes dimensions, se situe dans un *espace urbanisé*.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Référence :

CAA de Marseille, 15 mars 2012, req. n°10MA02057

**Localisation :** Commune de Bormes-les-Mimosas (83)  
Les parcelles sont situées, pour partie, dans la bande des 100 mètres du rivage de la mer.

#### Qualification juridique :

Le terrain est compris **dans un espace urbanisé**.

#### Extrait :

**Les parcelles « s'insèrent dans une zone déjà urbanisée** du lotissement du Gaou et sont **limitrophes à l'Est avec des habitations et à l'Ouest avec des bâtiments de grande dimension ; qu'il existe à proximité, au Nord, des constructions et des terrains de tennis** ; que ces parcelles, situées en bordure de voie et desservies par l'ensemble des réseaux, ne revêtent enfin aucune particularité paysagère et servent le plus souvent de parking ou d'espace de stockage ; que compte tenu de l'implantation et des caractéristiques de ce terrain, qui [...] ne peut être regardé comme une coupure d'urbanisation, le POS ne pouvait légalement le classer en zone naturelle même si le lotissement du Gaou fait partie d'un site inscrit et qu'il existe un espace boisé classé à proximité [...] ».

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2008)

Fiche 27 : CAA de Marseille, 15 mars 2012, *Commune de Bormes-les-Mimosas* (83) req. n°10MA02057.

**Le terrain est situé en dehors d'un *espace urbanisé***

Sur la commune de Bréhat, la CAA de Nantes a estimé qu'une parcelle, qui n'est pas bordée sur trois de ses côtés par des parcelles construites, ne se situe pas dans un *espace urbanisé*.

**Localisation cartographique**



Source : Géoportail (IGN)

**Localisation photographique**



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)

**Référence :**

CAA Nantes, 2 déc. 1998, req. n°97NT01992

**Localisation :** Commune de l'île de Bréhat (22)

Le terrain se situe à proximité d'une zone naturelle boisée.

**Qualification juridique :**

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**.

**Extrait :**

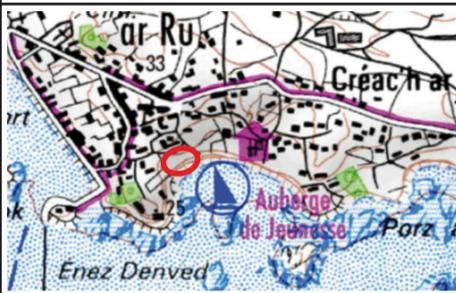
"La parcelle appartenant au requérant, [...] située à moins de cent mètres du littoral, **est bordée, sur trois de ses côtés, par des terrains qui ne supportent aucune construction**, dont une zone naturelle boisée qui jouxte le rivage; qu'elle est séparée, à l'est, de la parcelle sur laquelle est implantée la construction la plus proche, par un chemin ; que le projet de construction est distant d'environ cent mètres des hameaux de Quilleboeuf et de Crec'h Guen; qu'ainsi, et alors même qu'une quinzaine de constructions dispersées se trouvent également à une distance d'environ cent mètres de la parcelle en cause, **celle-ci ne peut être regardée comme appartenant à un espace urbanisé [...]**".

Fiche 28 : CAA de Nantes, 2 déc. 1998, *Commune de l'île de Bréhat (22)*, req. n°09NT01992.

### Le terrain est situé en dehors d'un *espace urbanisé*

Selon cet arrêt, lorsque la parcelle jouxte des constructions sur deux de ses côtés, elle ne se situe pas forcément dans une « dent creuse ».

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

#### Référence :

CAA de Nantes, 29 juin 2001, req. n°00NT00864

Localisation : Commune de l'île-de-Batz (29)

#### Qualification juridique :

Les deux terrains ne sont pas compris **dans un espace urbanisé**.

#### Extrait :

« le terrain B, qui borde le rivage de la mer sur une longueur d'un peu plus de 50 mètres, est **inclus dans un espace naturel** longeant le rivage où n'existent que quelques constructions dispersées ; que les **parcelles** qui lui sont **limitrophes au nord et au sud** ne supportent elles-mêmes **aucune construction** et qu'il est séparé par un chemin du groupe de trois parcelles bâties, formant l'extrémité de la partie agglomérée du "Rhu", qui se trouve au nord-ouest ; [...] le terrain A, s'il ne se situe pas en bordure du rivage et se trouve **proche de parcelles bâties** incluses dans la partie urbanisée du lieudit est séparé de la plupart de ces parcelles par une voie ; que **les autres parcelles qui le jouxtent, à l'est et au sud-est, appartiennent à l'espace naturel** précité dans lequel s'inscrit le terrain B ; qu'il suit de là que **ni l'un, ni l'autre de ces deux terrains [...] ne peut être regardé comme compris dans un espace urbanisé [...]** ».

Fiche 29 : CAA de Nantes, 29 juin 2001, *Commune de l'île-de-Batz* (29), req. n°00NT00864.

De plus, il a été jugé en 2011 sur la commune de Pont-L'abbé (29) qu'un terrain, entouré sur trois de ses côtés de parcelles non bâties, séparé de la plus proche construction (située à 1 700 mètres) par une route, et qui s'insère dans une vaste zone naturelle ne comprenant que quelques constructions éparses, n'est pas en situation de continuité<sup>392</sup> (fiche 46.). La même année, il a également été jugé qu'un terrain contigu sur deux de ses limites à des parcelles non bâties (comprises dans vaste espace naturel littoral dont il se trouve à l'extrémité) et séparé de cinq autres constructions (qui forment un lieudit) par un chemin communal, est en rupture de continuité avec une *agglomération* ou un *village*, alors même qu'il jouxte trois parcelles bâties<sup>393</sup>. Par la suite, le juge a estimé qu'une parcelle ne se situe pas dans un *espace urbanisé* lorsque qu'un seul de ces côtés est urbanisé<sup>394</sup>, « *puisque'il s'agit alors d'une extension de l'urbanisation, certes en continuité avec l'urbanisation existante, mais sur un espace non urbanisé* » (Bordereaux et Braud, 2009). Cette décision a été reprise par la CAA de Nantes<sup>395</sup> en 1998 qui a considéré que le terrain d'assiette du projet, bordé d'un seul côté par un autre terrain construit, limitrophe d'une zone de constructions diffuses, n'est pas situé dans un *espace urbanisé*. De même, la cour précitée a jugé qu'une parcelle qui est proche du bourg ne se situe pas dans un *espace urbanisé* en l'absence de construction, à l'exception d'un garage isolé, sur les terrains la jouxtant au nord, à l'est et à l'ouest<sup>396</sup>.

<sup>392</sup> CAA de Nantes, 28 oct. 2011, *Commune de Pont-L'abbé* (29), req. n°10NT00838.

<sup>393</sup> CAA de Nantes, 14 oct. 2011, *Commune de Locmariaquer* (56), req. n°11NT01532.

<sup>394</sup> CE, 12 avril 1995, *Kirche*, req. n°146508 (BJDU, 3/1995, p. 191, concl. S. Fratacci).

<sup>395</sup> CAA de Nantes, 27 mai 1998, *SCI Fortiche*, req. n°96NT01208.

<sup>396</sup> CAA de Nantes, 26 déc. 2003, *Assoc. les amis du pays entre Mes et Vilaine*, req. n°03NT01231.

Parfois le juge ne précise pas exactement le nombre de côté(s) sur lesquels se localisent les parcelles bâties avoisinant le terrain concerné pour déterminer s'il est inclus dans un *espace urbanisé*. Il évalue simplement le nombre de constructions aux alentours du terrain. Cette logique floue apporte ainsi une certaine marge de manœuvre. Par exemple, il a été jugé qu'un terrain « entouré » de nombreuses parcelles supportant des habitations individuelles ou collectives se situe dans un espace déjà urbanisé<sup>397</sup>. Le juge a également considéré qu'un terrain, « bordé » par six parcelles comportant chacune une construction de type pavillonnaire, et d'un autre côté par une parcelle non construite, mais jouxtant elle-même un terrain construit, est inclus dans un *espace urbanisé*<sup>398</sup>. De même, il a été jugé en 2010<sup>399</sup> qu'une parcelle, située dans un secteur excentré, en bordure du littoral, et « environnée » pour l'essentiel de terrains dépourvus de toute construction, ne se situe pas dans un *espace urbanisé*.

On peut souligner qu'en raison de la taille très variable des parcelles, la prise en compte du critère de la distance semble plus pertinente que celle de l'existence de parcelles bâties à proximité immédiate d'un projet de construction pour apprécier une situation de continuité. En effet, dans le cas où le terrain d'assiette d'un projet jouxte une parcelle bâtie disposant d'une très grande superficie, la construction *in situ* pourrait être très éloignée de celle envisagée. Dans cette hypothèse, ces constructions pourraient être en discontinuité.

Afin de remédier à ce manque de seuils, le groupe de travail ayant réalisé le référentiel sur la loi Littoral en Bretagne en 2011 a estimé, au regard de la jurisprudence et des formes d'urbanisation bretonnes existantes, « que lorsque un projet se situe à moins de 30 mètres de la dernière construction d'un village ou d'une agglomération, la construction projetée se situe en continuité ». Lorsque cette distance est supérieure à 30 mètres, le groupe de travail préconise de se référer à trois critères cumulatifs, couramment utilisés par le juge pour apprécier l'existence ou l'inexistence d'une continuité, soit :

- la distance du terrain par rapport au *village* ou à l'*agglomération* ;
- la configuration des espaces séparant le terrain de l'*agglomération* ou du *village* ;
- l'urbanisation éventuelle des parcelles immédiatement contigües au projet (DREAL Bretagne, 2013, p. 41).

En d'autres termes, lorsque la distance entre le projet et la dernière construction d'une *agglomération* ou un *village* est supérieure à 30 mètres, elle sera tout de même prise en compte et associée aux deux autres critères, présentés ci-dessus, afin d'évaluer une éventuelle continuité.

Dans le cadre de cette thèse, trois seuils ont été retenus pour caractériser le critère de la distance entre les constructions : le seuil de 200 mètres mentionné dans les définitions de l'INSEE et des dictionnaires de géographie ; le seuil de 100 mètres retenu parmi les décisions du juge administratif recensées et le seuil de 30 mètres établi par les services de l'État breton (DREAL de Bretagne, 2013). De plus, un seuil supplémentaire de 50 mètres a été ajouté, afin de tester un niveau intermédiaire entre le seuil proposé par les services de l'État et celui qui ne semble pas acceptable par la jurisprudence pour définir une situation de continuité. Ces seuils vont être utilisés et testés sur plusieurs communes littorales bretonnes pour délimiter les enveloppes du bâti et apprécier la continuité des constructions.

---

<sup>397</sup> CAA de Lyon, 28 avril 1998, *Sté Sudinvest*, req. n°94LY01877 et 95LY00003 (BJDU, 1998, p. 410, concl. S. Veslin).

<sup>398</sup> CAA de Nantes, 17 févr. 1999, *Commune Pouliguen*(44), req. n°96NT01890 (BJDU 1999, p. 230).

<sup>399</sup> CAA de Bordeaux, 21 déc. 2010, *Commune de Saint Jean de Luz* (64), req. n°09BX02120.

## 1.2. Méthodes cartographiques permettant de délimiter des zones bâties à partir du critère de la distance entre les constructions

Des méthodes de cartographie permettent de délimiter et donc d'individualiser des groupes de construction en fonction d'une distance choisie. Deux méthodes ont été utilisées : la première permet de réaliser des enveloppes (de forme arrondie vers l'extérieur) dans le but de visualiser les continuités et la seconde de créer des enveloppes plus réduites (de forme arrondie vers l'intérieur) pour délimiter les espaces bâtis au plus près des constructions.

L'outil d'analyse de proximité « *buffer* » d'ArcGis a été utilisé à cette fin, car il permet de créer une « zone tampon »<sup>400</sup>, c'est-à-dire une zone à distance fixe autour d'entités spatiales<sup>401</sup>. Dans le cas de cette recherche, les entités spatiales utilisées sont des constructions. Les enveloppes ont donc été réalisées autour de polygones représentant l'emprise au sol d'une construction. Étant donné que les enveloppes sont délimitées à partir du contour des polygones (soit les sommets et les côtés), et non de leur centroïde, elles ont nécessairement une forme circulaire qui dépend de celle de la construction.

### **Méthode 1 : création d'enveloppes fusionnées permettant de visualiser les continuités**

Ce premier type d'enveloppe a été réalisé en fusionnant des cercles (appelés « zones tampon ») préalablement effectués autour de chaque construction en fonction d'une distance choisie. Lorsque deux constructions se situent en deçà de cette distance, et donc en continuité, elles sont incluses dans la même enveloppe. (cartes 9 à 11).



Cartes 9, 10 et 11 : Schématisation d'une fusion de zones tampons autour de plusieurs constructions distantes de moins de 30 mètres à l'aide de l'outil d'analyse *buffer*.

<sup>400</sup> D'un point de vue sémantique, les zones tampons sont des zones circulaires qui correspondent aux enveloppes du bâti dans le cas d'une utilisation de polygones représentant des constructions.

<sup>401</sup> Trois entités peuvent être distinguées : les polygones, les lignes et les points. La zone créée est circulaire autour d'un point, elle forme un « corridor » autour d'une ligne, et une « enveloppes » autour d'un polygone.

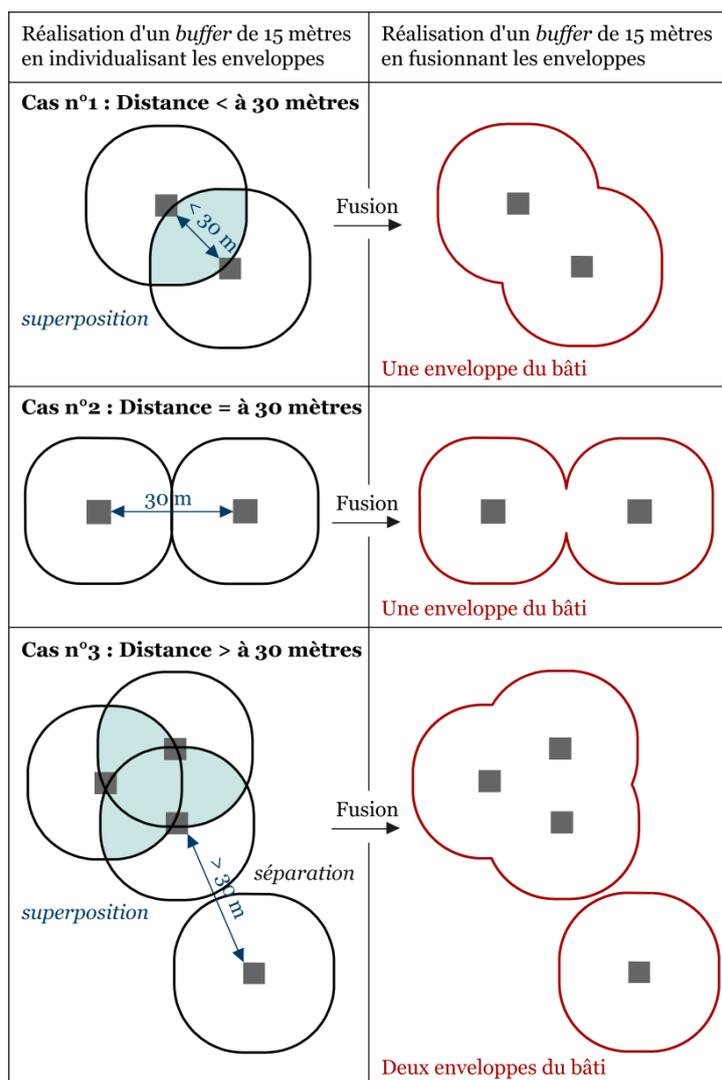
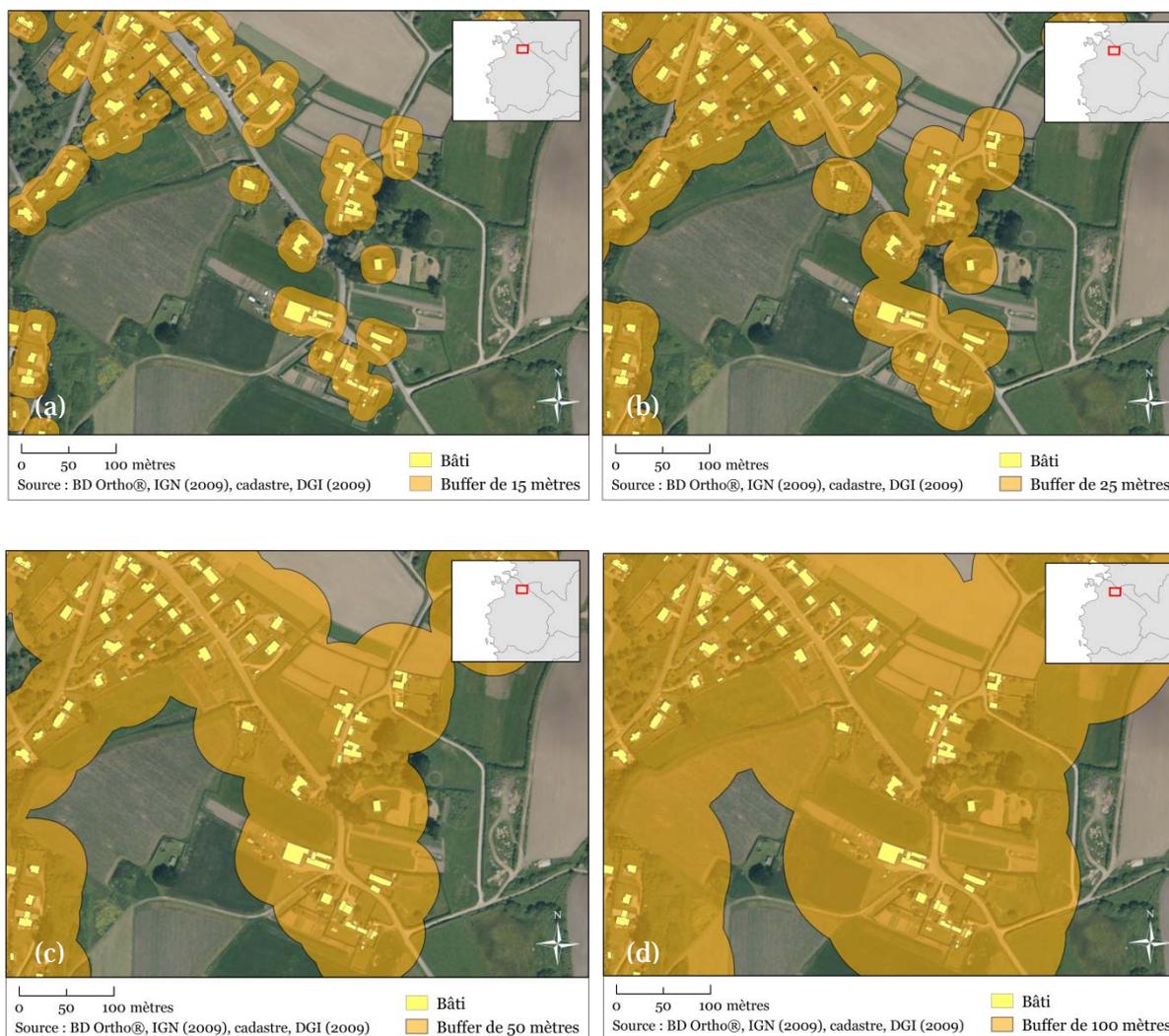


Figure 61 : Illustration de *buffers* fusionnés en fonction du rayon des enveloppes.

Cette situation de continuité dépend donc nécessairement de la distance choisie. Par exemple, si l'on souhaite que deux constructions distantes de 30 mètres ou de moins de 30 mètres soient incluses dans la même enveloppe, un rayon de 15 mètres sera choisi pour la réaliser. Les cercles qui s'intersectent sont fusionnés pour obtenir une même enveloppe (figure 61).

Cette méthode est utile pour délimiter les contours d'un *espace urbanisé*, tel qu'une *agglomération* ou un *village*, et donc identifier les constructions qui ne sont pas en continuité. Sur les cartes 11 à 14 ci-après, les quatre seuils précédemment retenus, soit : 30, 50, 100 et 200 mètres ont été testés en utilisant respectivement des rayons de : 15, 25, 50 et 100 mètres sur la commune de Porspoder (29). Sur ces cartes, la périphérie de l'*agglomération* se situe au nord-ouest.



Cartes 12, 13, 14 et 15 : Appréciation de la continuité du bâti à travers des *buffers* de 15 mètres (a), 25 mètres (b), 50 mètres (c) et 100 mètres (d) (Porspoder, 29).

Sur la carte 11, les enveloppes délimitées avec un rayon 15 mètres sont de taille réduite et s'apparentent à des îlots. Elles n'incluent pas nécessairement le réseau routier. Sur la carte 12, l'utilisation d'un seuil de 25 mètres permet de délimiter des enveloppes plus larges intégrant plus aisément le réseau routier, notamment lorsque des constructions se situent de part et d'autre d'une route. À l'inverse, en utilisant un rayon de 50 et de 100 mètres (carte 13 et 14), les constructions situées au sud-est sont en continuité avec l'*agglomération* de cette commune. Leurs enveloppes incorporent de vastes espaces, parfois non bâtis, ainsi que des constructions situées à la périphérie de l'*agglomération* et le réseau routier. En testant un grand nombre de seuils situés entre 25 et 50 mètres, il a été constaté qu'à partir de 34 mètres, les constructions situées au sud-est se retrouvent toutes en situation de continuité avec l'*agglomération* (donc incluses dans la même enveloppe).

De manière générale, plus le seuil permettant de définir la continuité entre les constructions est élevé, plus l'enveloppe du bâti va contenir de constructions et s'étendre vers la périphérie et plus les projets de territoire seront permissifs pour la construction (tableau 17).

Tableau 17 : Rapport entre le rayon des enveloppes, le nombre d'enveloppe sur le territoire communal et le nombre de constructions dans l'*agglomération* de Porspoder (29) à partir de trois seuils.

<b>Seuils choisis (rayon des enveloppes en mètre)</b>	<b>Nombre d'enveloppes sur le territoire communal</b>	<b>Nombre de construction dans l'enveloppe délimitant l'<i>agglomération</i></b>
<b>25</b>	67	1428
<b>50</b>	27	2067
<b>100</b>	12	2162

La carte ci-après montre que lorsque l'on utilise un rayon de 100 mètres, la plupart du bâti de la commune de Porspoder est inclus dans une enveloppe unique comprenant l'*agglomération* (carte 15). En effet, sur ce territoire, la majorité des constructions se situent à une distance inférieure à 200 mètres d'une autre construction, les incluant ainsi dans une vaste enveloppe parallèle au rivage de la mer.



Carte 16 : Représentation cartographique de la continuité du bâti à travers un seuil de 200 mètres entre les constructions (par la fusion de cercles d'un rayon de 100 mètres) sur la commune de Porspoder (29).

Par conséquent, le seuil de 200 mètres, bien que permettant de définir la notion d'*agglomération* en géographie, ne semble pas satisfaisant pour délimiter l'*agglomération* au sens de la loi Littoral sur ce territoire. En effet, les enveloppes qui délimitent les *espaces urbanisés* de cette commune (l'*agglomération*, le *village*, etc.) contiennent de nombreux espaces non bâtis (notamment à leur périphérie), ce qui ne semble pas cohérent par rapport à la connaissance du terrain et à la dynamique du territoire. L'utilisation d'un seuil moins élevé (de 30 mètres par exemple) pourrait s'avérer plus pertinent pour délimiter les espaces bâtis de ce

territoire. Ce seuil peut varier selon les communes littorales car il va indéniablement dépendre de leurs spécificités et notamment de la répartition des constructions (concentrées, disséminées, etc.) (photographies 26 et 27).



Photographie 26 : Île-Molène (E. Le Cornec, GEOS AEL, 08 août 2012).



Photographie 27 : Île de Bréhat (22) (E. Le Cornec, GEOS AEL, 17 août 2012).

Généralement, dans des communes majoritairement rurales, telles que Penvénan (22), Guissény (29) ou bien Porspoder(29), le nombre d'enveloppe sera relativement important avec des rayons peu élevés, contrairement aux communes plus urbaines, telles que Lorient (56) ou Dinard (35), ou bien disposant d'une concentration de constructions (île de Molène) (figure 62).

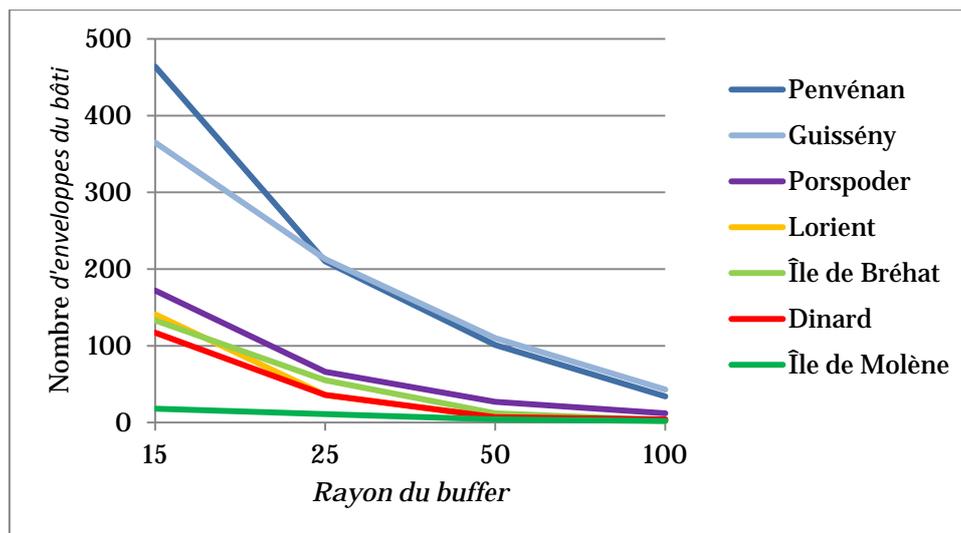


Figure 62 : Rapport entre le nombre d'enveloppe du bâti et le rayon du *buffer* sur sept communes littorales bretonnes.

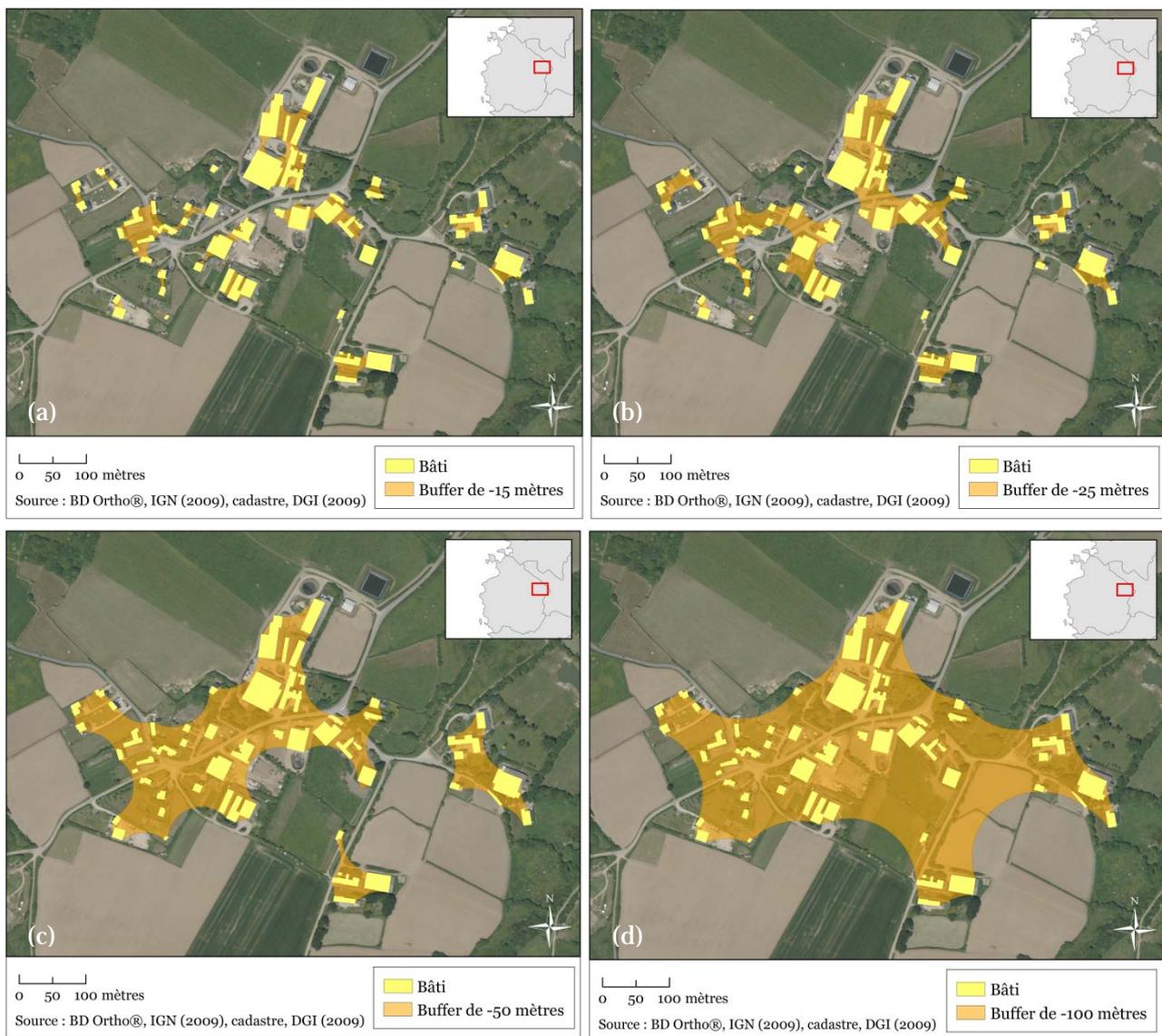
### **Méthode 2 : création d'enveloppes réduites pour délimiter les espaces bâtis**

Suite aux résultats précédemment obtenus, une réflexion a été menée afin de rétrécir la surface des enveloppes du bâti en rapprochant leur délimitation au plus près des constructions. L'outil d'analyse de proximité *buffer* a également été utilisé car il permet de réduire les enveloppes préalablement délimitée en utilisant des distances négatives. Chronologiquement, après avoir effectué des zones tampons fusionnées en utilisant un seuil prédéfini (de « + 100 mètres » par exemple), ce même seuil sera ensuite utilisé de manière négative avec cet outil (c'est-à-dire en effectuant un zone tampon de « -100 mètres ») afin de réduire cette première enveloppe (étapes n°4, 5 et 6 sur les cartes 17 à 19).



Cartes 17, 18 et 19 : Schématisation de la réduction d'une enveloppe du bâti (Guissény, 29).

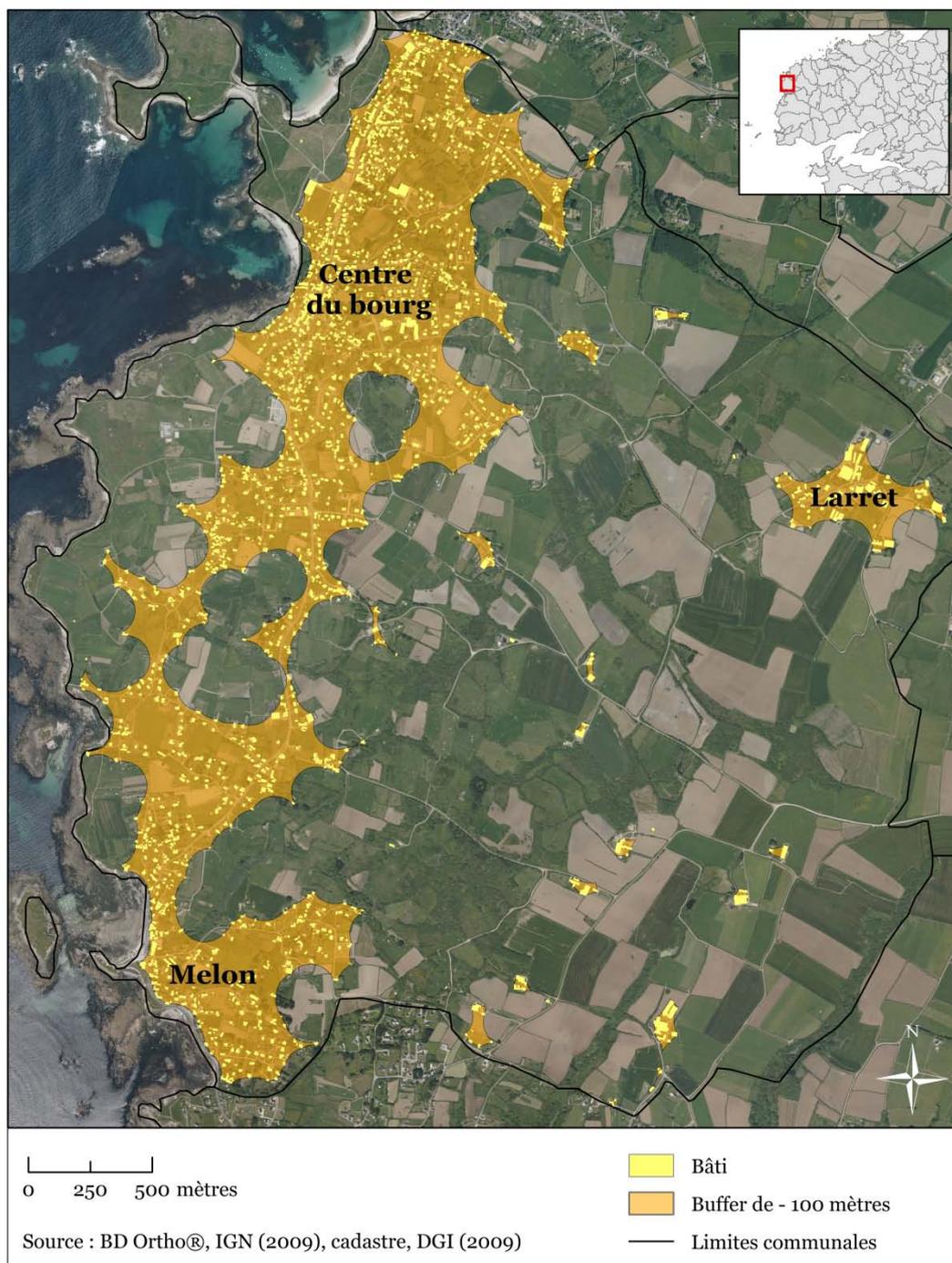
Pour illustrer cette méthode, sur les cartes 20 à 23, quatre enveloppes de +15, +25, +50 et +100 ont été réalisées, puis réduites en utilisant des rayons de -15, -25-, -50 et de -100 au hameau de *Larret* sur la commune de Porspoder (29).



Cartes 20, 21, 22 et 23 : Appréciation de la continuité du bâti à travers des *buffers* de -15 mètres (a), -25 mètres (b), -50 mètres (c) et -100 mètres (d) (Porspoder, 29).

Sur la carte 20, les enveloppes du bâti, réalisées avec un *buffer* d'un rayon de -15 mètres, entourent de nombreux îlots de constructions, disséminés dans ce hameau. Le résultat obtenu ne semble pas concluant, car de nombreux espaces non bâtis situés au cœur de ce lieu-dit, qui pourraient être considérés comme des « dents creuses », ne sont pas intégrés dans l'enveloppe. Au sein de la carte 21, deux principales enveloppes ont été délimitées. Bien qu'elles intègrent chacune une quinzaine de constructions, elles ne se rejoignent pas, ce qui marque une coupure dans le tissu du bâti. L'utilisation d'un *buffer* de - 50 mètres permet de matérialiser une enveloppe du bâti qui entoure l'ensemble des constructions du hameau, y compris le réseau routier et des espaces non bâtis situés à l'intérieur de ce périmètre (carte 22). Enfin, sur la carte 23, l'ensemble des constructions situées dans et à proximité du lieu-dit est inclus dans l'enveloppe du bâti. Cette enveloppe incorpore de vastes espaces non bâtis, notamment au sud-est. Avec ce seuil, des « dents creuses » de surface relativement importantes peuvent être mises en évidence. Ainsi, le seuil de -100 mètres (voire de -200 mètres) semble adéquat pour délimiter ce hameau.

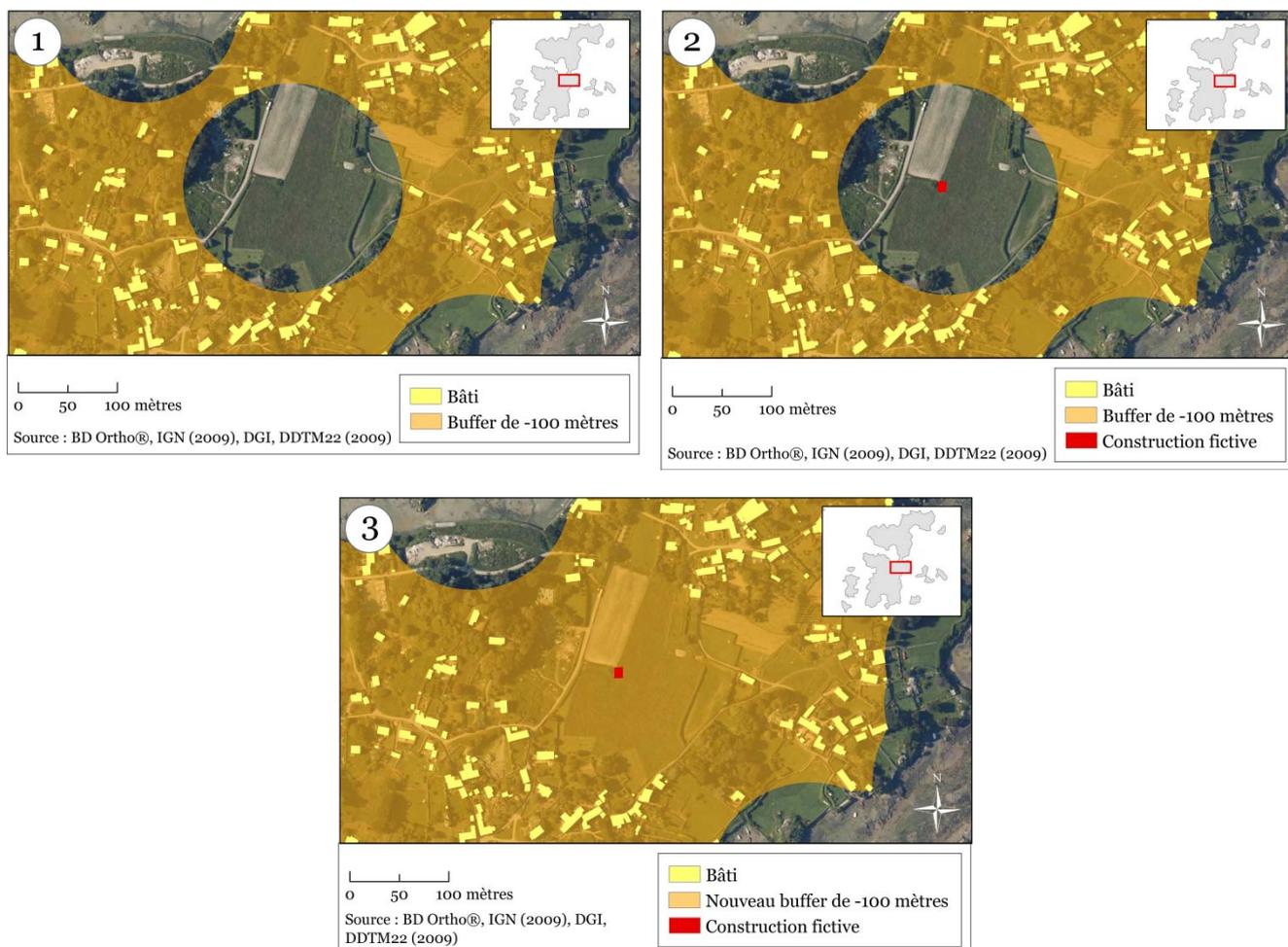
La carte 24 illustre le résultat obtenu sur l'ensemble du territoire communal de Porspoder en utilisant le seuil de référence en géographie pour définir l'*agglomération* (200 mètres). Cette carte a été réalisée en effectuant un premier *buffer* de 100 mètres autour du bâti, puis un second *buffer* de - 100 mètres.



Carte 24 : Représentation cartographique de la continuité du bâti à travers un seuil de 200 mètres entre les constructions (par la fusion de cercles d'un rayon de -100 mètres) la commune de Porspoder (29).

Cette carte permet d'observer, d'une part, que par endroits des enveloppes du bâti se rejoignent à travers un espace très réduit (notamment au centre du territoire de cette commune). Une vigilance toute particulière nécessite d'être portée ici, car ces regroupements peuvent limiter la possibilité de matérialiser une *coupe d'urbanisation*.

D'autre part, avec cette méthode, des « cavités » ou des « trous » s'observent parfois à l'intérieur des enveloppes du bâti en raison de l'agencement des constructions et des seuils choisis. En effet, il peut arriver qu'à l'intérieur d'un espace bâti délimité par une enveloppe, des constructions ne soient pas en continuité en raison d'un éloignement trop important (en l'occurrence d'une distance supérieure à 200 mètres dans cet exemple). Par conséquent, si on intègre fictivement une construction (ici en rouge sur les cartes 25 à 27) à moins de 200 mètres des constructions les plus proches à l'intérieur de ce « trou », ce dernier ne sera plus matérialisé. Cette nouvelle construction sera incluse dans l'enveloppe du bâti. Ainsi, la présence d'une seule construction peut parfois modifier considérablement la forme des enveloppes. Les seuils choisis et l'agencement des constructions revêtent donc une grande importance, car ils amènent à des enveloppes aux formes variées.



Cartes 25, 26 et 27 : Visualisation d'une cavité avec un *buffer* de - 100 ; création d'une construction fictive à l'intérieur de la cavité et réalisation d'un nouveau *buffer* de -100 mètres et absence de concavité (Bréhat, 22).

Par ailleurs, cette seconde méthode pourrait être utilisée pour identifier les « dents creuses » en fonction du rayon choisi. En effet, plus le rayon est élevé, plus la superficie de l'enveloppe est importante et généralement plus l'enveloppe comprendra de constructions. Dans ces conditions, un plus grand nombre de « dents creuses » pourraient être identifiables, favorisant ainsi le développement d'une politique de densification d'un territoire communal.

Dans ces deux méthodes, une infinité de seuils peuvent être utilisés. Les quatre seuils pris en exemples dans ces deux méthodes permettent de montrer quelques variations et limites. La sélection de ces seuils de distance dépend inévitablement des projets de territoires et des partis d'aménagement retenus (tableau 18). Les acteurs (les élus, les services de l'État) disposent d'une marge de manœuvre qui varie selon les territoires (en fonction de l'occupation du sol, du taux d'urbanisation, de la densité, de la présence de *coupures d'urbanisation*, etc.).

Tableau 18 : Relation entre le choix des distances et les objectifs poursuivis.

Seuils	Buffers	Commentaires	
		Description	Objectif poursuivi
30 m	+ 15 m	Présence de très nombreuses enveloppes, parfois coupées par le réseau routier.	<p><b>Mise en avant d'une protection plus stricte de l'environnement et une restriction de l'urbanisation</b></p> <p>Ce seuil est recommandé par les services de l'État. Son utilisation favorise une meilleure sécurité juridique des documents d'urbanisme. Les enveloppes ont des superficies réduites, limitant les situations de continuité entre les constructions.</p>
	- 15 m	Enveloppes très réduites et isolées.	
50 m	+ 25 m	Présence de nombreuses enveloppes plus larges prenant davantage en compte le réseau routier.	<p><b>Mise en avant d'une protection de l'environnement tout en favorisant une extension limitée de l'urbanisation.</b></p> <p>Le seuil utilisé est un niveau intermédiaire entre ce qui est autorisé par les services de l'État (30 mètres) et régulièrement interdit par la jurisprudence (100 mètres). Il peut représenter un compromis raisonnable.</p>
	- 25 m	Enveloppes réduites et ne prenant pas forcément en compte l'ensemble d'un lieu-dit.	
100 m	+ 50 m	Présence de vastes enveloppes, intégrant des espaces non bâtis.	<p><b>Mise en avant d'une multiplication des extensions de l'urbanisation et des densifications possibles.</b></p> <p>Cette distance ne permet pas une situation de continuité selon la jurisprudence administrative.</p>
	- 50 m	Enveloppe délimitant des espaces assez conséquents, pouvant inclure un lieu-dit dans sa totalité.	
200 m	+ 100 m	Présence de vastes enveloppes en nombre réduit, composées d'un grand nombre de constructions et de larges espaces non bâtis.	<p><b>Mise en avant d'une urbanisation excessive.</b></p> <p>Ce seuil, issu de la géographie, est supérieur aux seuils juridiques autorisés. Les enveloppes ont des superficies importantes, favorisant des extensions de l'urbanisation excessives.</p>
	- 100 m	Grandes enveloppes intégrant un nombre important de construction.	

Une critique peut toutefois être émise sur ces méthodes cartographiques concernant la forme des enveloppes. Bien qu'elles permettent de délimiter des enveloppes en fonction d'une distance,

leur forme arrondie (vers l'extérieur et vers l'intérieur) ne permet toutefois pas de délimiter de manière rectiligne les espaces bâtis. Une délimitation moins courbée pourrait également s'avérer utile pour identifier d'une autre façon les « dents creuses ».

### 1.3. Méthodes cartographiques permettant de délimiter des zones bâties par les enveloppes concaves et convexes

#### Utilité des enveloppes concaves et convexes

Afin d'y remédier, une autre méthode a été testée afin de délimiter des enveloppes concaves et convexes. Cette méthode a été co-construite avec David Brosset (maître de conférences en informatique à l'Ecole Navale (IRENav) de Lanvéoc-Poulmic). Sa collaboration a permis de mettre en œuvre cette méthode basée sur des approches géographiques et une expertise juridique, puis de la tester au moyen d'outils cartographiques et informatiques.

Il existe des méthodes liées à l'agrégation de points qui permettent de regrouper des points, des lignes ou des polygones (pouvant être assimilés à des constructions par exemple), afin de délimiter des ensembles selon des paramètres prédéfinis. De nombreux travaux ont été publiés notamment sur la caractérisation de formes de nuages de points par l'utilisation d'enveloppes concaves (Duckham et al., 2008 ; Galton et Duckham, 2006 ; Chazelle, 1985, etc.). Ces méthodes permettent de réaliser des enveloppes en fonction de l'orientation de la « courbure » recherchée. La méthode développée dans le cadre de cette recherche s'est inspirée de ces travaux.

D'un point de vue sémantique, une enveloppe tournée vers l'intérieur est dite *concave* et une enveloppe tournée vers l'extérieur est dite *convexe*. En effet, le terme *concave* indique une « une surface en creux »<sup>402</sup>, c'est-à-dire une courbe qui s'étend vers l'intérieur, tel un bol. En revanche, le terme *convexe* se rapporte à une courbe qui s'étend vers l'extérieur<sup>403</sup>, telle qu'une sphère. De manière schématique, une enveloppe convexe permet de délimiter les contours d'un ensemble de points, de lignes ou de polygones à la manière d'un élastique, c'est-à-dire qu'elle va entourer de manière rectiligne les points, lignes ou polygones situés à l'extérieur de cet ensemble (figure 63). Généralement, les enveloppes convexes disposent d'une grande surface que les enveloppes concaves lorsqu'ils délimitent un même espace bâti.

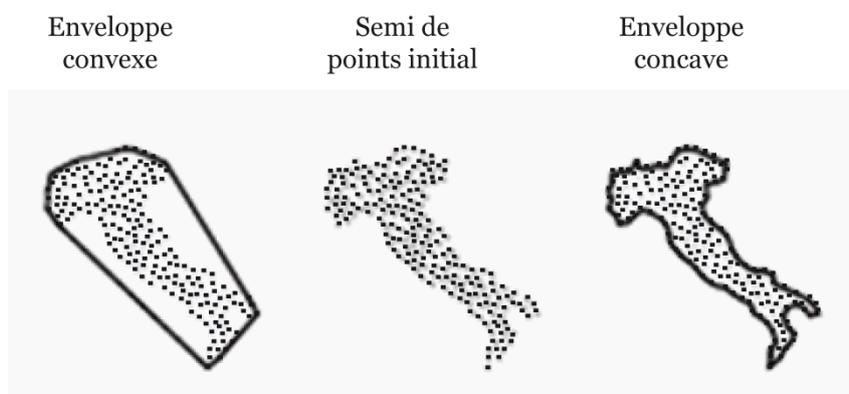


Figure 63 : Illustration d'une enveloppe convexe et concave. Extrait de *Gallery of convex and  $\chi$ -shapes for several point sets in the plane* (DUCKHAM et al., 2008).

<sup>402</sup> Concave. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 495.

<sup>403</sup> Convexe. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 538.

Au cours des recherches, des interrogations se sont posées sur l'utilité de ces enveloppes dans la délimitation des espaces bâtis au regard de la loi Littoral. En effet, en raison de leurs caractéristiques (et notamment de leur forme), ces deux types d'enveloppes ne vont pas délimiter de la même manière les espaces bâtis. Le choix de ces enveloppes peut dépendre des conséquences juridiques faisant suite aux qualifications des espaces bâtis (cf. Chapitre III). Partant du principe que les *agglomérations* et les *villages* peuvent être étendus et densifiés, leur délimitation nécessite donc d'être matérialisée, d'une part, au plus près des constructions (pour identifier si un projet de construction étend le périmètre urbanisé ou s'il se situe en continuité) par la réalisation d'une enveloppe concave ou d'une enveloppes réalisée avec un *buffer* (positif), et, d'autre part, de manière plus rectiligne (pour identifier les « dents creuses » en cas de densification) par la réalisation d'une enveloppe convexe. De manière générale, plus le degré de concavité est élevé, plus la surface de l'enveloppe du bâti est réduite. La recherche d'une courbure tournée vers l'intérieur peut contribuer à délimiter finement une *agglomération* ou un *village* existant. Étant donné que les hameaux (et les « secteurs urbanisés » au sens du « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne) ne peuvent qu'être densifiés, l'utilisation d'enveloppes convexes va permettre de délimiter d'éventuelles « dents creuses » (en raison de leur forme rectiligne).

Par conséquent, il est apparu nécessaire d'identifier préalablement à la délimitation des enveloppes concaves et convexes si l'espace bâti considéré s'apparente davantage à une *agglomération*, un *village* ou à un *hameau* afin de choisir le type d'enveloppe. Le choix de l'enveloppe dépend donc d'une « présomption de qualification ». La délimitation de ces enveloppes ne permet pas directement de qualifier les espaces bâtis, mais d'aider à appréhender les conséquences juridiques faisant suite à cette qualification.

### **Méthode de délimitation des enveloppes concaves et convexes**

Afin de ne pas obtenir une enveloppe globale (concave ou convexe) prenant en compte toutes les constructions de l'espace bâti, deux étapes intermédiaires ont été effectuées. Dans un premier temps, des enveloppes ont été réalisées à l'aide d'un *buffer* sous ArcGis à partir d'une distance (le rayon). Dans un second temps, les enveloppes ont été classées en fonction du nombre de constructions situées à l'intérieur de celles-ci. Une fois que les constructions ont été regroupées, des enveloppes concaves ou convexes sont réalisées autour de ces regroupements de constructions en fonction des seuils choisis (un minimum de 50 constructions pour les enveloppes concaves, un minimum de 20 constructions pour les enveloppes convexes, etc.). Ces enveloppes sont créées à partir de points considérés comme des sommets<sup>404</sup>. Un pourcentage de concavité est attribué aux enveloppes concaves (allant de 0 à 1).

La méthode utilisée peut être traduite en langage PL/pgSQL par un ensemble de branchements conditionnels. Elle a donc été implémentée par un ensemble de fonctions de ce langage dans une base de données géographiques PostgreSQL/PostGIS. Le système de gestion de base de données (SGBD) PostgreSQL est très utilisé de part sa fiabilité et sa robustesse. Ce système, libre et en *open source*, se transforme en un SGBD géographique avec l'ajout du cartouche PostGis. Cette extension, qui permet de manipuler des objets géométriques

---

<sup>404</sup> Les enveloppes convexes et concaves sont délimitées à partir de tous les côtés des polygones et non de leur centroïde.

géoréférencés, contient de nombreuses fonctions. Deux d'entre elles ont guidé notre choix vers ce SGBD : les fonctions de création d'enveloppe convexe et concave. Cette dernière fonction est une nouveauté de PostGIS 2.0. Les opérations géométriques (délimitation de zones tampon, calcul d'enveloppes concaves et convexes, etc.) ont ainsi été faites par l'appel de fonctions PostGIS en langage SQL. Le cartouche PostGIS permet de réaliser une couche d'informations géographiques, c'est-à-dire une table dans la base de données, contenant les différentes enveloppes calculées.

La couche résultat obtenue peut être chargée dans Quantum GIS (QGIS) pour être visualisée. Grâce à QGIS, il est possible d'importer des shapefiles dans la base PostGIS (en utilisant un plugin spit installé pour chacune des communes testées). Les couches PostGIS ajoutées sur QGIS sont géoréférencées. De même, il est possible de visualiser les résultats par un logiciel SIG, car ils peuvent être enregistrés en « ESRI shapefile » dans QGIS. La figure n°64 illustre l'architecture globale des outils utilisés.

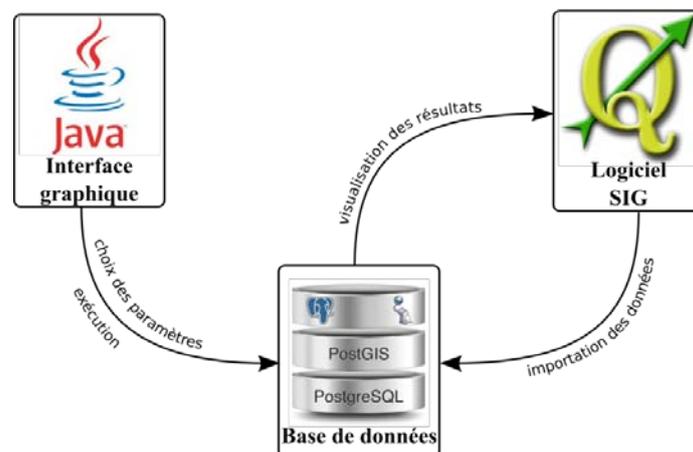


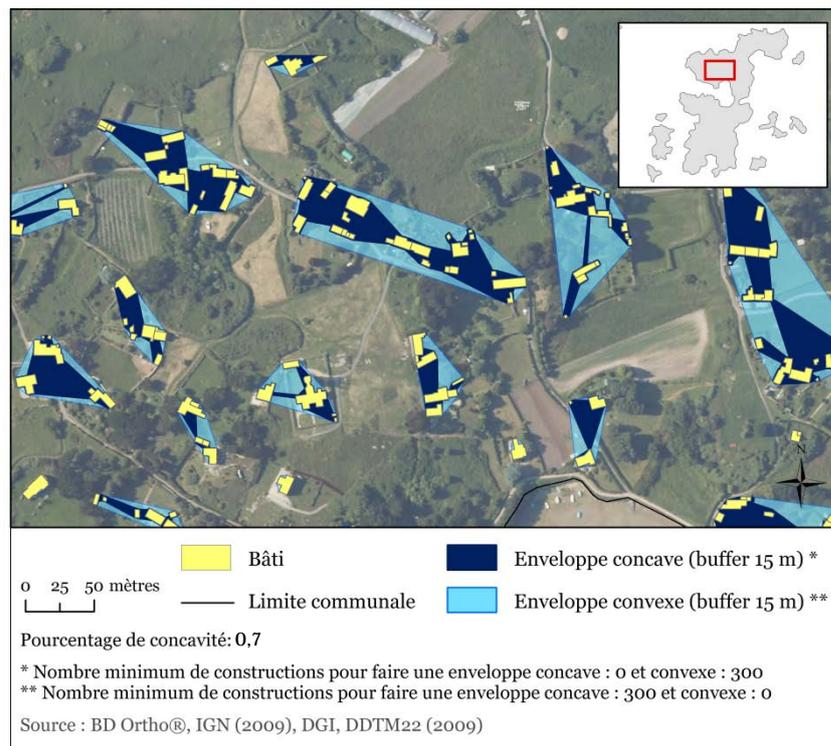
Figure 64 : Architecture globale de la méthode (réalisation : D. Brosset, 2013).

## Résultats et analyses

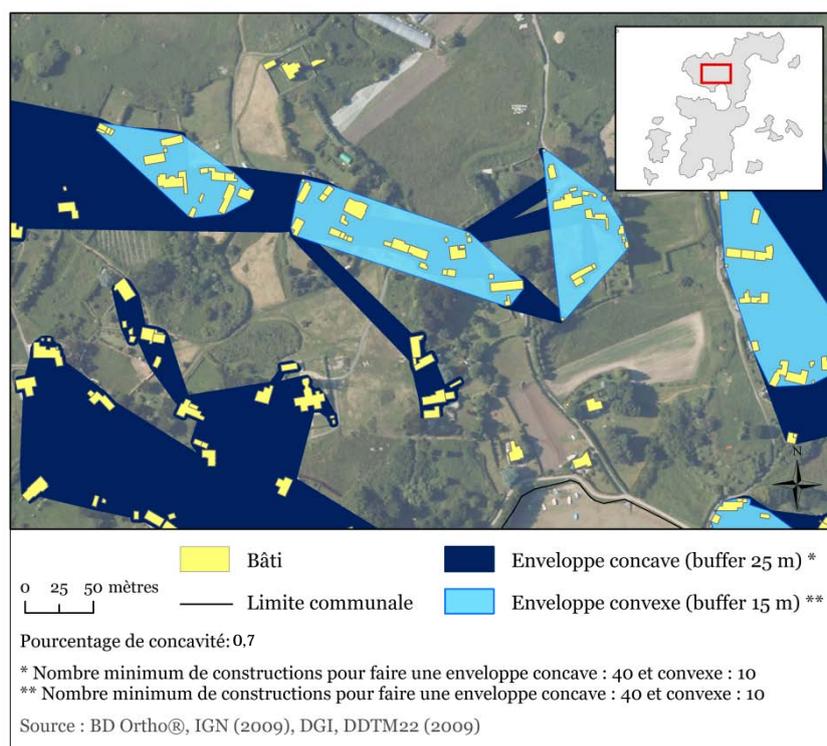
Le pourcentage de concavité a un impact sur la forme et sur le nombre d'enveloppe pouvant être obtenues. En effet, s'il existe une et une seule enveloppe convexe pour un ensemble de points ou polygones donné, il peut exister par contre de nombreuses enveloppes concaves pour ce même ensemble. Le pourcentage de concavité de la fonction *concavhull* de PostGIS est responsable de la « concavité » de la forme peut varier de 0 à 1. Plus il se rapproche de 0 et plus la forme est creusée, de la même manière d'une enveloppe concave. À l'inverse, plus il se rapproche de 1, et plus la forme s'apparente à une enveloppe convexe. Ce paramètre définit la diminution de surface souhaité à partir d'une enveloppe convexe. Par exemple, si le paramètre est fixé à 0.7, la fonction (qui est itérative) ne s'arrêtera que lorsque l'enveloppe concave obtenue aura une surface inférieure de 30% à la surface de l'enveloppe convexe. Il est alors évident que la valeur 1 donne une enveloppe convexe et que la valeur 0 est impossible à atteindre. La valeur minimale atteignable dépend de la distribution spatiale des points à entourer. Suite à de nombreux tests, le pourcentage de concavité a régulièrement été fixé à 0,7 pour apprécier une concavité sans trop d'artefacts. En effet, les résultats obtenus avec ce seuil semblent appréciables au vue de la forme de l'enveloppe recherchée, c'est-à-dire une enveloppe concave disposant de courbures vers

l'intérieur, sans trop de « corridors » de faibles largeurs liant de petits clusters de constructions à des clusters plus conséquents. Ces résultats font apparaître des enveloppes disposant d'un juste équilibre entre une enveloppe la plus concave possible et convexe. Toutefois, ce seuil peut être pondéré, car lorsque l'on observe les résultats obtenus avec un seuil de 0,65 ou de 0,75, la différence est relativement faible. Il pourrait donc osciller entre ces deux seuils sans que la forme de l'enveloppe change fondamentalement. Cependant, au delà de 0,75, l'enveloppe commence à avoir les caractéristiques d'une enveloppe convexe. Ce seuil n'a donc pas été retenu pour visualiser une enveloppe concave. Pour conclure, plus le seuil est élevé, plus l'enveloppe aura une forme qui se rapproche d'une enveloppe convexe. À l'inverse, un seuil trop petit ne permet pas d'avoir des résultats probants, car le degré de concavité est trop important.

Concernant le critère de la distance, il a été observé précédemment que la taille du *buffer* conditionne la surface, la forme et le nombre d'enveloppe. Par exemple, des enveloppes concaves (en bleu foncé) et convexes (en bleu clair) délimitées à partir d'un même *buffer* (de 15 mètres pour la carte 28) et de deux *buffers* différents (de 15 et de 25 mètres pour la carte 29) ne disposent pas des même surfaces et du même nombre d'enveloppe. De même, au sein des enveloppes concaves délimitées avec un *buffer* de 25 mètres, des constructions isolées, non délimitées avec un *buffer* de 15 mètres, le deviennent avec ce *buffer* de taille plus importante. La forme des enveloppes a donc été modifiée.



Carte 28 : Superposition d'enveloppes convexes et concaves sur l'île de Bréhat (22).



Carte 29 : Délimitation d'enveloppes concaves et convexes sur l'île de Bréhat avec des *buffers* de tailles différentes (15 et 25 mètres).

Ces deux cartes permettent de mettre en évidence qu'il existe un grand nombre de seuils pouvant être utilisés, et notamment celui de la distance (variation de la taille des *buffers*).

Enfin, à titre indicatif, il existe des plateformes numériques permettant de réaliser des enveloppes du bâti en accès libre sur internet. À titre d'exemple, Cécile Tannier et *al.* (2009) ont réalisé une plateforme intitulée « MorphoLim »<sup>405</sup>, permettant d'identifier les frontières morphologiques des agglomérations urbaines. Cette méthode permet de cartographier la limite morphologique d'une agglomération urbaine au moyen d'une approche multi-échelle, c'est-à-dire que les distances entre les bâtiments sont analysées pour des granularités spatiales de finesse décroissante. La méthode employée considère uniquement les distances entre les bâtiments, abstraction faite des réseaux viaires. Cette méthode, qui se base sur les outils conceptuels et méthodologiques de la géométrie fractale, n'a pas été utilisée dans le cadre de ces recherches, mais pourrait éventuellement faire l'objet d'une étude comparative à l'occasion de la rédaction d'un article.

## 2. Appréciation de la distance entre les constructions pour délimiter des coupures d'urbanisation

### ***Approche théorique autour de la largeur d'une coupure d'urbanisation***

Les *coupures d'urbanisation* se localisent généralement entre des zones urbanisées (ou urbanisables), afin de les séparer nettement et de permettre une « aération » dans le paysage. De

<sup>405</sup> Le logiciel est téléchargeable gratuitement sur la plateforme Internet spatial-modelling.info : <http://spatial-modelling.info/MorphoLim-Identifying-city>.

manière générale, la présence de *coupures d'urbanisation* dépend avant tout de son objectif, c'est-à-dire d'éviter le regroupement d'espaces déjà urbanisés (en arrêtant les extensions de l'urbanisation)<sup>406</sup> et est justifiée par des enjeux de protection. En effet, elles peuvent être délimitées en raison de la présence d'une pression urbaine, de la qualité des sites et des espaces ou bien de leurs dimensions (profondeur, largeur, ouverture sur la mer) (DDTM29, 2005). Le juge s'est prononcé à plusieurs reprises sur leurs caractéristiques. Par exemple, il a été jugé qu'une parcelle jouxtant une zone urbanisée, raccordée à la voirie et aux réseaux publics, ne comportant aucune construction et se trouvant dans la partie la plus étroite d'une zone non urbanisée qui sépare nettement deux ensembles d'habitation doit être qualifiée de *coupures d'urbanisation*<sup>407</sup>.

Selon la jurisprudence, ces espaces doivent se situer sur « *une partie significative du territoire* »<sup>408</sup>. Toutefois, aucun seuil n'a été établi quant à leur largeur et la formulation « *partie significative* » laisse place à une grande approximation. De rares jurisprudences précisent leur largeur à l'occasion de contentieux. Les distances recensées ne peuvent toutefois pas être assimilées à des seuils de référence (maximaux ou minimaux), car leur qualification juridique dépend de la configuration des lieux. Par exemple, dans deux affaires différentes, le juge n'a pas qualifié de la même manière un espace non bâti d'environ 100 mètres de largeur. En 1998, le juge administratif a estimé qu'une parcelle, d'une largeur d'environ 100 mètres dans sa partie la plus étroite et constituant une étroite bande de terre enserrée entre des zones urbaines (ne présentant pas les caractéristiques de véritables pôles d'*agglomération* autonomes), ne correspondait pas à une *coupure d'urbanisation*<sup>409</sup>. Par contre, en 2006, il a été jugé qu'un important espace boisé disposant d'une façade sur mer de plus de 100 mètres offre une *coupure d'urbanisation*<sup>410</sup>.

En raison de la finalité de cette notion, la largeur des *coupures d'urbanisation* nécessite d'être relativement importante. En outre, partant du principe qu'une situation de continuité peut être assimilée à 30 mètres selon les services de l'État bretons (DREAL Bretagne, 2013), il a été donc envisagé qu'une *coupure d'urbanisation* requiert d'avoir une largeur supérieure à ce seuil.

Dans les documents d'urbanisme, les délimitations et les représentations cartographiques des *coupures d'urbanisation* sont variées (flèches, courbes, etc.). Elles dépendent de l'échelle considérée et du degré de précision recherché. De plus, elles sont fréquemment délimitées perpendiculairement au rivage de la mer et situées à proximité de celui-ci. Selon la jurisprudence, elles peuvent être identifiées sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal, indépendamment de la distance qui les sépare du trait de côte<sup>411</sup>, et donc se prolonger au-delà des *espaces proches du rivage* (Prieur, 2005). De même, le fait que des terrains soient situés à proximité du bourg et qu'ils peuvent être raccordés au réseau d'assainissement, peut également

---

<sup>406</sup> La DTA des Alpes Maritimes précise à ce sujet que les coupures représentent une « interruption ou une discontinuité de l'urbanisation dont la fonction est d'éviter la linéarité, la banalisation et la monotonie des espaces urbains le long du littoral » (DTA des Alpes-Maritimes, 2003, p. 77).

<sup>407</sup> CE, 31 juill. 1996, *Levasseur*, req. n°144990.

<sup>408</sup> CE, 21 sept. 1992, *Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses Pinèdes*, req. n°110166 et CE, 25 nov. 1998, *Commune de Grimaud* (83), req. n°168029.

<sup>409</sup> TA de Nice, 27 janv. 1998, *M. et Mme Jean Desvilles c/ Commune de Carqueiranne*, req. n°932446.

<sup>410</sup> CAA de Bordeaux, 23 mars 2006, *Commune de Saint-Georges de Didonne* (17), req. n°02BX02343.

<sup>411</sup> CAA de Bordeaux, 1er juil. 1997, *Monsieur Laguillon*, req. n° 94BX01081.

faire obstacle à cette qualification<sup>412</sup>. Le juge administratif considère que l'alinéa 2 de l'article L146-2 du code de l'urbanisme n'impose pas que la totalité des coupures vertes du territoire de la commune soient préservées. Les espaces naturels doivent être, par leur superficie et leur situation, en nombre suffisant<sup>413</sup>.

### ***Approches cartographiques sur la délimitation des coupures d'urbanisation***

L'identification et la délimitation des espaces non bâtis ayant le caractère d'une *coupure d'urbanisation*, implique que les *espaces urbanisés* aient été préalablement délimités. En effet, la largeur d'une *coupure d'urbanisation* dépend de la localisation des constructions existantes et de leur appartenance à un *espace urbanisé* (tel qu'une *agglomération*, un *village*, etc.) afin de justifier son enjeu de protection.

En 2005, la DDTM du Finistère a produit un atlas à l'échelle départementale intitulé « *Contribution de l'État à l'application spatiale de la « loi littoral* » (DDTM29, 2005). Cet atlas a été utilisé dans le cadre de cette recherche car il contient des cartes délimitant notamment les *coupures d'urbanisation*. Parmi ces coupures, une de celles qui disposent d'un fort enjeu de protection a été sélectionnée en raison de sa pertinence. En effet, localisée sur la commune de Trégunc, elle se situe sur au milieu de plusieurs espaces bâtis. Il y a donc un intérêt majeur à délimiter cette coupure car elle permet freiner le regroupement des lieux-dits de Kermao, Kerbiquet et Lambell avec ceux de Pouldohan et Pendruc. D'autant plus que dans le SCoT de Concarneau Cornouaille, Kermao, Lambell et Pouldohan-Pendruc sont considérés comme des *villages* au sens de la loi Littoral, et pourraient donc avoir vocation à être étendus (SCoT de Concarneau Cornouaille, DOO, 2013, p. 12).

Sur les cartes 30 à 33, plusieurs seuils permettant de matérialiser les enveloppes du bâti ont été utilisés afin d'observer leurs conséquences sur la délimitation de cette *coupures d'urbanisation* (en termes de largeur).

---

<sup>412</sup> CAA de Douai, 8 juin 2006, *Association Senna Villa*, req. 05DA00716.

<sup>413</sup> TA de Grenoble, 30 nov. 1994, *Depraz*, req. n°94-1947.



Cartes 30, 31, 32 et 33 : Délimitation d'une coupure d'urbanisation avec des buffers de 15 mètres (a), 25 mètres (b), 50 mètres (c) et 100 mètres (d) sur Trégunc (29).

Dans cet exemple, on peut constater que plus le rayon des enveloppes du bâti est élevé, moins les coupures d'urbanisation sont visibles et auront une raison d'être, car les constructions se retrouveront en continuité de part et d'autre (carte 33). Cette coupure, qui dispose d'une largeur d'environ 960 mètres à l'endroit le plus étroit, est identifiable en utilisant un seuil de 15 mètres.

Généralement les coupures contiennent des espaces non bâtis. Toutefois, quelques constructions peuvent y être incluses. Il est admis que « la présence de constructions d'origine agricole et de quelques constructions d'habitation correspondant à un mitage de l'espace ne supprime pas le caractère éventuel de coupures d'urbanisation de cet espace »<sup>414</sup> (cité in DRE Bretagne et Préfecture de la région Bretagne, 2007, p. 54). Ces constructions ne doivent pas être en nombre trop important, afin de préserver l'homogénéité de ces espaces à dominante non bâtie.

En outre, hormis sur le terrain, les coupures d'urbanisation peuvent également être identifiées sur des photographies aériennes par l'observation de l'occupation du sol. Cette

<sup>414</sup> Réponse du ministère de l'Équipement à l'assemblée nationale (question n°49984, réponse du 9 août 2005).

identification est facilitée par l'ajout d'une couche « bâti » (issue du cadastre ou de la BD TOPO de l'IGN par exemple) dans un logiciel de SIG. Ces données permettent de distinguer les espaces bâtis et non bâti d'une commune ou d'une intercommunalité littorale. Une étude, réalisée dans le cadre d'un stage par Margaux Pinel en 2011, a permis de démontrer qu'une délimitation basée sur des photographies aériennes permet d'obtenir des résultats nettement plus conformes à la réalité des territoires qu'avec le seul parcellaire (issu du cadastre). En effet, les parcelles peuvent parfois contenir des espaces à la fois bâti et non bâti en raison de la diversité de leurs superficies (Pinel, 2011).

## **B. La distance depuis le trait de côte**

Le critère de la distance depuis le trait de côte permet de délimiter la *bande des 100 mètres* et les *espaces proches du rivage*. Dans ces deux cas de figure, ce critère est apprécié différemment. Dans un premier temps, il permet de calculer précisément la *bande des 100 mètres*. Dans un second temps, ce critère est utilisé pour évaluer la proximité d'un espace vis-à-vis du rivage.

### **1. Une distance bornée à partir d'une limite mobile, le cas de la bande des 100 mètres**

De prime abord, la notion de *bande des 100 mètres* se réfère essentiellement à une approche quantitative et métrique de l'espace, car sa délimitation se base sur une distance précise (DIACT et SGM, 2007)<sup>415</sup>. Cependant, ses contours peuvent également faire appel à des approches qualitatives car cette notion est délimitée à partir d'une limite intrinsèquement mouvante : la limite haute du rivage. Cette limite nécessite de prendre en compte des phénomènes physiques, tels que l'érosion. Il existe de nombreux processus responsables de la dynamique du trait de côte, tels que des processus marins causés par les houles, les marées, les courants (etc.), la météorologie générée par le vent, le gel, les précipitations (etc.) et des processus anthropiques. Ces processus agissent sur les matériaux, entraînent des déplacements de sédiments (sable, galets, etc.) (Paskoff, 2003 ; Pinot, 1998 ; etc.) et peuvent ainsi modifier la délimitation du trait de côte. En effet, ils peuvent favoriser la mise en place de différentes formes côtières mobiles. Les plages s'engraissent ou se rétrécissent, les versants glissent, les falaises s'érodent, les marais et les estuaires se comblent, etc. Cette dynamique est particulièrement intense pour les littoraux meubles. Deux principales formes peuvent être distinguées : les côtes d'érosion (les falaises, les platiers, etc.) et les côtes d'accumulation (les plages, les dunes, les lidos, etc.) (MEEDDM, 2009 ; Meur-Férec, 2008 ; Miossec, 2004 ; Paskoff, 2003 ; etc.) (Photographies 28 et 29)<sup>416</sup>.

---

<sup>415</sup> De fait, cette notion semblent être davantage issues du droit romano-germanique (droit latin), qui se base sur une approche plutôt cartésienne et dont la règle de droit est majoritairement abstraite et générale, que de la *common law* (droit anglo-saxon) qui est, à l'inverse, plutôt portée sur un droit concret, appréciatif, issu de la pratique et peu enclin à édicter des règles générales.

<sup>416</sup> De 1986 à 2006, l'érosion du littoral a touché quasiment le quart des côtes françaises (DATAR, 2004). Certaines côtes (Manche, Mer du Nord, Aquitaine, etc.) connaissent une mobilité du trait de côte plus prononcée que d'autres. Seulement un dixième du littoral français dispose de littoraux en engraissement (CETE Méditerranée, 2007).



Photographie 28 : Une côte à falaises (Pénestin, 56) (source : E. Le Cornec, GEOS AEL, 09 mars 2010).



Photographie 29 : Une côte sableuse : la plage des Grands Sables (Île de Groix, 56) (source : E. Le Cornec, GEOS AEL, 14 janv. 2012).

En raison de cette vulnérabilité accrue du littoral, la circulaire du 20 juillet 2006 préconise un renforcement des approches sur les risques naturels côtiers (Maillard, 2006, p. 4). Au sein du programme d'actions 2012-2015 élaboré par le Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) sur la *stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte*, il est indiqué que les zones potentiellement soumises à l'érosion doivent dorénavant être délimitées en tenant compte de l'augmentation du niveau de la mer due au changement climatique. Leur largeur doit inclure au minimum « *la zone d'aléa érosion fort* » transcrite dans les plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Ces zones vont représenter une « *bande complémentaire* » à la *bande des 100 mètres* et disposer des mêmes critères de non-constructibilité que ceux qui sont attachés à cette bande littorale (MEDDTL, 2012, b, p. 13).

La loi Littoral contribue indirectement à renforcer ces approches sur les risques naturels côtiers. En effet, elle permet d'une part, de faciliter l'adaptation aux conséquences du changement climatique et la prévention des submersions et des érosions, et, d'autre part, de renforcer la maîtrise de l'urbanisation en zone côtière soumise à un risque naturel (Maillard, 2006, p. 4). L'article L146-4-III du code de l'urbanisme permet d'élargir la bande littorale de 100 mètres dans les documents d'urbanisme, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient. Cette faculté d'élargissement doit être perçue comme un des moyens privilégiés de prévenir sur les risques. Les élus disposent ainsi d'une certaine marge de manœuvre en la matière. La circulaire du 20 juillet 2006 précitée recommande en ce sens aux préfets d'inciter les communes à mieux exploiter cette possibilité<sup>417</sup> (Pitron, 2007). Selon le Conseil d'État, d'autres motifs peuvent également permettre d'étendre cette bande littorale<sup>418</sup> (Coulombié et Le Marchand, 2009) Il a été jugé par exemple, qu'un PLU peut élargir la *bande des 100 mètres*, en se fondant sur la qualité du site forestier, inclus dans l'inventaire national du patrimoine naturel<sup>419</sup>. Cette distance pourrait par exemple être élargie à 300 mètres par exemple afin de mieux prendre

<sup>417</sup> Circulaire du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral, DGMT, NOR : DEVDO650371C, p. 4.

<sup>418</sup> CE, 21 avril 1997, *Conan et al.*, req. n°137565 (BJDU 3-1997, p. 220).

<sup>419</sup> CE, 17 juin 1998, *Assoc. défense propriétaires longevillais*, req. n°169463 (BJDU 1998, pp. 333 et s., concl. J.-C. Bonichot).

en compte la dimension dynamique de la côte<sup>420</sup>. Les motifs d'élargissement de la *bande des 100 mètres*, énoncés au sein de l'article précité, ne sont donc pas limitatifs. Lors des débats parlementaires sur la loi Littoral de 1985, un amendement avait été présenté afin que cette distance soit considérée comme une distance « minimum ». Selon le rapporteur Jean Lacombe, « *le littoral étant en perpétuelle évolution, variable par définition dans sa nature géographique et topographique, il convient d'insérer le mot « minimum »* », afin que cette distance puisse être élargie « *dans des endroits très précis, compte tenu, [...] des particularités géologiques, topographiques d'environnement* » et « *des spécificités régionales* » (Assemblée nationale, 1985, p. 4742). Toutefois, cette précision ne fut pas retenue par la suite, car elle ne figure pas dans le texte de loi en vigueur.

Par ailleurs, en raison de cette approche métrique de l'espace, la délimitation de la limite haute du rivage requiert d'être effectuée de manière précise pour borner la *bande des 100 mètres*. En effet, pour déterminer si une construction se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de cette bande, sa localisation est prise en compte par le juge, et non celle de la parcelle. Il suffit qu'une partie de la construction, même infime, se trouve à l'intérieur pour que la construction soit considérée comme incluse en totalité dans cette bande littorale. Un empiètement sur la *bande des 100 mètres* est « indivisible »<sup>421</sup> (figure 65). Par conséquent, la délimitation du trait de côte doit être précise et réalisée à une échelle fine.

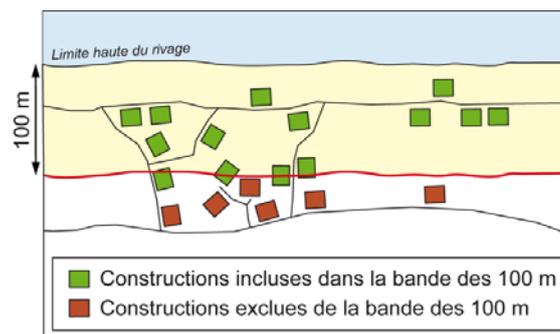


Figure 65 : Inclusion ou exclusion de constructions de la *bande des 100 mètres* selon leur localisation.

Enfin, bien que cette distance ait le mérite d'être précise, sa délimitation peut paraître arbitraire pour certains acteurs. En effet, un projet de construction situé à 95 mètres du rivage par exemple sera concerné par l'article L146-4-III du code de l'urbanisme, alors qu'un autre situé à 102 mètres y échappera.

### 1.1. Une notion délimitée à partir de la limite haute du rivage en droit

Avant de délimiter de manière cartographique la *bande des 100 mètres*, quelques précisions nécessitent d'être apportées au préalable sur la limite haute du rivage

La définition juridique du « rivage », remonte à l'ordonnance de la marine de Colbert d'août 1681. Selon l'article 1er du titre VII du livre IV de cette ordonnance : « *sera réputé bord et rivage de mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et*

<sup>420</sup> Cette proposition a été évoquée lors d'une table ronde intitulé : « *Quelles évolutions pour la loi Littoral ?* », organisée à Quimper (29) par l'union des associations pour la défense du littoral (UADL) le 4 février 2012.

<sup>421</sup> CE, 4 juill. 1997, *Commune Cabourg* (14), req. n°152629 ; CAA de Bordeaux, 19 juin 1997, *Commune Bois-Plage-en-Ré* (17), req. n°94BX01325 (*RJE*, 1998, p. 241).

*jusqu'ou le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* ». L'arrêt du Conseil d'État du 12 octobre 1973, dit l'arrêt « Kreitmann<sup>422</sup> », a estimé que « ces dispositions doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime au point jusqu'ou les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles ». La définition du rivage de la mer est aujourd'hui posée à l'article L.2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Reprenant l'arrêt précité, cet article, qui décrit la consistance du domaine public maritime (DPM) naturel de l'État précise que « le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'ou les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ». Le décret n°2004-309 du 29 mars 2004<sup>423</sup> fixe la procédure pour délimiter à la fois le rivage de la mer, les lais et relais et les limites transversales de la mer (LTM) à l'embouchure des fleuves et des rivières. Selon l'article L.2111-5 du CGPPP, les limites du rivage sont constatées par l'État en fonction des observations opérées sur les lieux, ou des informations fournies par des procédés scientifiques. Selon le décret n°2004-309 précité, la procédure de délimitation fait appel à une recherche de données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morpho-sédimentaires, botaniques, zoologiques et historiques. Ces études sont généralement longues, car elles requièrent de nombreuses études de terrain et donc des moyens financiers.

Bien que la limite haute du rivage fut parfois assimilée à celle du domaine public maritime (DPM) par le juge administratif<sup>424</sup> (Coulombié et Le Marchand, 2009), elle ne correspond pas nécessairement à celle-ci. En effet, comme le montre la figure 66, la limite du DPM inclut les lais et relais de mer, contrairement à la limite haute du rivage.

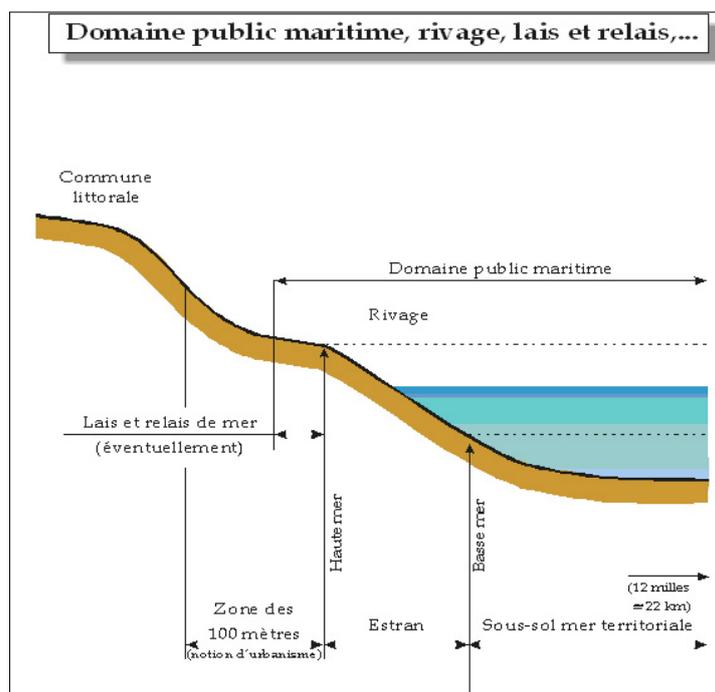


Figure 66 : Domaine public maritime, rivage, lais et relais (MEDDE).

<sup>422</sup> CE ass, 12 oct. 1973, *Kreitmann*, req. n°86682, 88545 et 89200 (RDP, 1974, p. 1150, concl. M. Gentot).

<sup>423</sup> Ce décret vient en application de l'article 26 de la loi Littoral codifié à l'article L.2111-5 du CGPPP.

<sup>424</sup> CE, 12 mai 1997, *Société Coprotour*, req. n°151359 (BJDU 3/97, p. 214, Concl. J. -D. Combrexelle).

## 1.2. Une notion délimitée à partir du trait de côte en géographie

Le trait de côte ne dispose pas d'une limite unique. Des revues de littérature (Robin, 2002 ; Faye, 2010, etc.) ont montré que plusieurs lignes de référence co-existent et sont d'usage courant sur le littoral (tableau 19)<sup>425</sup>. La thèse d'Ibrahima B. N. Faye (2010) sur la *dynamique du trait de côte sur les littoraux sableux de la Mauritanie à la Guinée-Bissau (Afrique de l'Ouest)* expose un inventaire détaillé des différentes lignes, notamment employées en géomorphologie, pouvant être utilisées comme référence pour délimiter le trait de côte<sup>426</sup>.

Tableau 19 : Les limites de références sur le littoral (source : Le Berre et Nogues, 2010, d'après Faye, 2010).

Catégorie	Ligne de référence
Géomorphologique (ruptures de pente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Littoral sableux : crête de berme, pied de la plage sous-marine</li> <li>- Milieu dunaire : pied de dune, lisière de haut de falaise dunaire, ligne de crête dunaire</li> <li>- Littoral à falaises : lisière du sommet de falaise / pied de falaise ; sommet / base de l'éboulis, contour de la cicatrice d'arrachement</li> <li>- Littoral artificiel : ouvrages de défense (limite côté mer / côté terre, ligne de crête)</li> </ul>
Limites de végétation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limite côté mer de la végétation dunaire,</li> <li>- Limite côté mer de la végétation pérenne (arbres, arbustes),</li> <li>- Limite entre l'oyat et le chiendent des sables dans les littoraux dunaires tempérés,</li> <li>- Limite supérieure des algues ou des lichens.</li> </ul>
Niveaux instantané de marée et limites d'humectation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limite sable sec / mouillé, Limite supérieure d'humectation de l'estran, Laisses des hautes mers, Lignes des plaines mers moyennes habituelles</li> </ul>
Datums marégraphiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveau moyen local de la mer</li> <li>- Niveau moyen des pleines mers de vives-eaux d'équinoxe, niveau moyen des plus hautes mers</li> <li>- Niveau moyen des basses mers, niveau moyen des basses mers de mortes-eaux d'équinoxe, ligne du zéro hydrographique (niveau des plus basses mers astronomiques)</li> </ul>
Lignes de référence virtuelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligne d'intensité lumineuse maximum sur des images vidéographiques, squelette de plage</li> </ul>
Lignes de tempêtes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limite de pénétration des ondes de tempête, crête des terrasses de <i>washover</i></li> </ul>

Certaines lignes de référence sont facilement repérables sur le terrain. Elles peuvent être utilisées pour délimiter la position du trait de côte et réaliser un suivi de son évolution (MEDDTL, 2012, b, p. 3). À l'inverse, celles qui reposent sur une définition théorique (telles que le coefficient de marée de 120) sont plus difficilement repérables sur le terrain, sur les photographies aériennes ou des images satellites, car leur délimitation ne se base pas véritablement sur des marques tangibles (Le Berre et Nogues, 2010). Les limites à caractère géomorphologique, biologique ou physique, qui sont par nature instables et mobiles s'opposent ainsi aux limites administratives et juridiques (issues du cadastre, etc.), qui sont fixes par nature (Bersani, 2006).

La nécessité de fixer des limites pour des raisons juridiques doit donc composer avec la réalité des territoires qui se veut par nature évolutive et mobile. Par conséquent, la délimitation

<sup>425</sup> Par exemple le trait d'ados de plage est parfois utilisé dans le cas des côtes sableuses, car il représente la ligne de contact entre le haut de la plage et l'arrière plage (Gourmelon et Robin, 2005 ; El Abdellaoui et Ozer, 2007). Cette ligne est matérialisée par une rupture de pente qui peut être identifiable sur le terrain et les photographies aériennes (Gaillot et Chaverot, 2001).

<sup>426</sup> Voir notamment : Faye, 2010, pp. 14-51.

du trait de côte, qui repose majoritairement sur la constatation d'un état de fait à un moment donné, doit être périodiquement mise à jour. En effet, ses limites ne sont pas figées par rapport aux propriétés riveraines, car elles dépendent de processus réguliers ou exceptionnels. Cependant, une fois que l'acte de délimitation a été effectué, il va d'une certaine manière « geler » pour un moment donné le trait de côte. Le juge apprécie la distance de 100 mètres « *au vu de la situation telle qu'elle se présente à la date de délivrance du permis de construire* ». Il n'utilise pas comme référence des documents anciens situant la limite du rivage sur une ligne qui fût atteinte par la mer<sup>427</sup> à la date de permis de construire (Bordereaux et Braud, 2009).

Dans le cadre de cette recherche, le choix du trait de côte a posé un certain nombre de difficultés pour délimiter la *bande des 100 mètres*, car plusieurs données peuvent être utilisées.

En premier lieu, le trait de côte « Histolitt » (TCH) coédité par le SHOM et l'IGN peut être utilisé pour délimiter cette notion. Cette donnée repose sur un *datum marégraphique*, c'est-à-dire qu'elle se situe au niveau des plus hautes mers astronomiques (de coefficient 120), soit les plus hautes mers de vives eaux (PMVE), et dans des conditions météorologiques normales<sup>428</sup>. Depuis 2010, le TCH (v2.0) permet de délimiter le trait de côte avec une précision estimée au 1 / 15 000. Sur certaines zones (plates notamment), la précision peut être de l'ordre de plusieurs dizaines de mètres. Bien que cette donnée soit libre d'accès<sup>429</sup> et dispose d'une qualité correcte, elle présente tout de même certains inconvénients. D'abord, ce trait de côte semble correspondre à la limite du DPM, car sa définition reprend celle du rivage selon l'article L.2111-4 du CGPPP<sup>430</sup>. Ensuite, cette donnée a été élaborée à partir de plusieurs sources (BD TOPO, Ortholittorale, carte marine) et à plusieurs échelles<sup>431</sup>. Par ailleurs, la qualité et la pertinence de cette donnée peuvent être également altérées lorsque son utilisation est effectuée à des échelles supérieures à 1/15 000 (voire 1/25 000). Enfin, il s'agit d'une entité polyligne qui se compose d'une multitude de trait, complexifiant ainsi son utilisation. Cette donnée n'est donc pas forcément un référentiel cohérent sur l'ensemble du littoral (Le Berre et Nogues, 2010).

En second lieu, le « tronçon de laisse » des plus hautes mers de la BD TOPO de l'IGN peut également être utilisé comme trait de côte. Il représente la limite supérieure de l'estran. Ce trait de côte est modélisé par une ligne d'altitude constante (de type courbe de niveau). Son échelle d'utilisation est de l'ordre du 1/10 000 et peut correspondre à un niveau opérationnel de gestion du littoral. Cette donnée dispose d'une précision métrique. La qualité de ce trait de côte peut également être sensiblement altérée lorsque des méthodes photogrammétriques sont utilisées pour le délimiter, car elle dépendra intrinsèquement de celle des clichés employés et pouvant entraîner certains artéfacts inévitables (tels que l'ombre portée des falaises ou de la végétation, la présence d'un estran végétalisé, etc.) (Le Berre et Nogues, 2010).

En dernier lieu, les limites parcellaires pourraient également permettre de délimiter le trait de côte à partir du plan cadastral informatisé<sup>432</sup> de la DGFIP et la BD Parcellaire<sup>433</sup> de l'IGN.

<sup>427</sup> CAA de Bordeaux, 19 juin 1997, *Commune de Bois-Plage-en-Ré* (17), req. n°94BX01325 (RJE., 2/1998, p. 241)

<sup>428</sup> C'est-à-dire en absence de vent du large et de dépression atmosphérique susceptible d'élever le niveau de la mer.

<sup>429</sup> Cette donnée est en téléchargement gratuit sur le site du SHOM (<http://data.shom.fr/>) et sur Géobretagne.

<sup>430</sup> Selon cet article : « Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

<sup>431</sup> Son échelle varie en fonction de celle des cartes marines.

<sup>432</sup> Le plan cadastral est un document administratif utilisé pour recenser et identifier les immeubles en vue de l'établissement des bases des impôts locaux. Sa finalité étant essentiellement fiscale.

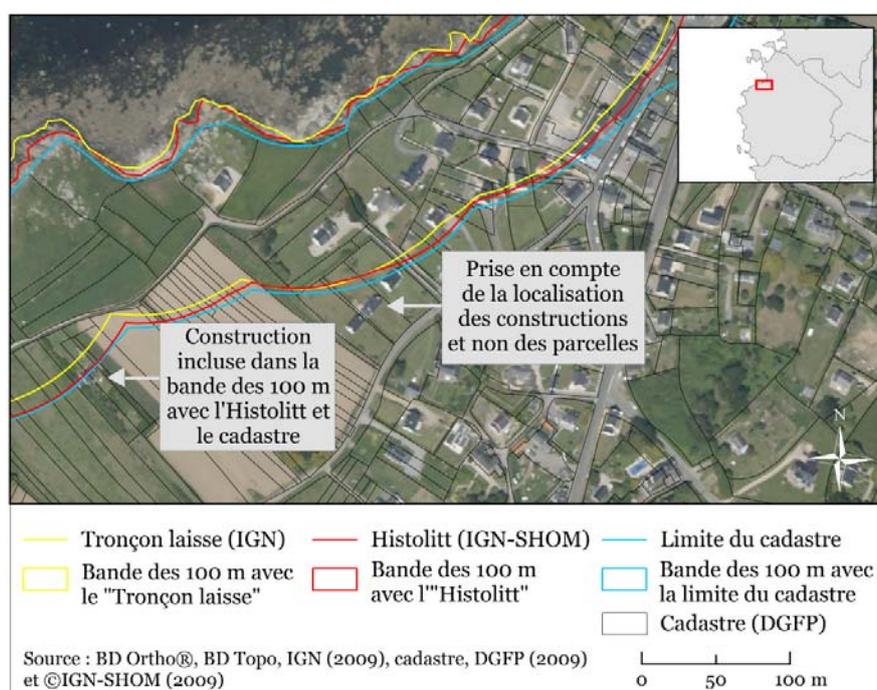
<sup>433</sup> Cette donnée fournit l'information cadastrale numérique, géoréférencée et continue sur l'ensemble du territoire français. Elle est réalisée à partir de l'assemblage du plan cadastral dématérialisé.

Son utilisation dépend de l'échelle de travail et de la précision souhaitée. Ces limites peuvent également varier en fonction de la topographie des lieux<sup>434</sup>.

Selon la Mission inter-services de la mer et du littoral (MIMEL), l'« Histolitt » et le « tronçon laisse » constituent réciproquement une information géographique de référence. Toutefois, de nos jours, aucun référentiel finalisé n'est disponible. Cette mission préconise que soit adoptée une approche pragmatique dans le choix d'une limite de référence (Le Berre et Nogues, 2010). Dans le cadre de la délimitation de la *bande des 100 mètres*, le choix du trait de côte peut s'effectuer en fonction de la définition juridique de la limite haute du rivage et de la précision recherchée. Par conséquent, le « tronçon de laisse » (IGN) pourrait être davantage utilisé que l'Histolitt, car ce dernier semble correspondre à la limite du DPM et que les limites parcellaires sont moins précises.

### 1.3. Approche cartographique : comparaison des traits de côte utilisés

Étant donné que la limite de la *bande des 100 mètres* « côté terre » s'apparente à une ligne, plus ou moins incurvée, qui épouse parfaitement les contours de la limite haute du rivage, l'outil d'analyse spatiale de proximité dénommé *buffer* du logiciel ArcGis a également été utilisé. Cet outil va permettre de délimiter une zone tampon (correspondant ici à la bande littorale) de 100 mètres de rayon à partir du trait de côte choisi. Afin de pouvoir les comparer, les trois traits de côte précédemment précisés ont été testés. La carte 34 présente le résultat obtenu suite à la superposition de ces trois données : le « tronçon de laisse » (en jaune), l'Histolitt (en rouge) et le cadastre (en noir) sur une partie du littoral de la commune de Porspoder (29). Cette carte a été réalisée en utilisant une échelle de travail fine, avoisinant le 1/ 3 000 pour pouvoir localiser avec précision les constructions existantes par rapport à sa limite « côté terre » de cette bande littorale.



Carte 34 : Représentation du trait de côte en fonction du « Tronçon laisse » (IGN), de l'« Histolitt » (IGN-SHOM) et du cadastre (DGI<sup>435</sup>) sur la commune de Porspoder (29).

<sup>434</sup> Par exemple, dans le cas d'une côte haute, cette limite s'arrête en haut d'une falaise. A l'inverse, dans le cas d'une côte basse, elle peut coïncider avec la limite de la végétation terrestre, et s'étendre au-delà (Le Berre et Nogues, 2010, p. 2).

Bien que les trois traits de côte soient très proches, ils ne se superposent pas dans cet exemple. En raison de cette non-superposition, les constructions (et les futurs projets de constructions) situées à proximité du rivage ne sont pas toutes incluses dans chacune de ces trois bandes. Le choix du trait de côte est donc important, car sa délimitation, et donc celle de la *bande des 100 mètres*, engendre des conséquences juridiques importantes.

## 2. Une distance floue, le cas des *espaces proches du rivage*

L'*espace proche du rivage* est une notion propre à loi Littoral, qui fait référence dans sa dénomination au concept de « proximité » (Lallement, 2006 et MTETM-MEDD, 2006). Bien qu'une relation évidente existe entre les concepts de « proximité » et de « distance », ces deux termes ne disposent pas des mêmes approches et des dissemblances peuvent apparaître dans leurs définitions, car l'un peut servir à caractériser l'autre.

Le terme de « proximité » reflète une part de complexité et d'imprécision. La sémantique permet d'apporter des indices quant à sa signification. Étymologiquement, ce terme vient du latin *proximitas* signifiant « caractère de ce qui est proche ». À partir du XVI<sup>e</sup> siècle, il désigne un voisinage spatial, souvent employé dans l'expression « à proximité de » (Le Boulch, 2001. p. 3). De nos jours, la « proximité » correspond généralement à « *la situation d'une chose qui est à peu de distance d'une autre* » ou à « *plusieurs choses qui sont proches* »<sup>436</sup>, c'est-à-dire contiguë, à faible distance. Lors des 3<sup>e</sup> journées de la Proximité organisées à Paris les 13 et 14 décembre 2001, Gaël Le Boulch précisa que d'un point de vue ontologique, la proximité (en tant que fonction de la distance) peut être perçue comme « *un jugement de valeur qui porte sur une perception de la distance* ». En cela, il précise que la distance caractérise la proximité quantitativement par la mesure à partir d'une unité établie arbitrairement (la seconde, le mètre,...) et conclut que « *la distance est quantitative là où la proximité est qualitative* » (Le Boulch, 2001. p. 3). Ainsi, contrairement à la distance, le concept de proximité n'est pas aisément quantifiable et mesurable, car il implique une part d'interprétation. Par ailleurs, Gaël Le Boulch a précisé à juste titre que la proximité ne signifie pas uniquement une « petite distance » ou une situation de « voisinage » et ne s'apprécie pas exclusivement à travers une réflexion métrique mathématique, mais correspond de plus en plus à une distance relative en raison des progrès technologiques<sup>437</sup>. De ce fait, « *le temps est devenu l'unité de cette appréciation relative de la distance* » (Le Boulch, 2001. p. 4). La perception des distances peut ainsi être altérée en fonction des référentiels choisis (l'espace, le temps, le droit, etc.). Entre distance métrique et distance perçue, leur superposition ne semble donc pas si évidente. De plus, la définition du concept de proximité dépend également des mœurs et des disciplines (Bellet et *al.*, 1998). Ainsi, il n'aura pas la même signification en sciences sociales, en économie ou en mathématique. Enfin, comme la démontré l'éthologue Édouard Hall, dans *La dimension caché*, il est important de prendre en considération que les hommes n'ont pas tous la même perception des distances et le même rapport avec l'espace (distance perçue sur le terrain, calculée sur une carte, etc.) (Hall, 1978). La proximité avec le rivage peut également être perçue par une distance observée visuellement (vue sur la mer), auditive (bruit des vagues) ou bien par l'odorat (air marin).

---

<sup>435</sup> En 2008, la Direction Générale des Impôts (DGI) a été fusionnée avec la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), pour former ainsi la direction générale des Finances publiques (DGFIP).

<sup>436</sup> Proximité. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 2059.

<sup>437</sup> Confer la diminution des temps de trajets avec l'utilisation des moyens de transport aérien, etc.

Les *espaces proches du rivage* peuvent donc être considérés comme des espaces qui se situent à peu de distance du rivage (pouvant y être contigu), mais également à une distance « relative » (plus ou moins éloignée) en raison de la perception de cette proximité. Afin d'apprécier si un espace peut être qualifié de « proche du rivage », le calcul de la distance peut être utile pour le délimiter. Cependant, en raison de la variété des territoires, les *espaces proches du rivage* ne sont pas facilement « bornable ». Il est parfois plus commode de parler d'espaces « susceptibles » d'être proche du rivage, ou bien « potentiellement » proche du rivage. Par exemple, le SCoT de la Communauté de communes du Pays de Quimperlé (COCOPAQ) précise que la limite proposée est simplement « indicative », allant de 200 à 800 mètres et qu'elle nécessite d'être définie plus précisément « *en fonction de l'ambiance maritime (relief et paysage), des covisibilités, de la nature de l'occupation des sols* » (SCoT de la COCOPAQ, 2008, synthèse du projet, DOO, p. 3).

En droit, le critère de la distance fait partie des principaux critères qui permettent de délimiter un *espace proche du rivage*. Aucun seuil n'a été fixé par le juge administratif pour déterminer la distance à partir de laquelle un espace n'est plus proche du rivage. Néanmoins, il est probable que le législateur a donné des indications sur ce qui peut être considéré comme significatif de l'espace littoral à travers l'article L146-7 du code de l'urbanisme. En effet, cet article impose que les nouvelles routes de transit soient localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage. Ainsi, l'inclusion de cette disposition dans la loi Littoral permet non seulement de renforcer la protection des espaces côtiers situés à proximité du rivage, mais également les espaces localisés dans l'arrière-pays contre une extension trop importante de l'urbanisation (Coulombié, 2006). Cette limite de 2 000 mètres a d'ailleurs été utilisée à de nombreuses reprises par certaines anciennes Direction Départementale de l'Équipement (DDE) pour fixer de manière arbitraire la limite des *espaces proches du rivage* (DREAL de Bretagne, article L146-4-II, p. 7). Depuis l'arrêt Gassin<sup>438</sup>, le juge administratif s'appuie régulièrement sur le critère de la distance pour qualifier cette notion<sup>439</sup>. Par ailleurs, bien qu'étant arbitraire, cette distance de 2 000 mètres est parfois perçue comme une distance maximum, un seuil au-delà duquel un espace ne serait pas en *espace proche du rivage*. Le juge a ainsi considéré qu'un terrain non visible de la mer, situé à plus de 2 km du rivage le plus proche, ne se localise pas dans un *espace proche du rivage* au sens de l'article L146-4-II du code de l'urbanisme<sup>440</sup>. Des précisions ont également été apportées par le juge concernant quant à la distance minimale pouvant être prise en compte. En effet, ce dernier a couramment considéré que la *bande des 100 mètres* est incluse dans un *espace proche du rivage* en raison même de cette proximité intrinsèque<sup>441</sup>. Cette position fût notamment clairement prise en en 1996, lorsque le juge considéra que « *les dispositions du II de l'article L. 146-4 s'appliquent dans tous les espaces proches du rivage (naturel ou artificiels) y compris dans ceux inclus dans la bande des 100 mètres, que lesdits espaces soient urbanisés ou non urbanisés* »<sup>442</sup>.

---

<sup>438</sup> CE sect. 12 fév. 1993, *Commune de Gassin* (83), req. n°128251 et n°129406.

<sup>439</sup> CE, 29 juil. 1994, *Commune de Frontignan* (34), req. n°85532 et CE, 14 nov. 2003, *Commune de Bonifacio* (2A), req. n°228098.

<sup>440</sup> CAA de Marseille, 22 sept. 2011, *Commune de Carqueiranne* (83), req. n°09MA03194.

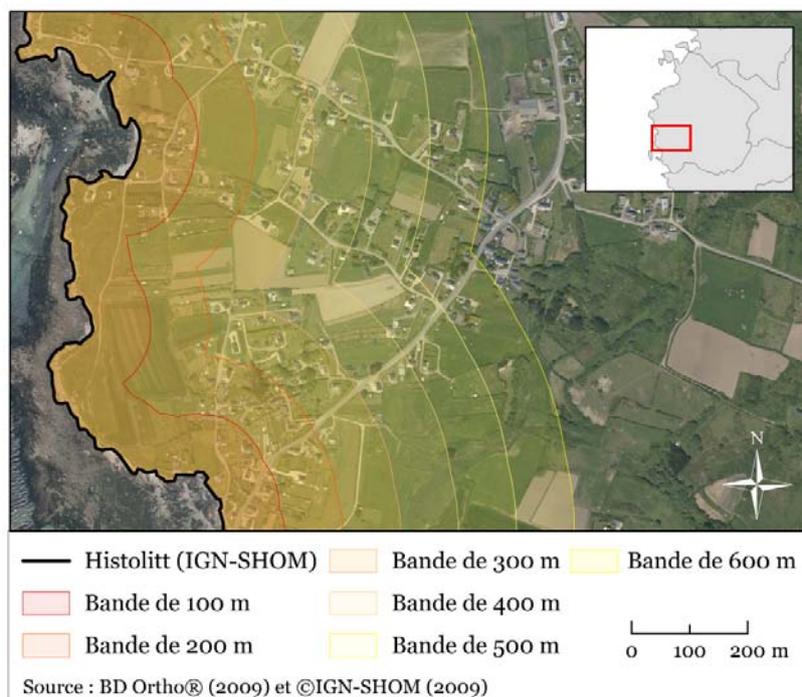
<sup>441</sup> CAA de Bordeaux, 10 mars 2008, req. n°06BX00203 et 06BX00143 ; CAA de Bordeaux, 24 juin 2010, req. n°10BX00051 ; etc.

<sup>442</sup> TA de Nice, 3 oct. 1996, req. n°953396.

De surcroît, certains arrêts sont parfois plus « expéditifs » et ne précisent pas cette distance. À titre d'exemple, il a été jugé<sup>443</sup> sur la commune du Palais (56) que « *le terrain d'assiette de la construction autorisée, situé à proximité de la mer et de la plage [...] qu'il surplombe, est compris dans un espace proche du rivage* ». De même dans un arrêt du Conseil d'État, le juge a considéré que « *la zone des pétroliers, contiguë au rivage et visible depuis celui-ci dans toute son étendue, sans qu'aucun accident de terrain y fasse obstacle, doit être regardée [...] comme un espace proche du rivage* »<sup>444</sup>.

La jurisprudence administrative reste très empirique, voire aléatoire sur l'appréciation de cette notion. De manière générale, un espace, situé à une distance très faible du rivage, c'est-à-dire aux alentours de 300 mètres, est régulièrement qualifié d'*espace proche du rivage*, nonobstant l'absence de covisibilité<sup>445</sup> (Calderaro, 2005). Mais cette observation ne peut pas être généralisée. En effet, si la fixation de seuil peut être commode dans la pratique, elle n'a toutefois aucune valeur juridique. La délimitation de cet espace nécessite qu'une combinaison de critères (occupation des sols, topographie, covisibilité, etc.) soit analysée. Cette combinaison permet d'éviter que l'unique prise en compte du critère de la distance n'aboutisse à des solutions déraisonnables.

A l'aide d'un SIG, l'outil de proximité *buffer* a permis de réaliser des bandes de différentes distances à partir du trait de côte. Sur la carte 35, six distances ont été matérialisées à partir du trait de côte Histolitt (IGN-SHOM) allant de 100 à 600 mètres sur la commune de Porspoder (29). En matérialisant plusieurs distances, il est plus aisé de repérer la plus ou moins grande proximité des constructions par rapport au rivage.



Carte 35 : Représentation cartographique de bandes littorales allant de 100 à 600 mètres du trait de côte Histolitt sur la commune de Porspoder (29) (IGN-SHOM).

<sup>443</sup> CAA de Nantes, 29 mars 2010, *Commune du Palais* (56), req. n°09NT01139.

<sup>444</sup> CE, 27 juill. 2005, *Comité sauvegarde Port Vauban Vieille-Ville et Antibes-est*, req. n°264336 (BJDU 2005, p. 243, concl. Y. Aguila).

<sup>445</sup> CE ass. 26 oct. 2001, *M. et Mme Eisencheter*, req. n°216471 (BJDU n°5/2001, p. 339, concl. S. Austray).

Les études de terrain et de nombreux supports cartographiques (photographies aériennes, cartes d'occupation des sols, cartes topographiques, etc.) sont utiles pour apporter des compléments d'informations nécessaires à la délimitation des *espaces proches du rivage*.

Pour conclure, le critère de la distance permet de délimiter un grand nombre de notions de la loi Littoral. Il peut être utilisé pour apprécier d'une part, la distance entre les constructions avec la continuité et la largeur des *coupures d'urbanisation* et, d'autre part, la distance depuis le trait de côte avec la *bande des 100 mètres* (variation du seuil selon l'érosion et la sensibilité des côtes) et les *espaces proches du rivage*. Ce critère nécessite d'être utilisé avec une grande précision car il implique des conséquences juridiques importantes, telles que la qualification des espaces bâtis (en *agglomération* et en *village*) et la délimitation de la *bande des 100 mètres*.

### III. La discontinuité

La discontinuité est un critère de géographie qui permet de cloisonner et de délimiter des espaces qui peuvent être bâtis, non bâtis, voire mixtes. Dans le cadre de cette recherche, ce critère est analysé pour permettre la délimitation des *espaces urbanisés* (*agglomération, village* et autres *espaces urbanisés*) en raison de sa complexité, ainsi que des *coupures d'urbanisation*. Les discontinuités ne sont pas nécessairement des *coupures d'urbanisation*, car elles ne répondent systématiquement pas aux caractéristiques de ces dernières (en termes de composition et de largeur). Par contre, des espaces peuvent être qualifiés de *coupures d'urbanisation*, consécutivement à l'identification de discontinuités à la périphérie d'un *espace urbanisé*.

En géographie, le concept de discontinuité, qui relève souvent du vocabulaire de l'analyse spatiale (Renard, 2002, chapitre 3), représente « *une rupture nette, parfois brutale, affectant l'espace et permettant de mettre en évidence des formes géographiques* » (Di Méo et Veyret, 2002, chapitre 1, pp. 5-26). Les discontinuités sont utiles pour matérialiser des limites et circonscrire des espaces différents (Renard, 2002, chapitre 3). Elles traduisent « *l'idée d'une séparation* » entre deux espaces (Di Méo et Veyret, 2002, chapitre 1, p. 21). Par exemple, une route ou un fleuve peuvent représenter une discontinuité, séparant un *village d'une coupure d'urbanisation*. Les discontinuités ont parfois des effets sur l'organisation des espaces (sur la répartition des hommes, des constructions, etc.) et peuvent ainsi engendrer des processus d'organisation ou de désorganisation de l'espace (Renard, 2002, chapitre 3).

#### A. La complexité de la délimitation des *espaces urbanisés*

Contrairement à de lointaines époques où il était plus aisé d'opposer la ville à la campagne, car les cités étaient ceinturées de murailles et donc parfaitement identifiables, de nos jours les limites de la ville semblent « *complètement diluées dans les campagnes environnantes, si bien qu'il est désormais banal de parler de ville sans limites* » (Antoni, 2009, p. 95). Les villes ne disposent plus aussi nettement de « *frontières architecturales et juridiques précises* » (Paulet, 2009, p. 9). En effet, en raison de l'étalement urbain, il n'existe pas systématiquement de ruptures nettes autour d'un *espace urbanisé* notamment lorsqu'il ne dispose pas d'une forte densité de construction. Il n'est donc pas forcément évident de matérialiser une limite<sup>446</sup> entre un *espace urbanisé* et un espace non-urbanisé. Par conséquent, les franges situées à leur périphérie ne sont pas aisément qualifiables. Cette situation se retrouve tout particulièrement en Bretagne avec le développement du mitage.

En outre, cette dilution s'est amplifiée avec le développement de plusieurs processus. En effet, suite à la croissance urbaine qui s'est produite essentiellement depuis la révolution industrielle et à l'étalement urbain qui a accompagné les Trente Glorieuses, les villes ont connu de profonds bouleversements (Antoni, 2009 ; Merlin, 1994). Ces évolutions se sont produites en raison d'une croissance spatiale relativement importante, résultant « *du jeu combiné et multiplicatif de la croissance démographique et de l'augmentation de la consommation d'espace par individu* » (Merlin, 1994, p. 4). La dichotomie observée dans les années 1970 entre l'urbain et le rural (Bauer et Roux, 1976) s'estompe de plus en plus, du fait notamment de l'évolution de la

---

<sup>446</sup> En géographie, une limite correspond à une « ligne, physiquement matérialisée ou non, qui sépare deux espaces contigus différents » (Antoni, 2009, p. 95).

nature de l'urbanisation et de la raréfaction des villes traditionnelles (Choay *in* Dethier et Guiheux, 1994), favorisant le développement de réseaux et de pôles. Durant les années 1980 et 1990, le dynamisme démographique était surtout porté par les périphéries urbaines en France métropolitaine (Laganier, et Vienne, 2009). Puis, ce dynamisme a concerné tous les types de territoires, notamment avec le développement de la périurbanisation (déjà bien avancé dans les années 1970)<sup>447</sup> et de la rurbanisation<sup>448</sup>. La périurbanisation s'est formée avec le mouvement des pôles urbains (c'est-à-dire de la ville-centre et de leurs couronnes urbaines) vers les communes périurbaines (Merlin et Choay, 2010). Cependant, le développement des espaces urbains ne se manifeste plus seulement à la périphérie des villes, mais également dans les espaces ruraux avec la généralisation de la rurbanisation depuis une vingtaine d'année. La rurbanisation s'accompagne d'une « *imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques* » (Merlin et Choay, 2010, p. 695). Contrairement à la périurbanisation, la rurbanisation se caractérise par une discontinuité spatiale ou une rupture avec les formes traditionnelles de la banlieue. Selon Pierre Merlin, ce processus « *évoque plus une forme d'organisation de l'espace que le mécanisme de répartition des habitants entre milieu urbain et espace rural* » (Merlin et Choay, 2010, p. 100). Ainsi, la rurbanisation est à la fois, liée à la croissance urbaine, dépendant de la ville (ou d'un ensemble de villes proches) et « *s'organise autour des noyaux de l'habitat rural, sans créer un nouveau tissu continu* » (Merlin et Choay, 2010, p. 695). De manière générale, la périurbanisation et la rurbanisation sont très consommatrices d'espace (soit en moyenne 25 000 hectares par an) (Merlin et Choay, 2010, p. 100), contrairement à l'urbanisation en villes nouvelles, qui consomme au moins 5 fois moins d'espace par logement (Merlin, 1994, p. 16). En outre, ces processus ne consomment pas l'espace de la même manière. En effet, cette consommation d'espace est très inégale selon les formes d'urbanisation. Pierre Merlin, a observé que cette « *consommation d'espace est désordonnée, se produisant près des villages anciens ou « mitant »* » (Merlin, 1994, p. 45). La rurbanisation, qui a engendré la croissance de *villages*, de hameaux, voire du mitage, à l'extérieur des centres-villes des communes, tend vers une consommation de l'espace rural par les constructions, au détriment de la préservation des surfaces agricoles et naturelles (Merlin, 1994, p. 15).

Suite au développement de ces processus, certains territoires éloignés des villes se sont fortement densifiés. De nouvelles zones de densification urbaine apparaissent notamment le long du littoral, des infrastructures et de certaines frontières (Laganier, et Vienne, 2009). De ce fait, il devient donc de « *plus en plus difficile de définir simplement des systèmes variés qui évoluent sans cesse* » (Paulet, 2009, p. 9). L'espace bâti est de plus en plus présent en campagne, ce qui peut rendre plus complexe sa délimitation, notamment avec le développement du mitage et des franges urbaines. Selon Jean-Philippe Antoni, la définition des franges urbaines reste floue en géographie et en aménagement. Elles « *correspondent à un espace plus ou moins vaste et mal défini, s'éparant la ville de la campagne* » et peuvent être associées à l'espace périurbain. (Antoni, 2009, p. 75-76). En effet, il n'est pas rare que les limites des *agglomérations urbaines* se composent non seulement de *logements*, mais aussi d'*équipements publics*, d'*espaces verts* et

---

<sup>447</sup> Selon Pierre Merlin, la périurbanisation, néologisme régulièrement employée dès les années 1960, correspond à « *une urbanisation périphérique autour des agglomérations urbaines* », ou de manières plus générales, autour des villes (Merlin et Choay, 2010, p. 551).

<sup>448</sup> Cette notion doit être distinguée de la suburbanisation qui est « *le développement continu de l'espace au tour des villes* » et de la « *périurbanisation* qui désigne « *l'urbanisation continue aux franges des agglomérations* » (Merlin et Choay, 2010, p. 695).

*sportifs, propices aux lieux de promenade* (Merlin, 1994, p. 14) et de commerces. Ces espaces ne permettent donc pas de démarquer distinctement la frontière entre la ville et la campagne.

L'identification des discontinuités peut toutefois aider à délimiter des *espaces urbanisés* et donc des *coupures d'urbanisation*. Deux concepts de géographie sont généralement utilisés pour définir les discontinuités spatiales : l'occupation du sol et le paysage (Di Méo et Veyret, 2002, chapitre 1, p. 18).

## **B. Méthode de délimitation des discontinuités par l'analyse de l'occupation du sol et du paysage**

L'observation de l'occupation du sol et du paysage permettent de déceler des coupures physiques<sup>449</sup> matérialisant une « *interruption sensible ou perceptible* » (Antoni, 2009, p. 45) entre deux espaces distincts.

### **1. Méthode de délimitation des discontinuités par l'analyse de l'occupation du sol**

La nature de l'occupation du sol éclaire sur la composition et l'usage des espaces qui environnent l'espace considéré. La différence d'occupation du sol d'un espace à un autre permet d'identifier des discontinuités. Par exemple, un espace agricole ou naturel situé à proximité immédiate d'un *espace urbanisé* marque une discontinuité.

Les cartes d'occupation du sol (IPLI, CLC, etc.), les photographies aériennes, les images satellites par exemple permettent de visualiser les discontinuités en fonction de la typologie choisie. Ce choix revêt une grande importance. En effet, sur un même territoire, des cartes d'occupation du sol n'aboutiront pas à des résultats similaires, lorsque les typologies établies sont sensiblement différentes. Par exemple, depuis 2010, l'INSEE considère que certains espaces publics (des cimetières, des stades, des aérodromes, des parcs de stationnement, etc.) et certains terrains industriels ou commerciaux (des usines, des zones d'activités, des centres commerciaux, etc.) sont traités comme du bâti et non comme des discontinuités.

Le juge observe l'occupation du sol pour compartimenter les espaces bâtis et les qualifier. Par exemple, lorsqu'un espace naturel borde un *espace urbanisé*, la limite entre ces deux espaces peut s'apparenter à une discontinuité. À titre d'exemple, il a été jugé qu'un chemin peut être utilisé pour marquer « *une séparation entre un secteur urbanisé et des espaces à caractère rural et naturel* »<sup>450</sup>. Dans cet exemple, l'occupation du sol a été déterminante pour identifier l'existence d'une discontinuité.

---

<sup>449</sup> CAA de Nantes, 27 mars 2007, *Commune de Penvénan* (22), n°06NT01008.

<sup>450</sup> CAA de Marseille, 13 nov. 2003, Assoc. de défense de Bormes et du Lavandou c/ Commune du Lavandou (83), req. n°00MA02349.

## 2. Méthode de délimitation des discontinuités par l'analyse du paysage

Plusieurs discontinuités naturelles et anthropiques facilement repérables dans le paysage permettent de délimiter des *espaces urbanisés* et donc de les cloisonner.

Les discontinuités naturelles peuvent être aquatiques, végétales ou liées à la topographie des lieux. En effet, des cours d'eau (en l'absence de ponts par exemple), tels que des rivières ou des fleuves, peuvent être considérés comme des discontinuités et délimiter un *espace urbanisé*. De même, la végétation peut borner un *espace urbanisé*, telle qu'une forêt, une prairie, de la lande, des haies, etc. Le juge administratif a par exemple considéré qu'un ruisseau<sup>451</sup> et qu'une haie<sup>452</sup> constituent des discontinuités naturelles. Enfin, le relief et les événements topographiques (tel qu'un dénivelé important, un accident du relief, une ligne de crête, etc.) peuvent également favoriser ce cloisonnement. Le MTETM et le MEDD ont rappelé que « *le relief apparaît souvent comme un facteur qui ordonne et clarifie la forme urbaine des villages* » (MTETM et MEDD, 2006, p. 21).

Les discontinuités anthropiques sont facilement identifiables dans le paysage, car elles sont liées à l'action de l'homme. Par exemple, au fil de l'histoire, les *espaces urbanisés* ont parfois été délimités au moyen d'infrastructures : création de remparts, de murailles, de citadelles, de fossés, etc. Ces limites, qui représentent des discontinuités anthropiques, favorisent un cloisonnement de l'*espace urbanisé* de manière assez significative. Les axes de communication peuvent également représenter des discontinuités anthropiques et délimiter des *espaces urbanisés*, tels qu'une route (une départementale, une nationale, une autoroute, etc.), une rocade, une voie ferrée, un canal, etc.

Le juge administratif considère souvent la voie publique<sup>453</sup> (telle qu'une route<sup>454</sup>, un chemin<sup>455</sup>, une rue<sup>456</sup>, etc.) comme une discontinuité anthropique, à condition qu'elle ne soit pas considérée comme une urbanisation (Bécet, 2002). La largeur des voies n'est pas nécessairement prise en compte. À titre d'exemple, il a été jugé qu'un terrain séparé des constructions existantes par une route ne s'intègre pas dans un *espace urbanisé*<sup>457</sup>. Selon le juge, un boulevard (compte tenu de sa largeur et de sa configuration) « *constitue une césure avec le tissu urbain* »<sup>458</sup>. Il a été également jugé qu'un terrain séparé de l'*agglomération* par une avenue « *ne peut être regardé comme situé dans un espace urbanisé* »<sup>459</sup>. Dans un arrêt du 18 janvier 2013<sup>460</sup>, il a été également jugé qu'une parcelle située dans un espace compartimenté par deux routes (comprenant dans un rayon de moins de 200 mètres quinze constructions desservies par les voies publiques et l'ensemble des réseaux) est incluse dans un *espace urbanisé*.

---

<sup>451</sup> CAA de Marseille, 29 juin 2006, *Commune de Porto-Vecchio*, req. n°03MA00674 ; CE 21 mai 2008, *Min. des transports*, req. n°297744 et 297763 (BJDU 3-2008 p. 175, concl. Y. Aguila).

<sup>452</sup> CE, 12 janv. 2005, *Commune d'Arzon* (56), req. n°226269.

<sup>453</sup> CE, 10 nov. 2004, *Mme Olivier Delmas*, req. n°258768 (BJDU, 2/2005, p. 94) et TA Nice, 12 juin 1997, *Fondation Bonaco c/ Commune d'Antibes*, req. n°924476.

<sup>454</sup> CE, 13 mars 1998, *Mme du Bellay*, req. n° 178041 et CE, 12 avril. 1995, *M. Kirche*, req. n° 146508 (Études foncières, n° 70 ; BJDU 1995 p. 191).

<sup>455</sup> CE, 12 janv 2005, *Commune d'Arzon* (56), req. n°226269 ; CAA de Nantes, 2 déc. 1998, *Pascal Chombart*, req. n°97NT01992 (Dr. Env., n°66, p. II.) ; CE, 13 mars 1998, *Mme du Bellay*, req. n° 178041 ; etc.

<sup>456</sup> CAA de Nantes, 27 mai 2003, *Mme Olivier-Delmas*, confirmé par CE, 10 nov. 1004, *Mme Olivier-Delmas*, req. n° 258768 (BJDU 2/2005, p. 94, concl. I. Da Silva).

<sup>457</sup> CE, 5 juill. 1995, *Ministre de l'équipement c/Laurelli*, req. n°138326.

<sup>458</sup> CAA de Marseille, 6 mai 1998, *Commune du Pradet* (83), req. n°96MA02609.

<sup>459</sup> CAA de Bordeaux, 3 nov. 2008, *Commune de Mimizan* (40), req. n°06BX01880.

<sup>460</sup> CAA de Nantes, 18 janv. 2013, *Commune de Saint-Philibert* (56), req. n°12NT01538.

### Un chemin peut représenter une discontinuité anthropique.

Il a été jugé sur la commune de l'île de Bréhat (22), qu'un chemin peut être considéré comme une discontinuité.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)

#### Référence :

CAA Nantes, 2 déc. 1998, req. n°97NT01992

#### Localisation : Commune de l'île de Bréhat (22)

Le terrain se situe à proximité d'une zone naturelle boisée.

#### Qualification juridique :

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**.

#### Extrait :

"La parcelle appartenant au requérant, [...] située à moins de cent mètres du littoral, est bordée, sur trois de ses côtés, par des terrains qui ne supportent aucune construction, dont une zone naturelle boisée qui jouxte le rivage; qu'elle est **séparée**, à l'est, de la parcelle sur laquelle est implantée la construction la plus proche, **par un chemin** ; que le projet de construction est distant d'environ cent mètres des hameaux de Quilleboeuf et de Crech'h Guen; qu'ainsi, et alors même qu'une quinzaine de constructions dispersées se trouvent également à une distance d'environ cent mètres de la parcelle en cause, celle-ci ne peut être regardée comme appartenant à un espace urbanisé [...]"

## Des voies publiques peuvent représenter des discontinuités anthropiques.

Sur la commune de Penvénan (22), un compartiment a été délimité en utilisant les voies publiques, car elles sont assimilées à des discontinuités.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)

Référence : CE, 10 nov. 2004, *Mme Olivier-Delmas*, req. n°258768

Localisation : Commune de Penvénan (22) Lieu-dit Roc'h Glaz

Le terrain d'assiette de la construction s'intègre dans un compartiment de terrains délimité par des voies.

Qualifications juridiques :

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**. Le projet constitue une extension de l'urbanisation.

Extrait :

"Le terrain jouxte, à l'Ouest, la seule parcelle bâtie de ce secteur [...] [dont] elle est bordée à l'Est par un ensemble de parcelles non construites, qui suivent la voie communale desservant la route départementale D 786, et s'ouvre au Sud sur un espace agricole [...]. La parcelle litigieuse est, en outre, séparée du linéaire des constructions, sises au lieu-dit ..., qui comprend une quarantaine de constructions édifiées de part et d'autre de la rue des Fleurians, par le croisement de cette rue avec la voie communale déjà citée qui marque la limite de l'urbanisation à l'Est comme au Nord".



Photo n°1 : Vue au nord de la parcelle



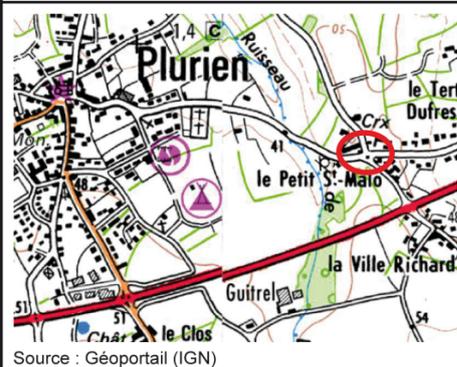
Photo n°2 : Vue au nord-ouest de la parcelle

Fiche 31 : CE, 10 nov. 2004, *Mme Olivier-Delmas*, req. n°258768.

## Des voies publiques peuvent représenter des discontinuités anthropiques.

De même, sur la commune de Plurien (22), un compartiment a également été délimité par des voies publiques, qui excluent le terrain de l'*espace urbanisé*.

### Localisation cartographique



### Localisation photographique



Référence : CAA Nantes, 17 février 2012, req. n°11NT02884

Localisation : Commune de Plurien (22)

Lieu-dit Le Petit Saint Malo

Le terrain d'assiette de la construction s'intègre dans un **compartiment** de terrains délimité par trois voies, qui constitue l'extrémité Est d'un vaste espace naturel séparant le centre-bourg du lieu-dit Le Petit Saint-Malo. Les voies publiques sont assimilées à une coupure d'urbanisation.

Qualifications juridiques :

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**. Le projet constitue une extension de l'urbanisation.

Extrait :

"Le terrain jouxte, à l'Ouest, la seule parcelle bâtie de ce secteur [...] [dont] elle est bordée à l'Est par un ensemble de parcelles non construites, qui suivent la voie communale desservant la route départementale D 786, et s'ouvre au Sud sur un espace agricole [...]. La parcelle litigieuse est, en outre, séparée du linéaire des constructions, sises au lieudit ..., qui comprend une quarantaine de constructions édifiées de part et d'autre de la rue des Fleurians, par le croisement de cette rue avec la voie communale déjà citée qui marque la limite de l'urbanisation à l'Est comme au Nord".



Fiche 32 : CAA Nantes, 17 février 2012, *Commune de Plurien (22)*, req. n°11NT02884.

De plus, une voie ferrée<sup>461</sup> peut permettre de délimiter un *espace urbanisé*. Il a été jugé qu'un terrain qui est entouré de zones bâties, et qui jouxte une voie ferrée et une route nationale se situe dans un *espace urbanisé*<sup>462</sup>. Une voie ferrée peut également l'exclure d'un *espace urbanisé* (fiche 33).

<sup>461</sup> CAA de Marseille, 1 juin 2010, *Commune de Vallauris (06)*, req. n°07MA04872.

<sup>462</sup> CE, 27 juill. 2005, Comité sauvegarde Port Vauban Vieille Ville et Antibes, req. n°264336.

### Une voie ferrée peut représenter une discontinuité anthropique.

Dans l'arrêt suivant, confirmé par le Conseil d'État en 2012, le juge estima que la voie ferrée représente une barrière qui empêche d'intégrer le terrain en cause dans l'espace urbanisé situé de l'autre côté.

#### Localisation cartographique



#### Références :

CAA de Marseille, 19 mars 2010, *Assoc. U Levante*, req. n°08MA00164, confirmé au CE le 5 janv. 2012, req. n°339630

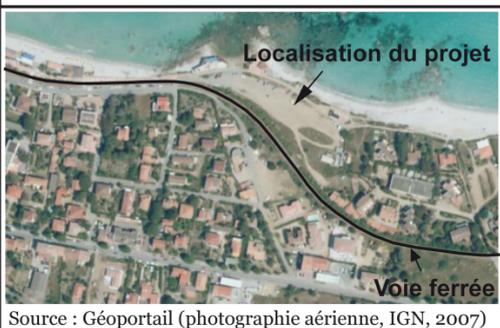
#### Localisation :

Commune de l'Île-Rousse (20)  
Le terrain se situe dans la bande littorale de 100 mètres.

#### Qualification juridique :

Le terrain n'est **pas compris dans un espace urbanisé**.

#### Localisation photographique



#### Extrait :

Un terrain de 7 604 m<sup>2</sup>, " situé en bordure de mer, est contigu, à l'est, d'un quartier déjà bâti en recul du littoral et jouxte à l'ouest et au sud **une voie ferrée** au delà de laquelle se trouve une zone urbanisée; qu'en égard à la barrière que forme la voie ferrée par rapport aux parties urbanisées de la commune de l'Île-Rousse et à la superficie du terrain, ce terrain doit être regardé comme étant situé dans un espace non urbanisé [...] ".

Fiche 33 : CAA de Marseille, 19 mars 2010, *Assoc. U Levante*, req. n°08MA00164.

Ce constat est toutefois à nuancer. En effet, comme le rappelle le référentiel de la loi Littoral en Bretagne, le juge a parfois estimé que la présence d'un axe de circulation, tel qu'une route, ne permet pas systématiquement de créer une discontinuité (DREAL Bretagne, 2013, p. 42), notamment lorsque ce dernier a une largeur réduite. Par exemple, lors d'un contentieux ayant eu lieu sur la commune de Fouesnant (29), un sentier n'a pas été retenu comme une discontinuité par le juge<sup>463</sup>. Plus récemment, le juge a considéré que « *la seule circonstance que la zone d'aménagement concertée soit séparée de la partie urbanisée de la commune par une voie de circulation et un cimetière ne peut être regardée à elle seule comme entraînant une rupture d'urbanisation* »<sup>464</sup>.

### C. L'importance du projet de territoire

Bien que certaines ruptures se situent à la périphérie d'espaces distincts, elles ne jouent pas forcément le rôle de discontinuité. En effet, certaines ruptures peuvent être considérées comme incluses dans un ensemble aggloméré en raison de leurs caractéristiques (une largeur réduite par exemple), de leur fonction et donc du projet de territoire. Par exemple, les *espaces*

<sup>463</sup> CAA de Nantes, 15 fév. 2005, *SCI du cent chemin creux*, req. n° 03NT00631 et 03NT00634.

<sup>464</sup> CAA de Marseille, 1 juin 2011, *Assoc. FRENE 66*, req. n°09MA02167.

*urbanisés* peuvent contenir des routes à grande circulation, un fleuve, etc.<sup>465</sup>. Les projets de territoire nécessitent d'être pris en compte pour déterminer s'il existe une discontinuité. En effet, comme l'expose clairement le SCoT du Trégor, un ruisseau ne sera plus considéré comme une discontinuité naturelle permettant de délimiter un *espace urbanisé*, lorsque « *son franchissement est justifié par un projet d'aménagement d'ensemble pensé à l'échelle de la commune et du futur quartier* ». Il peut alors être intégré à un projet et être dorénavant considéré comme faisant partie de la trame verte d'une commune (SCoT du Trégor, DOG, 2011, p. 58) (figure 67).

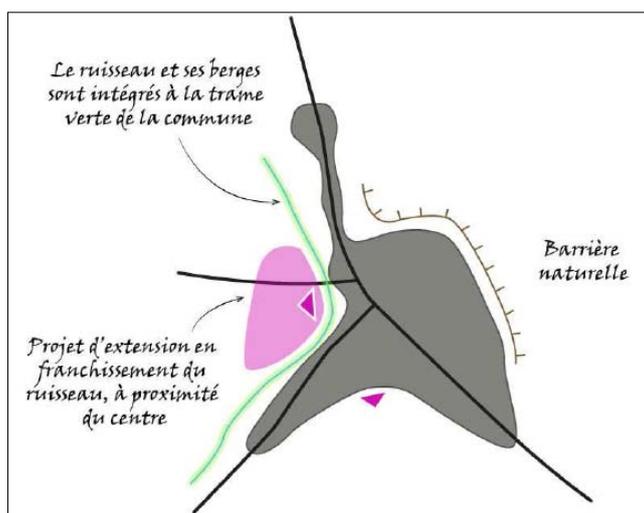


Figure 67 : Le franchissement d'un ruisseau est justifié par un projet d'aménagement d'ensemble pensé à l'échelle de la commune et du futur quartier (SCoT du Trégor, DOG, 2011, p. 58).

#### D. Méthode d'appréciation des discontinuités par le juge administratif

Le juge administratif observe souvent l'existence de discontinuités (également appelées « ruptures d'urbanisation » dans les manuels de droit) à partir de la réalité des territoires, afin de déterminer si un terrain, sur lequel un projet est envisagé, se situe à l'intérieur ou à l'extérieur d'un éventuel *espace urbanisé* ou s'il existe une continuité entre ce terrain et les constructions avoisinantes<sup>466</sup> (Bécet, 2010 ; Bordereaux et Braud, 2009). La présence de discontinuités permet de « *compartimenter* » les espaces considérés, c'est-à-dire de délimiter l'enveloppe de l'espace bâti examiné. Le compartiment ou l'enveloppe du bâti entoure les dernières constructions situées à sa périphérie de cet espace et peut marquer la limite entre un espace bâti et un espace non bâti.

Une fois que le « *compartiment* » a été identifié, son « *affectation dominante* » est déterminée par l'appréciation de son caractère urbanisé (Prieur, 2005, p. 121). Comme le rappelle Loïc Prieur, l'étude des « *compartiments* » a été systématisée par le commissaire du gouvernement Maurice Declercq<sup>467</sup> lors d'une affaire au TA de Rennes en 1998, où il précisa qu'« *il nous semble que lorsqu'il tente d'apprécier le caractère urbanisé ou non d'un espace au*

<sup>465</sup> Par exemple, dans le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, P. Merlin et F. Choay, considèrent qu'une population est agglomérée lorsqu'elle est « *rassemblée dans des maisons contiguës ou réunies entre elles par des parcs, jardins, vergers, chantiers, ateliers et autres enclos de ce genre, même si les habitations ou enclos sont séparés l'un de l'autre par une rue, une route, une rivière, un canal, une promenade, une voie de chemin de fer ou de remparts* » (Merlin et Choay, 2010).

<sup>466</sup> CAA de Marseille 19 mars 2010, *Assoc. U Levante*, req. n°08MA00164 ; CAA de Bordeaux, 4 mars 2010, *Commune de Dolus d'Oléron* (17), req. n°09BX00667.

<sup>467</sup> Maurice Declercq, concl. sous TA de Rennes, *Préfet du Finistère c/ Commune de Nevez*, (RFDA 14 (5) sept.-oct. 1998, p. 1020).

*sens de la loi Littoral, le juge s'interroge, lorsqu'il dispose des éléments utiles pour ce faire, sur l'affectation dominante du « compartiment de terrain » auquel cet espace se rattache ». L'affectation dominante du « compartiment de terrains » facilite ainsi la recherche d'une qualification juridique de l'espace bâti compartimenté (Prieur, 2005).*

*Ainsi, lorsqu'il existe « un élément de rupture avec les secteurs densément urbanisés, les zones d'urbanisation diffuses actuelles ne peuvent plus servir de support à une quelconque extension de l'urbanisation » car elles ne sont pas considérées comme étant en continuité avec un village ou une agglomération (Bécet, 2010).*

Pour conclure, le critère des discontinuités peut être utilisé pour délimiter les *agglomérations*, les *villages*, les *espaces urbanisés* et donc identifier des *coupures d'urbanisation*. Ce critère ne peut pas être apprécié au moyen de seuils, mais par une approche de terrain et de cartographie en utilisant notamment des photographies aériennes. La prise en compte des projets de territoire est importante dans l'appréciation de ce critère, car il ne sera pas utilisé de la même manière en fonction des objectifs poursuivis.

## IV. Le nombre de constructions

Le nombre de constructions fait partie des critères qui contribuent à identifier si un espace bâti peut être qualifié d'*agglomération*, de *village* ou d'*espace urbanisé*. Étant donné que ces trois espaces se composent d'un nombre de constructions relativement variable, il semble relativement complexe de fixer des seuils permettant d'identifier si un espace bâti peut être qualifié d'*agglomération*, de *village* ou d'*espace urbanisé*. Ces seuils, ayant vocation à être établis localement, dépendront inévitablement des spécificités des territoires.

### A. Appréciation du nombre de constructions d'une *agglomération*, d'un *village* et d'un *espace urbanisé* par des approches juridiques

Bien qu'aucun seuil précis n'ait été établi par la géographie et le droit<sup>468</sup> pour déterminer à partir de combien de constructions un espace bâti peut être considéré comme un *espace urbanisé*, une *agglomération* ou un *village*, des tendances peuvent être toutefois observées au sein de la jurisprudence administrative.

#### 1. Estimation du nombre de constructions composant une agglomération et un village

Depuis une vingtaine d'année, le juge administratif semble rehausser le nombre de constructions nécessaire pour qualifier un espace bâti d'*agglomération* ou de *village*. À titre d'exemple, dans le département du Morbihan, quatre lieux-dits disposant d'un nombre de constructions relativement proches, ont été qualifiés différemment (d'*agglomération*, de *village* ou de hameau) par le juge administratif entre 2007 et 2011 (fiche 34 et 35 ; figure 68). Dans ces exemples, il a été constaté lors des études de terrain que le juge prend en compte, d'une part, le nombre d'« habitations » lorsque le lieu-dit se compose essentiellement de maisons d'habitation et, d'autre part, le nombre « constructions » de manière générale.

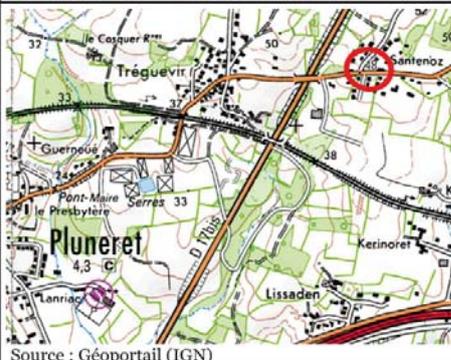
---

<sup>468</sup> Les circulaires d'application de la loi Littoral ne proposent pas de seuils permettant de qualifier un *village* ou une *agglomération* en fonction d'un nombre de constructions. Seul celui du hameau a été précisé dans la circulaire d'application de la loi Littoral du 14 mars 2006 (une dizaine ou une quinzaine de constructions).

### Un *village* peut contenir une quarantaine d'habitations.

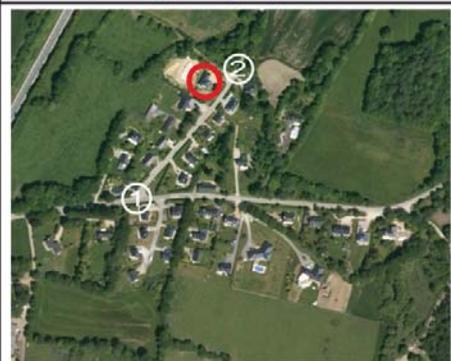
En 2007, un lieu-dit comportant une quarantaine de constructions a été qualifié de *village* au sens de l'article L 146-4-I du code de l'urbanisme par le Conseil d'État.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

Référence : CE, 27 juin 2007, req. n°297938

Localisation : Commune de Pluneret (56)

Le terrain se situe au lieu-dit Sandenoz, à proximité de la route départementale D 17 bis.

Qualifications juridiques :

La construction projetée est implantée sur une parcelle située **en continuité du village existant**.

Extrait :

" [...] la construction projetée est implantée sur une parcelle située en continuité du village existant au lieu-dit Sandenoz, localisé au croisement de deux voies publiques et dont il n'est pas contesté qu'il comporte déjà une **quarantaine d'habitations** [...]".



Photo n°1 : Vue vers la rue de la parcelle (2012)



Photo n°2 : Vue à proximité de la parcelle (2012)

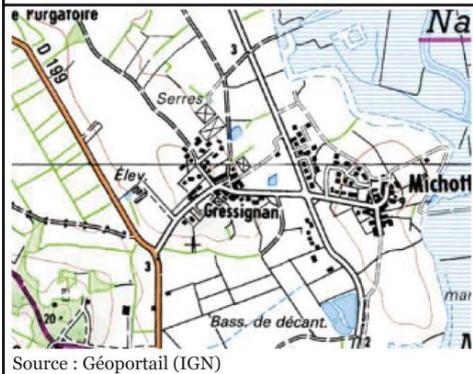
Fiche 34 : CE, 27 juin 2007, Commune de Pluneret (56), req. n°297938.

Ce critère ne peut toutefois pas à lui seul permettre de qualifier un espace bâti de *village*. Une étude de terrain a permis de d'observer que ce lieu-dit résidentiel, composé uniquement de maisons d'habitation, dispose effectivement d'une quarantaine de maisons d'habitation, mais ne contient pas d'un lieu de vie, tel qu'une place publique et des services de proximités (des commerces, etc.), critère permettant de qualifier un *village*.

## Un hameau peut contenir une quarantaine de maisons d'habitation.

En 2009, le juge n'a pas assimilé une quarantaine de maisons d'habitation à un *village*, mais à un hameau, afin d'empêcher l'extension de l'urbanisation d'*espaces urbanisés* manquant d'organisation.

### Localisation cartographique



### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009) / Localisation du terrain : DREAL de Bretagne (2011) - L'article L146-4-1 du code de l'urbanisme, Atelier littoral Bretagne, version 2, p.26

Référence : CE, 30 déc. 2009, req. n°323069

Localisation : Commune de Séné (56) - Lieu-dit Cressignan

Qualifications juridiques :

Ce lieu-dit est un **hameau** selon le juge administratif.

Extrait :

" [...] la maison d'habitation de [...], si elle jouxte sur l'un de ses côtés le terrain d'assiette de la maison de [...], est entourée sur les trois autres côtés de parcelles dépourvues d'urbanisation ; qu'elle n'est pas implantée en continuité du lieu-dit de Cressignan, dont elle est éloignée d'une centaine de mètres ; qu'au demeurant, **ce hameau**, qui comporte une **quarantaine de maisons d'habitation** localisées **autour d'une voie communale**, est lui-même éloigné du centre-ville de la commune de Séné, par suite, la construction litigieuse ne peut être regardée comme implantée en continuité avec une agglomération ou un village existant [...] ".



Photo n°1 : Vue vers la place centrale du lieu-dit Cressignan (2010)

Fiche 35 : CE, 30 déc. 2009, *Commune de Séné* (56), req. n°323069.

En 2010, la Cour administrative d'appel de Nantes<sup>469</sup> a considéré qu'un ensemble d'une cinquantaine de constructions à usage d'habitation individuelle, industriel ou commercial existant (donc pas uniquement des maisons d'habitation), localisé au croisement de deux voies publiques constitue une *agglomération*. Enfin 2011, le tribunal administratif de Rennes a jugé qu'une cinquantaine de constructions constitue un *village*<sup>470</sup> (figure 68).

<sup>469</sup> CAA de Nantes, 4 mai 2010, *Commune de Belz* (56), req. n°09NT01343.

<sup>470</sup> TA de Rennes, 02 oct. 2011, *Commune de Locmaria* (56), req. n°0804037 et 0805062.

<p><b>Village</b> : "une <b>quarantaine</b> d'habitations"  CE, 27 juin <b>2007</b>, req. n°297938</p>  <p>Pluneret, lieu-dit Santenoz (56) - IGN, 2009</p>	<p><b>Hameau</b> : "une <b>quarantaine</b> de constructions"  CE, 30 déc. <b>2009</b>, req. n°323069</p>  <p>Séné, lieu-dit Cressignan (56) - IGN, 2009</p>
<p><b>Agglomération</b> : "une <b>cinquantaine</b> de constructions"  CAA de Nantes, 4 mai <b>2010</b>, req. n°09NT00898</p>  <p>Belz, lieu-dit Les quatre chemins (56) - IGN, 2009</p>	<p><b>Village</b> : "une <b>cinquantaine</b> de constructions"  TA de Rennes, 02 oct. <b>2011</b>, req. n°0804037 et 0805062</p>  <p>Locmaria, lieu-dit Kerdavid (56) - IGN, 2009</p>

Figure 68 : Qualifications juridiques de quatre lieux-dits en fonction du nombre de constructions.

Sur les photographies aériennes de la figure 68, cette différence de qualification ne semble pas forcément évidente, étant donné que ces lieux-dits disposent quasiment du même nombre de constructions. Toutefois, le juge considéra en 2007 qu'un lieu-dit d'une quarantaine d'habitations peut être qualifié de village et d'hameau en 2009.

Un grand nombre de décisions permettent d'identifier des seuils en deçà desquels un lieu-dit ne peut être qualifié d'*agglomération* ou de *village*. Selon les arrêts pris en compte entre 2000 et 2013, un espace bâti disposant de moins d'une trentaine voire d'une quarantaine<sup>471</sup> de constructions ne peut être qualifié d'*agglomération* ou de *village*. Par exemple, en 2000, le juge a considéré qu'une zone de 17 habitations individuelles dans un rayon de 250 mètres autour d'un terrain n'est pas un *village*<sup>472</sup>. En 2002, il a été jugé qu'un lieu-dit d'une vingtaine d'habitations, fréquemment identifié à un hameau, n'est ni un *village*, ni une *agglomération*<sup>473</sup> (Calderaro, 2005). Le Conseil d'État considéra en 2009 sur la commune du Bono (56) qu'un ensemble composé d'un hameau de neuf maisons d'habitation dispersées, ainsi que deux hameaux voisins qui regroupent respectivement quatre et quinze maisons d'habitation ne constituent ni une *agglomération*, ni un *village*<sup>474</sup>.

<sup>471</sup> CE, 27 juill. 2009, *Commune du Bono* (56), req. n°306946.

<sup>472</sup> CAA de Marseille, 6 juillet 2000, *Commune de Saint-Tropez* (83), req. no97MA01717 (BJDU n°4/2000, p. 284).

<sup>473</sup> CAA de Lyon, 10 déc. 2002, *SCI Les Vignes du Lac, M. et Mme Para c/ Commune de Talloires* (74), req. nos 02-1693, 021794 et 02-1839 (BJDU n°1/2003, pp. 66-67).

<sup>474</sup> CE, 27 juill. 2009, *Commune du Bono* (56), req. n°306946.

**Un hameau contenant une vingtaine de constructions ne constitue pas forcément une agglomération ou un village.**

En 2010, il a été jugé qu'un hameau composé d'une vingtaine de maisons d'habitations ne constitue pas une agglomération ou un village.

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA Nantes, 26 novembre 2010, req. n°09NT01678</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Locmariaquer (56) - lieu-dit Kerlud Le terrain se situe à une distance de 80 m environ du littoral.</p> <p><b>Qualification juridique :</b> Le terrain n'est <b>pas compris dans un espace urbanisé</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> " le terrain est situé [...] à l'extrémité sud d'un petit groupe d'une <b>vingtaine d'habitations</b> et se trouve nettement <b>séparé</b> de la zone agglomérée du bourg, à l'est, par un <b>vaste espace naturel</b> ; que, dans ces conditions, l'édification par les requérants, dans ce secteur faiblement urbanisé, d'une maison à usage d'habitation [...] constitue une <b>extension de l'urbanisation</b> ne s'inscrivant <b>pas en continuité avec une agglomération ou un village</b> existant et ne présente pas, par ailleurs, le caractère d'un hameau nouveau intégré à l'environnement ; que les circonstances [...] que deux constructions récentes aient été édifiées à proximité immédiate de la parcelle, en 2003 et en 2004, sont sans incidence sur la légalité du refus de permis de construire [...]"</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	 <p>Photo n°1 : Vue vers la parcelle</p>  <p>Photo n°2 : Vue à l'intérieur du lieu-dit Kerlud</p>

Fiche 36 : CAA de Nantes, 26 nov. 2010, *Commune de Locmariaquer* (56), req. n°09NT01678.

De même, la CAA de Nantes jugea en 2011 qu'un hameau, regroupant une vingtaine de constructions et desservi par les réseaux publics, n'est pas considéré comme un *village*, alors même que des commerces ou services y auraient autrefois existés. Il en va de même pour les deux hameaux avoisinants ce dernier<sup>475</sup>. Récemment, le 1<sup>er</sup> mars 2013, la CAA de Nantes considéra qu'une localité regroupant une trentaine de constructions formant une urbanisation diffuse le long de la route départementale 65 et des voies adjacentes, ne peut être regardée comme un *village* au sens des dispositions précitées alors même qu'un débit de boissons existait autrefois<sup>476</sup>.

À l'inverse, quelques jurisprudences permettent d'avoir des précisions sur le nombre de constructions pouvant composer une *agglomération* ou un *village*.

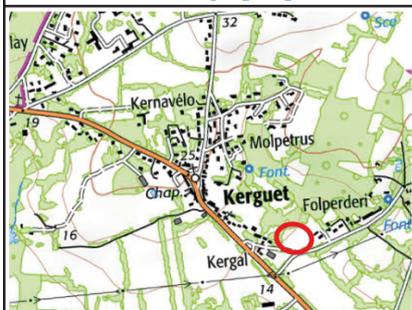
<sup>475</sup> CAA de Nantes, 20 mai 2011, *Commune de Réville* (50), req. n°10NT00685.

<sup>476</sup> CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> mars 2013, *GAEC Noury*, req. n°11NT02560.

## Un *village* peut contenir une soixantaine de constructions.

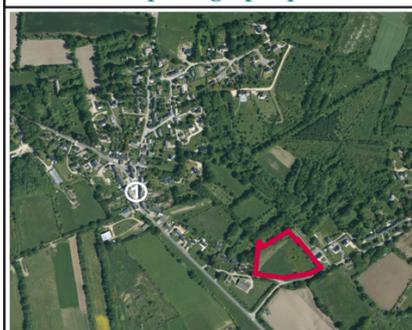
En 2011, le tribunal administratif de Rennes a considéré qu'un lieu-dit d'une soixantaine de constructions comportant une église implanté autours de plusieurs voies publiques peut être considéré comme un *village*.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

### Référence :

TA de Rennes, 23 juin 2011, req. n°0704638

**Localisation :** Commune de Sarzeau (56) - lieu-dit Kerguet

### Qualification juridique :

Le terrain d'assiette du projet est **en continuité** avec un **village** existant.

### Extrait de la décision de la CAA Nantes du 8 avril 2008 :

" [...] le terrain d'assiette du projet [...], d'une superficie de 10 000 m<sup>2</sup>, est situé dans le prolongement de la partie de l'urbanisation du lieu-dit "Kerguet" se développant en recul de la RD 198 en direction du lieu-dit Suscino; que, du fait de son implantation sur la partie ouest du terrain d'assiette, implantation qui a d'ailleurs pour effet de maintenir une coupure d'urbanisation avec le hameau de "Folle-Perdrix", le projet en cause est situé **en continuité** des constructions du lieu-dit Kerguet; que ce lieu-dit, lequel comprend au moins une soixantaine de constructions, dont une église, implantées autours de plusieurs voies publiques, présente le caractère d'un **village** au sens des dispositions L146-4-I du code de l'urbanisme ; que dans ces conditions, le terrain d'assiette doit être regardé comme répondant à l'obligation de continuité fixée par les dispositions législatives précitées [...]"



Photo n°1 : Vue vers l'église du village (2011)

### Un *village* peut contenir une centaine de constructions.

En 2012, la CAA de Nantes jugea qu'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.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

#### Référence :

CAA Nantes, 9 mars 2012, req. n°10NT01691

**Localisation :** Commune de Saint-Coulomb (35) - lieu-dit Saint-Vincent

#### Qualification juridique :

La localité de Saint-Vincent est un **village**.

#### Extrait :

" 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**, et doit par suite être regardée comme un **village** existant au sens des dispositions [...] du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...]"



Photo n°1 : Vue vers la place centrale du lieu-dit Saint Vincent (2012, Saint-Coulomb)

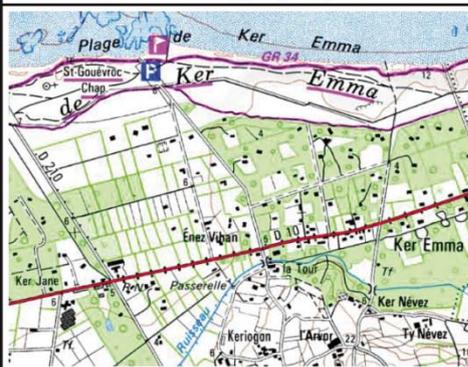


Photo n°2 : Vue au sud-ouest de la parcelle faisant l'objet du litige (2012, Saint-Coulomb)

## Un *village* peut contenir plus de 150 constructions.

Récemment, la CAA de Nantes jugea qu'un secteur nettement distinct de l'*agglomération*, dont il est séparé par de vastes étendues naturelles et agricoles, fondé dès le XIX<sup>ème</sup> siècle par une famille qui en a assuré de génération en génération un développement maîtrisé et cohérent, qui comporte plus de 150 constructions ainsi que des équipements collectifs et une identité propre, peut être qualifié de *village*.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

Référence : CAA de Nantes, 23 mars 2012, req. n°10NT01519

Localisation : Commune de Treflez (29)

Lieu-dit Keremma-Kerjane

### Qualifications juridiques :

Le lieu-dit est un **village** sens de l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme.

### Extrait :

" [...] le secteur de Keremma-Kerjane est nettement distinct de l'agglomération de Treflez, dont il est séparé par de vastes étendues naturelles et agricoles ; que toutefois, ce secteur, fondé dès le XIX<sup>ème</sup> siècle par une famille qui en a assuré de génération en génération un **développement maîtrisé et cohérent**, comporte **plus de cent cinquante constructions** ainsi que des **équipements collectifs** et une **identité propre** ; qu'il peut ainsi être qualifié de village au sens du I de l'article L. 146-4 précité [...] "



Photo n°1 : Vue aérienne de Keremma-Kerjane (Source : E. Le Cornec, GEOS, 08/08/2012)

Fiche 39 : CAA de Nantes, 23 mars 2012, *Commune de Treflez (29)*, req. n°10NT01519.

Ces exemples, basés majoritairement en Bretagne, permettent de conclure qu'entre 2000 et 2013 le juge a considéré selon les affaires, qu'une *agglomération* ou un *village* peuvent être composés d'une cinquantaine à plus d'une centaine de constructions. Toutefois, ces seuils ne sont pas généralisables sur cette région ou sur l'ensemble du territoire national en raison notamment de la diversité des territoires et des appréciations locales.

## 2. Estimation du nombre de constructions composant un *espace urbanisé*

De manière générale, le juge administratif ne prend pas systématiquement en compte le nombre de constructions situées dans un espace bâti pour qualifier un *espace urbanisé*. Lorsqu'il prend en compte ce critère, il ne l'évalue pas précisément (« une vingtaine de constructions », « une trentaine de constructions », etc.).

**Un terrain, se rattachant à une zone d'habitat composé d'une vingtaine de constructions, se situe dans un espace urbanisé.**

Dans cet arrêt, après avoir évalué différents critères, la cour a calculé le nombre de constructions situées dans la zone d'habitations, à laquelle la parcelle concernée se rattache, afin d'estimer si elle se situe dans un *espace urbanisé*. Cet arrêt met en évidence une relation entre le nombre de constructions situées dans le secteur considéré ainsi que sa qualification avec l'appui de critères complémentaires.

**Localisation cartographique**



Source : Géoportail (IGN)

**Localisation photographique**



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2010)

**Référence :**

CAA Nantes, 26 nov. 2010, req. n°09NT01523

**Localisation :** Commune de Maupertus-sur-mer (50)  
La parcelle se situe à proximité de l'Anse du Brick.

**Qualifications juridiques :**

Le terrain est compris **dans un espace urbanisé dans la bande des 100 mètres**.

**Extrait :**

" que [le] terrain d'assiette supporte [...] quatre bâtiments, dont un à usage d'habitation, qui doit être reconstruit, et s'intègre dans la partie nord-est d'une pointe côtière comprenant un alignement de sept parcelles bâties et **contiguës** ; que, notamment, les deux parcelles [...] qui la **jouxtent** immédiatement à l'ouest et à l'est, de part et d'autre du rivage, sont déjà construites ; qu'alors même qu'elle serait séparée de l'essentiel des parcelles construites voisines par la RD 116 qui la borde au sud, cette parcelle n'est **pas située dans une zone d'urbanisation diffuse**, mais **se rattache à une zone d'habitat de densité significative, comprenant une vingtaine d'habitations, dont elle marque la limite, avec les autres constructions existantes, en bordure du rivage** ; que dans ces conditions, la construction projetée ne pouvait être regardée comme située en dehors d'un espace urbanisé au sens des dispositions du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...]" .

Fiche 40 : CAA de Nantes, 26 nov. 2010, *Commune de Maupertus-sur-mer* (50), req. n°09NT01523.

Il est important de souligner que cet arrêt est un exemple parmi d'autres. Ce seuil « *d'une vingtaine* » de constructions n'est pas un seuil minimum ou maximum. Il peut toutefois servir de référence, mais il n'est pas forcément reproductible, car les opérations de qualification juridique varient selon les cas et les appréciations locales.

Il arrive parfois que le juge administratif prenne en compte le nombre de constructions situées à l'intérieur de cercles de rayons variables autour d'une parcelle pour apprécier si celle-ci se situe dans un espace urbanisé. Il utilise ainsi des limites artificielles (des cercles) pour cloisonner l'espace avoisinant la parcelle concernée<sup>477</sup>. Ces cercles ont pour centre la parcelle litigieuse (c'est-à-dire le terrain d'assiette du projet de construction) (Prieur, 2001).

Trois rayons sont fréquemment utilisés par le juge pour dénombrer les constructions existantes autour du terrain litigieux : 100, 200 et 300 mètres. Généralement, le juge considère simplement que le nombre de constructions situées dans ces cercles doit être « *suffisamment*

<sup>477</sup> Exemple d'utilisation d'un cercle de 200 mètres de rayon: TA Rennes, 25 octobre 1990, *Époux Jooris*, req. n°86-2866 (R.J.E. – 1991, p. 935, note J.-M. Bécet) ; exemple d'utilisation d'un cercle de 100 mètres de rayon: CE, 16 janvier 1985, *Paul Baron* (Dr. Adm., 1985, n°112).

*important* » pour qu'un secteur soit qualifié d'*espace urbanisé*. Les décisions du juge semblent de plus en plus strictes au fil du temps à ce sujet.

### **La prise en compte d'un rayon de 100 mètres**

Dans un arrêt datant de 2001, le juge a estimé que huit habitations situées dans un rayon de 100 mètres du terrain litigieux (et distantes de 600 mètres de l'*agglomération*) ne sauraient constituer, en raison de leur caractère épars, un *village* ou un *hameau nouveau* (avec la construction projetée)<sup>478</sup>.

### **La prise en compte d'un rayon de 200 mètres**

Le tribunal administratif de Rennes a considéré en 1990 qu'une parcelle, située dans un espace bâti comprenant, dans un rayon de moins de 200 mètres, 15 constructions desservies par des voies publiques et par l'ensemble des réseaux d'équipements publics, est incluse dans un *espace urbanisé*<sup>479</sup>. En 2005, le juge a estimé qu'un terrain mitoyen d'un lotissement de huit maisons comptant dans un rayon de 100 mètres, 22 maisons voisines et dans un rayon de 200 mètres, 32 maisons ne se situe pas dans un espace urbanisé<sup>480</sup>.

---

<sup>478</sup> CAA de Nantes, 31 déc. 2001, *Commune de Plouhinec* (29), req. n°00NT02010.

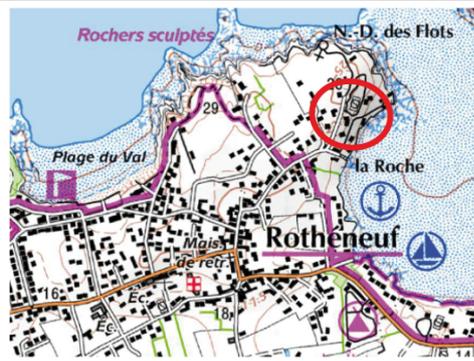
<sup>479</sup> TA de Rennes, 25 oct. 1990, *Époux Jooris*, req. n°86-2866 (RJE 3, 1991, p. 395, note Jean-Marie Bécet).

<sup>480</sup> CE, 12 janv. 2005, *Commune d'Arzon* (56), req. n°226269 et 226270 (BJDU 2-2005, p. 135, concl. T. Olson).

**Un terrain, situé dans une zone urbaine où sont implantées dans un rayon de 200 mètres plus de 40 constructions, peut être inclus dans un *espace urbanisé*.**

Dans un arrêt du 7 décembre 2012, le juge administratif a estimé qu'un terrain situé dans une zone urbaine à vocation résidentielle où sont implantées dans un rayon de 200 mètres plus de 40 constructions ne peut être considérée comme inclus dans une zone d'habitation diffuse. Le projet en litige consistait à l'édification d'une construction nouvelle d'une SHON de 272 m<sup>2</sup>, après démolition, dans sa quasi-totalité, de la maison d'habitation préexistante d'une SHON de 173 m<sup>2</sup>.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Référence :

CAA Nantes, 7 déc. 2012, req. n°11NT02526

**Localisation :** Commune de Saint-Malo (35) au lieu-dit Rothéneuf.

Le terrain se situe rue de la Roche et est desservi par le Chemin dit du "Vieux Moulin".

#### Qualifications juridiques :

Le terrain est compris dans un **espace urbanisé** au sein de la bande des 100 mètres.

#### Extrait :

"Le terrain d'assiette du projet est desservi par le chemin dit du " Vieux Moulin " qui comprend de part et d'autre des constructions ; que s'il jouxte au nord certaines parcelles non bâties, il n'est plus à proximité immédiate de la zone " secteur naturel " entièrement préservée ; qu'il est contiguë au sud et à l'est de parcelles construites rejoignant sans discontinuité le secteur aggloméré de Rothéneuf, et se situe dans une zone urbaine à vocation résidentielle où sont implantées **dans un rayon de 200 mètres plus de 40 constructions** ; que ce terrain est desservi par la totalité des équipements publics ; qu'il en résulte qu'à la date de la décision en litige, ladite parcelle ne pouvait plus être considérée comme incluse dans une zone d'habitation diffuse [...]".

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2010)

Fiche 41 : CAA Nantes, 7 déc. 2012, *Commune de Saint-Malo* (35), req. n°11NT02526.

En 2013, il a été jugé<sup>481</sup> sur la commune de Plouézec (22) que le terrain concerné, situé dans un secteur comprenant dans un rayon de 200 mètres environ 25 maisons et éloigné de plus de 2 kilomètres du bourg, n'est pas inclus dans un *espace urbanisé* (fiche 42).

### La prise en compte d'un rayon de 300 mètres

En 1999, il a été jugé qu'un espace peut être considéré comme urbanisé lorsque, dans un rayon d'environ 300 mètres de part et d'autre du terrain d'assiette du projet, « *un nombre suffisant d'habitations desservies par des voies d'accès* » soit regroupé<sup>482</sup> (Prieur, 2005). De même, en 2001, après avoir constaté que des parcelles contiguës au terrain en cause et certaines parcelles dans un rayon de 300 mètres supportent des constructions, le juge considéra que ces habitations, qui sont situées à une dizaine de kilomètres du centre ville de Porto-Vecchio,

<sup>481</sup> CAA de Nantes, 1 fév. 2013, *Commune de Plouézec* (22), req. n°12NT02703.

<sup>482</sup> CAA de Marseille, 3 juin 1999, *Ministre de l'Équipement c/ SCI Mare e Fiori*, req. n° 97MA00178.

n'appartiennent ni à une *agglomération* ni à un *village* et que le projet en cause ne peut être regardé comme formant un *hameau nouveau intégré à l'environnement*<sup>483</sup>. Par la suite, en 2003, selon le juge, un terrain, situé à une distance d'environ 1 000 mètres du plus proche hameau (en dehors des parties urbanisées de la commune), jouxtant une seule parcelle bâtie, dont les autres constructions se trouvent dans un rayon de 300 mètres environ, ne peut être regardé comme étant situé en continuité avec une *agglomération* ou un *village* existant, quand bien même il serait desservi par le réseau public d'eau potable, le réseau d'électricité et par une voie d'accès<sup>484</sup>.

## **B. Appréciation du nombre de constructions d'une *agglomération*, d'un *village* et d'un *espace urbanisé* par des approches cartographiques**

Avant de calculer le nombre de constructions d'un espace bâti, il convient au préalable de le délimiter. Deux types de délimitation ont été prises en compte dans cette thèse : celle effectuée par la réalisation d'enveloppe du bâti (à partir de cercles) et celle prenant en compte des discontinuités.

### **1. Appréciation du caractère urbanisé d'un espace en dénombrant les constructions situées dans l'enveloppe du bâti**

La méthode développée dans le II de ce chapitre sur la délimitation des enveloppes du bâti à partir d'une distance est utilisée ici et complétée en incluant le calcul du nombre de constructions situées à l'intérieur de celles-ci.

#### *1.1. Utilisation d'enveloppes délimitées par des cercles réalisés à partir de différents centres*

Cette première appréciation a été construite en utilisant une décision de la CAA de Nantes datant du 1<sup>er</sup> février 2013 concernant un contentieux en lien avec la notion de *village* et de *hameau nouveau intégré à l'environnement* sur une commune littorale bretonne<sup>485</sup> (fiche 42).

---

<sup>483</sup> CE, 10 janv. 2001, *Commune de Porto-Vecchio* (2A), req. n°211459.

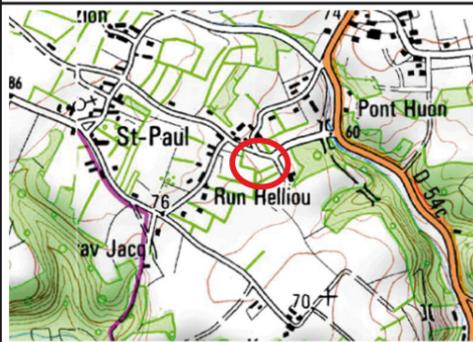
<sup>484</sup> CAA de Marseille, 25 sept. 2003, *Commune de Sari Solenzara* (2A), req. n°99MA01497.

<sup>485</sup> CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> fév. 2013, *Commune de Plouézec* (22), req. n°12NT02703.

### Exemple d'un terrain situé dans un espace non urbanisé en raison du faible nombre de constructions situées dans un rayon de 200 mètres

Dans cet arrêt, le juge a estimé que le secteur dans lequel se situe le terrain litigieux constitue une zone d'urbanisation diffuse, ne se caractérisant pas par une densité significative, malgré la présence d'environ 25 constructions dans un rayon de 200 mètres.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)

Référence : CAA de Nantes du 1 fév. 2013, req. n°12NT02703

Localisation : Commune de Plouézec (22)

#### Qualification juridique :

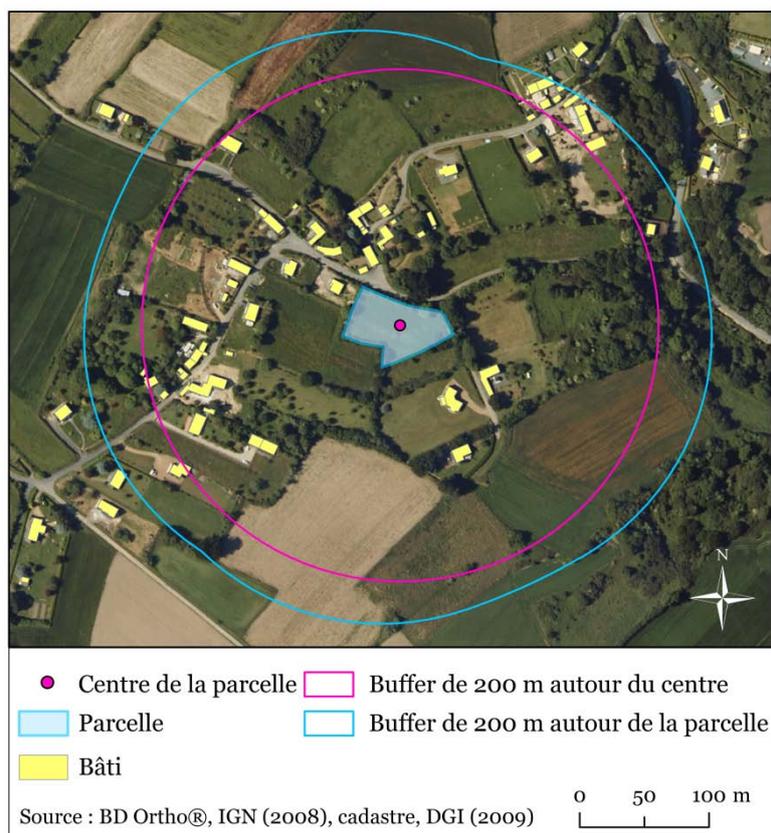
Le secteur a les caractéristiques d'une zone d'urbanisation diffuse.

#### Extrait :

" [...] si la parcelle [...] est limitrophe de plusieurs parcelles comportant des constructions d'habitation ou ayant fait l'objet de permis de construire de telles habitations, **le secteur** de la commune de Plouézec dans lequel se situe ce **terrain**, éloigné, au sud est, de plus de deux kilomètres du bourg de cette commune dont il est séparé notamment par des espaces naturels, **ne se caractérise pas, malgré la présence, dans un rayon de 200 mètres autour de ce terrain, d'environ 25 maisons, par une densité significative** des constructions ; qu'il en résulte que cette zone constitue **une zone d'urbanisation diffuse**, éloignée de la partie agglomérée de Plouézec, avec laquelle il n'existe aucune continuité urbanisée ; qu'elle ne constitue pas d'avantage un village ; qu'alors même qu'il se situe dans un compartiment construit, le projet litigieux, qui ne constitue pas un hameau nouveau intégré à l'environnement, doit être regardé comme ayant pour objet une construction dans une zone d'urbanisation diffuse éloignée des agglomérations et méconnaît, par suite, les dispositions précitées de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...] ".

Fiche 42 : CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> fév. 2013, *Commune de Plouézec* (22), req. n°12NT02703.

Selon les termes de l'arrêt, le calcul de la distance a été effectué à partir du « terrain » litigieux (c'est-à-dire la parcelle en cause). Ici, le juge ne précise pas si ce cercle doit être effectué à partir du centre de ce terrain ou bien à partir de son périmètre. Ces deux possibilités ont donc été testées. Une première enveloppe de 200 mètres de rayon a été délimitée avec l'outil « *buffer* » autour du centre de la parcelle (matérialisé grâce à une fonction de calcul de centroïde présente dans le logiciel ArcGis). Une seconde enveloppe de 200 mètres de rayon a été délimitée autour de la parcelle. Étant donné la décision de justice date de 2013, des données récentes ont été utilisées, soit le bâti issu du cadastre de 2009 (DGFIP) et la BD Ortho de 2008 (IGN), afin de dénombrer les constructions situées dans ces deux enveloppes dans un laps de temps proche des faits (carte 36).



Carte 36 : Illustration de la méthode permettant de déterminer si un espace est urbanisé en dénombrant le nombre de constructions dans un cercle de 100 mètres de rayon autour du terrain litigieux (CAA Nantes, 31 décembre 2001, *Commune de Plouhinec* (29), req. n°00NT02010).

L'enveloppe bleue réalisée à partir du périmètre du terrain ne représente pas exactement un cercle (contrairement à celle en rose), car un polygone et non un point a été utilisé comme centre. L'enveloppe réalisée épouse parfaitement les contours de la parcelle, ce qui permet d'inclure un nombre de constructions plus important (+ 16%) que celle réalisée à partir du centre de la parcelle. En effet, on dénombre dans l'enveloppe bleue 61 polygones jaunes<sup>486</sup> et 44 dans la rose<sup>487</sup>. Sur la photographie aérienne, 51 constructions sont visibles dans l'enveloppe bleue et 32 dans la rose. Bien que l'utilisation du centre du terrain permette de calculer un nombre de constructions se rapprochant de celui de l'arrêt, les résultats obtenus ne coïncident pas totalement. Cette différence est certainement due à l'imprécision de la méthode de calcul utilisée par le juge administratif<sup>488</sup>.

<sup>486</sup> Le nombre de constructions calculé en utilisant le bâti du cadastre est supérieur à celui qui a été dénombré grâce aux photographies aériennes, car le bâti du cadastre peut parfois contenir des constructions accessoires (des dépendances par exemple), ce qui augmente de nombre de polygones visibles (DGHUC, 2008, pp. 27 et s.).

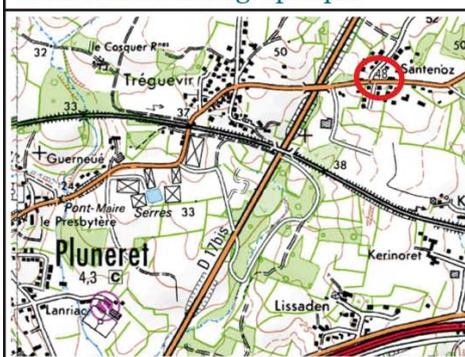
<sup>487</sup> Ce comptage a été effectué sous ArcGis en réalisant une jointure spatiale entre les enveloppes et le bâti du cadastre et un calcul de somme.

<sup>488</sup> A contrario, parfois le juge prend en compte la distance de manière très précise. Par exemple, le Conseil d'État a eu l'occasion de censurer une « *dénaturation des pièces du dossier* » à propos d'une erreur de calcul de la distance des 100 mètres (CE, 22 oct. 1999, *Commune de Pénestin-sur-Mer*, req. n°180422 180447).

## Estimation du rayon pouvant être pris en compte par le juge pour dénombrer des constructions à partir d'un exemple de jurisprudence

Un arrêt du Conseil d'État a été utilisé afin d'estimer par une approche cartographique le rayon de l'enveloppe de l'espace bâti (concerné dans cette affaire) qui permet d'inclure le même nombre de constructions que celui calculé par le juge administratif. Dans cet arrêt, le juge a estimé que l'espace bâti en question se composait d'une quarantaine de constructions et pouvait être considéré comme un *village*.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)

Référence : CE, 27 juin 2007, req. n°297938

Localisation : Commune de Pluneret (56)

Le terrain se situe au lieu-dit Santenoz, à proximité de la route départementale D 17 bis.

Qualifications juridiques :

La construction projetée est implantée sur une parcelle située en **continuité du village** existant.

Extrait :

" [...] 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** [...]".



Photo n°1 : Vue vers la rue de la parcelle (2012)



Photo n°2 : Vue à proximité de la parcelle (2012)

Fiche 43 : CE, 27 juin 2007, *Commune de Pluneret* (56), req. n°297938.

Pour obtenir un résultat se rapprochant le plus de la réalité, le bâti du cadastre de 2010 a été utilisé, ainsi que des photographies aériennes de 2011<sup>489</sup>. Les habitations n'ont toutefois pas été distinguées des autres constructions lors du comptage. Le *village* de Santenoz n'ayant pas une place centrale, l'intersection des deux principaux axes de communication<sup>490</sup> qui longent ce lieu-dit a été utilisée comme repère pour choisir l'enveloppe du bâti expérimentée.

<sup>489</sup> L'ortholittoral de 2011 a été utilisée puis comparée avec la BD Ortho de l'IGN de 2009 visible sur le site Géoportail.

<sup>490</sup> Les deux axes de communication sont la D135 et la rue de Kerbrech (Pluneret, 56).

Différents rayons ont été testés et affinés afin d'obtenir un résultat se rapprochant d'une « quarantaine d'habitations » (tableau 20).

Tableau 20 : Évaluation du nombre de constructions dans des enveloppes du bâti de rayons différents dans le lieu-dit Santenoz à Pluneret (56).

Rayon (mètres)	Nombre de constructions incluses dans l'enveloppe principale du bâti
15	30
20	35
<b>25</b>	<b>36</b>
25,5	36
26	46
<b>30</b>	<b>48</b>
40	50

Selon cette méthode cartographique, en utilisant des rayons allant de 25 à 30 mètres, on obtient des résultats sensiblement identiques à celui de l'arrêt précité. Ces seuils se rapprochent de celui qui a été proposé par le référentiel breton sur la loi Littoral de 2013. Selon ce référentiel : « *Au regard de la jurisprudence et des formes d'urbanisation existantes en Bretagne, le groupe de travail a considéré que lorsque un projet se situe à moins de 30 mètres de la dernière construction d'un village ou d'une agglomération, la construction projetée se situe en continuité.* » (DREAL Bretagne, 20131, p. 41). Ce seuil pourrait donc être utilisé, d'une part, pour délimiter les enveloppes du bâti afin d'y calculer le nombre de constructions présentes à l'intérieur, et, d'autre part, pour évaluer si un projet se situe en continuité avec une agglomération et un village.

### 1.2. Utilisation d'enveloppes délimitées par des cercles fusionnés réalisés autour de constructions

L'objectif de cette seconde appréciation est de tester différents rayons afin d'apprécier le caractère urbanisé d'un espace en calculant le nombre de constructions situées dans l'enveloppe du bâti.

Sur un territoire donné, des enveloppes du bâti ont été réalisées à partir de la fusion de cercles de même rayon établis autour de chaque construction. Les enveloppes ont été ensuite classées en fonction du nombre de constructions situées à l'intérieur de chacune d'elles. Puis chaque cercle a été fusionné avec le(s) cercle(s) de la même classe qui le(s) superpose(nt). Les enveloppes ont été réduites (en utilisant des rayons négatifs) afin d'obtenir des enveloppes se situant au plus près des constructions. Un coloris spécifique a été apposé pour chaque classe afin de les dissocier visuellement.

### **Le choix du nombre de constructions par type d'espace bâti**

Dans cette approche, différents types d'espaces bâtis ont été distingués : le mitage ; les hameaux, les *villages* et les *agglomérations*. Ces deux dernières notions ont été associées car elles

impliquent un nombre important de constructions et que leur qualification entraîne les mêmes conséquences juridiques au sein de la loi Littoral. Différents seuils ont été préalablement établis et testés pour dissocier les *agglomérations* et les *villages*, des hameaux et du mitage. Concernant les *agglomérations* et les *villages*, deux seuils ont été expérimentés pour les délimiter : 40 et 50 constructions afin d'intégrer des espaces périphériques plus ou moins denses et prendre en compte les jurisprudences précitées<sup>491</sup>. Concernant les hameaux, trois « fourchettes » de seuils ont été testées : de 10 à 15 constructions, afin de prendre en compte les seuils proposés par la circulaire du 14 mars 2006<sup>492</sup> ; de 20 à 30 constructions pour expérimenter un niveau intermédiaire et de 20 à 40 constructions pour prendre en compte la jurisprudence<sup>493</sup>.

Deux types d'enveloppes ont nécessité une classification. D'un côté, les enveloppes qui ne contiennent pas assez de constructions pour pouvoir être classées en hameau ont été identifiées à du mitage. D'un autre côté, celles qui contiennent trop de constructions pour pouvoir être qualifiées d'hameau et pas assez de constructions pour pouvoir être qualifiées d'*agglomération* ou de *village* correspondent à « des *espaces urbanisés* indéterminés ». Ces espaces intermédiaires pourraient correspondre à de l'*agglomération*, du *village*, du hameau voire à un « *secteur urbanisé* »<sup>494</sup>. Ils représentent ainsi la marge d'interprétation des élus. Les appréciations locales et l'analyse d'autres critères, tels que des critères qualitatifs, peuvent apporter des clés de lecture utiles et nécessaires pour effectuer cette qualification.

### **Le choix du rayon**

De manière générale, plus le rayon est grand, plus l'enveloppe contiendra de constructions et plus il sera envisageable de qualifier un espace bâti d'*agglomération*, de *village* ou d'*espace urbanisé* en fonction des seuils retenus et des autres critères pris en compte. Le choix du rayon des enveloppes du bâti est donc essentiel, car il conditionne la taille des enveloppes et le nombre de constructions incluses à l'intérieur de celles-ci. Par exemple, sur la commune de Porspoder (29), en utilisant un rayon de 100 mètres, les enveloppes contiennent jusqu'à 103 constructions ; avec un rayon de 50 mètres jusqu'à 48 constructions, avec un rayon de 25 mètres jusqu'à 20 constructions et avec un rayon de 15 mètres jusqu'à 13 constructions<sup>495</sup>.

Étant donné que le nombre de constructions composant les *agglomérations* et les *villages* est assez élevé, un rayon de 100 mètres a été utilisé pour les représentations cartographiques suivantes (cartes 37 à 40). Ce choix a également été opéré, car il correspond à la définition de l'*agglomération* en géographie (George et Verger, 2009, pp. 7-8).

Ces différents seuils ont été combinés afin d'obtenir quatre hypothèses (tableau 21.). La première a été construite à partir de seuils recensés dans les récentes jurisprudences. La seconde permet de tester des seuils plus réduits. La troisième prend en compte le seuil proposé par la circulaire du 14 mars 2006 pour définir un hameau. Enfin, la dernière combine la première et la

<sup>491</sup> CAA de Nantes, 4 mai 2010, *Commune de Belz* (56), n°09NT01343 et TA de Rennes, 02 oct. 2011, *Commune de Locmaria* (56), req. n°0804037 et 0805062.

<sup>492</sup> Selon la circulaire du 14 mars 2006, un hameau est un petit groupe d'habitations d'une dizaine ou d'une quinzaine de construction au maximum (circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral).

<sup>493</sup> Selon le Conseil d'État, un hameau peut se composer d'une quarantaine de constructions (CE, 30 déc. 2009, *Commune de Séné* (56), n°323069) ; La CAA de Nantes estima en 2011 qu'un hameau peut regrouper une vingtaine de constructions (CAA de Nantes, 20 mai 2011, *Commune de Réville* (50), req. n°10NT00685).

<sup>494</sup> Au sens du « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne (DREAL Bretagne, 2013).

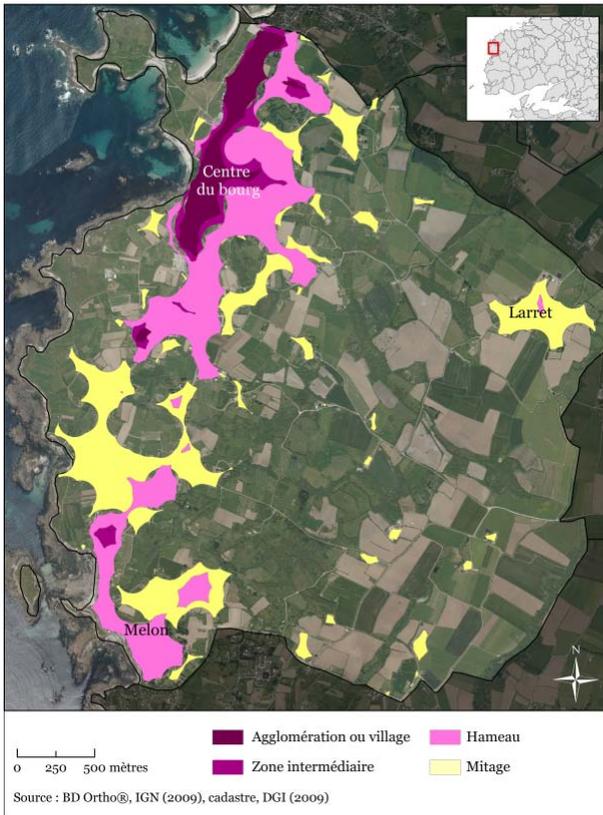
<sup>495</sup> Ces évaluations ont été réalisées à partir du bâti du cadastre (DGI).

seconde afin d'obtenir une variante dans la représentation des hameaux. Un coloris a été attribué à chaque type d'espace bâti afin de les distinguer.

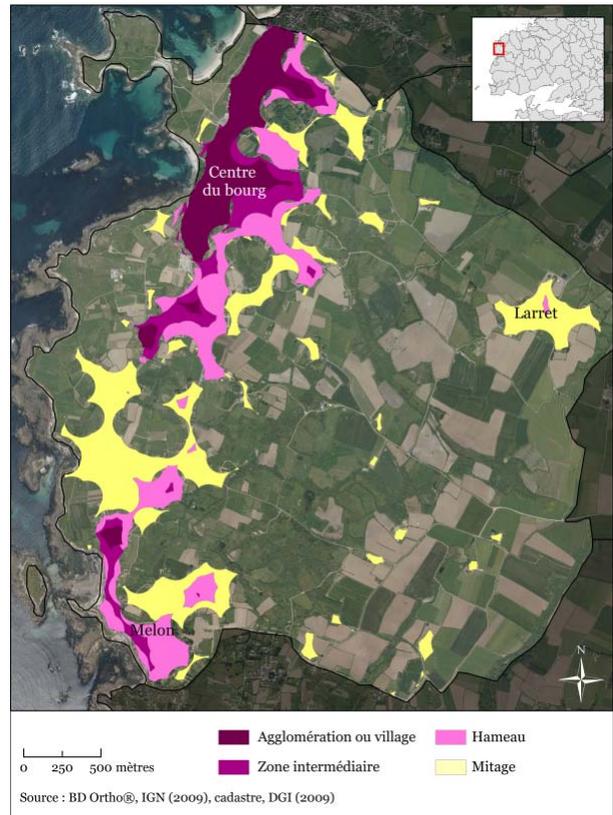
Tableau 21 : Classement des *agglomérations*, des *villages*, des hameaux et du mitage en fonction du nombre de constructions dans les enveloppes du bâti avec un rayon de 100 mètres.

<b>Présomption de qualification</b>		<b>Mitage</b>	<b>Hameau</b>	<b>Zone à déterminer (marge d'interprétation)</b>	<b><i>Agglomération ou village</i></b>
<b>Nombre de constructions</b>	Hypothèse n°1	De 0 à 19	De 20 à 40	De 41 à 49	De 50 et plus
	Hypothèse n°2	De 0 à 19	De 20 à 30	De 31 à 39	De 40 et plus
	Hypothèse n°3	De 0 à 9	De 10 à 15	De 16 à 39	De 40 et plus
	Hypothèse n°4	De 0 à 19	De 20 à 30	De 31 à 49	De 50 et plus
<b>Coloris</b>		Jaune	Rose	Violet	Mauve

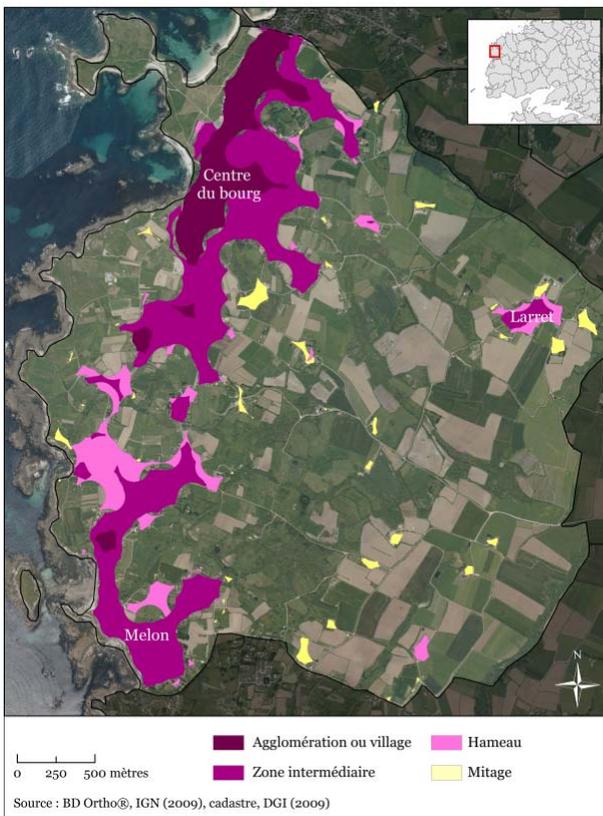
Les cartes 37 à 40 présentent les résultats obtenus sur la commune de Porspoder (29).



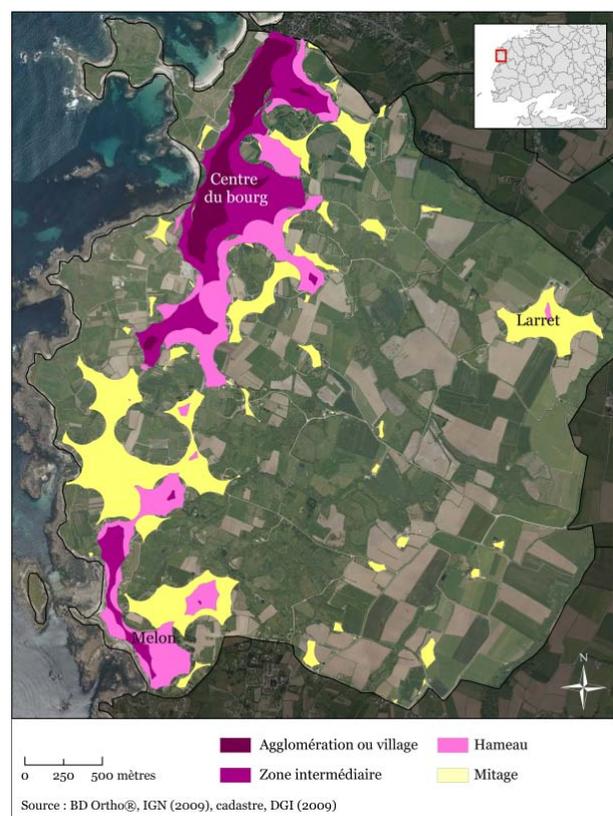
Carte 37 : Mitage (0-19), Hameau (20-40), Zone intermédiaire (41-49) et *agglomération* ou *village* (+ de 50) (Porspoder, 29)



Carte 38 : Mitage (0-19), Hameau (20-30), Zone intermédiaire (31-39) et *agglomération* ou *village* (+ de 40) (Porspoder, 29).



Carte 39 : Mitage (0-9), Hameau (10-15), Zone intermédiaire (16-39) et *agglomération* ou *village* (+ de 40) (Porspoder, 29)



Carte 40 : Mitage (0-19), Hameau (20-30), Zone intermédiaire (31-49) et *agglomération* ou *village* (+ de 50) (Porspoder, 29)

En premier lieu, les enveloppes délimitant les espaces mités (en jaune) sont principalement visibles sur les cartes 37, 38 et 40. Ils se localisent majoritairement entre les deux principaux *espaces urbanisés* de la commune (le centre du bourg et Melon). Cet emplacement permet de cibler une éventuelle *coupure d'urbanisation*. Toutefois, en utilisant un rayon de 100 mètres, certains de ces espaces ne correspondent pas à la qualification juridique attribuée par les documents d'urbanisme de la commune. En effet, le hameau de Larret situé au nord-est de la commune a parfois été identifié comme du mitage par cette approche de cartographie (carte 37, 38 et 40). Sur la carte 39, le seuil choisi pour distinguer le mitage a été réduit (de 0 à 9 constructions), entraînant, de fait, une forte réduction de leur nombre et de leur superficie par rapport aux autres cartes. Ces espaces sont disséminés sur le territoire communal sur de petites superficies, notamment dans les espaces agricoles.

En second lieu, les enveloppes matérialisant les hameaux (en rose) sont présentes autour de nombreux espaces bâtis, et tout particulièrement les « espaces intermédiaires ». Sur la carte 37, elles entourent de nombreux espaces bâtis sur de grandes superficies, notamment à la périphérie des *agglomérations* ou des *villages* présumés. La taille de ces enveloppes peut surprendre, car les hameaux sont couramment perçus comme des lieux-dits de taille réduite, composé d'un regroupement de constructions et principalement situé dans la campagne. Ce résultat s'explique par les seuils utilisés et notamment celui du rayon. En effet, en réduisant la taille du rayon, des hameaux de plus petites tailles apparaîtront. Sur la carte 39, peu d'enveloppes délimitant les hameaux sont présentes sur le territoire communal en raison de l'utilisation de seuils réduits. Toutefois, ces seuils permettent de qualifier le lieu-dit de Larret en hameau comme les documents d'urbanisme locaux.

En troisième lieu, les enveloppes violettes délimitent les espaces « intermédiaires ». Sur la carte 39, les seuils utilisés pour délimiter les hameaux étant faibles (de 10 à 15 constructions), ces espaces contiennent de grandes superficies, augmentant ainsi les marges de manœuvre des élus. À l'inverse, sur la carte 37, les seuils retenus pour délimiter les hameaux (de 20 à 40 constructions) et les *agglomérations* ou les *villages* (plus de 50 constructions) contiennent un nombre important de constructions, aboutissant ainsi à une réduction de ces espaces « intermédiaires ». La carte 40 semble être le compromis adéquat. En effet, en prenant à la fois en compte les seuils recensés dans la jurisprudence pour délimiter les *agglomérations* ou les *villages* et en réduisant ceux retenus pour qualifier les hameaux, on augmente ainsi les marges de manœuvre des élus.

En dernier lieu, les enveloppes mauves qui délimitent les *agglomérations* ou les *villages* permettent d'identifier les noyaux urbains. Ces enveloppes sont représentatives d'une densité plus importante de construction. Les seuils choisis étant proches (allant de 40 constructions et plus, à 50 constructions et plus), les résultats obtenus sont quasiment similaires.

En outre, il est important de préciser que cette approche ne correspond pas à celle employée par la juge administratif. Ce dernier dénombre les constructions situées dans l'enveloppe du bâti, délimitées généralement visuellement à partir de photographies aériennes. Dans la méthode proposée, les constructions sont dénombrées dans des cercles de 100 mètres de rayon autour de chaque construction afin que la notion de continuité soit respectée lorsqu'elle est établie à cette distance. Les cercles qui se superposent contenant le même nombre de constructions (ou la même « fourchette » de constructions) ont été fusionnés. Cette méthode permet ainsi d'obtenir différentes enveloppes réalisées à partir de cercles ayant le même nombre

de constructions. Par ailleurs, la méthode utilisée étant perfectible, elle pourrait être adaptée en prenant en compte par exemple des cercles fusionnés dès la première étape, au lieu de prendre des cercles individualisés, avant de dénombrer les constructions situées à l'intérieur. De cette manière, les enveloppes contiendraient nécessairement moins de constructions et leur quantité serait comparable aux seuils retenus par la jurisprudence. De même, les hameaux requièrent d'être délimités avec des rayons plus réduits que les *agglomérations* et les *villages*, afin que la délimitation de l'enveloppe s'effectue sur des superficies plus réduites. Ces hypothèses pourraient faire l'objet de recherches ultérieures.

## 2. Appréciation du caractère urbanisé d'un espace en dénombrant les constructions situées dans un compartiment délimité par des discontinuités

Un espace bâti peut également être apprécié en fonction du nombre de constructions situées dans un compartiment délimité par des discontinuités (une rocade, une rivière, etc.). Des photographies aériennes peuvent être utilisées pour identifier les discontinuités, compartimenter les espaces et dénombrer les constructions présentes.

Le juge administratif utilise les discontinuités pour établir des compartiments (Bordereaux et Braud, 2009). Après avoir compartimenté un espace, le juge détermine sa caractéristique ou son affectation dominante (espace urbanisé, agricole, naturels, etc.) en dénombrant notamment les constructions qui y sont présentes (METL, 1999). Il a été jugé par exemple qu'un terrain bordé par des immeubles collectifs, par un centre de vacances et desservi par les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement est situé dans un *espace urbanisé*<sup>496</sup>. À l'inverse, le juge a considéré qu'un secteur intégré à une zone boisée où sont implantées de rares constructions, ne se trouve pas au sein d'*espaces urbanisés* dans cette affaire<sup>497</sup>. De même, il a été jugé qu'un terrain limitrophe d'une zone d'habitat diffus ne peut être regardé comme situé dans un *espace urbanisé*<sup>498</sup>. En zone partiellement urbanisée, le principe d'inconstructibilité n'est pas écarté dans la *bande des 100 mètres*, notamment pour protéger des dunes<sup>499</sup>.

Pour conclure, le critère du nombre de constructions est étroitement lié à celui de la distance dans le cadre de la recherche d'une qualification juridique d'un espace bâti. En effet, la délimitation des enveloppes du bâti est un préalable à son appréciation. En fonction des spécificités locales et des projets de territoire, les seuils varieront nécessairement. Ce type d'expérimentation ne peut donc pas être systématisé afin de mettre en évidence des seuils à partir des courbes produites.

---

<sup>496</sup> CAA de Bordeaux, 13 juin 1996, *Comité liaison pour vie étangs montpelliérains (CLIVEM)*, req. n°95.BX01147 et 01435 (BJDU 1996, p. 377)

<sup>497</sup> CAA de Lyon, 12 nov. 1996, *Sté de la rade de Villefranche*, req. n°96LY00421

<sup>498</sup> CE, 29 déc. 1993, *M. F. Le Gall*, req. n°132.481

<sup>499</sup> CAA de Bordeaux, 20 déc. 2001, *Commune Soorts-Hossegor*, req. n°98BX01019 (RJE, 2002, p. 254)

## V. La densité

Le critère de la densité permet d'évaluer différents indicateurs et faire l'objet de nombreuses applications. Dans le cadre de cette thèse, ce critère a été utilisé pour apprécier si un espace bâti peut être qualifié d'*agglomération*, de *village* ou d'*espace urbanisé*. Une densité est un rapport entre un élément quantifiable (le nombre d'habitants, de constructions, d'emplois, une surface de plancher, etc.) et une surface d'un espace de référence. Elle peut donc être faible ou forte en fonction de l'équilibre posé entre le numérateur et le dénominateur de ce rapport.

### A. Appréciation du critère de la densité en géographie et en droit du littoral : une absence de seuils fixés

En géographie, de nombreux travaux ont été réalisés sur la densité (urbaine) et sur la relation de ce critère avec la distance au centre (Desjardins, 2010 ; Touati, 2010 ; Da Cunha et Kaiser, 2009 ; Enault, 2003 ; Peguy, 2000 ; Fouchier, 1998 ; Tabourin et Bonnafous, 1998 ; Goux, 1981 ; Bussière, 1975 ; Mills, 1970 ; Newling, 1969 ; Nonn, 1965 ; Clark, 1951 ; etc.). Par exemple, Henri Nonn a expérimenté une méthode permettant de calculer finement les densités d'une agglomération et d'approfondir la notion de densité urbaine afin de l'utiliser pour analyser la structure spatiale et sociale de la ville de Strasbourg, ainsi que son dynamisme (Nonn, 1965, cité par Bastié, 1967). On peut également citer le modèle de Colin Clark, qui est aujourd'hui une référence en économie urbaine pour la modélisation des densités (Clark, 1951). Certains modèles permettent de prendre en compte l'étalement urbain (Bussière, 1975) ou bien de s'adapter à la ville et à l'espace périurbain (Tabourin et Bonnafous, 1998). Cependant, aucun seuil au niveau national n'a été établi afin d'évaluer à partir de quelle densité il est possible de considérer que l'on se situe dans une agglomération. L'agglomération est parfois définie comme une concentration de bâtiments relativement compacte (Antoni, 2009).

De même, en droit, aucun seuil n'a été fixé par la jurisprudence et la doctrine administrative. Étant donné que dans les arrêts et les jugements des juridictions administratives, les densités ne sont généralement pas quantifiées, on pourrait alors s'interroger sur les méthodes employées par le juge pour évaluer la densité d'un espace bâti. Est-ce que le juge administratif l'évalue visuellement à partir de photographies aériennes ? Utilise-t-il d'autres supports ?

Dans la jurisprudence administrative, la densité de construction est régulièrement appréciée de manière très approximative. Le juge emploie souvent des termes imprécis pour la caractériser, tels qu'« *une zone présentant une densité élevée de constructions*<sup>500</sup> », des « *constructions regroupées de manière dense et continue*<sup>501</sup> », « *une faible densité urbaine*<sup>502</sup> », « *une zone à faible densité de construction*<sup>503</sup> » ou bien « *des terrains de faible densité d'habitat*<sup>504</sup> ». Dans un arrêt de principe, le Conseil d'État a considéré le 27 septembre 2006 que « [...] *les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones urbanisées caractérisées par une densité significative des constructions. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions,*

<sup>500</sup> CE, 14 nov. 2011, *Commune de La Teste-de-Buch* (33), req. n°333675.

<sup>501</sup> CAA de Nantes, 9 mars 2012, *Commune de Saint-Coulomb* (35), req. n°10NT01691.

<sup>502</sup> CAA de Nantes, 30 sept. 2011, *Commune d'Arzon* (56), req. n°10NT00802.

<sup>503</sup> CAA de Nantes, 14 déc. 2012, *Commune de l'Île d'Yeu* (85), req. n°11NT01374.

<sup>504</sup> CAA de Nantes, 17 fév. 2012, *Commune d'Assérac* (44), req. n°11NT00172.

*dans les zones d'urbanisation diffuses éloignées des agglomérations*<sup>505</sup> ». Ainsi, selon cet arrêt, les *agglomérations* et les *villages* se caractérisent par une « densité significative » de construction. Il en va de même pour les *espaces urbanisés*. En effet, le juge a considéré que la densité des constructions situées dans le voisinage immédiat d'un projet doit être suffisamment importante ou significative<sup>506</sup> pour que cet espace puisse être qualifié d'urbanisé. Aucune précision (d'ordre quantitative, à l'aide de seuils) n'a été apportée par le juge sur la signification de l'expression « densité significative ». La plupart du temps, il l'utilise pour justifier la qualification ou la non-qualification d'un espace bâti en *agglomération* ou en *village*. L'adjectif « significatif », de prime abord imprécis, permet de signifier nettement quelque chose ou d'exprimer clairement quelque chose<sup>507</sup>. Dans le cadre de la loi Littoral, la « densité significative » laisse place à une grande part d'imprécision dans son interprétation. En effet, il ne paraît pas aisé de quantifier une densité « significative » car ce critère est lié à une question d'appréciation (plus ou moins subjective) des territoires. Cette appréciation freine ainsi toute possibilité de bornage par des seuils généraux.

---

<sup>505</sup> CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou* (83), req. n° 275924 (Droit de l'environnement n° 144, déc. 2006, p. 369, note L. Bordereaux ; BJDU 1/2007, p. 46, concl. C. Devys).

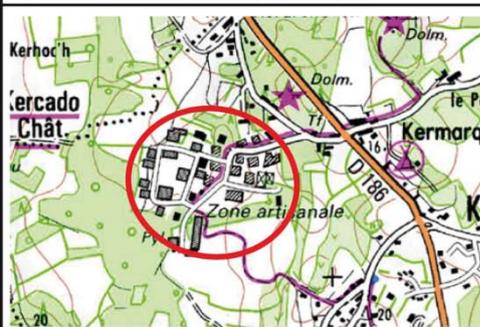
<sup>506</sup> CAA de Nantes, 1er juill. 2011, *Commune Pénestin* (56), req. n°10NT00542.

<sup>507</sup> Significatif. (2012). In Le Petit Robert. Nouvelle édition millésime 2012. Paris : Le Robert, p. 2372.

### Exemple d'une zone disposant d'une densité significative de constructions.

La Cour administrative d'appel de Nantes a jugé qu'une zone d'activités peut constituer une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de construction. Le juge précise que le projet est situé « *au sein* » d'une zone déjà urbanisée, sans évoquer l'existence d'une continuité. Dans cet arrêt, le juge administratif a utilisé ce critère pour évaluer si un espace est urbanisé, sans que la qualification d'*agglomération* ou de *village* soit spécifiée. En effet, la notion d'*agglomération* n'est pas citée dans cette décision mais semble implicitement suggérée au vu de la définition de cette notion par la circulaire Lallement<sup>508</sup> (pouvant concerner une zone d'activités) et des critères jurisprudentiels (contenant généralement une densité significative). Sur le terrain, il a été observé que cet ensemble de constructions se compose essentiellement de bâtiments industriels ou commerciaux destinés notamment à la plaisance et ne comporte aucun équipement ou lieu collectif administratif ou culturel et aucun lieu de vie.

#### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

#### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009) et O. Lozachmeur (2011) d'après la DDTM 56  
Les zones rouge correspondent aux parcelles où l'extension de la zone d'activités fut autorisée par le juge.

Référence : CAA Nantes, 25 mars 2011, req. n°10NT00154

Localisation : Commune de La Trinité-sur-Mer (56)  
Zone artisanale de Kermarquer

#### Qualifications juridiques :

La zone d'activité constitue une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions et peut donc être qualifiée d'**agglomération**.

#### Extrait :

" [...] si elle se situe à l'écart du bourg de La Trinité sur mer, la zone d'activités 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 ; que, dans ces conditions, le projet en litige doit être regardé comme situé au sein d'**une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions** [...]".



Photo n°1 : Vue de Kermarquer (2012)



Photo n°2 : Vue de Kermarquer en position sur-élevée (2012)

Fiche 44 : CAA Nantes, 25 mars 2011, *Commune de La Trinité-sur-Mer* (56), req. n°10NT00154.

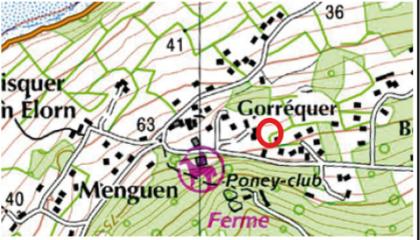
A contrario, les zones bâties, n'ayant pas une densité significative, notamment en raison de la grande dispersion de leurs constructions, ne sont généralement pas qualifiées d'*agglomération* ou de *village*. Il en va de même pour des espaces comportant une urbanisation diffuse.

<sup>508</sup> D'après l'annexe de la circulaire UHC/DU1 n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral, NOR : EQUU0610941C, p. 5.

Il a été jugé par exemple, qu'un *village* ne correspond pas à : des hameaux et quelques constructions éparses<sup>509</sup>, une zone d'urbanisation diffuse éloignée des *agglomérations*<sup>510</sup> et une zone d'habitat diffus<sup>511</sup> (Coulombié et Le Marchand, 2009). De même, le juge a considéré qu'un *espace urbanisé* ne se compose pas d'une zone de constructions diffuses<sup>512</sup> ou d'habitat diffus<sup>513</sup>.

**Une parcelle ne se situant pas dans une zone déjà urbanisée, caractérisée par une densité significative de constructions (exemple 1).**

Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> février 2013, le juge a repris la définition issue de l'arrêt de principe du Conseil d'État du 27 septembre 2006 susmentionné pour conclure que le secteur considéré ne peut être assimilé à une *agglomération* ou un *village*.

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> février 2013, req. n°11NT02182</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Loperhet (29), en périphérie est du secteur de Gorrequer, Traon et Elorn.</p> <p><b>Qualification juridique :</b> La parcelle se situe dans une <b>zone d'urbanisation diffuse</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> « [...] les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une <b>densité significative</b> 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 [...] ; que si cette parcelle est proche d'un ensemble de près de <b>70 maisons d'habitation</b>, réparties cependant sur une <b>superficie de 25 ha</b>, cet ensemble, certes desservi par le service de transport scolaire, est entouré de zones naturelles et agricoles, et ne s'étend pas sans interruption jusqu'au bourg de la commune de Loperhet, dont il est également séparé par la route départementale 29 ; qu'ainsi, <b>le secteur de Gorrequer-Traon-Elorn constitue, eu égard à la configuration des lieux, à son environnement et à l'implantation des constructions, une zone d'urbanisation diffuse</b> ; que ni l'existence d'une place publique, même dotée d'une boîte postale, ni le fonctionnement d'un centre permanent d'initiation à l'environnement proposant des activités périscolaires et des activités équestres ne permettent de regarder ce secteur de Gorrequer comme une agglomération ou un village [...] ».</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	

Fiche 45 : CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> fév. 2013, *Commune de Loperhet* (29), req. n°11NT02182.

<sup>509</sup> CE, 28 mars 2006, *Commune de Saint-Cast-le-Guildo* (22), req. n°05NT00959.

<sup>510</sup> CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou* (83), req. n° 275924 (Droit de l'environnement n° 144, déc. 2006, p. 369, note L. Bordereaux ; BJD 1/2007, p. 46, concl. C. Devys).

<sup>511</sup> CE, 19 mars 2008, *Commune de Saint-Cast-le-Guildo* (22), req. n°296504.

<sup>512</sup> CE, 29 déc. 1993, Le Gall, req. n°132481 (Études foncières mars 1994, p. 50 ; BJD 1994, p. 16, concl. S. Fratacci) ; CAA de Nantes, 27 avril 2012, *Commune de Pleurtuit* (35), req. n°11NT01085.

<sup>513</sup> CAA Lyon, 24 oct. 1995, *Commune de Nernier* (74) (Dr. Env., n°35, p. 11) ; CE, 30 déc. 2002, *Commune de Talloire*, req. n°237392 (RFDA, 2003, p. 203) ; CAA de Nantes, 13 oct. 2009, *Commune de Sauzon* (56), req. n° 08NT03452.

**Une parcelle ne se situant pas dans une zone déjà urbanisée, caractérisée par une densité significative de constructions (exemple 2).**

En 2008, le juge considéra qu'une dizaine de constructions implantées de part et d'autre d'une route ne constituent pas un *village*. Dans cette affaire, la parcelle concernée est située à environ 3 km du bourg de la commune de Pont-L'abbé, dont elles sont séparées par une zone naturelle comportant une urbanisation dispersée, laquelle ne peut être regardée comme une *agglomération*. Sur le terrain, il a été observé que cette parcelle est très éloignée du lieu-dit le plus proche et est insérée dans un vaste espace majoritairement naturel.

<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CE, 14 mai 2008, req. n°293378</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Pont-l'Abbé (29) - Lieu-dit Troliguer</p> <p><b>Situation géographique :</b> La parcelle est éloignée d'environ 3 km du bourg de la commune de Pont-l'Abbé et se situe à l'extrémité du hameau du Troliguer.</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> Le hameau ne constitue <b>ni une agglomération, ni un village</b>.</p> <p><b>Extrait :</b> " [...] si les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les <b>zones d'urbanisation diffuse</b> éloignées des agglomérations [...] le terrain d'assiette du projet envisagé ne s'inscrivait pas en continuité avec une agglomération ou un village [...]"</p> <div data-bbox="687 1048 995 1279"></div> <p>Photo n°1 : Vue vers le hameau (2012)</p> <div data-bbox="1042 1048 1350 1279"></div> <p>Photo n°2 : Vue vers la parcelle (2012)</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2009)</p>	

Fiche 46 : CE, 14 mai 2008, *Commune de Pont-l'Abbé (29)*, req. n°293378.

Ainsi, l'appréciation de la densité des constructions semble s'apprécier de manière arbitraire par le juge administratif. De manière générale, plus l'espace bâti se compose de constructions dispersées, voire isolées, moins cet espace pourra être qualifié d'*agglomération*, de *village* et d'*espace urbanisé*. Dans cette situation, un projet de construction pourrait s'apparenter à une extension de l'urbanisation en vertu de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme.

## **B. Des territoires, des densités, des seuils**

Les densités retenues (par les élus, les services de l'État, le juge, etc.) comme suffisantes pour qualifier un *espace d'urbanisé* ne sont pas semblables d'un territoire à une autre. En effet, comme l'a précisé Catherine Bersani, « *la densité requise pour qualifier une zone urbanisée ne sera pas la même sur le rivage des Alpes-Maritimes où il ne reste qu'environ 4% d'espace naturel et sur celui de la Corse qui en comporte encore 70%, suivant d'ailleurs en cela la doctrine définie par le commissaire du gouvernement LE CHATELIER dans ses conclusions sous la*

décision « Commune de GASSIN »<sup>514</sup> » (Bersani et al., 2000, p. 7). Le choix des seuils nécessite donc d'être effectué en fonction des spécificités de chaque territoire et de leur évolution. Quelques exemples jurisprudentiels permettent d'illustrer ce constat.

### Une densité significative (Basse-Normandie)

Par exemple, sur la commune de Maupertus (50), le juge a estimé que l'espace urbanisé en question a une densité significative.

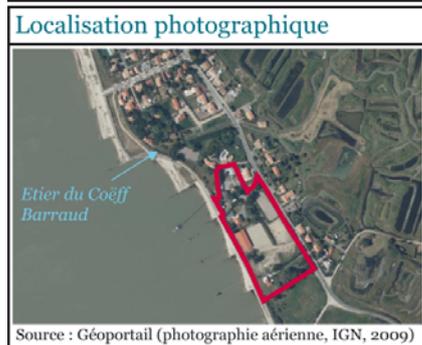
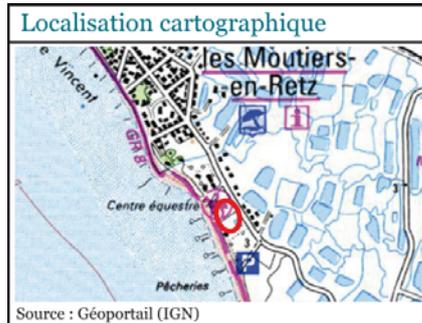
<p><b>Localisation cartographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (IGN)</p>	<p><b>Référence :</b> CAA Nantes, 26 nov. 2010, req. n°09NT01523</p> <p><b>Localisation :</b> Commune de Maupertus-sur-mer (50) La parcelle se situe à proximité de l'Anse du Brick.</p> <p><b>Qualifications juridiques :</b> Le terrain est compris <b>dans un espace urbanisé dans la bande des 100 mètres.</b></p> <p><b>Extrait :</b> " que [le] terrain d'assiette supporte [...] quatre bâtiments, dont un à usage d'habitation, qui doit être reconstruit, et s'intègre dans la partie nord-est d'une pointe côtière comprenant un alignement de sept parcelles bâties et <b>contiguës</b> ; que, notamment, les deux parcelles [...] qui la <b>jouxtent</b> immédiatement à l'ouest et à l'est, de part et d'autre du rivage, sont déjà construites ; qu'alors même qu'elle serait séparée de l'essentiel des parcelles construites voisines par la RD 116 qui la borde au sud, cette parcelle n'est <b>pas située dans une zone d'urbanisation diffuse, mais se rattache à une zone d'habitat de densité significative, comprenant une vingtaine d'habitations, dont elle marque la limite, avec les autres constructions existantes, en bordure du rivage</b> ; que dans ces conditions, la construction projetée ne pouvait être regardée comme située en dehors d'un espace urbanisé au sens des dispositions du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme [...] ".</p>
<p><b>Localisation photographique</b></p>  <p>Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2010)</p>	

Fiche 47 : CAA de Nantes, 26 nov. 2010, Commune de Maupertus (50), req. n°09NT01523.

<sup>514</sup> CE, 12 fév. 1993, Commune de Gassin (83), req. n°128251 et 129406.

### Une densité significative (Loire-Atlantique)

Sur Moutiers-en-Retz (44), il a été jugé que la parcelle se situe en continuité avec la partie urbanisée de la commune caractérisée par une densité significative.



#### Référence :

CAA de Nantes, 13 juillet 2012, req. n°11NT00843

Localisation : Commune de Moutiers-en-Retz (44)

#### Qualification juridique :

Le terrain ne situe en continuité avec une urbanisation caractérisée par une densité significative.

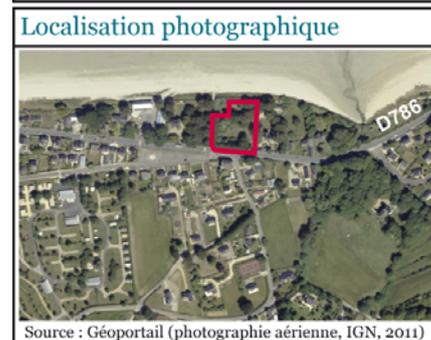
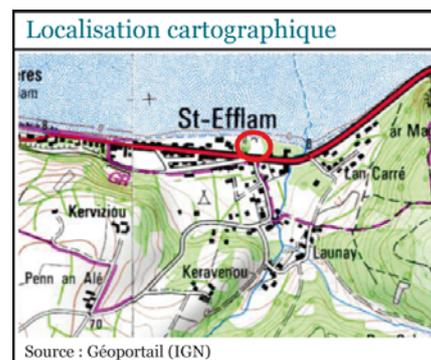
#### Extrait :

« le terrain d'assiette du projet, situé à 700 mètres du centre du bourg, est situé ... **en continuité immédiate de la partie urbanisée de la commune** ; que l'espace non bâti d'une cinquantaine de mètres qui sépare d'un côté de la ... la parcelle de l'appelante de la zone urbanisée ne suffit pas, alors même qu'il est traversé par l'étier du Coëff Barraud, à constituer une coupure d'urbanisation, laquelle se développe en effet sans discontinuité du côté opposé de cette même route ; qu'après le franchissement de l'étier, **l'urbanisation**, limitée d'un côté par le marais et de l'autre par la mer, **se développe de manière linéaire le long de la route, et est caractérisée par sa continuité et par une densité significative**, notamment au droit du terrain de la requérante, sur lequel sont déjà édifiés deux maisons et un bâtiment à usage de centre hippique ; qu'ainsi, la maison projetée doit être regardée comme située en continuité du bourg des Moutiers-en-Retz [...] ».

Fiche 48 : CAA de Nantes, 13 juill. 2012, Commune de Moutiers-en-Retz (44), 2012, req. n°11NT00843.

### Une densité non significative (Bretagne)

En outre, il a été jugé sur la commune de Plestin-les-Grèves en Bretagne, que le terrain concerné ne se situe pas dans un *espace urbanisé*, car la densité y est insuffisante en raison de la présence d'un habitat diffus.



#### Référence :

CAA de Nantes, 16 déc. 2011, Association Plestin Environnement, req. n°10NT01547

Localisation : Commune de Plestin les Grèves (22)

Lieu-dit Saint Eflam

#### Qualifications juridiques :

Le terrain se situe **dans la bande littorale de 100 mètres** et n'est **pas** compris **dans un espace urbanisé**.

#### Extrait :

La parcelle est située " à environ 3 km du centre bourg de la commune de Plestin les Grèves ; que la parcelle litigieuse occupe l'extrémité nord d'une fine bande côtière, qui s'élargit à partir du centre nautique municipal en un espace naturel et boisé, délimité au nord par la Manche et au sud par l'avenue de la Lieue de Grèves, qui ne comprend qu'un **habitat diffus** ; que cette parcelle est bordée au nord par une zone ND ; qu'elle est séparée par la RD n° 786 de l'urbanisation plus dense, et **compartmentée**, qui s'est développée au sud de cet axe routier ; qu'elle est bordée à l'ouest par un chemin et une parcelle n° 505, non bâtie ; que, dans ces conditions, **la seule présence des trois villas qui la jouxtent à l'est ne suffit pas à donner un caractère urbanisé** à la zone dans laquelle elle s'inscrit [...] ".

Fiche 49 : CAA de Nantes, 16 déc. 2011, Assoc. Plestin Environnement, req. n°10NT01547.

## Une densité non significative (Provence-Alpes-Côte d'Azur)

De même, sur la commune de Théoule-sur-Mer, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la densité a été jugée insuffisante dans cette affaire.

### Localisation cartographique



Source : Géoportail (IGN)

### Localisation photographique



Source : Géoportail (photographie aérienne, IGN, 2011)

### Référence :

CAA de Marseille, 18 mai 2006, req. n°03MA00445

Localisation : Commune de Théoule-sur-Mer (06)

### Qualifications juridiques :

Le terrain se situe **dans la bande littorale de 100 mètres** et n'est **pas compris dans un espace urbanisé**.

### Extrait :

" le terrain d'assiette du projet est situé en bordure d'une plage dont il n'est séparé que par une clôture ; que n'existent dans les alentours que **quelques constructions éparses** ; que, dans ces conditions, le terrain qui ne peut être regardé comme situé au sein d'un espace urbanisé [...] ".

Fiche 50 : CAA de Marseille, 18 mai 2006, *Commune de Théoule-sur-Mer* (06), req. n°03MA00445

## C. Sélection d'une formule de calcul permettant d'apprécier la densité d'un espace bâti

Plusieurs formules de calcul permettent de calculer une densité. En géographie et en aménagement du territoire, le critère de la densité peut être utilisé pour calculer la densité de population, la densité résidentielle<sup>515</sup>, la densité d'emplois, la densité d'activité humaine, etc. (figure 69).

Densité de population = $\frac{\text{nombre d'habitants}}{\text{surface (km}^2 \text{ ou ha)}}$	Densité d'emplois = $\frac{\text{nombre d'emplois}}{\text{surface (ha)}}$
Densité résidentielle = $\frac{\text{nombre de logements}}{\text{surface (ha)}}$	Densité d'activité humaine = $\frac{\text{nombre d'habitants} + \text{nombre d'emplois}}{\text{surface (ha)}}$

Figure 69 : Exemples de formules de calcul de la densité de population, résidentielle, d'emplois et d'activité urbaine.

<sup>515</sup> La densité résidentielle permet de donner une mesure de l'occupation du sol par le logement. Seules les surfaces résidentielles sont prises en considération (contrairement aux routes, aux équipements ou aux bâtiments industriels et administratifs, etc.) (Antoni, 2009, p. 51).

Dans le cadre de cette thèse, deux densités ont été retenues : la densité de bâtiments ou de constructions et la densité du bâti, car elles permettent de mettre en évidence la répartition des constructions (diffuse, dispersée, compacte, etc.) en fonction de la surface considérée.

La densité de bâtiments ou de constructions peut s'apprécier en fonction de différents modes de calcul prenant en compte par exemple en numérateur : le nombre de bâtiments, la surface de l'emprise au sol ou bien la somme des surfaces de plancher construit et en dénominateur une surface telle que la surface de l'enveloppe du bâti.

$$\text{Densité de bâtiment} = \frac{\text{nombre de bâtiments}}{\text{surface (ha)}} \text{ ou } = \frac{\text{surface de l'emprise au sol (ha)}}{\text{surface (ha)}} \text{ ou } = \frac{\sum \text{surfaces de plancher construit (ha)}}{\text{surface (ha)}}$$

Figure 70 : Exemples de formules de calcul de la densité de bâtiments.

En droit, la densité de construction est spécifiée dans le code de l'urbanisme. Selon l'article R112-1 de ce code : « *La densité de construction est définie par le rapport entre la surface de plancher de cette construction et la surface de terrain sur laquelle elle est ou doit être implantée* ».

$$\text{Densité de construction} = \frac{\text{surface de plancher de la construction (ha)}}{\text{surface du terrain (ha)}}$$

Figure 71 : Formule de calcul de la densité de construction.

La densité du bâti correspond au rapport entre le coefficient d'emprise au sol (CES) (soit le rapport entre l'emprise au sol totale des bâtiments et l'enveloppe du bâti sur lequel ils sont implantés, c'est-à-dire la surface de l'îlot) multiplié par une hauteur (IAURIF, 2005). Bien que son mode de calcul soit plus complexe car il utilise des volumes, il permet de prendre davantage en compte la réalité du terrain et révéler les formes urbaines.

$$\text{Densité du bâti} = \frac{\text{emprise au sol} \times \text{hauteur moyenne}}{\text{surface de l'îlot (ha)}}$$

Figure 72 : Formule de calcul de la densité du bâti.

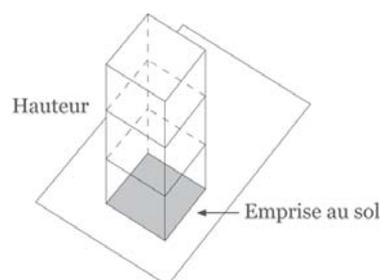


Figure 73 : Illustration de la formule de calcul de la densité du bâti.

Dans le cadre de cette thèse, la surface de référence prise en compte en dénominateur est la surface de l'enveloppe du bâti. L'utilisation de cette surface semble favoriser le calcul d'une densité brute et non d'une densité nette. En effet, la densité brute est calculée par rapport à l'ensemble du territoire considéré (la surface totale de l'aire de référence) en incluant les infrastructures, les équipements collectifs (bâtis ou non), les espaces verts, les voiries principales, les espaces publics, etc. (Antoni, 2009). À l'inverse, la densité nette est calculée par rapport à l'ensemble de l'aire construite. Elle ne prend en compte que « *les surfaces des parcelles réellement occupées par l'affectation donnée : emprise du bâti, espaces libres à l'intérieur de la parcelle ou de l'îlot, voies de desserte interne* » (IAURIF, 2005, p. 2).

Bien que le critère de la densité soit souvent évoqué dans la jurisprudence administrative pour qualifier une *agglomération* ou un *village*, son mode de calcul n'a pas été clairement spécifié. Au vue des différentes décisions étudiées, il semblerait que la densité de bâtiments ou de construction (et notamment le rapport entre un nombre de bâtiments et une surface, telle que l'enveloppe du bâti) soit utilisée par le juge pour apprécier ce critère. En outre, ce dernier prend parfois en compte la surface hors œuvre nette (SHON) et la surface hors œuvre brute (SHOB) pour évaluer par exemple dans un *espace proche du rivage* si une extension de l'urbanisation peut être considérée comme limitée.

#### D. Proposition de seuils pouvant être sélectionnés en fonction des projets de territoire et des particularités locales

Les acteurs (les élus, les services de l'État, etc.) peuvent retenir des seuils afin de quantifier une densité « significative » de construction (pour reprendre les termes employés par le juge administratif). Ce choix nécessite d'être guidé par leurs projets de territoire et les particularités locales. Plus le projet de territoire tend vers une préservation de l'environnement naturel littoral, plus le nombre de bâtiments permettant de qualifier une *agglomération* ou un *village* sera important et plus les surfaces des enveloppes du bâti seront réduites (favorisant une forte densité). À l'inverse, plus le parti d'aménagement retenu se dirige vers un développement urbain (par des extensions de l'urbanisation), moins le nombre de bâtiments permettant de qualifier une *agglomération* ou un *village* est important et plus les surfaces des enveloppes du bâti seront grandes (favorisant une faible densité et donc un étalement urbain).

Le choix des seuils permettant d'évaluer une densité (c'est-à-dire si elle est plus ou moins « significative ») dépend de la formule de calcul utilisée (tableau 22 et 23).

Tableau 22 : Calcul de densités de bâtiment en fonction du nombre de bâtiment.

Nombre de bâtiment	Surface de l'enveloppe du bâti (ha)	Densité de bâtiments	Nombre de bâtiment	Surface de l'enveloppe du bâti (ha)	Densité de bâtiments
20	5	4	90	5	18
	10	2		10	9
	20	1		20	4,5
	40	0,5		40	2,2
40	5	8	100	5	20
	10	4		10	10
	20	2		20	5
	40	1		40	2,5
60	5	12	110	5	22
	10	6		10	11
	20	3		20	5,5
	40	1,5		40	2,7
80	5	16	120	5	24
	10	8		10	12
	20	4		20	6
	40	2		40	3

Tableau 23 : Calcul des densités de bâtiment en fonction de la surface de l'emprise au sol.

Surface de l'emprise au sol (ha)	Surface de l'enveloppe du bâti (ha)	Densité de bâtiments	Surface de l'emprise au sol (ha)	Surface de l'enveloppe du bâti (ha)	Densité de bâtiments
0,1	0,1	1	2	2	1
	1	0,1		5	0,4
	5	0,02		10	0,2
	10	0,01		20	0,1
0,5	0,5	1	3	3	1
	1	0,5		5	0,6
	5	0,1		10	0,3
	10	0,05		20	0,15
1	1	1	4	4	1
	5	0,2		5	0,8
	10	0,1		10	0,4
	20	0,05		20	0,2
1,5	1,5	1	5	5	1
	5	0,3		10	0,5
	10	0,15		20	0,25
	20	0,075		30	0,16

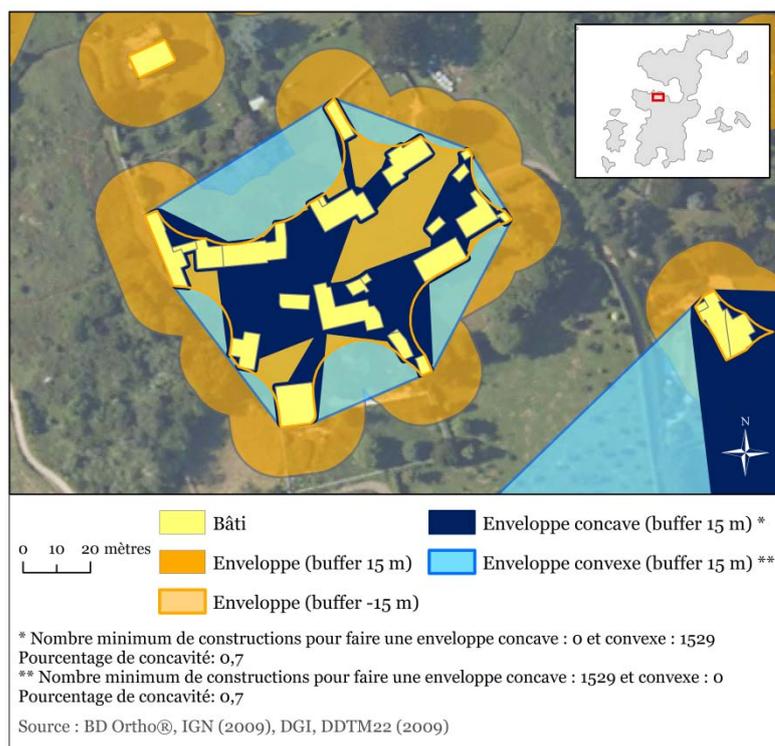
Ces tableaux permettent d'observer qu'une même densité n'aura pas la même significativité en fonction des espaces bâtis considérés. Par exemple, sur le tableau 22 on peut observer qu'un espace bâti contenant 60 constructions délimité par une enveloppe ayant une surface de 20 hectares dispose de la même densité qu'un espace bâti de 120 constructions délimité par une enveloppe de 40 hectares. Il ne semble donc pas évident de définir des densités de référence à une petite échelle (tout au moins au niveau national). Par contre, les acteurs peuvent identifier des seuils de densité en fonction des spécificités locales et de leurs projets de territoire (suite au choix d'une formule de calcul) pour qualifier ou non des espaces bâtis d'*agglomération* et/ou de *village*.

## E. Appréciation du critère de densité par des approches cartographiques

### 1. Appréciation de différentes densités de bâtiment en fonction de la délimitation des enveloppes du bâti

Afin d'apprécier différentes densités de bâtiment, plusieurs enveloppes du bâti ont été délimitées à partir de deux critères : le rayon des enveloppes (la distance) et le degré de concavité des enveloppes (concaves et convexes). Concernant le premier critère, deux types d'enveloppes ont été effectués : l'une avec une distance positive de + 15 mètres (enveloppe n°1), et l'autre avec une distance négative de - 15 mètres (enveloppe n°2). Concernant le second critère, des enveloppes concaves (enveloppe n°3) et convexes (enveloppe n°4) ont été réalisées à partir d'un *buffer* de 15 mètres et d'un pourcentage de concavité de 0,7<sup>516</sup>. La carte 41 présente le résultat obtenu sur un espace bâti situé à proximité du bourg de l'île de Bréhat (22).

<sup>516</sup> Le pourcentage de concavité est responsable de la « concavité » de la forme de l'enveloppe du bâti. Il peut varier de 0 à 1. Plus il se rapproche de 0 et plus la forme est creusée, de la même manière qu'une enveloppe concave. A l'inverse, plus il se rapproche de 1, et plus la forme s'apparente à une enveloppe convexe. Après des essais sous



Carte 41 : Délimitation d'enveloppes du bâti de différentes surfaces (Île de Bréhat, 22).

Selon la carte 41, il semblerait que l'enveloppe réalisée avec un *buffer* de – 15 mètres (en orange claire) permette de délimiter le groupement de constructions sans inclure de grandes surfaces d'espaces non bâtis. Elle correspond à un juste milieu entre l'enveloppe concave (délimitée en bleu foncé), qui se rapproche au plus près des constructions et les deux autres enveloppes (soit l'enveloppe convexe délimitée en bleu clair et celle réalisée avec un *buffer* positif de 15 mètres délimitée en orange foncé), qui contiennent de plus grandes surfaces d'espaces non bâtis.

Dans chaque enveloppe, la densité de bâtiments a été calculée par le rapport entre la surface de l'emprise au sol (en hectare) et celle de l'enveloppe du bâti (en hectare) (tableau 24).

Tableau 24 : Exemples de densités de bâtiment en fonction de quatre enveloppes du bâti (Île de Bréhat, 22).

Enveloppes du bâti	Surface de l'emprise au sol (ha) <sup>517</sup>	Surface de l'enveloppe (ha)	Densité de bâtiments
Buffer de – 15 m	0,126	0,418	0,30
Buffer de + 15 m	0,126	1,0 61	<b>0,11</b>
Enveloppe concave	0,126	0,336	<b>0,37</b>
Enveloppe convexe	0,126	0,675	0,18

Ce tableau permet d'observer que plus l'enveloppe du bâti se rapproche des constructions (telle que l'enveloppe concave), et plus la densité est importante, car la surface est plus réduite. À

PostGis, il s'est avéré que qu'un pourcentage de concavité de 0,7 apporte des résultats plus concluant. Ce point est développé dans le II du chapitre V.

<sup>517</sup> Les calculs de la surface de l'emprise au sol ont été effectués à partir du bâti du cadastre (©DGI – 2009).

l'inverse, l'enveloppe réalisée avec un *buffer* de + 15 mètres dispose d'une faible densité, car la surface délimitée est plus importante.

Le choix des critères permettant de délimiter l'enveloppe du bâti (ici le rayon et le degré de concavité) est donc important, car pour un même espace bâti, plusieurs densités peuvent être calculées. Ainsi, deux *villages* contenant un même nombre de constructions, agencées de manière quasiment similaire dans l'espace, n'auront pas la même densité, si les critères utilisés pour délimiter les enveloppes du bâti divergent, d'autant plus que la densité est, par nature, une valeur relative.

## 2. Essais de calculs de densités significatives par des approches cartographiques

### **Calcul de la densité (significative) de bâtiment de la zone d'activités de Kermarquer à la Trinité-sur-mer (56)**

Afin d'apprécier une densité jugée significative par la jurisprudence, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 25 mars 2011 a été utilisé<sup>518</sup>. Dans cet arrêt, le juge a estimé que la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56) constitue une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions (fiche 44). Ce cas a été choisi en raison de la compacité des constructions au sein de cette zone urbanisée et donc plus aisément délimitable avec des outils cartographiques.

Deux enveloppes de superficies différentes ont été délimitées autour de cette zone d'activités, l'une de 25 mètres de rayon et l'autre de – 25 mètres. Ces rayons ont été retenus, car ils permettent de circonscrire l'ensemble de la zone d'activités (contrairement à celui de 15 mètres par exemple) (carte 44). Le tableau 25 présente le résultat obtenu en calculant la densité de bâtiments.

Tableau 25 : Exemples de densités de bâtiment en fonction de deux enveloppes du bâti (La Trinité-sur-Mer, 56) en utilisant le cadastre (DGI, 2010).

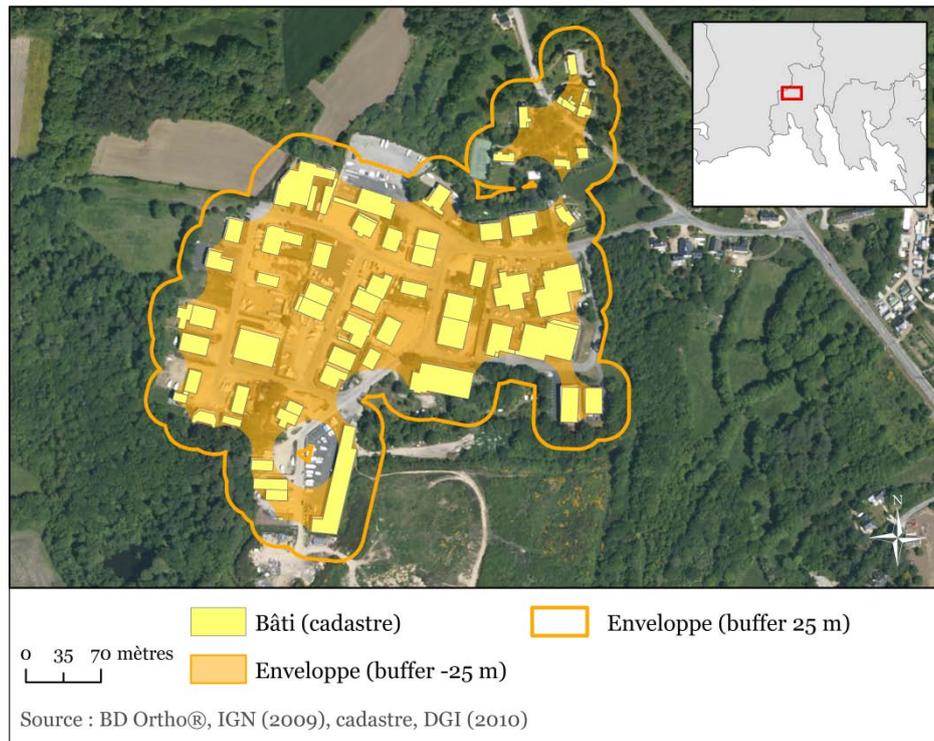
<b>Enveloppe du bâti de Kermarquer</b>	<b>Surface de l'emprise au sol (ha)<sup>519</sup></b>	<b>Surface de l'enveloppe (ha)</b>	<b>Densité de bâtiments</b>
<i>Buffer</i> de – 25 m	2,522	7,064	<b>0,35</b>
<i>Buffer</i> de + 25 m	2,626	12,903	0,20

Sur le tableau 25, on peut observer que les surfaces de l'emprise au sol varient. Cette variation est dû à l'inclusion de quelques constructions situées au nord-est de la zone d'activités dans le *buffer* de + 25 mètres. Avec un *buffer* de – 25 mètres, ces quelques constructions n'y sont pas présentes. Des choix multiples peuvent ainsi être élaborés. Dans cette situation, seule l'enveloppe contenant la zone d'activités a été utilisée pour calculer la surface de l'enveloppe du bâti. L'enveloppe disposant de la plus petite surface a la densité la plus élevée.

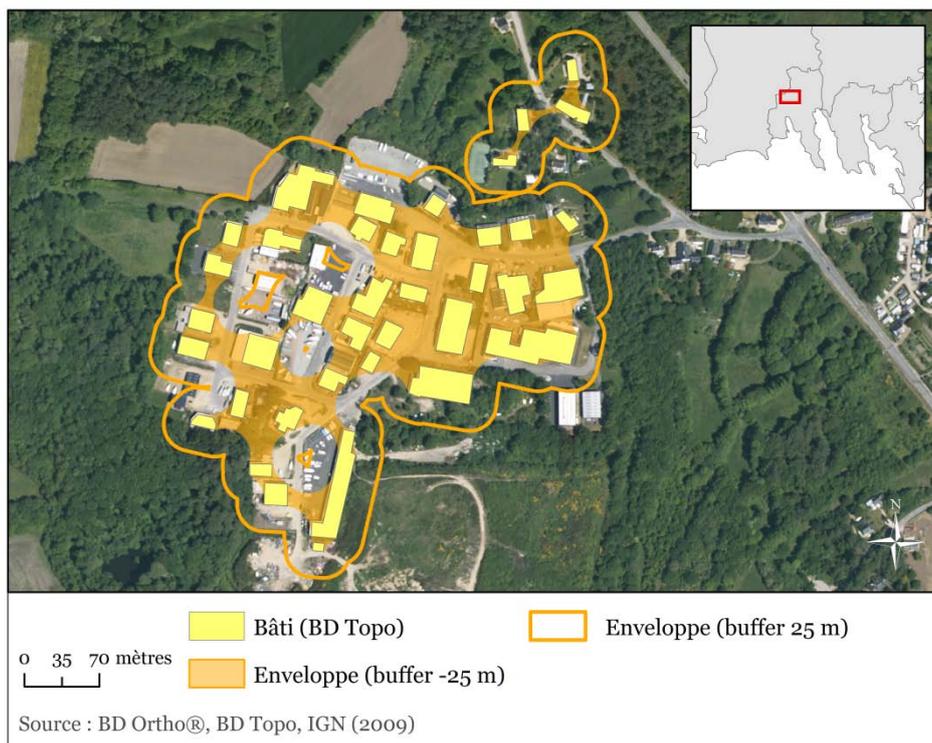
<sup>518</sup> CAA Nantes, 25 mars 2011, *Commune de La Trinité-sur-Mer* (56), req. n°10NT00154.

<sup>519</sup> Les calculs de la surface de l'emprise au sol ont été effectués à partir du bâti du cadastre (©DGI, 2010).

Dans cet exemple, deux jeux de données ont été testés la (BD TOPO de l'IGN et le cadastre de la DGI), car la densité peut également varier en fonction de ce paramètre. En utilisant les données de la BD TOPO (les couches « bâti différencié », « bâti industriel » et « bâti remarquable »), on obtient des enveloppes du bâti qui disposent de surfaces différentes de celles obtenues avec les données du cadastre. En effet, dans cet exemple, avec les données de la BD TOPO, les quelques constructions (résidentielles) situées au nord-est de cette zone d'activités ne sont pas incluses dans l'enveloppe du bâti de rayon 25 mètres (cartes 42 et 43).



Carte 42 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir du cadastre (DGI, 2010) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).



Carte 43 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir de la BD TOPO (IGN, 2009) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).

Le tableau 26 présente les densités des bâtiments obtenues en utilisant la BD TOPO de 2009.

Tableau 26 : Exemples de densités de bâtiment sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56) en utilisant la BD TOPO (2009) de l'IGN.

Enveloppe du bâti de Kermarquer	Surface de l'emprise au sol (ha)	Surface de l'enveloppe (ha)	Densité de bâtiments
Buffer de - 25 m	2,1 53	5,3 86	0,39
Buffer de + 25 m	2,1 53	10,6 17	0,20

La surface de l'emprise au sol est sensiblement différente en fonction des jeux de données. Sur la zone d'activités de Kermarquer, les données du cadastre contiennent un nombre supérieur de polygones (assimilés à des constructions dans le cas de cette étude). En utilisant un *buffer* de - 25 mètres à partir des données de la BD TOPO<sup>520</sup>, les constructions situées au nord-est ne sont plus incluses dans l'enveloppe du bâti, ce qui restreint par conséquent la surface de l'emprise au sol.

Concernant les densités, dans le tableau 27, le résultat obtenu avec un *buffer* positif de 25 mètres est identique à celui qui a été obtenu avec les données du cadastre. Toutefois, en utilisant la BD TOPO, la densité des bâtiments est plus importante avec un *buffer* de - 25 mètres que celle obtenue avec les données du cadastre, car quelques constructions ne sont pas présentes dans l'enveloppe, notamment en son centre (contrairement au cadastre), ce qui a entraîné une réduction de la surface de l'enveloppe du bâti. Ce constat s'explique par le fait que les données n'ont pas été numérisées la même année (en 2010 pour le cadastre et en 2009 pour l'IGN).

<sup>520</sup> Le bâti indifférencié et le bâti industriel de la BD TOPO (IGN, 2009) ont été utilisés, car ils sont présents sur la zone d'activité de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).

Au-delà de la simple emprise au sol, la hauteur des constructions peut également être prise en compte par le calcul de la densité du bâti<sup>521</sup>. Cette donnée est disponible dans la BD TOPO (IGN)<sup>522</sup>.

Tableau 27 : Exemples de densités du bâti sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56) en utilisant la BD TOPO (2009) de l'IGN.

Enveloppe du bâti de Kermarquer	Surface de l'emprise au sol (m <sup>2</sup> )	Hauteur moyenne des constructions (m)	Volume (m <sup>3</sup> )	Surface de l'enveloppe (m <sup>2</sup> )	Densité du bâti
Buffer de - 25 m	21 536	6,08	130 938	53 866	2,43
Buffer de + 25 m	21 536	6,08	130 938	106 170	1,23

En ajoutant, la hauteur moyenne des constructions à la formule de calcul, on constate que les densités du bâti sont supérieures aux densités de bâtiments.

### **Calcul de la densité (significative) de bâtiment et du bâti d'un quartier du centre-ville de Lorient (56)**

Ces résultats ont été comparés avec la densité d'un quartier du centre ville de Lorient (56) qui dispose de toute évidence d'une densité significative. Des enveloppes du bâti ont été réalisées avec des surfaces quasiment similaires à celles réalisées sur La Trinité-sur-Mer (56), afin que les résultats puissent être comparés. La surface de l'enveloppe du bâti réalisée avec un *buffer* de 25 mètres sur la commune de la Trinité-sur-Mer (12,903 ha) a été utilisée comme référence pour choisir les constructions sur Lorient afin que les densités puissent être approximativement comparables<sup>523</sup>.

Tableau 28 : Exemples de densités de bâtiment dans le centre ville de Lorient (56) en utilisant le cadastre (DGI, 2010).

Enveloppe du bâti de Lorient	Surface de l'emprise au sol (m <sup>2</sup> ) <sup>524</sup>	Surface de l'enveloppe (m <sup>2</sup> )	Densité des bâtiments
Buffer de - 25 m	50 930	94 829	0,53
Buffer de + 25 m	50 930	129 944	0,39

On peut observer que les densités de bâtiments sont manifestement supérieures à celles qui ont été obtenues sur la zone d'activités de Kermarquer (tableau 28). En effet, au sein du secteur choisi dans le centre-ville de Lorient, les surfaces de l'emprise au sol sont plus grandes et le bâti est davantage réparti de manière uniforme dans les enveloppes (carte 44).

Afin de calculer les densités du bâti de ce quartier, et donc de prendre en compte le volume des bâtiments, le bâti<sup>525</sup> de la BD TOPO de l'IGN (2009) a également été utilisé. De la même manière, les densités du bâti sont bien supérieures à celles obtenues sur la zone d'activités

<sup>521</sup> Le calcul consiste à multiplier la surface de l'emprise au sol par la hauteur moyenne des constructions, puis en divisant le résultat obtenu par la surface de l'enveloppe du bâti.

<sup>522</sup> Dans les couches « bâti indifférencié », « bâti industriel » et « bâti remarquable ».

<sup>523</sup> Ici la surface de l'enveloppe obtenue est de 12,994 ha contre 12,903 ha pour la zone d'activité de Kermarquer).

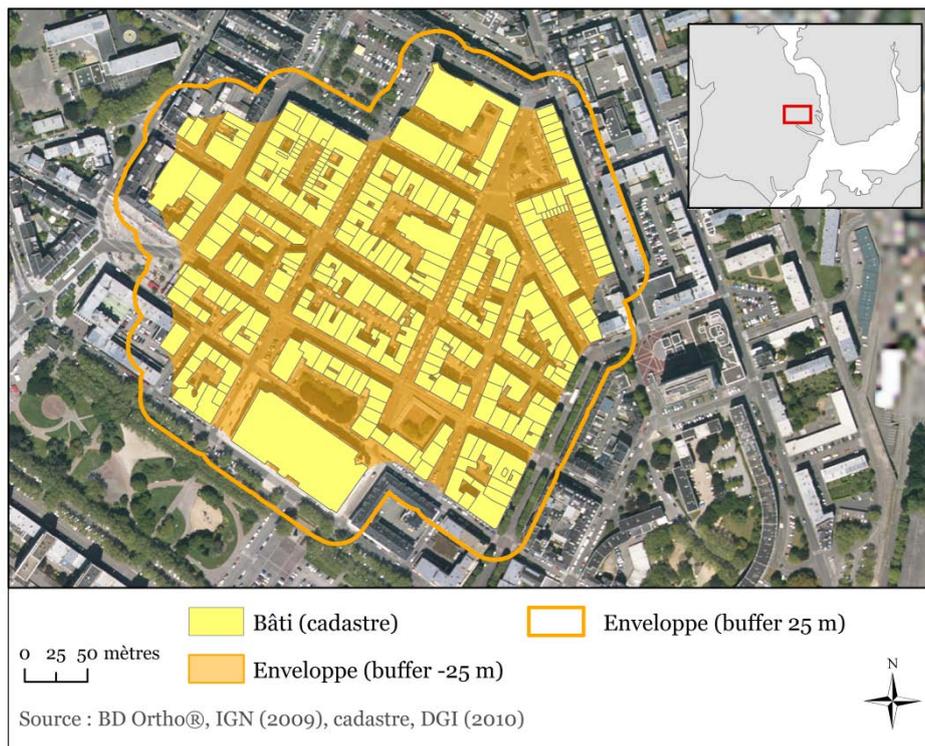
<sup>524</sup> Les calculs de la surface de l'emprise au sol ont été effectués à partir du bâti du cadastre (©DGFP – 2010).

<sup>525</sup> Le bâti indifférencié et le bâti remarquable de la BD TOPO (IGN, 2009) ont été utilisés, car ils sont présents sur la zone d'activité de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).

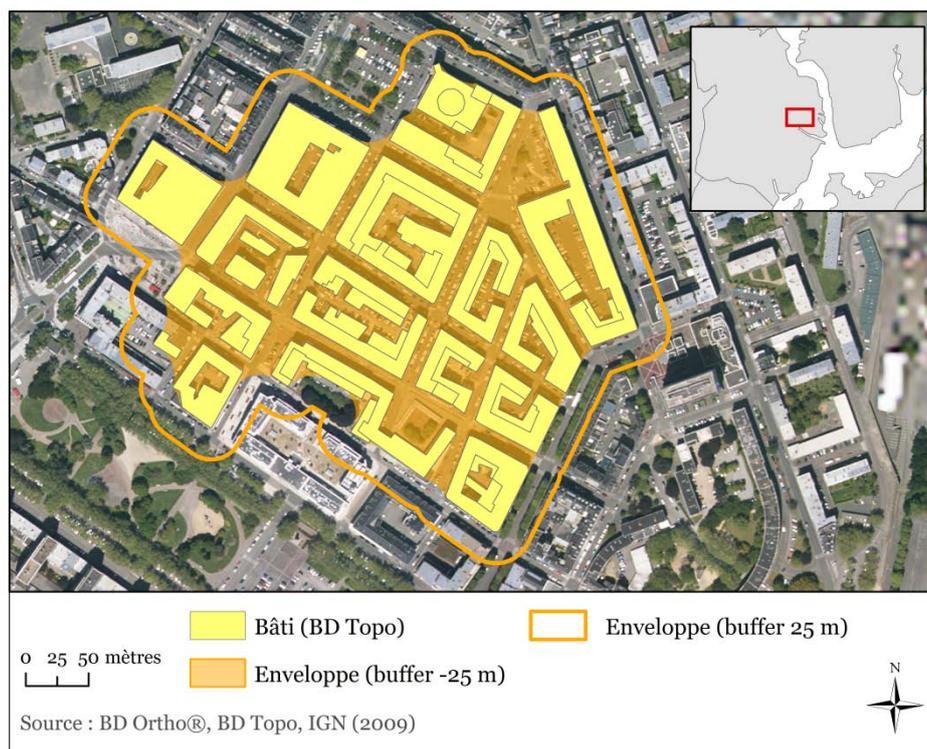
de Kermarquer. Les constructions ont une hauteur moyenne avoisinant les 13,5 mètres dans cette *agglomération*, au lieu de 6,08 pour la zone d'activités.

Tableau 29 : Exemples de densités du bâti dans le centre ville de Lorient (56) en utilisant la BD TOPO (2009) de l'IGN.

Enveloppe du bâti de Lorient	Surface de l'emprise au sol (m <sup>2</sup> )	Hauteur moyenne des constructions (m)	Surface de l'enveloppe (m <sup>2</sup> )	Densité du bâti
Buffer de - 25 m	50 143	13,5	85 988	7,87
Buffer de + 25 m	50 143	13,5	123 669	5,47



Carte 44 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir du cadastre (DGFP, 2010) dans le centre-ville de Lorient (56).



Carte 45 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir du cadastre (DGFP, 2010) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).

Ainsi, deux *espaces urbanisés* peuvent avoir une densité significative, sans que les densités obtenues soient forcément identiques. Il existe donc un grand choix de seuils. Les densités de bâtiment et du bâti de la zone d'activités de Kermarquer et du centre-ville de Lorient ont été calculées à partir d'enveloppes du bâti d'un rayon de 25 mètres. En utilisant un rayon de 10 mètres ou de 50 mètres, les résultats auront été différents, car les enveloppes obtenues n'auront pas les mêmes superficies et ne contiendront donc pas forcément le même nombre de constructions.

### ***Calcul de la densité (non significative) de bâtiment et résidentielle d'un espace bâti situé à Loperhet (29)***

Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> février 2013, la CAA de Nantes a considéré, lors d'un contentieux ayant eu lieu sur la commune de Loperhet (29), qu'un ensemble de constructions situé dans le secteur de Gorrequer-Traon-Élorn constitue une urbanisation diffuse, ne disposant pas par conséquent d'une densité significative<sup>526</sup> (fiche 44). Cet arrêt précise la surface de l'enveloppe du bâti considérée ainsi que le nombre de maisons d'habitations présentes à proximité. Ces données ont été utilisées pour calculer la densité résidentielle de cette zone urbanisée. Selon l'arrêt, 70 maisons d'habitation sont présentes sur une surface de 25 ha. La densité résidentielle est donc de 2,8 maisons à l'hectare dans ce secteur. Ce résultat a été obtenu en utilisant des photographies aériennes (BD Ortho de 2009, IGN) et des données sur le bâti (BD Parcellaire de 2011, IGN).

Une fois que la parcelle faisant l'objet de ce contentieux a été localisée, les constructions situées à proximité ont été sélectionnées visuellement à partir des photographies aériennes

<sup>526</sup> CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> fév. 2013, *Commune de Loperhet (29)*, req. n°11NT02182.

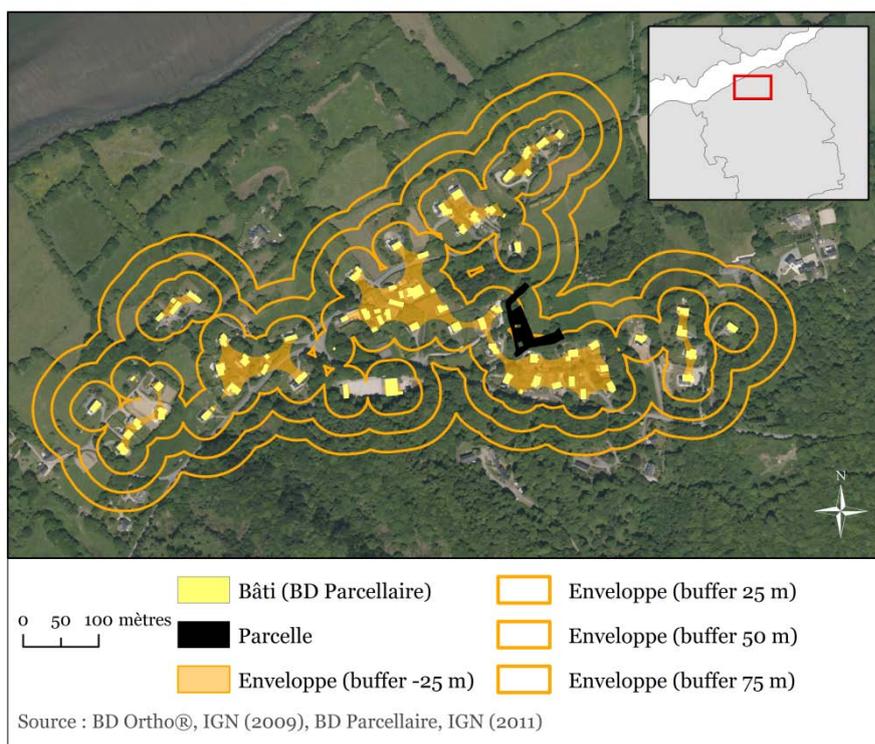
(également utiles pour identifier des ruptures d'urbanisation). Cette première sélection a permis de d'identifier 123 constructions. Par la suite, plusieurs *buffers* ont été réalisés autour de ce regroupement de constructions, afin de choisir un rayon qui permet d'obtenir des enveloppes en nombre réduit et d'inclure les constructions situées à proximité de la parcelle. Le rayon de 25 mètres a été retenu, car il permet d'obtenir une densité résidentielle sensiblement proche de celle obtenue avec les données de l'arrêt précité. Ce seuil a permis d'affiner le nombre de bâtiments. En effet, 83 constructions ont été dénombrées dans les enveloppes situées à proximité de la parcelle. Les constructions situées aux périphéries, séparées des groupements de constructions par des espaces verts n'ont pas été comptabilisées. Ensuite, il a été possible de distinguer différents types de constructions à l'aide des données de la BD Parcellaire (IGN, 2011). Les « constructions en dur » ont été conservées et les « constructions légères » n'ont pas été prises en compte. Cette base de données ne permet toutefois pas de distinguer les maisons d'habitation parmi les « constructions en dur ». Cette dernière étape a permis de conserver 73 constructions, ce qui est relativement proche du total recensé dans l'arrêt susmentionné.

Plus l'enveloppe est réduite, plus la densité résidentielle sera importante. Les enveloppes réalisées avec un rayon de – 25 mètres et de 25 mètres aboutissent à des résultats trop éloignés de ceux qui ont été obtenus par les données de l'arrêt. À l'inverse, lorsque l'on utilise un *buffer* de 50 mètres et de 75 mètres, on obtient une fourchette de seuils qui inclut le résultat obtenu avec les données de l'arrêt. Bien que ces deux enveloppes permettent de contenir un plus grand nombre de constructions en raison de la longueur de leur rayon, seules les 73 constructions retenues ont été utilisées pour effectuer les *buffers* de 50 et de 75 m et donc pour calculer la densité résidentielle. De même, les surfaces de l'emprise au sol de ces 73 constructions ont été conservées pour effectuer le calcul (tableau 30 et carte 46).

Tableau 30 : Exemples de densités de bâtiment et de densités résidentielles dans le secteur de Gorrequer-Traon-Élorn à Loperhet (29) en utilisant la BD Parcellaire (IGN, 2011).

<b>Enveloppe du bâti de Loperhet</b>	<b>Surface de l'emprise au sol (ha)</b>	<b>Surface de l'enveloppe (ha)</b>	<b>Densité de bâtiments</b>	<b>Nombre de constructions</b>	<b>Densité résidentielle</b>
<i>Buffer</i> de – 25 m	0,736	2,724	0,27	73	26,7
<i>Buffer</i> de + 25 m	0,736	13,474	0,05	73	5,41
<i>Buffer</i> de + 50 m	0,736	22,587	0,03	73	<b>3,2</b>
<i>Buffer</i> de + 75 m	0,736	30,362	0,02	73	<b>2,4</b>

Afin de comparer ces résultats avec les densités obtenues dans des secteurs disposant de densité significatives, la densité des bâtiments a également été calculée dans les quatre enveloppes. Dans tous les cas, les quatre densités de bâtiment du tableau 30 sont largement inférieures à celles qui ont été calculées sur La Trinité-sur-mer et sur Lorient. Par conséquent, ces résultats confirment que la densité de ce secteur, composé d'une urbanisation diffuse, est beaucoup moins élevée que dans ceux qui disposent d'une densité significative.



Carte 46 : Délémitation de quatre enveloppes du bâti (- 25, + 25, + 50 et +75 m) à partir de la BD Parcellaire (IGN, 2011) dans le secteur de Gorrequer-Traon-Élorn à Loperhet (29).

### 3. Des densités hybrides

Le calcul de densité peut également s'effectuer en calculant différentes densités sur un même espace. Cette méthode peut être utilisée pour inclure ou exclure des espaces bâtis (un regroupement de quelques constructions, de l'habitat isolé, etc.) situés à proximité d'espaces urbanisés tels qu'une agglomération, un village ou un hameau par exemple. Cette méthode se déroule en trois temps.

Dans un premier temps, des *buffers* fusionnés ont été réalisés avec un rayon de faible importance (de 15 ou de 25 mètres par exemple) autour d'un espace bâti. Ces enveloppes permettent ainsi de matérialiser les continuités entre les constructions. Chaque enveloppe a été ensuite « érodée » par une distance négative (de - 15 ou de - 25 mètres par exemple).

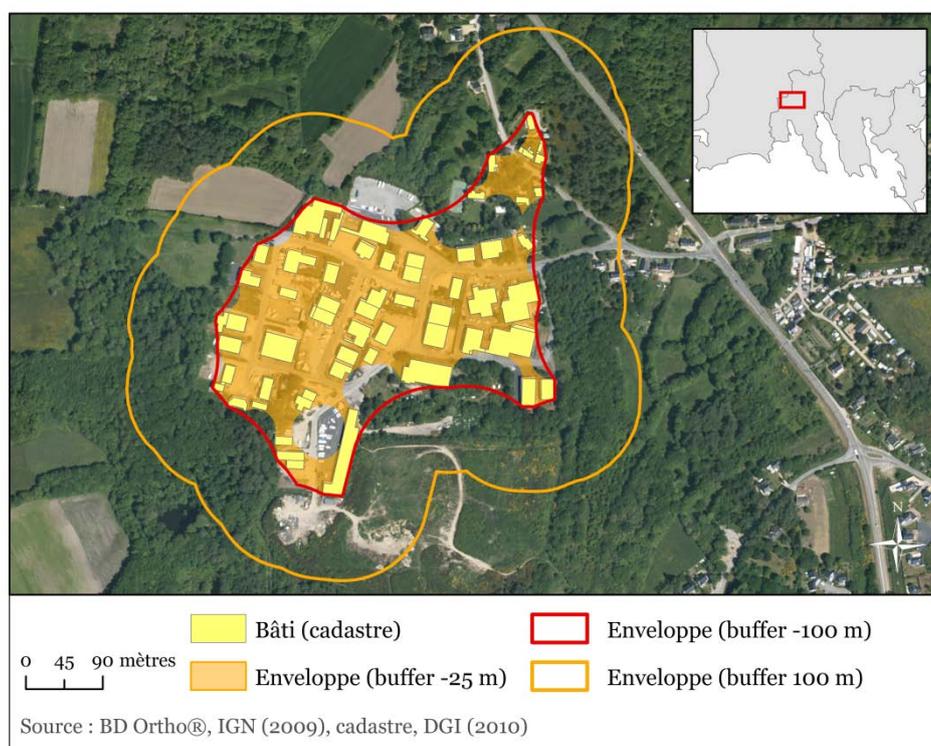
Puis, dans un second temps, à partir de ces enveloppes érodées, une distinction a été opérée entre les noyaux agglomérés qui « s'apparentent » à des *espaces urbanisés* (tels que les centres de *villages*, des hameaux supposés, etc.) et ceux qui « s'apparentent » à des espaces bâtis isolés (tels que le mitage). Pour effectuer cette distinction, cette méthode peut faire appel à des critères de densité, de proximité, mais également liés à la morphologie et aux fonctions urbaines, ainsi que ceux permettant de cloisonner les espaces (tels que les discontinuités). Les enveloppes contenant des espaces bâtis qui ne s'apparentent pas à des *espaces urbanisés*, peuvent être d'ores et déjà mises de côté dans cette seconde étape.

Dans un troisième temps, à partir de ces enveloppes sélectionnées, un *buffer* d'un rayon plus grand (de 100 mètres par exemple) a été réalisé autour de chacun de ces enveloppes, afin d'obtenir des enveloppes de différentes densités. Chacune de ces nouvelles enveloppes a été ensuite érodée dans le but de distinguer plus facilement les *espaces urbanisés* disposant de noyaux de plus fortes densités (*agglomération*, *village*, hameaux, etc.) du mitage, en utilisant des

critères complémentaires (comme le nombre de constructions par exemple). Un choix peut alors être opéré entre l'inclusion ou l'exclusion des espaces bâtis interstitiels ou situés à la périphérie des *espaces urbanisés* contenu dans les secondes enveloppes.

Cette méthode permet ainsi d'obtenir des densités hybrides, contenant à la fois des enveloppes de fortes densités (plus réduites) et des enveloppes de faibles densités (plus grandes). Des enveloppes concaves et convexes auraient également pu être utilisées pour mettre en évidence deux niveaux de densités.

Cette méthode a été appliquée de manière simplifiée sur la zone d'activité de Kermarquer. Sur la carte 47, le noyau aggloméré, délimité avec une enveloppe de - 25 mètres, est bien identifiable, car il contient un nombre important de constructions. Ce rayon permet de délimiter deux enveloppes distinctes (le noyau aggloméré et un espace bâti situé au nord-est). En utilisant un *buffer* négatif de - 100 mètres, l'espace bâti délimité au nord-est a été inclus dans une même enveloppe. Le choix des enveloppes conditionnent donc les densités.



Carte 47 : Délimitation de trois enveloppes du bâti (- 25, + 100 et - 100 m) à partir du cadastre (DGFIP, 2010) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).

L'utilisation de l'enveloppe délimitée avec un *buffer* de - 25 mètres permet d'obtenir une densité plus forte que celle qui a été délimitée avec un *buffer* de - 100 mètres, car sa superficie est plus réduite. Ces seuils peuvent être utilisés par les collectivités territoriales pour déterminer celui à partir duquel la densité est significative et permet de qualifier ou non un espace bâti d'*agglomération* ou de *village*. De même que pour les autres critères, le choix des seuils dépend inévitablement du projet de territoire. Plus le projet tend vers une préservation de l'environnement littoral, moins les seuils seront élevés (favorisant une forte densité), plus le projet

retenu se dirige vers un développement urbain, plus les seuils seront élevés (favorisant une faible densité).

Tableau 31 : Exemples de densités de bâtiment sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).

Enveloppe du bâti de Kermarquer	Surface de l'emprise au sol (ha)	Surface de l'enveloppe (ha)	Densité de bâtiments
Buffer de - 25 m	2,522	7,064	<b>0,35</b>
Buffer de + 25 m	2,626	12,903	0,20
Buffer de - 100 m	2,626	9,587	<b>0,27</b>
Buffer de + 100 m	2,626	27,578	0,09

Les résultats obtenus doivent toutefois être relativisés. La quantification de la densité significative n'est pas évidente, en raison de la multitude de seuils envisageables et de méthodes permettant de délimiter les enveloppes. Les résultats obtenus sont par ailleurs intimement liés aux configurations et aux spécificités de chaque territoire. De plus, ce critère ne peut à lui seul permettre de qualifier une *agglomération* ou un *village* par exemple. Comme il a été exposé précédemment, la prise en compte de critères complémentaires est nécessaire pour réaliser les opérations de qualification juridique.

Pour conclure, l'appréciation du critère de la densité, d'apparence relativement simple, s'avère être en réalité complexe. En effet, la densité est avant tout une valeur relative en raison de son mode de calcul (existence de plusieurs formules et utilisation de différents espaces de référence) et de l'interprétation des informations qu'elle renvoie. Ce critère peut produire des résultats très différents selon la formule prise en considération et selon les spécificités de chaque territoire. Les résultats obtenus doivent donc être interprétés avec précaution. La pertinence de ce critère est à relativiser, notamment lors d'une recherche de seuils pour définir une *agglomération* ou un *village*.

### **Conclusion du chapitre IV**

On peut dégager de ce chapitre cinq points importants :

1. La prise en compte de l'échelle est essentielle. L'utilisation d'une approche à deux échelles a le double avantage d'apprécier les notions à la fois finement à l'échelle parcellaire (au niveau communal) et sur de grands espaces (au niveau intercommunal, voire supra-communal) pour prendre en compte les projets de territoire.
2. La distance fait partie des critères les plus souvent utilisés pour interpréter plusieurs notions de la loi Littoral. Elle peut être utilisée selon deux approches : la distance entre les constructions et la distance à partir du trait de côte. En effet, d'une part, ce critère permet d'identifier si un projet se situe en continuité avec une *agglomération* et un *village* et d'apprécier si la distance entre les constructions est suffisante pour délimiter *une coupure d'urbanisation*, en fonction des seuils retenus. D'autre part, l'estimation de la distance s'avère nécessaire pour délimiter la *bande des 100 mètres* et est utile pour identifier un *espace proche du rivage*.

3. Les discontinuités (naturelles et artificielles) jouent aussi un rôle majeur dans la qualification juridique des notions relatives aux espaces bâtis (*l'agglomération*, le *village* et l'*espace urbanisé*), car elles permettent de cloisonner des espaces et peuvent marquer la limite entre un espace bâti et un espace non bâti.
4. Le nombre de constructions situées dans un espace bâti préalablement délimité va permettre d'affiner les qualifications juridiques des espaces.
5. Le calcul de la densité de construction, tout comme le critère précédent, peut être utile pour qualifier des espaces bâtis d'ores et déjà délimités.

Ces critères peuvent être appréciés et calculés et les seuils choisis à l'aide d'outils de traitements cartographiques. Ils peuvent être cartographiés et analysés en utilisant de multiples seuils. Ce chapitre débouche sur des propositions de « palettes » de seuils ayant vocation à être utilisées par les acteurs en fonction des spécificités locales et de leur(s) projet(s). Le choix de ces seuils va permettre de justifier la qualification des espaces et les conséquences juridiques qui en découlent.

# CHAPITRE V. Traduction spatiale de notions de la loi Littoral par des combinaisons de critères de géographie

---

## ***Introduction du chapitre V***

Le chapitre V propose deux méthodes expérimentales de cartographie destinées à qualifier des espaces bâtis (en *agglomération*, en *village*, etc.) et des *espaces proches du rivage* à partir d'une approche multicritère. L'utilisation successive de plusieurs critères va permettre de formuler d'abord des « présomptions » de qualification, puis de les confirmer ou de les infirmer en utilisant des critères supplémentaires. Étant donné qu'il existe un grand nombre de critères permettant d'apprécier les notions de la loi Littoral, plusieurs combinaisons de critères peuvent être envisagées. Cette combinaison de critères, parfois appelée la « méthode multifaisceaux »<sup>527</sup> ou la « méthode du faisceau d'indices » est régulièrement utilisée par le juge administratif pour qualifier un espace (METL, 1999 ; Bersani et *al.*, 2000, ; Bécet, 2002 ; Le Guen, 2004)<sup>528</sup>.

## **I. Essai d'une méthode de cartographie destinée à qualifier les espaces bâtis à partir d'une approche multicritère**

Une première méthode expérimentale de cartographie a été élaborée pour qualifier les espaces bâtis (en *agglomération*, en *village*, etc.) à partir d'une approche multicritère. Cette méthode a été co-construite avec David Brosset (maître de conférences en informatique à l'Ecole Navale (IRENav) de Lanvéoc-Poulmic). Sa collaboration a permis de mettre en œuvre une méthode basée sur des approches géographiques et une expertise juridique, puis de la tester au moyen d'outils cartographiques et informatiques.

Cette méthode (en partie précisée dans le chapitre IV sur les distances) permet d'utiliser plusieurs critères et de tester une multitude de seuils en fonction de l'objectif poursuivi. Cinq critères de définition ont été sélectionnés en raison de leur capacité à être paramétrables au moyen de seuils (la distance, le nombre de constructions et la densité) et de leur pertinence (les discontinuités et les fonctions urbaines). Cette méthode, qui a été en partie testée sur l'Île-de-Bréhat en raison de sa configuration spatiale (une île avec un espace urbanisé assez diffus), se scinde en huit étapes (figure 74).

---

<sup>527</sup> La méthode du faisceau d'indice consiste à rechercher une série d'indices permettant de répondre à une question. Plusieurs critères peuvent servir de faisceau d'indices.

<sup>528</sup> Généralement, le juge opère dans un premier temps une appréciation « photographique » de l'existant. Il constate par exemple la présence d'un espace urbanisé. Puis, dans un second temps, le juge effectue une appréciation démonstrative en utilisant des critères pour justifier ce premier constat et opérer une qualification juridique les espaces concernés (Prieur, 2001).

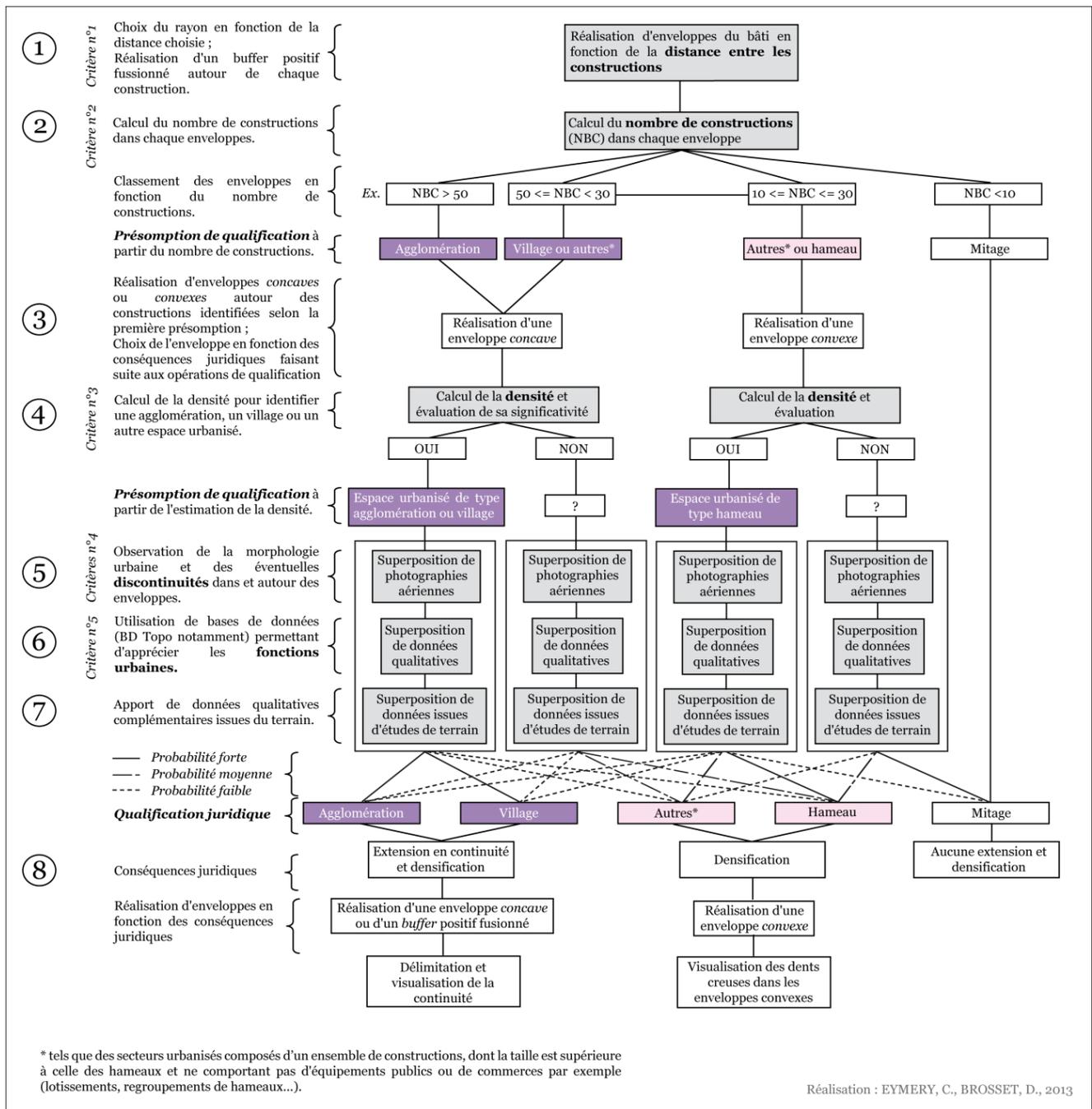


Figure 74 : Synthèse de la méthode expérimentale de cartographie permettant de qualifier les espaces bâtis d'une commune littorale à partir d'une approche multicritère.

## A. Combinaison de trois critères paramétrables : la distance, le nombre de constructions et la densité (étapes 1 à 4 de la figure 74)

### 1. Les critères de la distance et du nombre de constructions (étapes 1 à 3 de la figure 74)

#### 1.1. La distance, un critère de délimitation et le nombre de constructions, un critère de qualification

Dans un premier temps, les critères de la distance et du nombre de constructions ont été combinés afin de délimiter les enveloppes du bâti et de proposer une première qualification

juridique. Le critère de la distance va permettre de matérialiser ces enveloppes, et celui du nombre de constructions de qualifier ces espaces bâtis délimités.

**Étape 1 :** À l'aide d'un système d'information géographique (SIG) et de l'outil *buffer* d'ArcGis, des enveloppes ont été délimitées en fonction du rayon (en mètre) souhaité autour des constructions. La couche « bâti » du cadastre a été utilisée dans le cadre de cette méthode. Suite à cette opération, chaque construction va nécessairement se retrouver isolée ou regroupée avec d'autres constructions au sein d'une même enveloppe en fonction du seuil choisi. Les constructions regroupées au sein d'une même enveloppe seront nommées par la suite « cluster ».

La taille du *buffer* va conditionner à la fois le nombre d'enveloppe et le nombre de constructions situées à l'intérieur de celles-ci. En effet, plus la taille du *buffer* est importante, moins il y aura d'enveloppes du bâti et plus le nombre de constructions situées à l'intérieur de celles-ci sera élevé. Par exemple, en choisissant un *buffer* de 200 mètres de rayon, la quasi-totalité du bâti de Porspoder (29) est intégré dans une enveloppe unique.

Comme il a été évoqué précédemment, les seuils nécessitent d'être prédéfinis en fonction de l'objectif poursuivi, car ils vont nécessairement avoir impact sur les qualifications juridiques des espaces bâtis. Plus le projet de territoire se dirige vers une plus grande protection de l'environnement naturel, plus ce seuil sera réduit (10 mètres, 15 mètres, 20 mètres, etc.) pour fragmenter l'espace bâti. Dans cette hypothèse, il sera alors plus difficile de qualifier des espaces bâtis de *village* par exemple ou bien d'inclure des espaces bâtis dans l'*agglomération* de la commune. À l'inverse, plus le projet de territoire prévoit d'étendre les zones urbanisées existantes, plus ce seuil sera important (50 mètres, 100 mètres, 150 mètres, etc.) afin de délimiter de plus grands espaces bâtis (pouvant plus facilement être qualifiés d'*agglomération* par exemple).

**Étape 2 :** Au sein de chaque enveloppe, le nombre de constructions est calculé. Ce calcul va permettre de proposer une première « présomption » de qualification en fonction des seuils choisis. Les espaces bâtis peuvent être qualifiés : d'*agglomération*, de *village*, de hameau, ou bien être assimilé à du mitage. En fonction des spécificités des territoires, il peut arriver que des *espaces urbanisés* ne correspondent ni à du hameau, ni à du mitage, tels que les « secteurs urbanisés » (au sens du « référentiel Loi Littoral » de la DREAL de Bretagne). Ces *espaces urbanisés* pourraient faire l'objet d'une classification particulière en fonction des caractéristiques locales et du projet de territoire. À l'inverse du critère précédent, plus le projet de territoire souhaite protéger l'environnement naturel, plus les seuils seront élevés (par exemple, 70 constructions minimum pour un *village*, 40 constructions pour un hameau, etc.). Par contre, plus le projet de territoire envisage d'étendre les zones urbanisées existantes, plus ce seuil sera moins important (par exemple, 30 constructions minimum pour un *village*, 10 constructions pour un hameau, etc.).

**Étape 3 :** L'objectif de cette étape est de matérialiser des enveloppes concaves ou convexes autour de chaque cluster en fonction de leur nombre de constructions. À cette fin, un même identifiant a été donné à chaque construction située dans le même cluster. Puis, les clusters ont été classés en fonction de leur nombre de constructions. Enfin, des enveloppes concaves ou convexes ont été délimitées en fonction de ce classement autour des clusters (dont les constructions disposent du même identifiant). Pour réaliser cette troisième étape, un logiciel Java

a été utilisé afin de régler les différents paramètres. La SGBD PostgreSQL et PostGIS a permis d'effectuer les calculs des enveloppes paramétrées et QGIS de visualiser et d'exporter les données.

Comme il a été précisé dans le chapitre IV, le choix des enveloppes (concaves ou convexes) dépend de l'objectif poursuivi (délimiter une *agglomération*, un *village*, un hameau, etc.). Par exemple, les *agglomérations* et les *villages* peuvent être délimités par une enveloppe concave (et/ou convexe) et les hameaux par une enveloppe convexe. Les enveloppes concaves vont permettre de délimiter des espaces bâtis en « creusant » vers l'intérieur et en disposant parfois d'une forme arrondie vers l'extérieur, et les enveloppes convexes de délimiter des espaces bâtis de manière plus rectiligne.

En combinant ces trois étapes, trois configurations peuvent être envisagées en fonction des projets de territoire :

- Premièrement, si le projet envisage d'étendre de manière importante l'urbanisation d'une commune (ou d'un secteur d'une commune), des *buffers* de grandes tailles seront utilisés pour délimiter de vastes espaces bâtis. Les seuils spécifiant le nombre de constructions pour qualifier les espaces ne seront pas très élevés. Les enveloppes convexes seront privilégiées (pour délimiter de plus grands espaces).
- Deuxièmement, lorsque le projet envisage d'étendre de manière limitée l'urbanisation d'une commune (ou d'un secteur) ou de densifier en zone urbaine, des *buffers* de petites et/ou de moyennes tailles seront utilisés pour délimiter des espaces bâtis plus ou moins grands. Les seuils spécifiant le nombre de constructions pour qualifier les espaces seront variables. Dans cette configuration, l'enjeu est de trouver un juste milieu entre une enveloppe trop restreinte (impliquant des difficultés à étendre, même de manière limitée) et trop large (pouvant entraîner des extensions de l'urbanisation en illégalité avec la loi Littoral). Les enveloppes à la fois convexes et concaves seront utilisées.
- Troisièmement, si le projet envisage de stabiliser l'urbanisation d'une commune (ou d'un secteur) ou de protéger davantage l'environnement naturel, des *buffers* de petites tailles seront utilisés pour fragmenter les espaces bâtis. Les seuils spécifiant le nombre de constructions pour qualifier les espaces seront plutôt élevés. Les enveloppes concaves seront privilégiées pour délimiter des enveloppes arrondies et plus « creusées ».

Tableau 32 : Relations entre les critères de la distance et du nombre de constructions et le type d'enveloppes (concaves ou convexes) avec les projets de territoire.

Projet de territoire	Critère de la distance	Critère du nombre de constructions	Type d'enveloppes	Conséquences
<b>Extension importante de l'urbanisation</b>	<i>Buffers</i> de grandes tailles (par exemple : > 15 mètres)	Peu élevé (par exemple 30 constructions pour un <i>village</i> et 10 pour un hameau)	Délimitation d'enveloppes convexes	Délimitation de grands espaces bâtis
<b>Extension limitée de l'urbanisation/ densification urbaine</b>	<i>Buffers</i> de petites et/ou de moyennes tailles (seuils variables)	Variable (par exemple 50 constructions pour un <i>village</i> et 20 pour un hameau)	Délimitation d'enveloppes convexes et concaves	Délimitation d'espaces bâtis de surfaces variées
<b>Stabilisation de l'urbanisation/ protection de l'environnement naturel</b>	<i>Buffers</i> de petites tailles (par exemple : < 15 mètres)	Élevé (par exemple 70 constructions pour un <i>village</i> et 40 pour un hameau)	Délimitation d'enveloppes concaves	Délimitation de petits espaces bâtis (fragmentation)

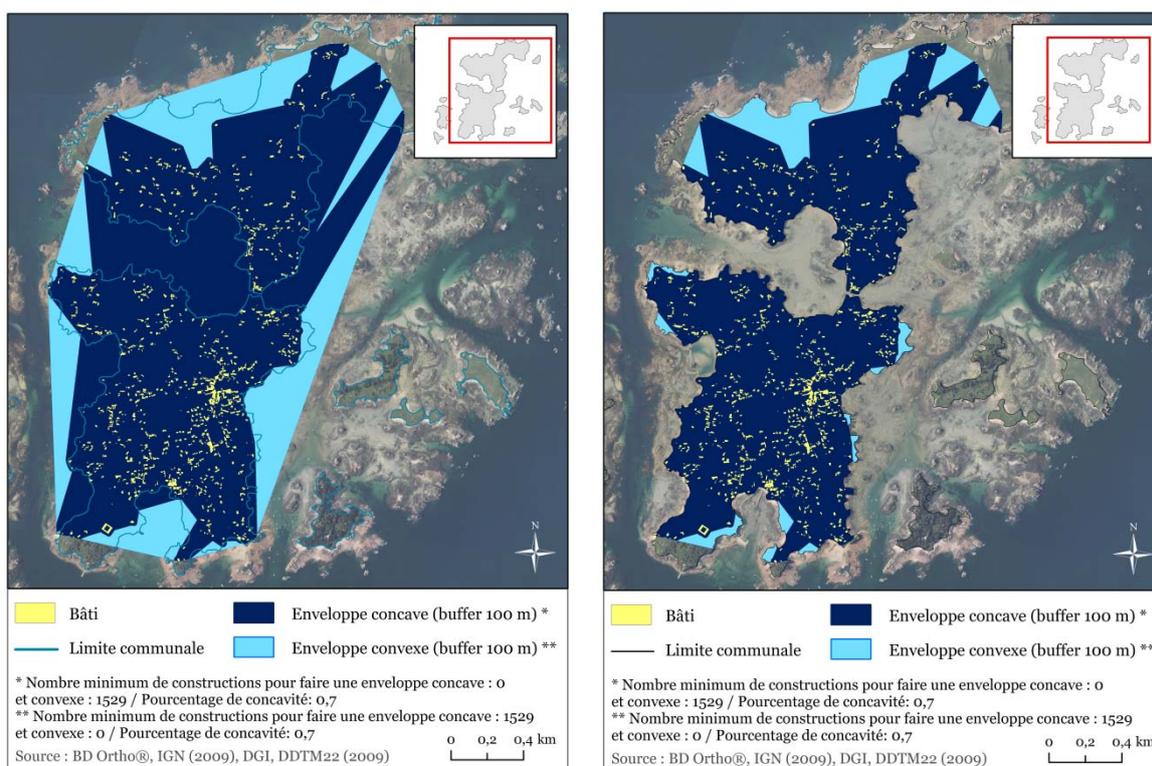
### 1.2. *Appréciation des traitements cartographiques des critères de la distance et du nombre de constructions*

Afin de pouvoir combiner les deux critères (la distance et le nombre de constructions) et tester différents seuils en même temps, un didacticiel, sous forme d'une interface interactive, a été créé par David Brosset (figure 75). Cette interface graphique, facile d'utilisation, a été développée en Java. Ce didacticiel est exécutable sur n'importe quel type de système d'exploitation et fournit une interaction de type « formulaire ». Il permet de créer des enveloppes autour des constructions à partir de la couche fournie en entrée (c'est-à-dire la couche du bâti). Il didacticiel permet de manipuler quatre paramètres :

- la taille du *buffer*, c'est-à-dire le rayon (en mètre) : ce paramètre permet de compartimenter des ensembles de constructions (réaliser des clusters).
- le nombre de bâtiments minimum pour faire une enveloppe concave et le nombre de bâtiments minimum pour faire une enveloppe convexe (ces deux paramètres permettent de choisir le type d'enveloppe à délimiter : concave ou convexe).
- le pourcentage de concavité : ce paramètre peut osciller entre 0 et 1.

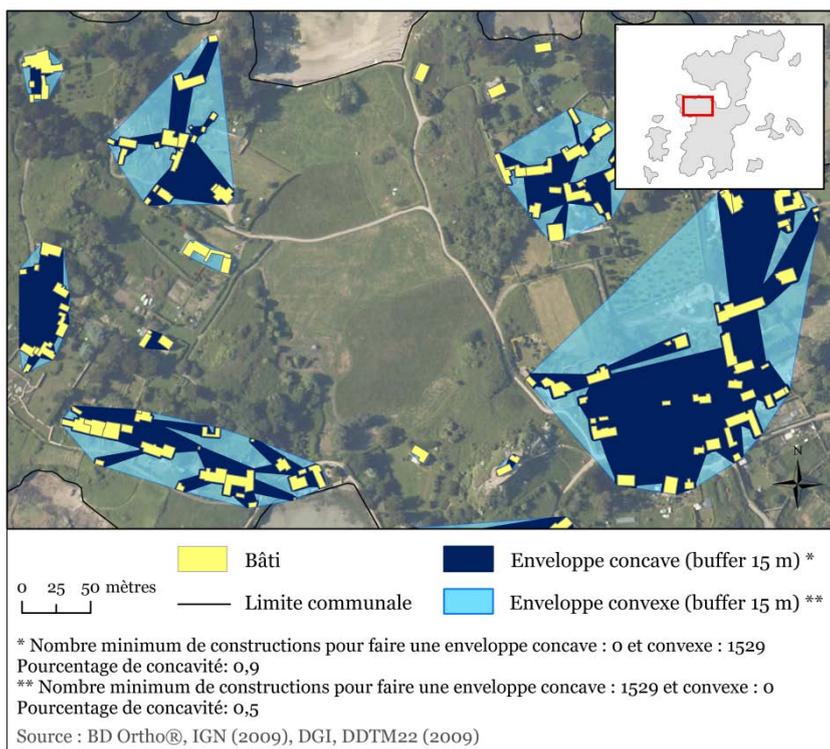
Figure 75 : Interface graphique issue de l'application Java.

Pour matérialiser des enveloppes concaves sur une commune, il convient de choisir un nombre minimum de constructions situées à l'intérieur de celles-ci peu élevé (par exemple 0 si l'on souhaite que tous les clusters soient délimités par des enveloppes concaves). Il en va de même pour les enveloppes convexes. Par exemple, sur l'Île-de-Bréhat, si l'on souhaite que le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe concave soit de 0 et que le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe convexe soit de 1 529 (sachant que la couche « bâti » du cadastre utilisée comporte 1°529 polygones), alors l'unique enveloppe aura une forme concave. À l'inverse, si le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe concave est de 1 529 et que le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe convexe est de 0, l'unique enveloppe aura une forme convexe. Pour que l'ensemble du territoire communal soit inclus dans la même enveloppe, un *buffer* de taille très grand a été utilisé (ici de 100 mètres) (cartes 48 et 49). La carte 49 a été réalisée en découpant les enveloppes selon le trait de côte.



Cartes 48 et 49 : Représentations cartographiques d'une enveloppe concave (en bleu foncé) et convexe (en bleu clair) sur l'ensemble du bâti de la commune de Porspoder (29).

La carte 50 présente le résultat obtenu en utilisant un *buffer* de 15 mètres avec les mêmes paramètres (et en variant le pourcentage de concavité).

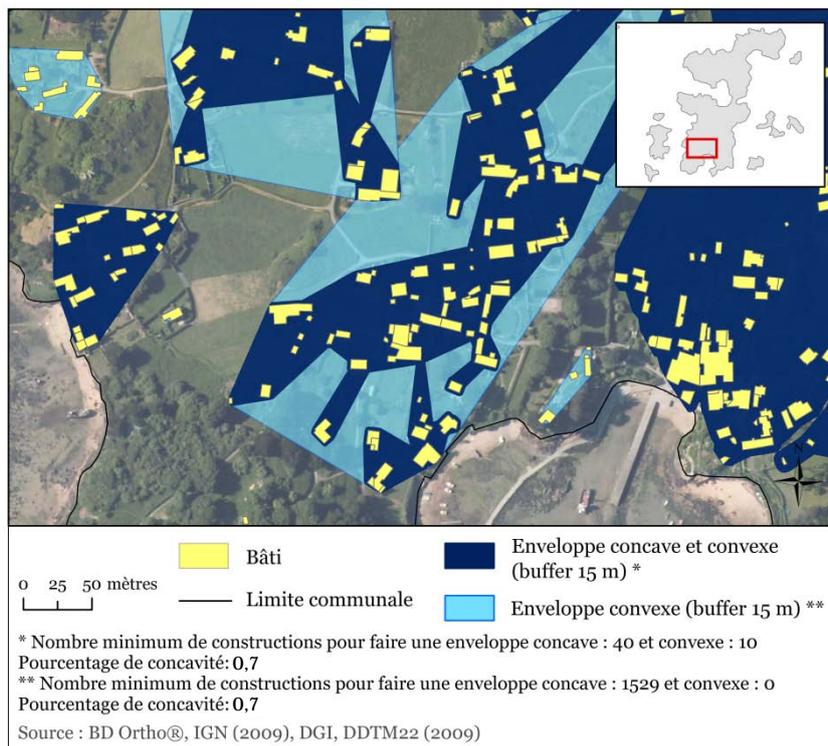


Carte 50 : Délimitation d'enveloppes concaves et convexes du bâti sur une partie de l'île de Bréhat (22) à partir d'un même *buffer* (15 mètres), d'un pourcentage de concavité de 0,7 et d'un nombre variable de constructions.

Il existe d'autres combinaisons possibles permettant de matérialiser un seul type d'enveloppe (concave ou convexe). Par exemple, si l'on souhaite que le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe concave soit de 1 et que le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe convexe soit de 2, alors les enveloppes auront toutes une forme convexe.

Le choix du nombre de constructions va donc conditionner à la fois le type d'enveloppe (concave et convexe) et leur nombre. En effet, plus le nombre de constructions minimum choisi pour faire une enveloppe concave est élevé, moins il y aura d'enveloppes concaves. À l'inverse, plus le nombre de constructions minimum choisi pour faire une enveloppe convexe est faible, plus il y aura d'enveloppes convexes. Il en va de même pour les enveloppes concaves. Ainsi, si l'on souhaite délimiter de petits groupes de constructions avec une enveloppe convexe et de grands groupes de constructions avec des enveloppes concaves, il conviendra de choisir par exemple un nombre de constructions minimum avoisinant les 50 pour réaliser une enveloppe concave et un nombre de constructions minimum avoisinant les 10 pour effectuer une enveloppe convexe. De cette manière, tous les clusters ayant au minimum 50 constructions seront délimités par une enveloppe concave et tous ceux ayant au minimum 10 constructions seront délimités par une enveloppe convexe. Les clusters ayant moins de 10 constructions ne seront pas délimités.

De nombreuses combinaisons peuvent être envisagées en fonction des seuils utilisés. Par exemple, sur la carte 51, les enveloppes bleu clair ont été réalisées avec un *buffer* de 15 mètres et un pourcentage de concavité de 0,5. Ces enveloppes ont une forme convexe, car le nombre minimum de constructions pour réaliser une enveloppe concave a été établi à 1 529 (le nombre total de constructions de la couche bâti de la commune) et pour une enveloppe convexe à 0. Les enveloppes bleu foncé ont été réalisées avec le même *buffer* et le même pourcentage de concavité. Toutefois, ces enveloppes ont une forme à la fois convexe et concave, car le nombre minimum de constructions pour réaliser une enveloppe concave a été établi à 40 et pour une enveloppe convexe à 10.



Carte 51 : Délimitation d'enveloppes concaves et convexes du bâti sur une partie de l'île de Bréhat (22) à partir d'un *buffer* identique (15 mètres), d'un pourcentage de concavité de 0,7 et d'un nombre variable de constructions.

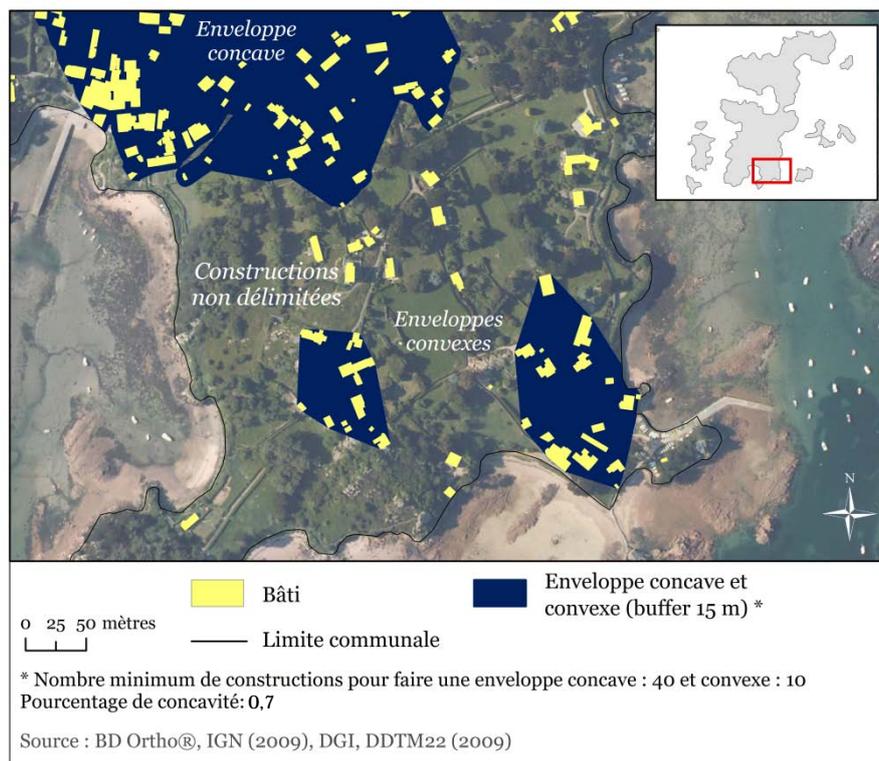
Les quatre paramètres utilisés (la taille du *buffer*, le nombre de constructions et le pourcentage de concavité) peuvent donc modifier à la fois la taille et la forme des enveloppes.

### 1.3. Première présomption de qualification juridique

L'utilisation combinée des critères de la distance et du nombre de constructions permet de proposer des premières qualifications juridiques des espaces bâtis (des présomptions). Dans le cadre de l'application de la loi Littoral, quatre catégories pourraient être dissociées : l'*agglomération*, le *village*, le hameau ou les autres espaces urbanisés (c'est-à-dire les espaces bâtis ne s'apparentant pas à un hameau ou à du mitage, tels que les « secteurs urbanisés ») et le mitage.

Par exemple, la carte 52, trois catégories ont été choisies : l'*agglomération* (ou le *village*), le hameau et le mitage. Cette carte a été réalisée en considérant qu'une *agglomération* (ou un

*village*) compte au minimum une quarantaine de constructions et qu'un hameau dispose d'au moins 10 constructions. Un *buffer* de 15 mètres a été choisi. Le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe concave a donc été établi à 40 avec un pourcentage de concavité à 0,7 et le nombre minimum de constructions pour faire une enveloppe convexe a été établi à 10. De cette manière, les enveloppes contenant au minimum 40 constructions (pouvant s'apparenter à une *agglomération* ou un *village*) sont de forme concave. Les enveloppes contenant entre 10 et 40 constructions (pouvant s'apparenter à un hameau) ont été délimitées par des enveloppes convexes. Et les enveloppes contenant moins de 10 constructions (pouvant s'apparenter à du mitage) ne sont pas délimitées.



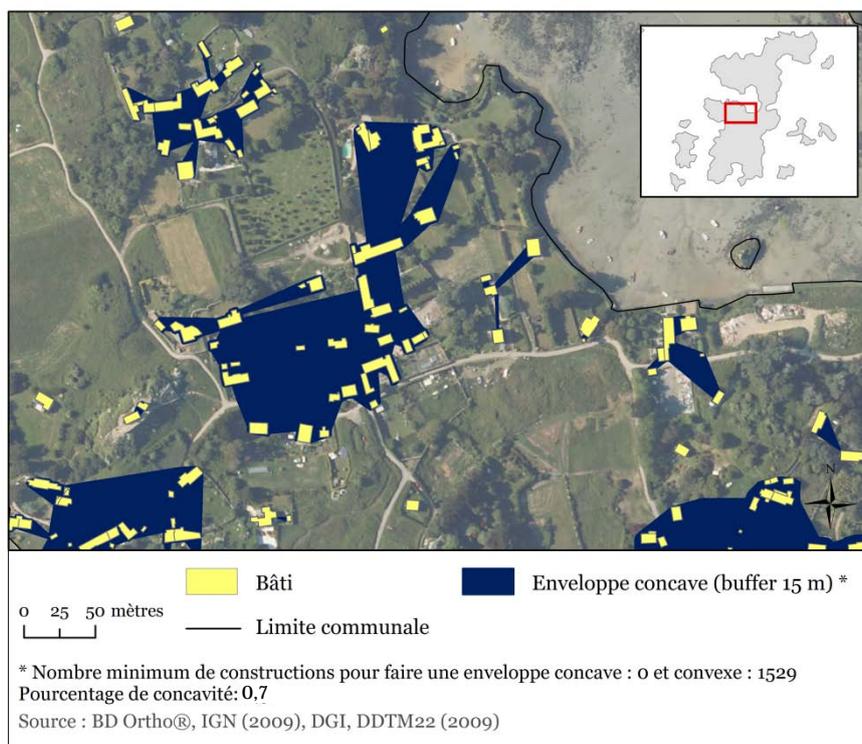
Carte 52 : Délimitation d'espaces bâtis sur l'île de Bréhat (22) au moyen d'enveloppes concaves et convexes en utilisant des seuils issus de sources juridiques.

Le résultat obtenu semble se rapprocher de l'esprit de la loi Littoral. En effet, l'enveloppe de forme concave (au nord), contenant plus de 40 constructions, pourraient correspondre à une *agglomération* ou à un *village* (sous réserve que d'autres critères puissent le confirmer). Les deux enveloppes de forme convexe (au sud), contenant entre 10 et 40 constructions pourraient s'apparenter à des hameaux (avec la même réserve). Au centre, des constructions n'ont pas été incluses dans des enveloppes en raison de leur faible nombre, de leur agencement et de leur éloignement des autres regroupements de constructions. Elles pourraient ainsi correspondre à du mitage.

#### 1.4. Les limites du traitement cartographique

Deux principales limites ont été constatées lors des traitements cartographiques relatifs aux enveloppes concaves et convexes : la forme parfois aléatoire des enveloppes concaves et la superposition des enveloppes.

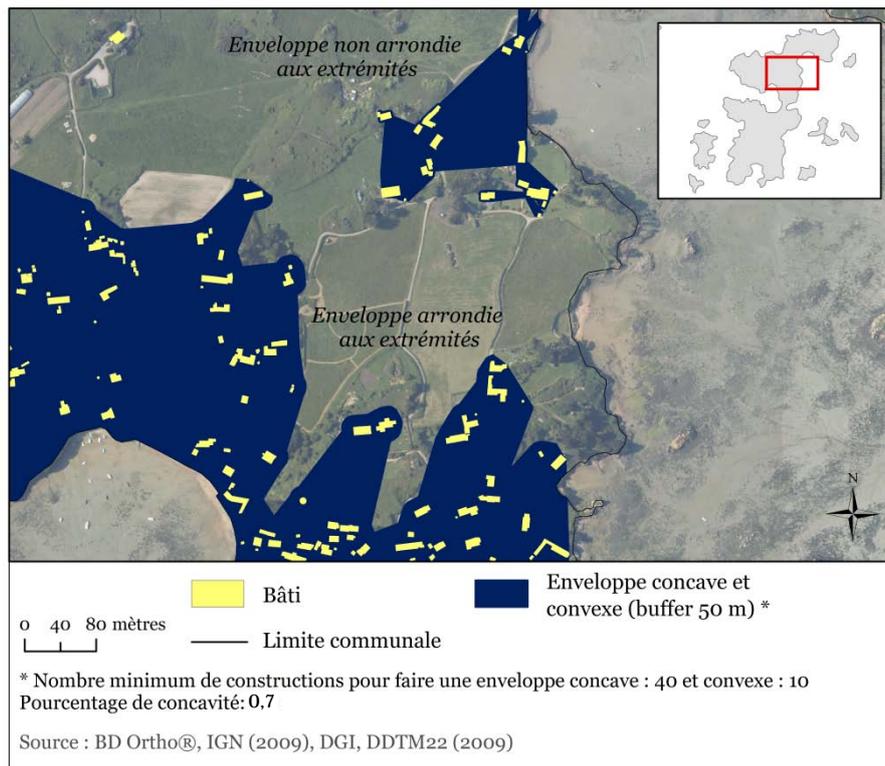
En premier lieu, la forme des enveloppes concaves présente parfois des artéfacts visibles sur les cartes. Ces anomalies semblent dues au choix des sommets des constructions par le logiciel. Par exemple, les enveloppes concaves vont avoir par endroit des formes pointues (vers l'extérieur ou vers l'intérieur de l'enveloppe) alors qu'aucune construction n'est présente pas à cet endroit (carte 53). De même, il peut arriver qu'un étroit « corridor » reliant un ensemble de constructions à un autre apparaisse, ce qui donne aux enveloppes des formes relativement complexes. Par exemple, sur la carte 54, il ne semble pas très pertinent que l'enveloppe centrale soit autant creusée vers l'intérieur à deux endroits, au lieu de rejoindre un des sommets de la construction la plus proche.



Carte 53 : Exemples d'artéfacts sur des enveloppes concaves (Île-de-Bréhat, 22).

Suite à plusieurs essais, il a été constaté que le creusement des enveloppes concaves semble aléatoire. Sur une même enveloppe, certaines parties vont être très creusées, contrairement à d'autres. Ces constats s'observent plus régulièrement sur de petits groupements de constructions délimités avec des *buffers* de petites tailles (15 mètres, 20 mètres, etc.).

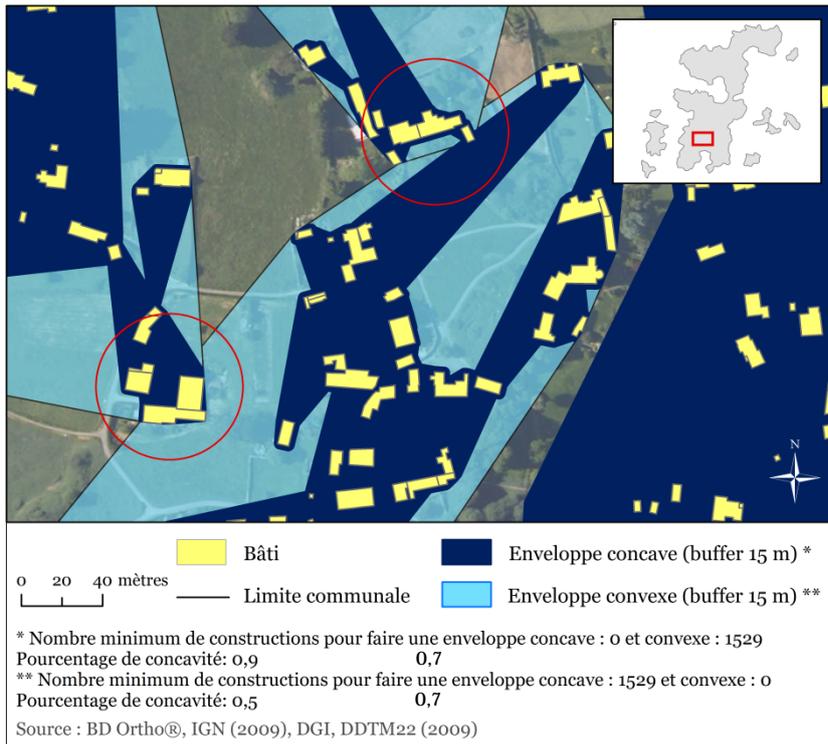
De même, la linéarité et l'arrondissement des enveloppes concaves paraissent variables. Par exemple, sur la carte 54, les enveloppes concaves situées au sud-ouest sont de forme arrondie, tandis que celles situées au nord sont plus linéaires. Ces arrondis sont surtout visibles quand les *buffers* sont de grandes tailles (50 mètres, 100 mètres, etc.).



Carte 54 : Exemple d'enveloppes concaves de forme arrondie et plus linéaire (Île-de-Bréhat, 22).

À l'inverse, les enveloppes convexes produites ne semblent pas contenir d'anomalies particulières, ou tout au moins ne sont pas très prononcées. Ces enveloppes ont toutes une forme convexe. Le logiciel prend en compte les constructions situées aux extrémités de l'espace bâti pour délimiter l'enveloppe convexe.

En second lieu, on peut également constater que les enveloppes concaves et convexes se superposent entre elles à certains endroits (carte 55). Cette superposition nécessite d'être corrigée, car les enveloppes ne devraient pas se superposer étant donné que chaque enveloppe est délimitée à partir des clusters identifiés lors de l'étape 2.



Carte 55 : Exemples de superpositions d'enveloppes (Île-de-Bréhat, 22).

Afin de remédier à ces artéfacts sur les enveloppes concaves, trois pistes ont été envisagées :

- modifier l'indice de forme souhaitée (le pourcentage de concavité) ;
- tester plusieurs *buffers* (en privilégiant des tailles importantes) ;
- changer le nombre de constructions minimum pour réaliser les enveloppes concaves ;
- modifier l'algorithme réalisé pour délimiter les enveloppes concaves et convexes.

Cette méthode est expérimentale et nécessite d'être améliorée par des recherches complémentaires pour affiner les résultats cartographiques obtenus. Un article en co-rédaction avec David Brosset et Iwan Le Berre (maître de conférences à l'Université de Bretagne Occidentale, LETG-Brest Géomer) est envisagé afin d'apporter davantage de précisions à ce sujet.

## 2. Le critère de la densité (étapes 4 de la figure 74)

### **Calcul de la densité**

**Étape 4 :** La densité de construction est calculée dans chaque enveloppe concave et convexe. Différentes formules de calcul peuvent être utilisées : [surface du bâti / surface de l'enveloppe] ou bien [nombre de constructions / surface de l'enveloppe].

Le calcul de la densité nécessite de prendre en compte les quatre paramètres précédemment utilisés car ses résultats en dépendent : la taille du *buffer* (plus le *buffer* a un rayon important, moins la densité est élevée), le classement des enveloppes selon le nombre de constructions (plus le nombre de constructions est important, plus la densité est élevée) et le degré de concavité (le degré de concavité fait varier la surface de l'enveloppe, et donc la densité).

Sur la commune de l'Île-de-Bréhat, la densité de construction a été calculée dans chaque enveloppe (concave et convexe). La formule de calcul qui a été choisie est : [surface du bâti / surface de l'enveloppe]. Pour calculer cette densité, les paramètres suivants ont été choisis :

- la taille du *buffer* : 15 mètres ;
- le nombre de bâtiments minimum pour faire une enveloppe concave : 40 ;
- le nombre de bâtiments minimum pour faire une enveloppe convexe : 10 ;
- le pourcentage de concavité : 0,7.

En utilisant cette formule et ces paramètres, plusieurs densités ont été obtenues dans les enveloppes, allant de 0,07 à 0,28 sur ce territoire communal.

### ***Finalité de l'utilisation du critère de la densité : confirmer ou infirmer les premières présomptions de qualifications juridiques***

Le calcul de la densité de construction va permettre d'infirmer ou de confirmer les premières qualifications juridiques proposées avec le critère du nombre de constructions. Dans l'hypothèse où ce critère les infirmerait, de nouvelles qualifications juridiques pourraient alors être proposées.

Pour effectuer ces opérations de qualification, des seuils peuvent être prédéfinis par notion en fonction des projets de territoire. Par exemple, si l'on utilise la formule permettant de calculer la densité à partir d'un nombre de constructions [nombre de constructions / surface de l'enveloppe du bâti], l'*agglomération* et le *village* peuvent disposer d'une densité importante (avoisinant les 12 par exemple, si l'on a 120 constructions sur 10 hectares). Les hameaux et les autres secteurs urbanisés peuvent avoir quant à eux une densité inférieure (de l'ordre de 4, si l'on a 20 constructions sur 5 hectares). Le mitage aura une densité encore plus réduite.

Dans le cas des *agglomérations* et des *villages*, le juge administratif apprécie régulièrement si la densité est « significative ». Cette « significativité » pourrait être appréciée de différentes manières. Trois pistes sont proposées (à l'aide des travaux de recherche effectués dans le chapitre IV) :

- La première repose sur l'utilisation d'un indice de référence. Il peut s'agir par exemple de la densité de construction de la commune, ou bien de la moyenne des densités de construction des enveloppes du bâti du territoire concerné<sup>529</sup>. Les enveloppes qui disposent d'une densité supérieure à cet indice pourraient avoir une densité « significative ».

Des traitements cartographiques ont été réalisés sur les deux principales îles de la commune de l'île de Bréhat à partir de la formule de calcul suivante : [surface du bâti / surface de l'enveloppe]. La densité de construction de ces deux îles est de 0,03 par hectare. La densité de construction moyenne des enveloppes réalisées avec les paramètres précités<sup>530</sup> a été évaluée à 0,13<sup>531</sup>. La densité de l'enveloppe concave qui contient l'*agglomération*<sup>532</sup> de l'île dispose d'une densité de construction de 0,11.

<sup>529</sup> Cette moyenne a été calculée en divisant la somme des surfaces du bâti avec la somme des surfaces des enveloppes.

<sup>530</sup> La taille du *buffer* : 15 mètres ; le nombre de bâtiments minimum pour faire une enveloppe concave : 40 ; le nombre de bâtiments minimum pour faire une enveloppe convexe : 10 et le pourcentage de concavité : 0,7.

<sup>531</sup> Ce calcul a été réalisé en divisant la somme des surfaces bâties avec la somme des surfaces des enveloppes du bâti des deux principales îles.

Cette piste est perfectible, car elle dépend beaucoup des résultats cartographiques obtenus. Dans cet exemple, la densité de construction de l'agglomération est inférieure à la moyenne des densités de construction des enveloppes du bâti. Sur l'île de Bréhat, l'enveloppe du bâti de l'agglomération contient un vaste espace non bâti à l'ouest. Si cette enveloppe avait eu une surface plus réduite (en utilisant d'autres paramètres), en se rapprochant davantage des constructions, la densité aurait été plus élevée, et donc certainement supérieure à cette moyenne.

- La seconde piste consiste à calculer deux densités de construction à partir d'un même espace bâti en délimitant deux enveloppes : l'une avec un *buffer* d'une taille réduite (15 mètres par exemple) et l'autre avec un *buffer* plus grand (50 mètres par exemple). Théoriquement, la première enveloppe devrait avoir une densité plus importante, donc plus significative que la seconde. Ces résultats ont été confirmés sur l'Île-de-Bréhat. En effet, en utilisant un *buffer* de 15 mètres, la densité de construction de l'enveloppe contenant l'agglomération de l'île de Bréhat a été calculée à 0,14 et en utilisant un *buffer* de 50 mètres, elle a été calculée à 0,04. La première enveloppe dispose donc d'une densité supérieure à la seconde, mais également à la moyenne des densités de construction des enveloppes du bâti (0,13) et à la densité de construction des deux principales îles de la commune (0,03). Ce seuil (15 mètres) permet ainsi d'obtenir des résultats cohérents avec les objectifs souhaités.

Bien que cette seconde piste permette d'identifier des noyaux urbains et des espaces périphériques, elle ne simplifie toutefois pas la délimitation de l'*agglomération* ou du *village* étant donné que la deuxième enveloppe aura une densité moins significative que la première.

- La dernière piste, plus juridique, consiste à comparer les densités de construction obtenues sur un territoire avec des densités qualifiées de « significatives » par le juge administratif à partir d'exemples de jurisprudence en utilisant les mêmes paramètres et la même formule de calcul. Plusieurs exemples ont été présentés dans le chapitre IV (V, E). Cette piste ne semble pas aisée à réaliser et pertinente en raison de la grande diversité des configurations spatiales des espaces bâtis (agencement des constructions, topographie, etc.). en effet, des exemples de densités « significatives », calculées à partir de plusieurs jurisprudences, ne seront pas nécessairement « significatives » sur un autre espace bâti et plus généralement sur un autre territoire.

Au final, pour évaluer la densité « significative » d'un espace bâti (dans l'optique de le qualifier ou non d'*agglomération* ou de *village*), il semble pertinent d'utiliser des indices de référence et de faire varier les paramètres en fonction de l'objectif souhaité. Plus l'enveloppe aura un *buffer* peu élevé (15 mètres), plus la densité de construction sera importante.

---

<sup>532</sup> Elle contient notamment : la mairie, les commerces, les services publics, etc.

## **B. Utilisation de critères non paramétrables : les discontinuités et les fonctions urbaines** (étapes 5 à 7 de la figure 74)

### 1. Les critères de la discontinuité et de la fonction urbaine

**Étapes 5 à 7 :** Une fois que les enveloppes concaves et/ou convexes ont été délimitées et que les premières présomptions de qualification ont été confirmées ou infirmées par le calcul de la densité, des critères plus qualitatifs vont être pris en compte afin d'affiner ces qualifications juridiques. Deux principaux critères vont être utilisés : les discontinuités et les fonctions urbaines. Des supports photographiques (BD Ortho, Orthophotographie littorale, etc.), des bases de données (BD TOPO, BD Alti, etc.) et les études de terrain vont permettre d'apprécier plus concrètement les espaces bâtis. Les données géographiques récoltées ou produites sont importées ou saisies dans le SIG utilisé pour réaliser les enveloppes du bâti. Ces données vont être superposées aux délimitations des espaces bâtis.

En premier lieu, les discontinuités vont permettre de compartimenter les espaces bâtis d'ores et déjà délimités. Plusieurs méthodes et supports permettent de les reconnaître : la visualisation de photographies aériennes, l'utilisation de bases de données (par exemple la BD TOPO de l'IGN permet de visualiser le réseau routier, le réseau ferroviaire, le réseau hydrographique, la végétation arborée, etc.) et les études de terrain (analyse du paysage et de la configuration des lieux). Les discontinuités sont plus ou moins évidentes à déterminer en fonction des territoires. Par exemple, sur l'Île-de-Bréhat, les discontinuités ne sont pas aisées à identifier en raison de la configuration des lieux : la présence d'un mitage important et le développement de l'urbanisation le long des axes routiers.

En second lieu, les fonctions urbaines ont également été prises en compte car elles permettent de déterminer si un espace est urbain ou pas. Les fonctions courantes sont aisément repérables sur le terrain (présence de commerce, de services publics, de lieux de culte, etc.) et identifiables dans des bases de données. Les fonctions vont être importées ou saisies dans le SIG utilisé afin de les localiser au sein ou à proximité des enveloppes du bâti. Par exemple, la BD TOPO dispose d'un grand nombre de données permettant d'apprécier ce critère (par exemple : les bâtiments industriels ; les points d'activité ou d'intérêt administratif, culturel, commercial, religieux, sportifs ; etc.).

### 2. Finalité de l'utilisation des critères des discontinuités et des fonctions urbaines : confirmer ou infirmer les deuxièmes présomptions de qualifications juridiques

Lorsque des discontinuités (naturelles ou artificielles) sont présentes à proximité des enveloppes du bâti, la délimitation des enveloppes peut être réajustée. Par conséquent, il peut arriver que les qualifications juridiques soient modifiées. De même, lorsque des espaces bâtis disposent ou non de fonctions urbaines, leurs qualifications juridiques peuvent être confirmées ou infirmées. Généralement les espaces bâtis disposant de fonctions urbaines propres à la ville seront majoritairement qualifiés d'*agglomération* ou de *village*.

**C. Les qualifications juridiques des notions de la loi Littoral** (étape 8 de la figure 74)

**Étape 8 :** Cette dernière étape consiste à réaliser des opérations de qualifications juridiques « finales » en tenant en compte non seulement l'ensemble des critères appréciés et de leurs résultats (et donc des présomptions de qualification), mais également des projets de territoire et de l'esprit de la loi Littoral (tableau 33).

Tableau 33 : Exemple de seuils et d'interprétations permettant de qualifier des espaces bâtis à partir de cinq critères de définition.

	<b>Agglomération</b>	<b>Village</b>	<b>Hameau</b>	<b>Autre espace urbanisé</b>	<b>Mitage</b>
<b>Distance</b> (enveloppe du bâti)	Rayon de 15 mètres (continuité)	Rayon de 15 mètres (continuité)	Variable	Variable	Variable
<b>Nombre de construction</b>	Supérieur à 50	Supérieur à 30	Entre 30 et 15	Entre 30 et 15	Inférieur à 15
<b>Densité</b>	Variable (dépend de la formule de calcul) Généralement forte	Variable (dépend de la formule de calcul) Généralement forte	Variable (dépend de la formule de calcul) Généralement moyenne	Variable (dépend de la formule de calcul) Généralement moyenne	Variable (dépend de la formule de calcul) Généralement faible
<b>Discontinuité</b>	Appréciation visuelle	Appréciation visuelle	Appréciation visuelle	Appréciation visuelle	Appréciation visuelle
<b>Fonction urbaine</b>	Oui	Oui	Oui	Non	Non

Une fois les espaces qualifiés, deux types d'enveloppes pourraient être réalisés en fonction des qualifications choisies et de leurs conséquences juridiques. En effet, autour des *agglomérations* et des *villages*, des enveloppes concaves ou des enveloppes réalisées avec un *buffer* (positif) peuvent être réalisées pour délimiter précisément le contour de cet espace bâti et identifier les constructions ou les projets de construction situés en continuité. Autour des hameaux, des enveloppes convexes peuvent être matérialisées pour faciliter l'identification des « dents creuses ».

## **II. Essai d'une méthode de cartographie destinée à qualifier les espaces proches du rivage à partir d'une approche multicritère**

La notion d'*espaces proches du rivage* est une notion propre à la loi Littoral dont son interprétation est régulièrement guidée par la prise en compte de trois critères de géographie : la topographie, l'occupation du sol (la présence d'espaces bâtis, d'espaces naturels, etc.) et la distance (cf. Chapitre III). Dans le cadre de l'application de la loi Littoral, ces trois critères (réunis ou pris individuellement) permettent d'apprécier l'existence d'une covisibilité avec le rivage, ou plus généralement avec la mer. Ce quatrième critère (la covisibilité) est souvent utilisé par le juge administratif pour qualifier ou non un espace de « proche » du rivage.

Une méthode expérimentale basée sur une approche multicritère a été mise en place afin de définir cette notion aux contours souvent imprécis. Des traitements cartographiques ont été effectués afin d'apprécier les critères de la distance, de l'occupation du sol et de la covisibilité. La topographie et la covisibilité étant étroitement liés, ces deux critères ont été associés pour faire l'objet de représentations cartographiques. Ces traitements ont été réalisés sur la commune de Guissény (29) en raison de ses spécificités géographiques et notamment topographiques. En effet, cette commune, d'une superficie de 25,2 km<sup>2</sup>, se compose de côtes essentiellement basses et d'une ligne de crête relativement marquée en arrière du rivage. Chaque critère a été apprécié séparément dans un premier temps, puis de manière combinée dans un second temps.

### **A. Utilisation des critères de la distance, de l'occupation du sol et de la covisibilité**

#### **1. Le critère de la distance**<sup>533</sup>

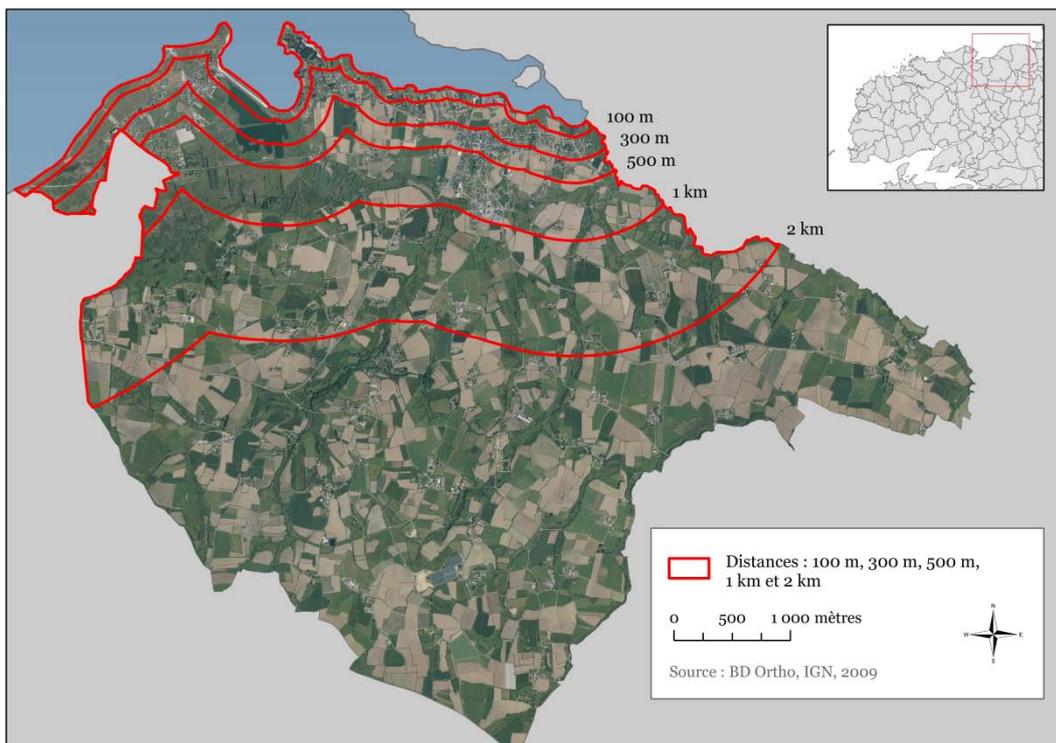
De prime abord, le critère de la distance semble le plus déterminant pour savoir si un espace est « proche » du rivage (cf. Chapitre IV). En effet, mathématiquement, plus la distance entre un point *a* et un point *b* est courte, plus ces points sont proches. Dans le cadre de l'application de la loi Littoral, ce critère, pris individuellement, ne permet pas toujours d'apprécier si un espace est « proche » du rivage.

Dans un SIG, des *buffers* ont été réalisés à partir du trait de côte du SHOM<sup>534</sup>, afin de délimiter sur la partie terrestre de la commune de Guissény différentes distances depuis le rivage de la mer (100 mètres, 200 mètres, 300 mètres, 500 mètres, 1 kilomètre et 2 kilomètres) (carte 56).

---

<sup>533</sup> Cette partie de la méthode est présentée en détail dans le chapitre IV à propos du critère de la distance.

<sup>534</sup> Le trait de côte du SHOM a été utilisé comme ligne de référence pour réaliser ce traitement cartographique.



Carte 56 : Délimitation de différentes distances à partir du trait de côte (Histolitt) (Guissény, 29).

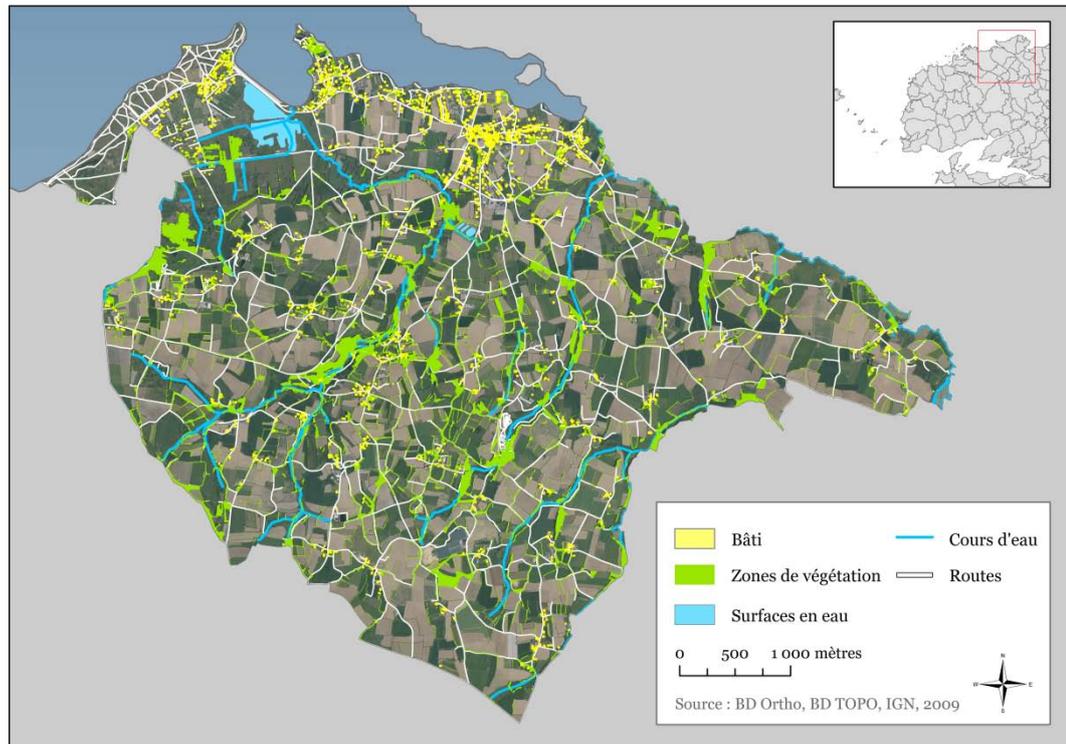
La carte 56 permet uniquement de visualiser différentes distances depuis le trait de côte et non d'établir avec certitude où se situent *les espaces proches du rivage*. En effet, l'appréciation de ce critère nécessite que des seuils soient préalablement établis. À partir de quelle distance se situe-t-on à proximité du rivage de la mer ? Généralement, la jurisprudence administrative s'accorde à dire qu'un espace situé à moins de 100 mètres de la limite haute du rivage se situe dans un *espace proche du rivage*. Par contre, concernant les espaces situés au-delà de ce seuil, leur qualification peut s'avérer plus complexe. L'analyse de critères complémentaires va permettre d'affiner l'interprétation de la notion d'*espace proche du rivage*.

## 2. Le critère de l'occupation du sol

Le critère de l'occupation du sol est un critère relativement important, car il permet de prendre en compte l'esprit de la loi Littoral. En effet, selon cette loi, dans les *espaces urbanisés*, l'*espace proche du rivage* se situera à proximité du rivage de la mer (à 100 mètres ou à 200 mètres par exemple) pour permettre à ces zones urbaines de pouvoir s'étendre vers l'arrière. À l'inverse, dans les espaces naturels ou agricoles, l'*espace proche du rivage* sera plus éloigné du trait de côte (à 500 mètres, à 600 mètres par exemple) afin de les protéger davantage en n'autorisant que des extensions limitées (MTETM et MEDD (2006)).

Ce critère peut s'apprécier au moyen de bases de données (BD TOPO, IPLI, CORINE Land Cover, etc.) selon l'échelle souhaitée, de supports photographiques (par photo-interprétation) et d'études de terrain (observation de l'occupation du sol). Les études de terrain vont également permettre d'apprécier la covisibilité en considérant la hauteur de la végétation dans les espaces naturels ou agricoles et celle des constructions dans les espaces bâtis. Les données géographiques récoltées ou produites peuvent être importées ou saisies dans un SIG pour visualiser l'occupation du sol et le mettre en relation avec le critère de la distance.

La carte 57 présente des exemples de données issues de la BD TOPO (IGN) pouvant aider à apprécier l'occupation du sol d'une commune littorale. Le bâti (indifférencié, industriel, etc.) permet de localiser les espaces bâtis. Les zones de végétation et les surfaces en eau permettent d'identifier les espaces naturels. Les routes et les cours d'eau ont été également importés dans le SIG afin de visualiser d'éventuelles discontinuités pouvant parfois aider à délimiter les *espaces proches du rivage* (ruptures physiques).



Carte 57 : Occupation du sol à partir de la BD TOPO (Guissény, 29).

La carte 57 permet ainsi de localiser les principaux espaces urbanisés de la commune de Guissény (majoritairement au nord, nord-est) et les espaces naturels (à proximité de la zone humide au nord-ouest et sous forme de corridor, le long des cours d'eau).

Les cartes 56 et 57 permettent de proposer une première présomption de délimitation. La limite des *espaces proches du rivage* semblerait être relativement éloignée du rivage au nord-ouest de la commune (entre 300 et 500 mètres) et sensiblement proche du rivage au nord-est (entre 0 et 300 mètres).

### 3. Le critère de la covisibilité

Comme il a été évoqué dans le chapitre III, une covisibilité implique une situation de réciprocité visuelle. En effet, en théorie, si à un endroit donné, on voit la mer depuis la terre, cet endroit est également visible de la mer. Partant de ce constat, des traitements cartographiques ont été réalisés afin de matérialiser sur des cartes les zones disposant d'une vue (théorique) sur la mer. Ces travaux ont été menés en collaboration avec Samuel Robert, chargé de recherche au CNRS (UMR 7300 ESPACE), dans le but d'appliquer en partie la méthode développée dans sa thèse de géographie. Cette méthode, exposée avec précision dans sa thèse (Robert, 2009, chapitre

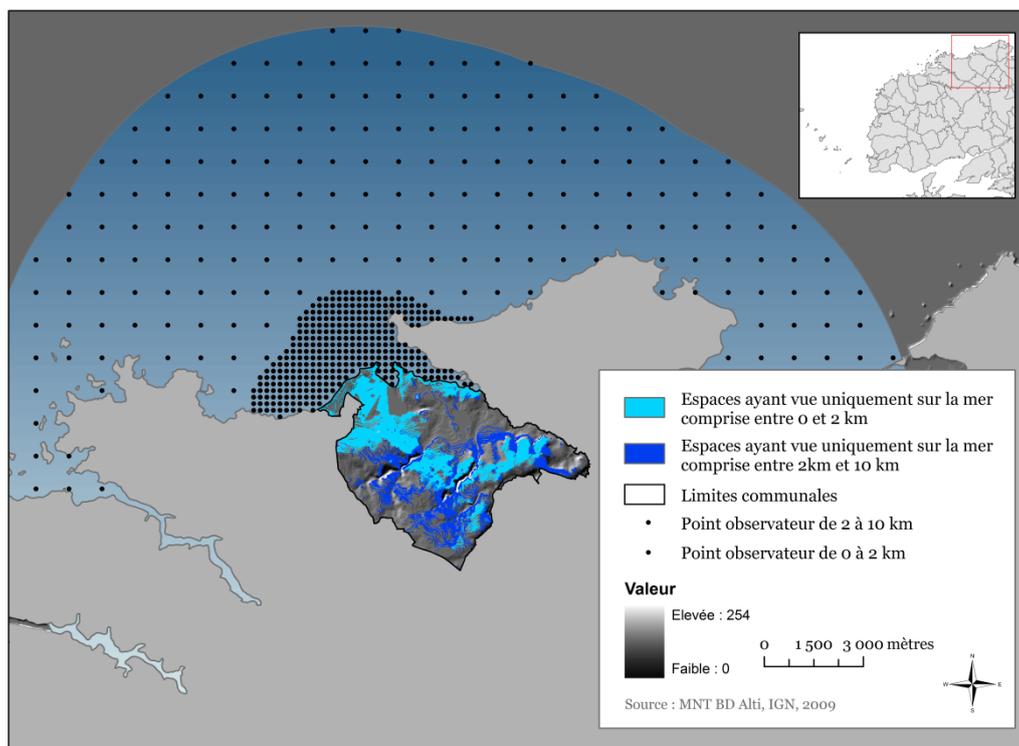
8, pp. 191-232)<sup>535</sup> a été appliquée sur la commune de Guissény (29). Ces travaux ont permis de représenter cartographiquement les espaces soumis à la vue sur mer à partir du modèle numérique de terrain (MNT) de la BD Alti (IGN).

### **Les cartes de visibilité**

Le critère de la covisibilité dépend de la distance, de la topographie et de l'occupation du sol. En effet, théoriquement, plus on est éloigné du rivage, moins il est visible. De même, le relief ne permet pas toujours à un observateur de voir à la fois la mer « proche » et la mer « lointaine ». Et l'occupation du sol peut parfois obstruer la vue sur mer.

Dans un SIG (à l'aide des modules Spatial Analyst et 3D Analyst d'ArcView et en utilisant un MNT de la BD Alti de l'IGN), des lancers de rayons ont été réalisés à partir de points situés en mer (à des distances prédéfinies). Cette opération permet d'apprécier « la soumission à la vue ». La carte obtenue permet de localiser « *tout l'espace visible à partir d'une localisation déterminée en mer* », c'est-à-dire « *la délimitation des espaces (terrestres et marins) soumis à la vue sur un point observateur situé en mer* » (Robert, 2009, p. 194). Plus le nombre de points est important, plus la délimitation des espaces à terre qui offrent la vue sur mer sera pertinente.

La carte 58 a été réalisée à l'aide de la méthode développée dans la thèse de Samuel Robert. Elle permet de visualiser l'ensemble des points situés en mer qui ont permis de faire des lancers de rayons (entre 0 et 2 km et entre 2 et 10 km) et de distinguer les espaces ayant vue uniquement sur la mer comprise entre 0 et 2 km (en bleu clair) et entre 2 et 10 km (en bleu foncé). Cette carte met en évidence que la mer « proche » et la mer « lointaine » ne sont pas systématiquement vues au même endroit à terre.



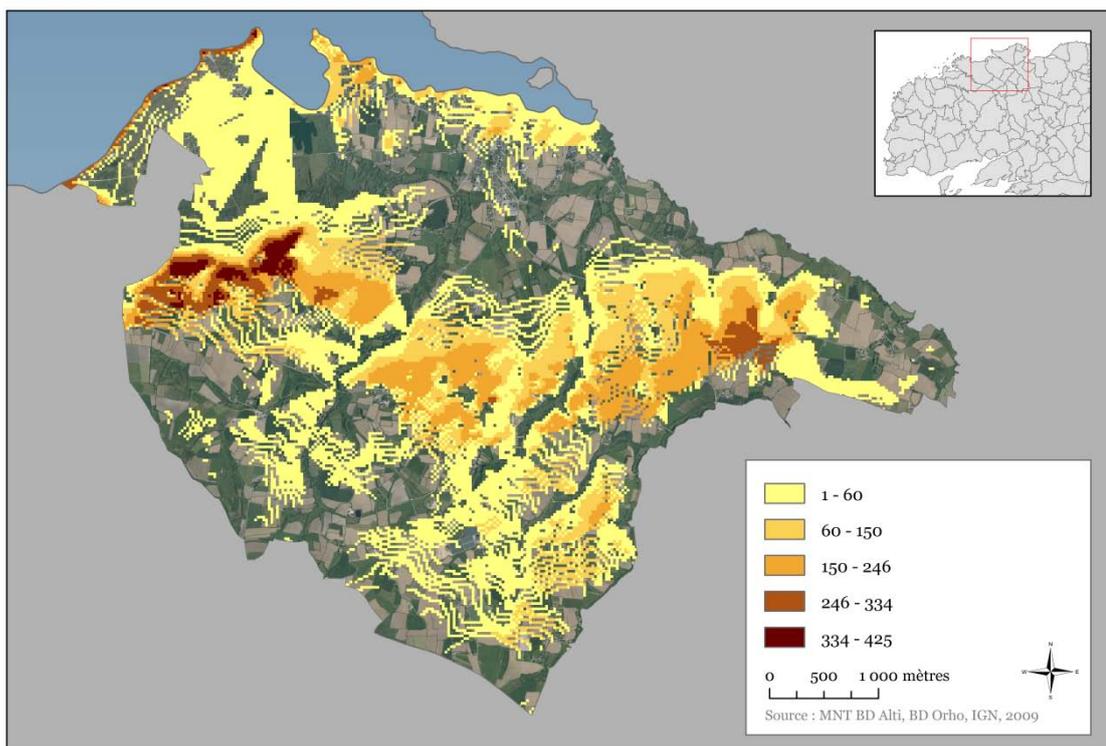
Carte 58 : Vue sur la mer « proche » et « lointaine » sur la commune de Guissény (réalisée d'après Robert, 2009).

<sup>535</sup> La thèse de Samuel Robert est disponible sur internet à l'adresse suivante : [http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/22/79/PDF/These\\_SRRobert.pdf](http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/22/79/PDF/These_SRRobert.pdf).

Sur la carte 58, on peut constater que sur cette commune, théoriquement, plus l'observateur s'approchera du rivage de la mer, plus il pourra voir la mer proche. À l'inverse, sur la ligne de crête de cette commune (située au nord-ouest), il verra davantage la mer lointaine en raison d'une meilleure perspective.

Dans le cadre de l'application de la loi Littoral, cette distinction (entre mer proche et mer lointaine) ne semble pas prise en compte. La majorité des arrêts prennent tout simplement en compte « la vue sur mer ». Par exemple, dans les arrêts présentés respectivement aux fiches 18 et 19, le juge a considéré que des espaces très éloignés du rivage (au-delà d'1 kilomètre) disposant d'une perspective sur la mer (lointaine) <sup>536</sup> et en partie visible de celle-ci <sup>537</sup>, sont situés dans des *espaces proches du rivage*. De même, le juge a estimé dans un autre arrêt, qu'un espace ayant la vue sur mer situé à proximité du rivage (environ 350 mètres) se situe dans un *espace proche du rivage*.

En calculant la visibilité cumulée des points situés en mer, il est possible de faire ressortir les sites terrestres les mieux exposés et les plus soumis à la vue sur mer (Robert, 2009, p.194). La carte 59 en est une illustration. Plus l'indice est élevé et plus la probabilité de voir la mer de la terre augmente.



Carte 59 : Carte de visibilité de la terre vers la mer en fonction de la localisation des semis de points (Guissény, 29) (réalisée d'après Robert, 2009).

<sup>536</sup> CAA de Nantes, 27 mars 2007, Association pour la protection de l'environnement des communes du littoral Bigouden, req. n°06NT00460.

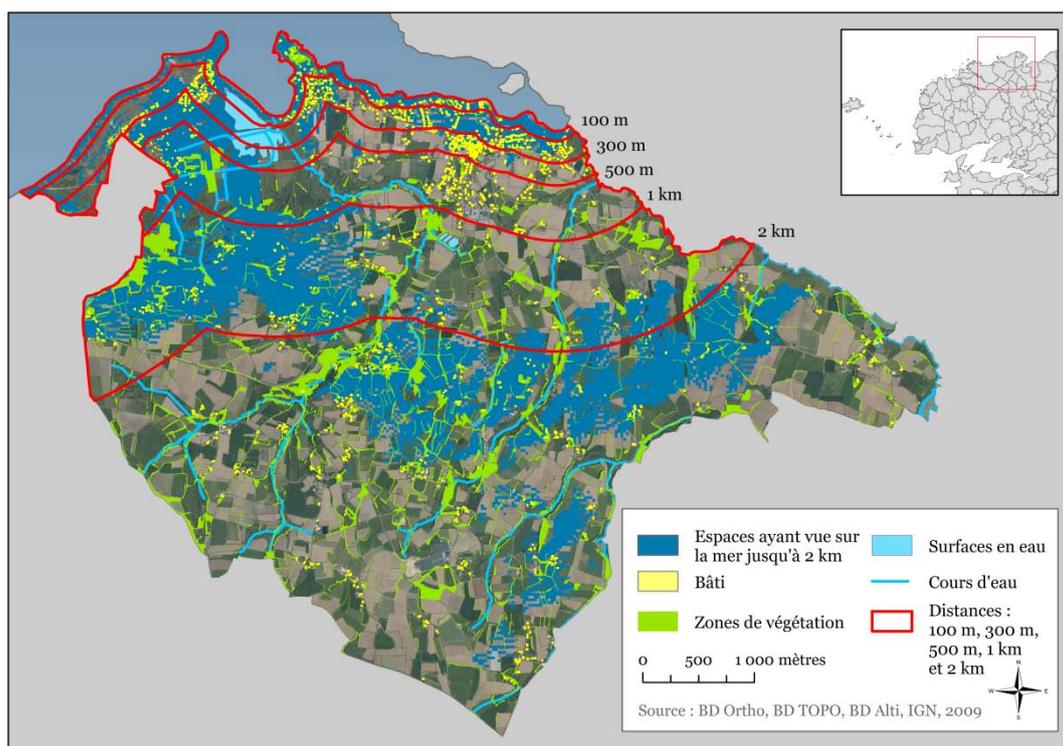
<sup>537</sup> CAA de Nantes, 25 mars 2008, Commune de Plozévet (29), req. n°07NT01725.

Dans le cadre de l'application de la loi Littoral, il semblerait que plus la vue est importante (panoramique), plus l'espace pourra être inclus dans un *espace proche du rivage* (le juge parle de « grandes perspectives »). Par conséquent, sur la carte n°59, les zones avec un indice plus important pourraient être davantage incluses dans un *espace proche du rivage*. Ces zones (en marron) se situent au niveau de la ligne de crête de cette commune.

Il ne semble toutefois pas évident de délimiter les *espaces proches du rivage* en prenant uniquement en compte le seul critère de la covisibilité. Plusieurs variables peuvent être ajustées selon l'objectif poursuivi, telles que le choix des semis de points (leur distance depuis le trait de côte, leur localisation autour des communes voisines, etc.) et la prise en compte de la marée (mer plus ou moins visible). Ces cartes de covisibilité pourraient également être affinées en prenant en compte d'autres paramètres, tels que la hauteur du bâti ou bien celle de la végétation.

## B. Délimitation cartographique des *espaces proches du rivage* à partir de la covisibilité, de l'occupation du sol et de la distance

Les critères permettant d'apprécier les *espaces proches du rivage* nécessitent donc d'être combinés. En utilisant les trois critères présélectionnés (distance, occupation du sol et covisibilité), une carte de synthèse a été réalisée (carte 60).



Carte 60 : Carte de synthèse permettant d'apprécier les *espaces proches du rivage* (Guissény, 29).

Cette carte de synthèse permet de confirmer la première présomption de délimitation. En effet, les zones les plus soumises à la vue sur mer (carte 60) se situent à l'arrière de la zone majoritairement naturelle de la commune (au nord-est). Les *espaces proches du rivage* pourront par exemple être délimités au niveau de cette ligne de crête (vers 1 kilomètre). De même, les zones essentiellement urbanisées situées au nord-est de la commune disposent également d'une vue sur

mer mais à proximité du rivage, ce qui peut conduire à délimiter les *espaces proches du rivage* à proximité de celui-ci (entre 0 et 200 mètres).

Pour conclure, plusieurs scénarios peuvent être envisagés en fonction des critères de définition utilisés pour apprécier les *espaces proches du rivage* (tableau 34).

Tableau 34 : Exemples de scénarios permettant d'apprécier les *espaces proches du rivage* en fonction de la distance, de la covisibilité, la topographie et l'occupation du sol.

	<b>Scénario 1</b>	<b>Scénario 2</b>	<b>Scénario 3</b>	<b>Scénario 4</b>
<b>Distance</b>	élevée	faible	élevé	faible
<b>Covisibilité</b>	élevée	faible	faible	élevée
<b>Observations générales</b>	La topographie peut permettre de voir la mer sur de grandes distances (présence d'une ligne de crête)	La topographie et l'occupation du sol peuvent réduire le champ de vision vers la mer, même à une courte distance de celle-ci	Abstraction faite de la topographie et de l'occupation du sol, en théorie, plus on est loin de la mer, moins elle est visible	Abstraction faite de la topographie et de l'occupation du sol, en théorie, plus on est proche de la mer, plus elle est visible
<b>Présomption de qualification</b>	Présomption moyenne que le point observateur se situe dans un <i>espace proche du rivage</i>	Forte présomption que le point observateur se situe dans un <i>espace proche du rivage</i>	Faible présomption que le point observateur se situe dans un <i>espace proche du rivage</i>	Très forte présomption que le point observateur se situe dans un <i>espace proche du rivage</i>

## ***Conclusion du chapitre V***

Les deux méthodes expérimentales de cartographie proposées permettent de qualifier des espaces bâtis et des *espaces proches du rivage* au moyen de critères de spatialisation.

Pour qualifier les espaces bâtis d'une commune, le choix a été fait d'utiliser trois critères quantifiables (la distance, le nombre de constructions et la densité), et deux critères non quantifiables (les fonctions urbaines et les discontinuités). Chaque critère a ici un rôle bien déterminé. En effet, celui de la distance permet de délimiter des enveloppes du bâti en fonction du rayon choisi. Le calcul du nombre de constructions situés dans celles-ci permet de proposer des premières présomptions de qualification. Le critère de la densité est utilisé pour confirmer ou infirmer ces premières présomptions, notamment concernant les *agglomérations* et les *villages* (en évaluant si les densités sont « significatives » par exemple). Le critère des discontinuités permet de cloisonner les espaces et de distinguer d'éventuelles compartiments afin d'affiner ces présomptions. Enfin, le critère des fonctions urbaines permet de déterminer si un espace est urbain et donc de distinguer les *agglomérations*, les *villages* et éventuellement les hameaux des espaces mités. Ces critères sont donc étroitement liés et peuvent guider l'interprétation des notions relatives aux espaces bâtis.

Pour qualifier les *espaces proches du rivage*, deux critères quantifiables ont été utilisés (la distance et la topographie) et un critère non quantifiable (l'occupation du sol). En prenant en compte l'esprit de la loi Littoral, il a été constaté, d'une part, que ces trois critères nécessitent d'être appréciés ensemble (de manière cumulative) et, d'autre part, qu'ils sont étroitement liés pour interpréter cette notion. En effet, la distance, la topographie et l'occupation du sol peuvent influencer la covisibilité. Chaque critère permet d'apporter une présomption de qualification. La représentation cartographique de l'ensemble de ces critères permet d'estimer la covisibilité qui est un critère de qualification des *espaces proches du rivage* à l'aide d'une expertise à la fois géographique et juridique.

## ***Conclusion de la partie II***

La traduction spatiale permet d'aider à interpréter certaines notions de la loi Littoral et à effectuer des opérations de qualifications juridiques. Les cinq critères de spatialisation (l'échelle, la distance, les discontinuités, le nombre de constructions et la densité) définis et appréciés dans la thèse permettent de qualifier, en fonction d'un choix de seuils, plusieurs notions de la loi Littoral. Les outils de cartographie utilisés et les cartes obtenues peuvent ainsi être de véritables aides à la décision, car elles présentent concrètement plusieurs options d'aménagement dont les choix doivent répondre aux projets de territoire.

Le choix des critères et surtout le choix des seuils dépendent d'une part des spécificités des territoires (plutôt ruraux ou urbains, en forte croissance ou en déclin, etc.), et d'autre part, des orientations choisies, c'est-à-dire du projet de territoire. Par exemple, le critère de la covisibilité ne sera pas nécessairement utilisé pour qualifier un espace situé à moins de 100 mètres du trait de côte de « proche du rivage ». Le critère de la distance se suffit à lui-même. Plus les critères vont permettre d'aboutir à une même qualification, plus celle-ci pourra être considérée comme objective et cohérente avec la réalité des territoires. Les seuils retenus nécessitent d'aller dans le sens du projet de territoire.

Les deux expériences de cartographie testées permettent de conclure que les notions de la loi Littoral nécessitent d'être appréciées au moyen d'un faisceau de critères. En effet, un seul critère de qualification n'apporte pas nécessairement toutes les clés de lecture, mais simplement des « présomptions » qui demandent à être consolidées. L'appréciation d'une succession de critères permet d'affiner les qualifications juridiques des espaces en utilisant conjointement des approches géographiques et une expertise juridique.

## CONCLUSION GENERALE

---

*« La loi Littoral est à la fois une loi de droit et une loi de géographie, ce qui la rend particulièrement sensible. C'est une loi qui exige une vision : elle n'a de sens qu'à condition de savoir ce que l'on souhaite comme littoral ».*

(Extrait de : Herviaux et Bizet, 2014, p. 12).

La géographie peut aider les acteurs à traduire spatialement certaines notions de la loi Littoral. La traduction spatiale permet d'interpréter ces notions en fonction des critères et des seuils qui auront été préalablement choisis par les acteurs selon les spécificités locales et leurs projets de territoire. Les interprétations retenues permettront de qualifier les espaces littoraux avec les conséquences juridiques qui en découlent.

### ***L'utilité de la géographie***

La loi Littoral peut être considérée comme « *un modèle d'écriture* »<sup>538</sup> de par sa lettre et son esprit. Son texte, à la fois concis et chiffré peut s'appliquer à une grande variété de territoires littoraux. Il contient des notions volontairement imprécises qui nécessitent d'être appréciées en fonction des spécificités locales. La loi Littoral est donc interprétative. Étant donné qu'il n'existe pas un littoral mais des littoraux, ces notions ne peuvent donc pas faire l'objet d'une seule interprétation mais de plusieurs interprétations. La géographie dispose d'un corpus théorique (composé de concepts, de principes, etc.) et méthodologique (composé de modèles, d'outils, etc.) distinct du droit (Bavoux, 2012) qui s'avère utile à cette recherche d'interprétations. Plusieurs méthodes de géographie permettent de prendre en compte les multiples configurations spatiales existantes et d'identifier des critères de compréhension des territoires littoraux : les recherches bibliographiques, les études de terrain et les approches de cartographie et d'analyse spatiale. Dans un premier temps, les recherches bibliographiques permettent d'intégrer dans cette recherche des notions et des concepts de géographie, disposant de définitions précises et généralement compréhensibles par le plus grand nombre. Dans un deuxième temps, les études de terrain permettent de révéler les « premières impressions » par des observations sur le paysage, les espaces, les milieux, etc. En effet, il existe un « ressenti » sur le terrain qui n'est pas forcément perceptible lorsque l'on utilise des photographies aériennes ou bien lorsque l'on analyse juridiquement les faits lors d'un contentieux. Les données issues des entretiens ont permis de connaître et de comprendre les projets de territoire. Des données qualitatives (tels que l'existence d'une covisibilité, l'appréciation des fonctions urbaines, etc.) et, dans une moindre mesure, quantitatives (telles que le nombre de constructions, la distance, etc.) peuvent y être recueillies. Dans tous les cas, ces études apportent une lecture géographique et une compréhension des territoires (étude de la géographie physique, histoire de l'occupation humaine, observation des modifications du paysage, projets, etc.) qui sont essentielle pour analyser leur fonctionnement et comprendre leur évolution. Ces informations seront nécessaires pour interpréter les notions de la

---

<sup>538</sup> Propos recueillis lors du colloque sur les 25 ans de la loi Littoral à la Faculté de droit de l'Université de Narbonne les 24 et 25 novembre 2011, lors de l'intervention de J. Morand-Deville, Professeur émérite à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, doyen honoraire de la Faculté de Droit Paris XII, Président de l'Association Internationale de Droit de l'Urbanisme (AIDRU).

loi Littoral et qualifier juridiquement les espaces côtiers. Dans un troisième temps, l'utilisation de méthodes de cartographie s'avère tout aussi importante. D'une part, les supports cartographiques et photographiques permettent d'apprécier les spécificités des territoires. D'autre part, les outils et les méthodes de traitement cartographique et d'analyse spatiale permettent de délimiter à la fois les critères en testant différents seuils et les notions à l'aide de cartes de synthèse. Les cartes sont également des outils très utiles pour qualifier juridiquement les espaces littoraux (en *agglomération, en espace proche du rivage, etc.*).

Cette recherche a permis de mettre en exergue que la géographie et plus particulièrement la traduction spatiale de certaines notions de la loi Littoral peuvent apporter des clés de lecture pour favoriser une meilleure compréhension de cette loi et fournir des éléments de clarification au droit.

Cette thèse soutient que les critères de géographie et notamment de spatialisation peuvent être utilisés pour interpréter les notions de la loi Littoral. Même si les critères et les seuils de géographie n'ont pas les mêmes finalités que ceux issus de sources juridiques, ils peuvent tout de même être admis par le juge administratif et utilisés par les acteurs en fonction de leur cohérence avec l'esprit de la loi Littoral et des spécificités locales. Par exemple, un critère de spatialisation peut être utilisé pour justifier le choix d'une qualification juridique ayant pour finalité d'éviter le mitage (en accord avec l'article L146-4-I du code de l'urbanisme).

En raison de l'existence d'une multitude de configurations possibles, l'utilisation d'une analyse multicritère en géographie va permettre de traduire spatialement la loi Littoral et d'interpréter ses notions volontairement imprécises en fonction des contextes géographiques. Les premiers critères utilisés permettent de constituer des présomptions de qualification juridique d'espaces. Par la suite, ces présomptions pourront être confirmées ou infirmées par l'appréciation de critères supplémentaires. Plus les critères convergeront vers une même qualification juridique, plus celle-ci apparaîtra cohérente avec les spécificités du territoire étudié. Dans tous les cas, le choix des critères et des seuils n'est pas anodin, il est profondément lié aux caractéristiques et aux projets des territoires.

### ***L'importance du projet de territoire***

Par ailleurs, cette recherche a permis de mettre en évidence que le choix des critères et des seuils ne peut pas se faire de manière automatique et est indéniablement lié aux projets de territoire. En effet, un projet de territoire, qui est généralement le fruit d'une concertation et de compromis, représente un projet collectif accepté par un grand nombre d'acteurs (les élus, les services de l'État, les associations, etc.). Par conséquent, la loi Littoral nécessite d'être mise en œuvre à l'échelle de ce territoire de projet et interprétée selon les orientations de ces acteurs. Le choix des critères et des seuils dépend nécessairement de ces projets car il va permettre de bâtir des argumentaires tangibles en fonction des spécificités locales pour aider à concrétiser ces projets.

Les critères de définition et les seuils ne peuvent donc pas être définis à l'échelle nationale en raison de la grande variété des territoires littoraux. La loi Littoral est une loi de territorialisation (Herviaux et Bizet, 2014) qui nécessite que les territoires de projet soient établis à une échelle pertinente. Une définition à l'échelle intercommunale (au niveau des SCoT) est souvent suggérée par les acteurs car cette échelle semble correspondre le mieux aux échelles des territoires de projet. À titre d'exemple, une intercommunalité disposant d'un tissu urbain non

homogène (contenant des espaces bâtis diffus et des espaces bâtis denses de part et d'autre) utilisera des critères et des seuils adaptés aux configurations spatiales de son territoire (comme le critère de la densité pour apprécier un espace bâti dense et un seuil plus ou moins grand selon les spécificités de cet espace) pour permettre, par exemple, en fonction des projets de territoire prédéfinis en amont, le développement de l'urbanisation dans des espaces denses (tels que des *espaces urbanisés*) et/ou la protection d'espaces naturels dans des *coupures d'urbanisation* entre des espaces bâtis.

Cette démarche mêlant « top down » (la loi) et « *bottom-up* » (son interprétation détaillée et adaptée au territoire) s'accorde avec l'esprit de la loi Littoral, qui encourage le développement d'une « culture de projets ». En effet, la loi ne précise pas de façon explicite les critères d'appréciation et de définition de ses notions volontairement imprécises. Elle fixe des objectifs, laissant le choix des moyens aux acteurs disposant du pouvoir réglementaire (Miossec, 2014). Comme l'a souligné Jean Lacombe, rapporteur du projet de la loi Littoral à l'Assemblée nationale : « *c'est aux décideurs locaux de traduire, dans les documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable, les droits et obligations de chacun par rapport à une appréhension des espaces physiques qu'ils ont à gérer [...]* » (Lacombe, 1987, p. 19). Depuis les lois de décentralisation, les décideurs locaux ont acquis un rôle majeur en matière d'urbanisme et tout particulièrement dans le cadre de l'application de la loi Littoral. En effet, il revient aux acteurs locaux (et notamment aux élus des collectivités territoriales qui disposent d'une connaissance fine de leur territoire), en concertation avec les services déconcentrés de l'État, de préciser ces définitions et de les traduire dans les documents d'urbanisme en fonction des spécificités locales et de leurs choix d'aménagement (Bersani et al., 2000).

Ces conclusions s'accordent avec le projet d'instruction de la circulaire du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral, lequel est en cours de rédaction par les services du ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires (MLET). Ce projet a notamment pour objet de rappeler qu'il revient aux élus du littoral de préciser ces notions, en fonction du contexte local, dans les documents d'urbanisme. Elle préconise que cette traduction à l'échelle des SCoT, qui sera ensuite précisée à l'échelle des plans locaux d'urbanisme, devienne la garantie majeure pour la sécurité juridique des documents d'urbanisme et des autorisations de construire. Il est prévu que cette future circulaire soit complétée par des fiches techniques rappelant les principes et notions essentielles de la loi Littoral en matière d'urbanisme. Ces fiches ont pour objectif de présenter un socle commun au territoire national de l'état du droit et de la jurisprudence du Conseil d'État, sans pour autant définir précisément à l'échelle nationale les notions volontairement imprécises.

Comme l'ont souligné Odette Herviaux et Jean Bizet, la loi Littoral « *est une loi qui exige une vision : elle n'a de sens qu'à condition de savoir ce que l'on souhaite comme littoral* » (Herviaux et Bizet, 2014, p. 12). La mise en œuvre de projets de territoire va permettre de bâtir des visions non seulement partagées en privilégiant la concertation, mais également cohérentes et prospectives du littoral en renforçant la planification. Ces visions sont indispensables pour appliquer la loi Littoral et lui donner du sens. Les projets de territoire, portés par les acteurs, sont bâtis en fonction des spécificités locales et sont censés exprimer la vision des citoyens à court et long termes. Ces acteurs disposent ainsi d'une certaine latitude pour choisir des critères et des seuils et de marges d'interprétation pour apprécier les notions de la loi Littoral. Cette traduction à l'échelle des SCoT puis des PLU va permettre de mieux sécuriser juridiquement les documents d'urbanisme et les autorisations ou refus de construire. En collaboration avec les services de

l'État, les élus ont la possibilité et la responsabilité de coopérer à la production d'un « droit intermédiaire », afin d'assurer le développement, la protection et la mise en valeur durable et équitable de l'espace littoral.

En outre, les projets de territoire ont par essence des visions prospectives qui nécessitent non seulement de tenir compte de la législation en vigueur (avec une probable impossibilité juridique à délimiter davantage de zones « à urbaniser » à certains endroits), mais également de s'adapter à la dynamique des espaces côtiers qui ne se retrouve pas avec la même intensité dans tous les territoires littoraux. Par conséquent, selon la sensibilité des territoires à cette évolution, certains auront encore la possibilité d'urbaniser (avec des projets de développement aux divers impacts sur l'environnement), tandis que d'autres seront contraints de réduire la surface des espaces bâtis et d'envisager des solutions plus durables, telle que la dépoldérisation de certains espaces (Goeldner-Gianella, 2013 ; Bawedin, 2004 ; etc.). Cette réalité implique à la fois des compromis dans les partis d'aménagement et une prise de conscience collective (des populations, des élus locaux, etc.). Les territoires étant en constante évolution, les projets de territoire nécessitent d'être anticipatifs et réactualisés périodiquement. Par exemple, les résultats de l'application d'un SCoT, outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, peuvent être analysés tous les six ans afin de prendre en compte les évolutions des territoires (notamment en matière d'environnement, de transports, de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales)<sup>539</sup>. L'application de la loi Littoral implique donc une planification spatiale adaptée aux caractéristiques et à l'évolution des territoires, et orientée vers un développement durable.

### ***Limites de cette recherche***

Au terme de cette recherche doctorale, il convient de faire un point sur les limites de ce travail.

La principale limite concerne la place du droit dans ce sujet. Le cœur de cette thèse étant une loi, l'approche juridique ne peut donc pas être exclue de cette recherche. Des questionnements se sont posés sur la place de cette approche dans une thèse de géographie. Quelle importance donner aux décisions du juge administratif ? Peut-on proposer des critères issus de sources juridiques pour clarifier des notions de géographie ?

Les géographes et les juristes ne disposent pas forcément des mêmes approches, n'utilisent pas nécessairement les mêmes critères et des mêmes seuils pour définir les espaces relatifs aux notions de la loi Littoral. La carte étant utile à une application précise de la loi, on peut s'interroger sur la façon de spatialiser des critères imprécis issus de sources juridiques. Par exemple, il ne semble pas aisé d'apprécier cartographiquement le critère de la « densité significative », critère récurrent dans la jurisprudence administrative pour qualifier une *agglomération* ou un *village*. Plusieurs interrogations peuvent se poser sur le type de densité (une densité de bâtiments ? de population ? résidentielle ?), sur la formule de calcul à utiliser et sur le choix du seuil permettant d'apprécier la significativité d'une densité. Des questionnements se sont posés sur la manière dont le juge choisit les critères et les seuils qui serviront de base à son jugement. Sur quelle base construit-il son analyse des territoires ? Ensuite, les critères issus de sources juridiques sont parfois difficilement exploitables en cartographie en raison de leur manque de stabilité. En effet, au fil du temps, certains critères peuvent tomber en désuétude, car

---

<sup>539</sup> En vertu de l'article L122-13 et L122-14 du code de l'urbanisme.

ils ne sont plus utilisés par la jurisprudence (telle que l'influence maritime pour interpréter la notion d'*espace proche du rivage*). Ce manque de stabilité ne permet pas de dresser une liste exhaustive de critères juridiques. En dernier lieu, il a été observé que certains critères juridiques ne disposent pas toujours d'un vocabulaire identique à celui de la géographie (par exemple la « destination » des constructions), ce qui peut rendre l'interprétation des notions plus complexe.

Au-delà de ces différences entre les géographes et les juristes, on peut également se demander si les géographes seraient les seuls acteurs compétents pour « éclairer » la loi Littoral. En pratique, il semble que personne n'ait réellement la vérité. Les géographes disposent de compétences nécessaires pour identifier la diversité et les spécificités des espaces et les juristes du bagage juridique nécessaire pour appliquer la loi en fonction de son esprit. Une approche géographico-juridique semble donc tout à fait pertinente.

Par ailleurs, bien que la Bretagne ait été choisie comme zone d'étude en raison de ses caractéristiques (géographiques, socio-économiques, etc.), les méthodes expérimentales proposées dans cette thèse ne sont pas uniquement adaptées à cette région. En effet, au cours de la recherche, il est apparu pertinent que cette méthodologie ne lui soit pas uniquement adaptée en raison de la grande hétérogénéité des territoires de projet à l'échelle nationale. Les exemples proposés concernaient l'échelle communale et peuvent également être envisagés à l'échelle intercommunale, car ces méthodes peuvent être utilisées à différentes échelles. De même, par souci de cohérence, les Outre-Mer ont été exclus du champ de ce travail, notamment concernant le chapitre III en raison de la spécificité des problèmes qui s'y posent et qui pourront utilement faire l'objet d'une nouvelle recherche.

Nous espérons toutefois que, au-delà de ces limites, cette recherche apportera une contribution utile par les apports de la géographie à la traduction spatiale de la loi Littoral en Bretagne et en France.

### ***Perspectives***

Les réflexions menées dans ce travail de recherche ouvrent de nouvelles perspectives.

En premier lieu, les réflexions engagées dans cette thèse pourraient être poursuivies à travers une démarche plus opérationnelle. En effet, il pourrait être envisagé de réaliser à partir de cette recherche un guide méthodologique qui détaillerait les étapes nécessaires à l'interprétation de certaines notions de la loi Littoral. Ce guide pourrait notamment contenir des indications plus précises sur le type de données à recueillir lors des études de terrain en fonction des spécificités locales, sur les outils de cartographie à utiliser et sur les traitements cartographiques à réaliser. Par exemple, il est envisagé que la méthode développée avec David Brosset (IRENav) sur les espaces bâtis fasse l'objet d'un article afin de préciser les étapes de cette méthode et de la rendre plus opérationnelle. Les méthodologies proposées dans cette thèse sont expérimentales. Elles permettent de guider les acteurs dans leurs choix des critères et des seuils en fonction de l'objectif poursuivi.

En second lieu, ce travail de recherche, surtout dédié à des approches théoriques, méthodologiques et cartographiques, pourrait être complété par des analyses plus fines sur un territoire expérimental. Ces analyses prendraient davantage en compte les spécificités du territoire retenu en utilisant des connaissances scientifiques plus pointues et en récoltant un grand nombre de données (quantitatives et qualitatives).

En troisième lieu, cette thèse pourrait être associée à des approches plus sociologiques en incluant des réflexions sur la place et le rôle des acteurs par la réalisation d'un plus grand nombre d'entretiens (les services de l'État, le juge administratif, les élus, les associations de protection de l'environnement, les établissements publics fonciers, les bureaux d'étude, les particuliers, etc.). Les résultats de ces entretiens permettraient par exemple d'élaborer un organigramme de la décision et de mettre en avant les jeux d'acteurs dans ce sujet d'actualité.

Au-delà de ces perspectives liées à l'évolution de la méthodologie employée dans cette recherche, d'autres pistes peuvent également être envisagées.

D'une part, une étude comparative géographico-juridique pourrait être envisagée sur les différentes cultures d'aménagement des espaces côtiers européens et/ou mondiaux (tel qu'au Danemark, en Espagne, en Italie, en Grèce, en Turquie, etc.) en fonction du droit du littoral en vigueur. Ces recherches permettraient de montrer l'impact de ces « lois Littoral » dans l'aménagement des espaces côtiers en fonction des caractéristiques de ces lois (utilisation de notions indéterminées, de définitions précises, etc.) et de l'inclusion de la géographie dans ces textes juridiques.

D'autre part, une étude plus générale pourrait être réalisée afin de démontrer que, dans la pratique, les débats qui se sont largement développés autour de la loi Littoral depuis son entrée en vigueur ont indéniablement fait avancer les choses, tel que le législateur de 1986 l'avait envisagé. Comme l'a souligné Nathalie Bouché : « *la loi « littoral » [...] a consacré au plus haut niveau juridique, un certain état de la réflexion de la société française sur les problèmes spécifiques du littoral, réflexion qui évoluera au rythme même de l'application politique des principes d'aménagement posés, fruit de rapports de force donnés à un moment donné en un lieu donné... entre collectivités locales, représentants de l'État, associations, particuliers et tribunaux* » (Bouché, 1987, p. 93). En raison de l'apparition tardive de certains décrets d'application et des problèmes que leur absence a engendrés, la loi Littoral ne peut pas être considérée « *comme un bloc imposé* » mais « *comme un véritable cadre de réflexion, de débat et in fine d'action* » (Miossec, 2012, p. 300). La loi Littoral est bien une loi issue du débat.

Depuis plus de 25 ans, il n'est pas rare de lire dans la presse ou d'entendre dans les débats parlementaires les mêmes discours sur la loi Littoral. Ce texte juridique a fait l'objet de nombreuses critiques, souvent récurrentes. Certains acteurs aboutissent régulièrement au même constat : l'application de la loi Littoral engendrerait des injustices (territoriales, sociales, économiques, etc.) liées aux difficultés d'interprétation de ses dispositions (figure 76).



Figure 76 : Exemples d'articles de journaux relatifs à la loi Littoral.

Ces débats sont toujours d'actualité. À titre d'exemple, un article a récemment été publié dans l'hebdomadaire *Le Canard enchaîné*, mettant en exergue les problèmes d'interprétation de la loi Littoral (article publié le mercredi 20 août 2014). Cet article aurait pu être publié vingt ans plus tôt avec les mêmes griefs (figure 77).



Figure 77 : Article de presse relatif à la loi Littoral (source : « Le Canard enchaîné », mercredi 20 août 2014, page 3).

Il est utile de rappeler que des enjeux socio-économiques, environnementaux et surtout fonciers et financiers sont parfois cruciaux lors de l'application de la loi Littoral. Les espaces côtiers ont une très forte valeur foncière (Buhot, 2005). Ces espaces suscitent de nombreuses passions parfois antagonistes, entre d'un côté les « aménageurs » et de l'autre les « protecteurs de l'environnement », dualité souvent attisée et complexifiée par des conflits entre propriétaires fonciers, certains craignant de se voir interdire la construction et d'autres au contraire de voir

bâtir des maisons d'habitation sur un espace protégé jouxtant leur propriété. Par conséquent, les réponses apportées à ces critiques divergent. Par exemple, l'administration suggère un meilleur accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leurs documents de planification (Herviaux et Bizet, 2014) tandis que certains élus souhaitent davantage de marge de manœuvre pour appliquer la loi Littoral. Certains d'entre eux réclament également l'accès à un certain niveau d'expertise juridique et scientifique qui leur permettrait de mettre le droit au service du projet plutôt que d'en subir quotidiennement les contraintes.

Malgré ce contexte, force est de constater que la loi Littoral a permis d'améliorer la protection, n'a pas empêché l'aménagement et s'est heurtée à la mise en valeur des espaces littoraux. En effet, la loi a permis d'encadrer l'urbanisation littorale sans lui mettre un coup d'arrêt<sup>540</sup> et en autorisant à ce que des constructions ou des installations nécessaires à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau s'installent dans la *bande des 100 mètres*.

Par l'utilisation de ces notions imprécises nécessitant d'être interprétées en fonction des espaces, la loi Littoral a été un précurseur de la GIZC. Il semble évident que si la GIZC était appliquée avec plus de bon sens, elle contribuerait à mettre en œuvre l'esprit de la loi Littoral. Ce sujet suggère donc un vrai débat qui est loin d'être clos.

---

<sup>540</sup> Par ailleurs, tous les permis illégaux n'ont pas systématiquement été annulés ou attaqués par des particuliers ou des associations de protection de l'environnement, lesquels jouent souvent un rôle important dans le cadre de la légalité des permis de construire.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ADF (2014) – *Les Départements face au défi littoral. Agir, animer, accompagner*. Rapport final de la Mission Mer et Littoral, 201 p.
- ANTONI, J.-P. (2009) – *Lexique de la ville*, édit. Ellipses, Paris, 184 p.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (1985) – *Compte rendu intégral des débats parlementaires sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, 1<sup>ère</sup> session ordinaire de 1985-1986, 80<sup>ème</sup> séance, 3<sup>ème</sup> séance du vendredi 22 novembre 1985, n<sup>o</sup>94 [3], pp. 4720-4771
- BACHELARD, G. (1998) - *La formation de l'esprit scientifique*, Librairie philosophique Vrin, Collection Textes philosophiques, 256 p.
- BAILLY, A. (dir.) (2011) - *Les concepts de la géographie humaine*, Armand Colin, 5<sup>ème</sup> édition, 333 p.
- BARON-YELLÈS, N., GOELDNER, L. et VELUT, S. (2002) - *Le littoral – regards, pratiques et savoirs* ; études offertes à Fernand Verger, Paris, édition Rue d'Ulm, Presses de l'École Normale Supérieure, 376 p.
- BAUD, P., BOURGEAT, S. et BRAS, C. (2008) - *Dictionnaire de géographie*, Inital, Hatier, 608 p.
- BAUER G. et ROUX J.-M. (1976) - *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Seuil, 189 p.
- BAVOUX, J.-J. (2012) - *La géographie : objets, méthodes, débats*, Edition Arman Colin, collection U, 309 p.
- BAWEDIN, V. (2004) - *La dépollérisation, composante d'une gestion intégrée des espaces littoraux? Prospective sur le littoral picard et analyse à la lumière de quelques expériences*, Les Cahiers nantais, n<sup>o</sup>6, Université de Nantes, pp. 11-20
- BEAUJEU-GARNIER, J. (2001) - *Géographie urbaine*, Armand Colin (4<sup>ème</sup> éd.), Paris, Collection U Géographie, 349 p.
- BÉCET, J.-M. (2011) - *La notion de continuité dans la loi Littoral*, DMF, n<sup>o</sup>731, pp. 1019 - 1031
- BÉCET, J.-M. (2010) - *Extension de l'urbanisation d'une commune littorale autorisée en fonction de la "densité" de l'"agglomération" considérée*, DMF, n<sup>o</sup>720, pp. 1017-1020
- BÉCET, J.-M. (2002) – *Le droit de l'urbanisme littoral*, PUR, DIDACT Droit, 253 p.
- BÉCET, J.-M. (1992) – *Protection et aménagement du littoral*, RJE, 1-1992, pp. 99-107
- BÉCET, J.-M. (1987) - *L'aménagement du littoral*, PUF, collection "Que sais-je?", n<sup>o</sup>2336, p. 128
- BELLIVIER, F. (2003) - « Géographie et droit », in *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, J. LÉVY et M. LUSSAULT (dir.), Paris, Belin, pp. 278-279
- BERSANI, C. (coord.) (2006) - *Rapport relatif au schéma d'organisation des dispositions de recueil de données et d'observation sur le littoral*, MIAT, MTETM, MEDD, 120 p.
- BERSANI, C. (2005) - *À propos d'un prochain anniversaire (de la loi Littoral)*, Commission du littoral (CNADT), 4 p.

- BERSANI, C. BONDAZ, M. et RAVAIL, B. (2000) - *Rapport sur les conditions d'application de la loi Littoral*, METL, Conseil Général des Ponts et chaussées (CGPC), Paris, 64 p.
- BLOMLEY, N. (2000) – *Geography of law*, in *The dictionary of Human geography*, R.-J. Johnson, D. Gregory, G. Pratt and M. Watts (dir.), Blackwell Publishing, pp. 435-438
- BODIGUEL, M. (dir.) (1997) - *Le littoral. Entre nature et politique*. Édition l'Harmattan. Collection "Environnement", 233 p.
- BONNOT, Y. (1995) - *Pour une politique globale et cohérente du littoral français*, Rapport du 1<sup>er</sup> Ministre, Collection des rapports officiels, La documentation française, 151 p.
- BORDEREAUX, L. et BRAUD, X. (2009) - *Droit du littoral*, Paris, Gualino Lextenso éditions, Collection Master Pro., 443 p.
- BOUCHÉ, N. (1987) - *Les principes d'aménagement dans la loi "littoral"*, Actes du colloque sur la loi Littoral organisé à Montpellier les 25, 26 et 27 septembre 1986, CREA de Montpellier, Association droit littoral et mer, SFDE, Economica, pp. 93-102
- BOYER, M. (2005) - *Histoire générale du tourisme. Du XVI<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle*, L'Harmattan, Paris, 334 p.
- BRIGAND, L., (2002) - *Les îles du Ponant. Histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique*, Plomelin, Editions Palantines, 479 p.
- BRIGAND, L. (1997) - *Les îles au sein des espaces littoraux européens: des entités géographiques spécifiques en matière d'aménagement et de gestion*, in BODIGUEL, M., (dir.) - *Le littoral. Entre nature et politique*. Édition l'Harmattan. Collection "Environnement", pp. 195-211
- BRUNET, R., FERRAS, R. et THÉRY, H. (2005) – *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Edition Reclus, La Documentation Française, Collection Dynamiques du territoire, 518 p.
- BUHOT, C. ; GARARD, Y. ; BRULAY, F. et CHOBLET, C. (2009) - *Tensions foncières sur le littoral*, Collection Espace et Territoire, PU Rennes, 174 p.
- BUHOT, C. (2006) - *Marché du logement et division sociale de l'espace dans les îles du Ponant*. Thèse de doctorat de géographie, Université de Bretagne Occidentale, École doctorale des sciences de la mer - UMR 6554 LETG-Brest Géomer, 445 p.
- BUSSIÈRE, R. (1975) - *Interactions urbaines. Le modèle du CRU*, Annales 1975, Centre de recherche d'urbanisme
- CALDÉRARO, N. (2005) - *Le littoral, Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, Coll. Analyse juridique, 553 p.
- CALDÉRARO, N. (1998) - *Loi Littoral et loi Montagne, 12 ans de jurisprudence commentée*, Edition Formation Entreprise (EFE), Collection Référence Première, 449 p.
- CALDÉRARO, N. (1994) - *Droit et littoral en Europe*, Études rurales, n°133/134, Littoraux en perspectives (Jan. – Juin 1994), pp. 59-75
- CARROUÉ, L., CLAVAL, P., DI MÉO, G., MIOSSÉ, A., RENARD, J.-P., SIMON, L., VEYRET, Y. et VIGNEAU, J.-P. (2002) - *Limites et discontinuités en géographie*, SEDES, Dossier des images économiques du monde, 159 p.
- CASTEIGTS, M. (1999) - *L'aménagement de l'espace*, LGDJ, Politiques locales, 116 p.
- CASTETS-RENARD, C. (2003) - *Notions à contenu variable et droit d'auteur*, L'Harmattan, 517 p.

- CAVAILLÉ, F. (2009), in FOREST P. (dir.), 2009, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 286 p.
- CGDD (2011) (a) - *Le littoral: chiffres-clés*, édition 2011, Observation et statistiques. Études & documents, n°32. Janvier 2011. Environnement. MEDDTL, SOeS, 40 p.
- CGDD (2011) (b) - *Environnement littoral et marin*, édition 2011, Observatoire du littoral, Collection Références du CGDD, MEDDTL, SOeS, 166 p.
- CGEDD (2012) - *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, n°007707-01, 144 p.
- CGPC (1993) – *Note sur les difficultés d'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral »*, n°93-278, Paris, 15 p.
- CHENET-FAUGERAS, F. (1994) - *L'invention du paysage urbain*, Romantisme, n°83. pp. 27-38.
- CHOBLET, C. (2005) - *Espace littoral et décisions d'aménagement : limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques : exemple du littoral atlantique français*, Thèse de doctorat de géographie, Université de Nantes, 423 p.  
URL: <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/04/84/30/PDF/tel-00010191.pdf>
- CLARK, C. (1951) - *Urban Population Densities*, Journal of the Royal Statistical Society (série A), n°114, pp. 490-496
- CNADT (2003) - *La commission de littoral du CNADT propose 10 mesures pour refonder la politique publique du littoral*, Le littoral français pour un nouveau contrat social, 23 p.
- COËNT, J.-F. (2004) - *Ombres et lumières jurisprudentielles sur la loi Littoral*, RJE, oct. 2004, p. 43
- CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE (2009) - *La Bretagne en chiffres*, Direction de la communication, 28 p.  
URL: [http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2009-10/bretagne\\_en\\_chiffres.pdf](http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2009-10/bretagne_en_chiffres.pdf)
- COULOMBIÉ, H. et LE MARCHAND, C. (2009) – *Droit du littoral et de la montagne*, Litec professionnels, LexisNexis, Paris, 512 p.
- COULOMBIÉ, H. (2006) - *Littoral : le retour vers l'équilibre*, 2ème partie, BJDU, 2/2006, pp. 82-91
- COULOMBIÉ, H. et REDON, J.-P. (1992) - *Le droit du littoral*, Litec, Paris, 416 p.
- COURVILLE, S. (1995) - *Introduction à la géographie historique*, Les presses de l'université Laval, 240 p.
- COUIX, G. et LEROY, R. (1994) - Un modèle graphique du droit du littoral, *Mappemonde*, 2/94, pp. 5 - 8
- DA CUNHA, A. et KAISER C. (2009) - *Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines ?*, URBIA, Intensités Urbaines, n°9, décembre 2009, p. 40
- DALIGAUX, J. (2008) (a) - *Réviser pour mieux reculer, la prise en compte de la loi Littoral dans les premiers PLU provençaux*, Actes du colloque international pluridisciplinaire « Le littoral : subir, dire, agir », Lille, France, 16-18 janv. 2008, 11 p.

- DALIGAUX, J. (2008) (b) - La loi Littoral à l'épreuve des SCOT, *Études Foncières*, n°116, pp. 33-41
- DAMETTE, E. (2007) - *Didactique du français juridique*, L'Harmattan, pp. 223-231
- DATAR (2004) - *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, La documentation française, Paris, 156 p.
- DAU (1992) - *Jurisprudence Administrative illustrée : la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, Paris, Direction des Journaux officiels, JORF, 221 p.
- DDE du Finistère (2005) - *Contribution de l'État à l'application spatiale de la « loi Littoral » en Finistère*, Outils – Mission Prospective et Développement Durable, 209 p.
- DDE du Finistère (2004) - *Loi Littoral - Difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des dispositions des articles L146-4-I, II et III et L146-6 du code de l'urbanisme*, 24 p.
- DDE de Loire-Atlantique (2002) - *Application de la loi Littoral – Détermination des EPR autour du Lac de Grand-Lieu, Commune de St-Philibert de Grand-Lieu*, Département de Loire Atlantique, 14 p.
- DDE de Loire-Atlantique (2002) - *Etude paysagère des territoires de Grand-Lieu*, Vu d'ici (Etudes et projets paysagers en 4 dimensions), 90 p.
- DDE de Loire-Atlantique (1994) - *Application de la loi Littoral – Délimitation des Espaces proches du rivage et des coupures d'urbanisation*, Département Loire-Atlantique, 2 p. et 7 annexes
- DEBOUDT, P. (2010) - *Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine*, Espace, Société, Territoire, n°491
- URL : <http://cybergeog.revues.org/22964>
- DEBOUDT, P., BARRÉ, A. et PICOUET, P. (2004) - *Réussir ses études en géographie*, Belin, 223 p.
- DELANEY, D., (2009), in FOREST P. (dir.), 2009, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 286 p.
- DENIS, J. et HENOCQUE, Y. (coord.) (2001) - *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières*, Guide méthodologique, Volume II, Ifremer, UNESCO, Commission Océanographique Intergouvernementale, Manuels et Guides, 64 p.
- DESDOIGTS, J. - Y., (2002) - *Les espaces proches du rivage de la mer : traitement géographique d'une notion juridique* (pp. 155 - 167), in BARON-YELLÈS, N., GOELDNER, L. et VELUT, S., (2002) - *Le littoral – regards, pratiques et savoirs*, ouvrage collectif, Édition Rue d'Ulm, Paris, 376 p.
- DESJARDINS, X. (2010) - Que retenir de la courbe de Newman et Kenworthy ? La densification en débat, *Etudes Foncières*, n°145, mai-juin 2010, p. 27
- DIACT, (2008) - *Rapport de l'Observatoire des territoires 2008*, Partie III, Recomposition des territoires du quotidien, 202 p.
- DIACT et SGM (2007) - *Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral*, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 127 p.

DIACT et SGM (2002) - *Rapport français d'application de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe du 30 mai 2002*, 87 p.

DI MEO, G. et VEYRET, Y. (2002) (chapitre 1, pp. 5-26), in CARROUÉ, L., CLAVAL, P., DI MÉO, G., MIOSSEC, A., RENARD, J.-P., SIMON, L., VEYRET, Y. et VIGNEAU, J.-P., (2002) - *Limites et discontinuités en géographie*, SEDES, Dossier des images économiques du monde, 159 p.

DRAGO, R. (1997) – « La géographie et le droit », *Apologie pour la géographie, Mélanges offerts à Alice Saunier-Seïté*, J.-R. Pitte (dir.), Paris, Société de géographie, pp. 97-114

DRE Bretagne et PRÉFECTURE de la région Bretagne (2007) - *Contribution de l'état sur le littoral breton*, 76 p.

DRE Bretagne (1974) - *Dossier de consultation - Schéma d'aménagement du littoral breton et des îles (SALBI)*, Schéma provisoire, 86 p.

DREAL Bretagne (2014) - *Référentiel loi Littoral, Les espaces proches du rivage (L146-4-II du code de l'urbanisme)*, Fascicule N°2. Atelier Permanent des Zones Côtières et des Milieux Marins, 49 p.

DREAL Bretagne (2014) - *Référentiel loi Littoral, La bande des cent mètres (L146-4-III du code de l'urbanisme)*, Fascicule N°3. Atelier Permanent des Zones Côtières et des Milieux Marins, 49 p.

DREAL Bretagne (2014) - *Référentiel loi Littoral, Les espaces remarquables (L146-4-I du code de l'urbanisme)*, Fascicule N°6. Atelier Permanent des Zones Côtières et des Milieux Marins, 49 p.

DREAL Bretagne (2013) - *Référentiel loi Littoral, Extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les vilages existants (L146-4-I du code de l'urbanisme)*, Fascicule N°1. Atelier Permanent des Zones Côtières et des Milieux Marins, 49 p.

URL: [http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Referentiel\\_fascicule\\_1\\_final\\_cle062ac1.pdf](http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Referentiel_fascicule_1_final_cle062ac1.pdf)

DIREN Bretagne et Conseil régional de Bretagne (1999) - *La Bretagne, des hommes, un territoire* - Atlas de l'environnement en Bretagne, 99 p.

DRE Aquitaine/ Direction régionale de l'environnement Aquitaine (2007) - *Guide régional pour l'application de la loi Littoral en Aquitaine*, Bordeaux, 98 p.

URL: [http://littoral.aquitaine.fr/IMG/pdf/ezze\\_guidelittoral.pdf](http://littoral.aquitaine.fr/IMG/pdf/ezze_guidelittoral.pdf)

DRE Pays de la Loire et DDE44 (2005) - *Étude de l'application de la loi Littoral aux communes riveraines des estuaires de la Loire et du Falleron*, CERESA

DUCKHAM M., KULIK L., WORBOYS M., GALTON A. (2008) - *Efficient generation of simple polygons for characterising the shape of a set of points in the plane*, Elsevier, format PDF, 32 p.

URL: <http://www.geosensor.net/papers/duckham08.PR.pdf>

ENAULT, C. (2003) - *Densité, population cumulée et temps d'accès - Analyse des relations entre morphologie urbaine et temps d'accès dans l'aire urbaine dijonnaise*, 6èmes Rencontres de Théo Quant., Fév. 2003, 21 p.

EUZENES, P. et LE FOLL, F. (rap.) (2004) - *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Région Bretagne, Conseil économique et social, Section mer et littoral, 214 p.

- FAYE, I.B.N. (2010) - *Dynamique du trait de côte sur les littoraux sableux de la Mauritanie à la Guinée-issau (Afrique de l'Ouest)*, Thèse de doctorat de géographie, Université de Bretagne Occidentale, EDSM, UMR 6554 Brest - Géomer, pp. 14-28
- URL : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00472200/fr>
- FOREST P. (dir.) (2009) - *Géographie du droit. Epistémologie, développement et perspectives*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 286 p.
- FOUCHIER, V. (1998) - *Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Ile-de-France et des villes nouvelles*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, SGVN, Paris, 212 p.
- FRAYSSINET, D. (2001) - *Le littoral, un concept à géométrie variable*, Groupement de la statistique publique en région Languedoc-Roussillon. Dossier littoral, pp. 1-9
- FREEMAN, M. (2002) – “*Law and geography: only connect?*”, in *Law and Geography*, édition J. Holder and C. Harrison, Oxford, Oxford University Press, pp. 169-189
- GAILLOT, S. et CHAVEROT, S. (2001) - *Méthode d'étude des littoraux à faible évolution. Cas du delta du Golo (Corse) et du littoral du Touquet (Pas de Calais) en France*, Géomorphologie : relief, processus, environnement, vol. 1, pp. 47-54
- GARCIA, E. (1997) - *L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (article L.146-4-II du code de l'urbanisme)*, Mémoire de D.E.A. de Droit immobilier privé et public, Université de Nice - Sophia Antipolis, sous la direction de M. Caldéraro, 88 p.
- GAUTHIEZ, B. (2003) - *Espaces urbains : vocabulaire et morphologie*, Paris, Monum, Editions du patrimoine, coll. "Principes d'analyse scientifique", 493 p.
- GEFFRAY, E. (2008) - « *Où appliquer l'interdiction de construire dans la bande des cent mètres?* », BJDU, 2/2008, conclusion du commissaire du gouvernement Y. AGUILA, Observations, p. 93
- GÉLARD, P. (rap.) (2004) - *L'application de la "loi littoral" : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Rapport d'information n°421, Sénat, Commission des affaires économiques, Commission des lois, 92 p.
- GEORGE, P. et VERGER, F. (2009) - *Dictionnaire de la géographie*, Quadrige Dicos Poche (10<sup>ème</sup> édition), PUF, 480 p.
- GEORGE, P. (1978) - *Les méthodes de la géographie*, PUF (2<sup>ème</sup> éd.), Que sais-je ?, 126 p.
- GERIN-GRATALOUP, A.-M. (2008) – *La géographie*, Nathan, Repères pratiques, 159 p.
- GOELDNER-GIANELLA L., (2013) - *Dépoldériser en Europe occidentale. Pour une géographie et une gestion intégrée du littoral*, Territoires en mouvements, 350 p.
- GOURMELON, F. et ROBIN, M. (2005) – *SIG et littoral*, Lavoisier, Hermès science, Paris, p. 328
- GOUX, J.-F. (1981) - *Les fondements de la loi de densité urbaine de C. Clark*, La Revue Canadienne des Sciences Régionales IV, IPA, p. 113 - 132
- GUILLIEN, R. et VINCENT, J. (1990) - *Lexique de termes juridiques*, Dalloz 8<sup>ème</sup> édition, (sous la direction de GUINCHARD, S. et MONTAGNIER, G.), 517 p.
- GUILLOPÉ, P., GIGOT, P. et VIGNE, P. (1994) – *Une chaîne de traitement de l'information géographique au service de l'application de la loi Littoral*, Mappemonde, 3/1994, pp. 12-15

- GUMUCHIAN, H. et MAROIS, C. (2000) - *Initiation à la recherche en géographie - Aménagement, Développement territorial, Environnement*, Anthropos, Les presses de l'université de Montréal, 425 p.
- HERVIAUX, O. et BIZET, J. (2014) - *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*, Rapport d'information n°297 fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral le 21 janvier 2014, Sénat, 114 p.  
URL : <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>.
- HOSTIOU, R. (2005) - *Espaces remarquables du littoral. Le changement dans la continuité*, AJDA, n°7, pp. 370 - 372
- HUFTY, M. (2007) - *La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique*, Fédéralisme Régionalisme, vol. 7, n° 2 - Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?  
URL : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635>
- IAURIF (2005) - *Note rapide sur l'occupation du sol*, Appréhender la densité - Les indicateurs de densité, juin 2005, n°383, 4 p.
- JUILLARD, E. (1965) – *Le traité de géographie urbaine* de J. Beaujeu-Garnier et G. Chabot, Annales de géographie, t. 74, n°402, pp. 211-215 (BEAUJEU-GARNIER, J. et Chabot, G., (1963) - *Traité de géographie urbaine*, Paris, Armand colin, 493 p.)
- KELSEN, H. (1962) - *Théorie pure du droit*, 2ème édition traduite par C. Eisenmann, Dalloz, Collection "Philosophie du droit", 490 p.
- LACOMBE, J., (rap.) (1987) - *Une législation pour le littoral, pourquoi ? pour quels objectifs ? - la loi Littoral*, Economica.
- LAGANIER, J. et VIENNE, D. (2009) – *Recensement de la population de 2006, La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes*, INSEE Première, n°1218, janvier 2009, 6 p.
- LALLEMENT, D. (2006) - Circulaire UHC/DU1 n°2006-31 relative à l'application de la loi Littoral, NOR : EQUU0610941C, 8 p.
- LEBAHY, Y. (2009) in LE RHUN, P.-Y.; LE SANN, A.; LEBAHY, Y. ; LESCOAT, J.; MARIE, G.; OLLIVRO, J.; PERON, F. et TOCQUER, P. (2009) - *Bretagne : un autre littoral*, Editions Apogée, Géographes de Bretagne, 138 p.
- LEBAHY Y. et LE DELEZIR, R. (2006) - *Le littoral agressé. Pour une politique volontariste de l'aménagement en Bretagne*, Editions Apogée, Rennes, 190 p.
- LEBAHY, Y. (2006) - *Le Pays maritime et côtier : un territoire pertinent pour aménager et gérer, d'une façon intégrée et durable, les zones côtières*, DIACT Prospective info, 26 janvier 2006 : Littoral et montagne, prospective pour des territoires singuliers, pp. 1-10
- LE BERRE, I. et NOGUES, L. (2010) - *Lignes de référence sur le littoral, quel trait de côte choisir ?*, Fiche technique n°3b, MIMEL, DREAL de Basse-Normandie, 4 p.
- LE BOULCH, G. (2001) - *Approche systémique de la proximité : définitions et discussion*, Proposition d'une définition fonctionnelle pour les managers de la proximité, Acte des IIIème journées de la Proximité, Dauphine Recherches en Management (DRM), Paris, 13 – 14 décembre 2001, 20 p.

- LECLERE, J.-P. (dir.) (1995) - *Les SIG et le droit*, Mémento-guide Alain Bensoussan, HERMES, 2<sup>ème</sup> édition revue et argumentée, 249 p.
- LE CORNEC, E. (2005) - *Le dépeçage de la loi Littoral*, Action Paysage, n<sup>o</sup>24, pp. 7-10
- LE FOLL, F. (rap.), (2007) – *Pour une politique maritime en Bretagne*, Rapport du CESR
- LE GLEAU, J.-P., PUMAIN, D. et SAINT-JULIEN, T. (1996) – *Villes d'Europe : à chaque pays sa définition*, Economie et statistiques, n<sup>o</sup>294-295, mai 1996, pp. 9-23
- LE GUEN, J. (rap.) (2004) - *Rapport d'information sur l'application de la loi Littoral*, n<sup>o</sup>1740, Assemblée Nationale, fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, 99 p.
- LE RHUN, P.-Y., LE SANN, A., LEBAHY, Y., LESCOAT, J., MARIE, G., OLLIVRO, J., PERON, F. et TOCQUER, P., (2009) – *Bretagne : un autre littoral*, Editions Apogée, Géographes de Bretagne, 134 p.
- LE ROY, R. (2004) - *L'extension de l'urbanisation de l'article L. 146-4, I du Code de l'urbanisme*, RJE, oct. 2004, 51 p.
- LESCOAT, J. (2009) in LE RHUN, P.-Y.; LE SANN, A.; LEBAHY, Y. ; LESCOAT, J.; MARIE, G.; OLLIVRO, J.; PERON, F. et TOCQUER, P. (2009) - *Bretagne : un autre littoral*, Editions Apogée, Géographes de Bretagne, ville, 138 p.
- LEVY J. et LUSSAULT M. (dir.), (2003) - *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1033 p.
- LIET-VEAUX, Georges (2010) – *Littoral*, Jurisclasseur, 04/2010, fasc. 444-20, 46 p.
- LOZACHMEUR, O. (2005) - *Le concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*, Le droit maritime français, n<sup>o</sup>657, Paris, pp. 259-277
- LOZACHMEUR, O. (2004) - *La consécration du concept de "gestion intégrée des zones côtières" en droit international, communautaire et national*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Nantes, 837 p.
- MADIOT, Y. (1995) – *Vers une territorialisation du droit*, Revue française de droit administratif, n<sup>o</sup>11 (5), pp. 946-960
- MAILLARD, J.-B. (2006) - Circulaire du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral, NOR : DEVD0650371C, DGMT, 4 p.
- MARINI, P. (1998) - *Rapport d'information n<sup>o</sup>345 sur les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France*, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, 280 p.
- MEDD (2006) (a) - *Les français et la loi Littoral*, Synthèse des principaux enseignements, Paris, 10 p.
- MEDD (2006) (b) - *Les français et la loi Littoral*, Sondage de l'Institut CSA, n<sup>o</sup>0600492, Paris, 19 p.
- MEDDTL, (2012) (a) - *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT)*, CGEDD, n<sup>o</sup>007702-01, 62 p.
- MEDDTL, (2012) (b) – *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – Vers la relocalisation des activités et des biens*, Comité français UICN, 20 p.

- MEEDDM (2009) - *À l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, 29 p.
- MELÉ P. 2009, Pour une géographie du droit en action, *Géographies et cultures*, (n°72), pp. 25-42.
- METL (2009) - *Bilan de la loi « littoral »*, Rapport du parlement sur l'application de la loi n°86-2 du 03 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise ne valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral, DTMPL, DGUHC, 93 p.
- METL (1999) - *Rapport au Parlement sur l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral*, DTMPL, DGUHC, 76 p.
- MERCKELBAGH, A. (2009) - *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ? La politique du littoral sous la Vème République*, Edition Quae, 351 p.
- MERLIN, P. (1994) – *La croissance urbaine*, PUF (1ère éd.), Que sais-je ?, 127 p.
- MERLIN, P. et CHOAY, F. (dir.) (2010) - *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Quadrige Dicos Poche, PUF, 843 p.
- MEUR-FÉREC, C. ; LAGEAT, Y. et HÉNAFF, A. (2013) - *La gestion des risques côtiers en France métropolitaine: évolution des doctrines, inertie des pratiques ?* Géorisques, 4/ Le littoral : caractérisation et gestion d'un espace à risques, pp. 57-67
- MEUR-FÉREC, C. ; DEBOUDT, P., MOREL, V. et LONGUEPÉE, J. (2009) (a) - *La vulnérabilité des territoires côtiers à l'érosion : vers une prise en compte des risques dans la gestion intégrée des zones côtières.* in LAFON X., TREYER S. (dir.), *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques.* Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Paris, La Documentation Française, Coll. L'environnement en débat, pp. 113-129.
- MEUR-FERREC C. (2009) (b) - « La GIZC à l'épreuve du terrain : premier enseignement d'une expérience française », *Vertigo*, hors série 5  
URL : <http://vertigo.revues.org/8331>
- MEUR-FÉREC, C. ; DEBOUDT, P., MOREL, V. et LONGUEPÉE, J. (2009) - *La vulnérabilité des territoires côtiers à l'érosion : vers une prise en compte des risques dans la gestion intégrée des zones côtières.* in LAFON X., TREYER S. (dir.), *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques.* Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Paris, La Documentation Française, Coll. L'environnement en débat, pp. 113-129.
- MEUR-FÉREC, C. (2008) - *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral - Un itinéraire de géographe*, Habilitation à Diriger des Recherches, géographie, Université de Nantes, Edition Edilivre, Collection universitaire, 247 p.  
URL : [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/16/77/84/PDF/essai\\_inedit\\_Meur-Ferec.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/16/77/84/PDF/essai_inedit_Meur-Ferec.pdf)
- MILLS, E. (1970) - *Urban density function*, *Urban Studies*, n°7, pp. 5-20,
- MIOSSEC, A., (dir.) (2012) – *Dictionnaire de la mer et des côtes*, PUR, 552 p.
- MIOSSEC, A. (2004) – *Les littoraux entre nature et aménagement*, Armand Colin, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Campuz, 192 p.

- MIOSSEC, A. (2004) - « *Encadrement juridique, aménagement du littoral, gestion du littoral : les géographes et le droit* », Bulletin de l'association de géographes français, septembre 2004, n°3, pp. 288-297
- MTETM et MEDD (2006) - *Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, DGUHC, 48 p.
- NEWLING, B.-E. (1969) - *The spatial variation of population densities*, Geographical Review, n°59, pp. 242-252
- NONN, H. (1965) - *Des densités aux structures urbaines*, Publication de la faculté des Lettres de Strasbourg, 190 p.
- OLLIVRO, J. (2009) - in LE RHUN, P.-Y.; LE SANN, A.; LEBAHY, Y. ; LESCOAT, J.; MARIE, G.; OLLIVRO, J.; PERON, F. et TOCQUER, P. (2009) - *Bretagne : un autre littoral*, Editions Apogée, Géographes de Bretagne, ville, 138 p.
- PASKOFF, R. (2003) – *Les littoraux. Impact des aménagements sur leur évolution*, Armand Colin, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Collection « U », série géographie, 260 p.
- PAULET, J.-P. (2009) - *Manuel de Géographie urbaine*, Armand Colin, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, collection U Géographie, 348 p.
- PEGUY, P.-Y. (2000) - *Analyse économique des configurations urbaines et de leur étalement*, thèse de doctorat de sciences économiques, Université Lumière Lyon 2, 379 p.
- PERELMAN, C. et VANDER ELST, R. (dir.), (1985) - *Les notions à contenu variable en droit*, Revue internationale de droit comparé, Volume 37, n°4, p. 1105
- PERRET, J. (1994) - *Pour une géographie juridique*, Persée, Annales de géographie, t. 103, n°579, pp. 520-526
- PINCHEMEL, P. et PINCHEMEL, G. (1994) - *La face de la terre : éléments de géographie*, Armand Colin (3<sup>ème</sup> éd.), Collection U Géographie, Paris, 517 p.
- PINEL, M. (2011) - *Cartographie de notions juridiques issues de la "loi littoral" sur les espaces côtiers bretons*. Rapport de stage, Master 1 SML, mention EGEL, IUEM/UBO, 51 p.
- PINOT, J.-P. (1998) – *La gestion du littoral*, 2 tomes, Institut océanographique, Collection « Propos », Paris, 759 p.
- PIQUARD, M. (1973) - *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, rapport au Gouvernement, Datar, Paris, 58 p.
- PITRON, F. (2007) - *La gestion du littoral et des espaces marins*, Dexia L.G.D.J., Politiques locales, 109 p.
- PORNON, H. (2011) - *SIG. La dimension géographique du système d'information*, Dunod, Management des systèmes d'information, Paris, 271 p.
- PRIEUR, L., (2007) - Fascicule n° 1176-10 Littoral, Dispositions d'urbanisme particulières, généralité, Jurisclasseur « Collectivités territoriales », LexisNexis (03/2007).
- PRIEUR, L. (2005) - *La loi Littoral*, 2<sup>e</sup> édition, La lettre du cadre territorial, Collection Dossier d'experts, Techni. Cités, Voiron, p. 103

- PRIEUR, L. (2001) - *Droit et littoral : recherches sur un système juridique*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Bretagne Occidentale, Brest, 459 p.
- PRIEUR, M. (2011) - *Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, *Vertigo*, la revue électronique en sciences de l'environnement, hors-série n°9, juillet 2011.  
URL : <http://vertigo.revues.org/10933> ; DOI : 10.4000/vertigo.10933
- REGION BRETAGNE (2007) - *Pour un développement durable de la zone côtière bretonne : la charte des espaces côtiers bretons*, 63 p.  
URL : <http://www.labretagneetlamer.fr/files/rapport.pdf>
- REGION BRETAGNE (1978) - *Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles (SALBI)*, Service régional de l'Équipement de Bretagne
- RENARD, J.-P (2002) (chapitre 3, pp. 40-66), in CARROUÉ, L., CLAVAL, P., DI MÉO, G., MIOSSEC, A., RENARD, J.-P., SIMON, L., VEYRET, Y. et VIGNEAU, J.-P. (2002) - *Limites et discontinuités en géographie*, SEDES, Dossier des images économiques du monde, 159 p.
- RICHARD, D. (2006) - *L'aménagement du littoral, un équilibre à inventer*, *Tourisme et Droit*, n°79, Dossier, pp. 12 - 15
- ROBERT, S. (2009) - *La vue sur mer et l'urbanisation du littoral. Approche géographique et cartographique sur la Côte d'Azur et la Riviera du Ponant*. Thèse de doctorat de géographie, Université de Nice Sophia Antipolis - UMR 6012 ESPACE, 456 p.  
URL : [http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/22/79/PDF/These\\_SRRobert.pdf](http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/22/79/PDF/These_SRRobert.pdf)
- ROBIN, M. (2002) - *Téledétection et modélisation du trait de côte et de sa cinématique*, in *Le littoral, regards, pratiques et savoirs*, Baron-Yellès N. et al., Paris, Editions de l'ENS, pp. 95-115
- ROUHAUD, J.-F. (2008) - *La notion d'extension de l'urbanisation*, *Géomètre*, n°2050, juillet-août 2008, pp. 29-33
- SFDE et CREA (1988) - *La loi littoral : loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral : actes du colloque organisé les 25, 26, 27 septembre 1986 à la Faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier*, Société française pour le droit de l'environnement, Centre de recherches et d'études administratives, Paris , *Économica*, collection Droit et économie de l'environnement, 388 p.
- SPARFEL, L., (2011) - *Étude des changements d'occupation des sols dans la zone côtière à partir de données hétérogènes : application au Pays de Brest*, Thèse de doctorat de géographie, UBO, EDSM - UMR 6554 Brest - Géomer, 245 p.
- SUANEZ, S., GARCIN, M., BULTEAU, T., ROUAN, M., LAGADEC, L. et DAVID, L., (2012) - *Les observatoires du trait de côte en France métropolitaine et dans les DOM*, *EchoGéo*, n°19, 15 p.  
URL : <http://echogeo.revues.org/12942> ; DOI : 10.4000/echogeo.12942
- TABOURIN, E. et BONNAFOUS, A. (1998) - *Modélisation de l'évolution des densités urbaines*, *Données urbaines tome 2* sous la direction de D.Pumain et M.F.Mattei, éd. *Economica Anthropos*, coll. Villes, pp. 167-180,
- TANGUY, Y. (2005) - *La loi littoral en question: entre simplisme et complexité*, *AJDA*, n°7. 21 février 2005, pp. 354-360
- TANGUY, Y. (2004) - *Du droit au littoral, du littoral au droit*, *RJE, SFDE*, oct. 2004, pp. 31-37

- TANGUY, Y. (1990) - *Le contrôle par le juge administratif des autorisations d'occupation du sol en zone littorale*, RJE, 615 p.
- TANNIER C., (2009) – *Formes de villes optimales, formes de villes durables. Réflexions à partir de l'étude de la ville fractale*, Erès, Espaces et sociétés, 2009/3, n°138, pp. 153-171
- TANNIER, C., VUIDEL, G. et FRANKHAUSER, P., (2007) - *Délimitation d'ensembles morphologiques par une approche multi-échelle, Application à la délimitation morphologique des agglomérations*, 8<sup>ème</sup> Rencontres de Théo Quant, Besançon, 10-12 janvier 2007, 14 p.
- THEYS, J. (2002) - « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 "Gouvernance Locale et Développement Durable". URL : <http://developpementdurable.revues.org/1523>
- TOCQUER, P. (2009) in LE RHUN, P.-Y.; LE SANN, A.; LEBAHY, Y. ; LESCOAT, J.; MARIE, G.; OLLIVRO, J.; PERON, F. et TOCQUER, P. (2009) - *Bretagne : un autre littoral*, Editions Apogée, Géographes de Bretagne, ville, 138 p.
- TRAPIZINE, R., (1992) - *Les effets pervers de la loi Littoral*, *Études foncières*, n° 56, sept. 1992, p. 21
- TREMBLAY, C. (2002) - *L'apport de la modélisation des connaissances à la codification et à la simplification des textes normatifs : analyse sémantico-syntaxique des textes normatifs ou la linguistique générale au service du droit*, Thèse de Science de l'information, Université Panthéon-Assas (Paris II). URL : <http://www.droitmultilingue.com>
- TOUATI, A. (2010) - *Histoire des discours politiques sur la densité*, *Etudes foncières* n°145, mai-juin 2010, p. 24-26
- UICN (2006) - *1986-2006, 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*, 24 p.
- VIGOT, J. (rap.), (2001) - *La mer et le littoral et Bretagne. Pour une ambition régionale*, Région Bretagne, Conseil économique et social, Section mer et littoral, 156 p.
- VIMONT, A., (2012) – *Études cartographiques de la commune littorale de Plougastel-Daoulas et étude spatiale des agglomérations littorales en Bretagne*, Rapport de stage, Master 1 SML, mention EGEL, IUEM/UBO, 164 p.

## LISTE DES FIGURES

---

Figure 1 : Illustration du titre de la thèse : « Du texte à la carte ».	18
Figure 2 : Part du territoire affecté par des changements d'occupation des sols entre 2000 et 2006, par grands types d'occupation du sol (source: extrait de CGEDD, 2011, p. 22 ; réalisé d'après UE – SOeS, CORINE Land Cover 2000 et 2006 ; traitements : SoeS, Observatoire du littoral).	25
Figure 3 : Occupation du sol en fonction de la distance à la mer (source : extrait de CGEDD, 2011, p. 18 ; réalisé d'après UE – SOeS, CORINE Land Cover 2006 ; traitements : SOeS, Observatoire du littoral).	25
Figure 4 : Page de garde de l'ouvrage de R. Richard et C. Bartoli intitulé « <i>La côte d'Azur assassinée</i> ». Collection <i>La grande et la petite histoire des communes françaises</i> . Editions Roudil, Paris, 1971, 123 p.	26
Figure 5 : Opinions de Français interrogés sur la loi Littoral (Source : réalisé d'après MEDD, 2006, a)	30
Figure 6 : Exemple de schéma récapitulatif listant les questions qu'il convient de se poser lorsque l'on souhaite appliquer les dispositions de la loi Littoral relatives aux sept notions sélectionnées sur un secteur donné.	44
Figure 7 : Illustration simplifiée de la hiérarchie des sources juridiques de définition des notions de la loi Littoral.	46
Figure 8 : La géographie juridique appliquée au droit du littoral.	47
Figure 9 : Délimitation des communales littorales en fonction des limites transversales de la mer et limites de salure des eaux.	51
Figure 10 : Extrait de la carte d'analyse des documents locaux d'urbanisme au lieu-dit Keric Bihan à Argol (29) (source : DDTM 29).	59
Figure 11 : Illustration caricaturale sur la loi Littoral (Le Moniteur, 9 août 2013, p. 22).	67
Figure 12 : Distinction sémantique entre l' <i>agglomération</i> , le <i>village</i> , le hameau et le mitage au sens de la loi Littoral, et le bourg, le grand village et le village au sens des traditions linguistiques bretonnes.	69
Figure 13 : Itinéraire méthodologique visant à interpréter des notions de la loi Littoral à l'aide d'approches géographiques, dont cartographiques	79
Figure 14 : Schématisation de la méthode d'interprétation des notions de la loi Littoral par l'utilisation d'une approche géographico-juridique	79
Figure 15 : Schéma chronologique de la politique de protection du littoral en France (d'après Miossec, 2004, p. 171) ainsi que des grandes phases de contentieux ayant trait à la loi Littoral.	86
Figure 16 : Schéma explicatif de « l'occupation du sol sur le littoral Aquitain » intégrant des notions de la loi Littoral (source : DRE Aquitaine, 2007, p. 26).	88
Figure 17 : Illustration photographique des sept notions de la loi Littoral sélectionnées sur la commune du Conquet (29) (source : Géoportail, IGN, 2009).	91
Figure 18 : Illustration de la création des cartes de synthèse traduisant spatialement les notions de la loi Littoral.	111
Figure 19 : Répartition des sept notions sélectionnées en fonction de leur degré d'artificialisation.	113
Figure 20 : Schématisation des notions de la loi Littoral relatives aux espaces bâtis.	114

Figure 21 : Illustration d'un espace bâti pouvant être qualifié d' <i>espace urbanisé</i> dans et à proximité de la <i>bande des 100 mètres</i> .....	116
Figure 22 : Illustration d'un espace bâti qui ne peut pas être qualifié d' <i>espace urbanisé</i> dans et à proximité la <i>bande des 100 mètres</i> . ....	116
Figure 23 : Extrait de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme. ....	125
Figure 24 : Extrait de l'article L146-4-I du code de l'urbanisme. ....	133
Figure 25 : Illustration du projet « Opération Soleil d'Or » (extrait du permis de construire).....	135
Figure 26 : Représentation schématique de la notion d'extension de l'urbanisation au sens de la loi Littoral (source : MTETM et MEDD, 2006, p. 18).....	138
Figure 27 : « Catégories » d'espaces bâtis et leurs règles de droit correspondantes.....	143
Figure 28 : Schématisation des notions de la loi Littoral relatives aux espaces non bâtis. ....	144
Figure 29 : Extrait de l'article L146-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme. ....	145
Figure 30 : Extrait de l'article L146-6 du code de l'urbanisme.....	148
Figure 31 : Schématisation des notions de la loi Littoral relatives aux espaces mixtes. ....	152
Figure 33 : Illustration de la constructibilité d'une parcelle située dans un <i>espace urbanisé</i> au sein de la <i>bande des 100 mètres</i> .....	153
Figure 32 : Extrait de l'article L146-4-III du code de l'urbanisme. ....	153
Figure 34 : Illustration de l'inconstructibilité d'une parcelle située dans un espace naturel au sein de la <i>bande des 100 mètres</i> .....	154
Figure 35 : Illustration de l'inconstructibilité d'une parcelle située à la périphérie d'un <i>espace urbanisé</i> au sein de la <i>bande des 100 mètres</i> .....	155
Figure 36 : Illustration de situations de densification dans une <i>espace urbanisé</i> et d'extension dans et à proximité de la <i>bande des 100 mètres</i> (d'après MEEDDM et <i>al.</i> , 2011b, p. 9).....	158
Figure 37 : Illustration d'un projet de construction situé dans une « dent creuse » au sein d'un <i>espace urbanisé</i> dans la <i>bande des 100 mètres</i> . ....	158
Figure 38 : Illustration de deux champs de vision matérialisés à partir d'un même point observateur - Plozévet (29) (source : Géoportail, IGN, 2009).....	165
Figure 39 : Illustration de trois « axes de vision » matérialisés à partir d'un même point observateur - Plozévet (29) (source : Géoportail, IGN, 2009).....	166
Figure 40 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte basse et en présence d'un espace urbanisé (cas n°1). ....	170
Figure 41 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte basse et en présence d'un espace non urbanisé (cas n°2).....	171
Figure 42 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte basse et en présence d'un espace mixte (cas n°3). ....	172
Figure 43 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte moyenne et en présence d'un espace urbanisé (cas n°4).....	173
Figure 44 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte haute et en présence d'un espace urbanisé (cas n°5). ....	174
Figure 45 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte haute et en présence d'un espace non urbanisé (cas n°6).....	175
Figure 46 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte haute et en présence d'un espace mixte (cas n°7). ....	175

Figure 47 : Situation 1 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°8) d'après la plaquette d'information issue de la circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006.....	176
Figure 48 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte moyenne, et en présence d'un espace urbanisé situé devant une ligne de crête (cas n°8) d'après la plaquette d'information issue de la circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006.....	177
Figure 49 : Situation 2 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°8) d'après la plaquette d'information issue de la circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006.....	177
Figure 50 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte non urbanisée présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°9).....	178
Figure 51 : Délimitation d'un <i>espace proche du rivage</i> en cas de côte mixte présentant à l'arrière une ligne de crête (cas n°10).....	178
Figure 52 : Extrait de l'article L146-4-II et IV du code de l'urbanisme.....	179
Figure 53 : Schématisation de l'extension limitée (source : <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)</i> ).....	180
Figure 54 : Gradation du régime juridique de la loi Littoral en fonction de l'éloignement du rivage..	185
Figure 55 : Représentation schématique de l'analyse de la CAA de Nantes du 10 décembre 2010 (requête n°09NT01969) sur la légalité d'un projet de construction, basée sur la prise en compte de la composition des espaces situés aux quatre points cardinaux de la parcelle concernée.....	193
Figure 56 : Illustration d'une parcelle non incluse d'un <i>espace urbanisé</i> avec 4 constructions dans son voisinage immédiat.....	196
Figure 57 : Illustration d'une parcelle incluse d'un <i>espace urbanisé</i> avec 4 constructions dans son voisinage immédiat.....	196
Figure 58 : Représentations schématiques de <i>coupures d'urbanisation</i> dans un SCoT (MTETM-MEDD, 2006, p. 39).....	200
Figure 59 : Représentations schématiques de <i>coupures d'urbanisation</i> dans un PLU (MTETM-MEDD, 2006, p. 39).....	201
Figure 60 : Extrait du projet de DTA : les orientations (DTA de l'Estuaire de la Seine, 2006, carte d'orientation n°F, p. 119).....	202
Figure 61 : Illustration de <i>buffers</i> fusionnés en fonction du rayon des enveloppes.....	213
Figure 62 : Rapport entre le nombre d'enveloppe du bâti et le rayon du <i>buffer</i> sur sept communes littorales bretonnes.....	218
Figure 63 : Illustration d'une enveloppe convexe et concave. Extrait de <i>Gallery of convex and <math>\chi</math>-shapes for several point sets in the plane</i> (DUCKHAM et al., 2008).....	223
Figure 64 : Architecture globale de la méthode (réalisation : D. Brosset, 2013).....	225
Figure 65 : Inclusion ou exclusion de constructions de la <i>bande des 100 mètres</i> selon leur localisation.....	233
Figure 66 : Domaine public maritime, rivage, lais et relais (MEDDE).....	234
Figure 67 : Le franchissement d'un ruisseau est justifié par un projet d'aménagement d'ensemble pensé à l'échelle de la commune et du futur quartier (SCoT du Trégor, DOG, 2011, p. 58).....	250
Figure 68 : Qualifications juridiques de quatre lieux-dits en fonction du nombre de constructions.....	255
Figure 69 : Exemples de formules de calcul de la densité de population, résidentielle, d'emplois et d'activité urbaine.....	280

Figure 70 : Exemples de formules de calcul de la densité de bâtiments. ....	281
Figure 71 : Formule de calcul de la densité de construction. ....	281
Figure 72 : Formule de calcul de la densité du bâti.....	281
Figure 73 : Illustration de la formule de calcul de la densité du bâti.....	281
Figure 74 : Synthèse de la méthode expérimentale de cartographie permettant de qualifier les espaces bâtis d'une commune littorale à partir d'une approche multicritère. ....	297
Figure 75 : Interface graphique issue de l'application Java. ....	300
Figure 76 : Exemples d'articles de journaux relatifs à la loi Littoral .....	327
Figure 77 : Article de presse relatif à la loi Littoral (source : « Le Canard enchainé », mercredi 20 août 2014, page 3). ....	327
Figure 78 : Schémas récapitulatifs des questions permettant d'appliquer l'article L146-4 du code de l'urbanisme (source : DREAL de Bretagne, 2013, p. 6).....	358

## LISTE DES CARTES

---

Carte 1 : Délimitation de la LTM sur la commune de Plouvien (29) d'après le décret du 21 mars 1930. ....	50
Carte 2 : État d'avancement des SCoT en cours en Bretagne en juin 2013 d'après la DREAL de Bretagne.....	55
Carte 3 : Extrait du DDALL du Var (source : Daligaux, 2008 (a), p. 3). ....	57
Carte 4 : Communes littorales (au sens de la loi Littoral), dont les communes littorales d'estuaire en Bretagne.....	82
Carte 5 : Représentations cartographiques de notions de la loi Littoral dans le SCoT du Pays de Brest (source : DOG du SCoT du Pays de Brest, 2011).....	89
Carte 6 : Communes littorales bretonnes ayant fait l'objet d'études de terrain.....	97
Carte 7 : Extrait de l'étude ayant conduit à la délimitation des <i>espaces proches du rivage</i> dans le plan local d'urbanisme de la commune de Trégunc (29) (Source : MEEDDAT et al., 2010, p. 20).....	160
Carte 8 : Localisation de l'application des dispositions relatives à la <i>bande des 100 mètres</i> et aux <i>espaces proches du rivage</i> en fonction de la position de la LTM sur la commune de Pénestin (56). .	183
Cartes 9, 10 et 11 : Schématisation d'une fusion de zones tampons autour de plusieurs constructions distantes de moins de 30 mètres à l'aide de l'outil d'analyse <i>buffer</i> . ....	212
Cartes 12, 13, 14 et 15 : Appréciation de la continuité du bâti à travers des <i>buffers</i> de 15 mètres (a), 25 mètres (b), 50 mètres (c) et 100 mètres (d) (Porspoder, 29).....	214
Carte 16 : Représentation cartographique de la continuité du bâti à travers un seuil de 200 mètres entre les constructions (par la fusion de cercles d'un rayon de 100 mètres) sur la commune de Porspoder (29). ....	216
Cartes 17, 18 et 19 : Schématisation de la réduction d'une enveloppe du bâti (Guissény, 29).....	218
Cartes 20, 21, 22 et 23 : Appréciation de la continuité du bâti à travers des <i>buffers</i> de -15 mètres (a), -25 mètres (b), -50 mètres (c) et -100 mètres (d) (Porspoder, 29).....	219
Carte 24 : Représentation cartographique de la continuité du bâti à travers un seuil de 200 mètres entre les constructions (par la fusion de cercles d'un rayon de -100 mètres) la commune de Porspoder (29). ....	220
Cartes 25, 26 et 27 : Visualisation d'une cavité avec un <i>buffer</i> de - 100 ; création d'une construction fictive à l'intérieur de la cavité et réalisation d'un nouveau <i>buffer</i> de -100 mètres et absence de concavité (Bréhat, 22). ....	221
Carte 28 : Superposition d'enveloppes convexes et concaves sur l'île de Bréhat (22). ....	226
Carte 29 : Délimitation d'enveloppes concaves et convexes sur l'île de Bréhat avec des <i>buffers</i> de tailles différentes (15 et 25 mètres).....	227
Cartes 30, 31, 32 et 33 : Délimitation d'une <i>coupure d'urbanisation</i> avec des <i>buffers</i> de 15 mètres (a), 25 mètres (b), 50 mètres (c) et 100 mètres (d) sur Trégunc (29). ....	230
Carte 34 : Représentation du trait de côte en fonction du « Tronçon laisse » (IGN), de l'« Histolitt » (IGN-SHOM) et du cadastre (DGI) sur la commune de Porspoder (29).....	237
Carte 35 : Représentation cartographique de bandes littorales allant de 100 à 600 mètres du trait de côte Histolitt sur la commune de Porspoder (29) (IGN-SHOM).....	240

Carte 36 : Illustration de la méthode permettant de déterminer si un espace est urbanisé en dénombrant le nombre de constructions dans un cercle de 100 mètres de rayon autour du terrain litigieux (CAA Nantes, 31 décembre 2001, <i>Commune de Plouhinec</i> (29), req. n°00NT02010)...	265
Carte 37 : Mitage (0-19), Hameau (20-40), Zone intermédiaire (41-49) et <i>agglomération</i> ou <i>village</i> (+ de 50) (Porspoder, 29) .....	270
Carte 38 : Mitage (0-19), Hameau (20-30), Zone intermédiaire (31-39) et <i>agglomération</i> ou <i>village</i> (+ de 40) (Porspoder, 29).....	270
Carte 39 : Mitage (0-9), Hameau (10-15), Zone intermédiaire (16-39) et <i>agglomération</i> ou <i>village</i> (+ de 40) (Porspoder, 29) .....	270
Carte 40 : Mitage (0-19), Hameau (20-30), Zone intermédiaire (31-49) et <i>agglomération</i> ou <i>village</i> (+ de 50) (Porspoder, 29) .....	270
Carte 41 : Délimitation d'enveloppes du bâti de différentes surfaces (Île de Bréhat, 22).....	284
Carte 42 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir du cadastre (DGI, 2010) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56). .....	286
Carte 43 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir de la BD TOPO (IGN, 2009) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56). .....	287
Carte 44 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir du cadastre (DGFP, 2010) dans le centre-ville de Lorient (56). .....	289
Carte 45 : Délimitation de deux enveloppes du bâti (- 25 m et + 25 m) à partir du cadastre (DGFP, 2010) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56). .....	290
Carte 46 : Délimitation de quatre enveloppes du bâti (- 25, + 25, + 50 et +75 m) à partir de la BD Parcellaire (IGN, 2011) dans le secteur de Gorrequer-Traon-Élorn à Loperhet (29). .....	292
Carte 47 : Délimitation de trois enveloppes du bâti (- 25, + 100 et - 100 m) à partir du cadastre (DGFIP, 2010) sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).....	293
Cartes 48 et 49 : Représentations cartographiques d'une enveloppe concave (en bleu foncé) et convexe (en bleu claire) sur l'ensemble du bâti de la commune de Porspoder (29).....	301
Carte 50 : Délimitation d'enveloppes concaves et convexes du bâti sur une partie de l'île de Bréhat (22) à partir d'un même <i>buffer</i> (15 mètres), d'un pourcentage de concavité de 0,7 et d'un nombre variable de constructions. ....	302
Carte 51 : Délimitation d'enveloppes concaves et convexes du bâti sur une partie de l'île de Bréhat (22) à partir d'un <i>buffer</i> identique (15 mètres), d'un pourcentage de concavité de 0,7 et d'un nombre variable de constructions. ....	303
Carte 52 : Délimitation d'espaces bâtis sur l'île de Bréhat (22) au moyen d'enveloppes concaves et convexes en utilisant des seuils issus de sources juridiques.....	304
Carte 53 : Exemples d'artéfacts sur des enveloppes concaves (Île-de-Bréhat, 22). .....	305
Carte 54 : Exemple d'enveloppes concaves de forme arrondie et plus linéaire (Île-de-Bréhat, 22) ...	306
Carte 55 : Exemples de superpositions d'enveloppes (Île-de-Bréhat, 22).....	307
Carte 56 : Délimitation de différentes distances à partir du trait de côte (Histolitt) (Guissény, 29). ..	313
Carte 57 : Occupation du sol à partir de la BD TOPO (Guissény, 29). .....	314
Carte 58 : Vue sur la mer « proche » et « lointaine » sur la commune de Guissény (d'après Robert, 2009). .....	315
Carte 59 : Carte de visibilité de la terre vers la mer en fonction de la localisation des semis de points (Guissény, 29) (d'après Robert, 2009).....	316
Carte 60 : Carte de synthèse permettant d'apprécier les <i>espaces proches du rivage</i> (Guissény). ..	317

## LISTE DES TABLEAUX

---

Tableau 1 : Synthèse des notions de la loi Littoral sélectionnées. ....	90
Tableau 2 : Critères de définition des sept notions sélectionnées relevés parmi des sources juridiques.....	93
Tableau 3 : Liste des principaux critères de géographie permettant d'interpréter les notions de la loi Littoral.....	100
Tableau 4 : Récapitulatif des principaux critères permettant d'apprécier les sept notions de la loi Littoral sélectionnées. ....	101
Tableau 5 : Rapport entre les cinq critères de spatialisation et les sept notions de la loi Littoral sélectionnées. ....	102
Tableau 6 : Liste des données utilisées pour cartographier des critères de spatialisation (la distance, le nombre de constructions et la densité) .....	105
Tableau 7 : Liste des données pouvant être utilisées pour cartographier les discontinuités.....	106
Tableau 8 : Apports des données géographiques et cartographiques pour interpréter les sept notions de la loi Littoral sélectionnées en lien avec les principaux critères retenus.....	110
Tableau 9 : Exemples de critères de définition issus d'ouvrages et de dictionnaires de géographie pouvant aider à l'appréciation des notions d' <i>espace urbanisé</i> , d' <i>agglomération</i> et de <i>village</i> . ...	118
Tableau 10 : Exemples de critères de définition issus de sources juridiques pouvant aider à apprécier la notion d' <i>espace urbanisé</i> .....	123
Tableau 11 : Exemples de critères de définition du <i>village</i> selon des sources géographiques.....	126
Tableau 12 : Exemples de critères de définition de l' <i>agglomération</i> selon la jurisprudence et la doctrine administrative.....	128
Tableau 13 : Exemples de critères de définition du <i>village</i> selon la jurisprudence et la doctrine administrative. ....	128
Tableau 14 : Synthèse des combinaisons associant les caractéristiques des espaces et la topographie des lieux. ....	170
Tableau 15 : Règles de droit associées à un projet de construction en fonction de la qualification juridique de l'espace bâti et de son éloignement du rivage.....	185
Tableau 16 : Échelles et outils permettant d'apprécier les notions d' <i>agglomération</i> , de <i>village</i> , d' <i>espace urbanisé</i> , d' <i>espace remarquable</i> , de <i>coupures d'urbanisation</i> et d' <i>espaces proches du rivage</i> .....	197
Tableau 17 : Rapport entre le rayon des enveloppes, le nombre d'enveloppe sur le territoire communal et le nombre de constructions dans l' <i>agglomération</i> de Porspoder (29) à partir de trois seuils. ....	215
Tableau 18 : Relation entre le choix des distances et les objectifs poursuivis.....	222
Tableau 19 : Les limites de références sur le littoral (source : Le Berre et Nogues, 2010, d'après Faye, 2010). ....	235
Tableau 20 : Évaluation du nombre de constructions dans des enveloppes du bâti de rayons différents dans le lieu-dit Santenoz à Pluneret (56).....	267
Tableau 21 : Classement des <i>agglomérations</i> , des <i>villages</i> , des hameaux et du mitage en fonction du nombre de constructions dans les enveloppes du bâti avec un rayon de 100 mètres.....	269
Tableau 22 : Calcul de densités de bâtiment en fonction du nombre de bâtiment. ....	282

Tableau 23 : Calcul des densités de bâtiment en fonction de la surface de l'emprise au sol. ....	283
Tableau 24 : Exemples de densités de bâtiment en fonction de quatre enveloppes du bâti (Île de Bréhat, 22).....	284
Tableau 25 : Exemples de densités de bâtiment en fonction de deux enveloppes du bâti (La Trinité-sur-Mer, 56) en utilisant le cadastre (DGI, 2010). ....	285
Tableau 26 : Exemples de densités de bâtiment sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56) en utilisant la BD TOPO (2009) de l'IGN. ....	287
Tableau 27 : Exemples de densités du bâti sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56) en utilisant la BD TOPO (2009) de l'IGN.....	288
Tableau 28 : Exemples de densités de bâtiment dans le centre ville de Lorient (56) en utilisant le cadastre (DGI, 2010).....	288
Tableau 29 : Exemples de densités du bâti dans le centre ville de Lorient (56) en utilisant la BD TOPO (2009) de l'IGN. ....	289
Tableau 30 : Exemples de densités de bâtiment et de densités résidentielles dans le secteur de Gorrequer-Traon-Élorn à Loperhet (29) en utilisant la BD Parcellaire (IGN, 2011).....	291
Tableau 31 : Exemples de densités de bâtiment sur la zone d'activités de Kermarquer (La Trinité-sur-Mer, 56).....	294
Tableau 32 : Relations entre les critères de la distance et du nombre de constructions et le type d'enveloppes (concaves ou convexes) avec les projets de territoire. ....	300
Tableau 33 : Exemple de seuils et d'interprétations permettant de qualifier des espaces bâtis à partir de cinq critères de définition. ....	311
Tableau 34 : Exemples de scénarios permettant d'apprécier les <i>espaces proches du rivage</i> en fonction de la distance, de la covisibilité, la topographie et l'occupation du sol.....	318
Tableau 35 : Étapes de la discussion parlementaire sur le projet de loi Littoral (source : site internet du Sénat). ....	355
Tableau 36 : Principales dispositions de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 (source : d'après le tableau issu du Rapport d'information sur l'application de la loi Littoral (Le Guen et al, 2004, p. 16)) ..	356
Tableau 37 : Mesures réglementaires prises par le Gouvernement et prévues par la loi Littoral.	359
Tableau 38 : Mesures réglementaires prises par le Gouvernement et non prévues par la loi Littoral. ....	360
Tableau 39 : Mesures réglementaires prévues par la loi et non encore prises par le Gouvernement (source : site internet du Sénat).....	360
Tableau 40 : Liste des personnes interrogées (et des personnes contactées pour recueillir des données par exemple). ....	361
Tableau 41 : Études de terrain réalisées sur les « communes-types » et les intercommunalités sélectionnées. ....	366
Tableau 42 : Études de terrain réalisées sur des communes littorales ayant eu un contentieux.	367
Tableau 43 : Études de terrain complémentaires .....	370
Tableau 44 : Études de terrain réalisées sur les <i>espaces remarquables</i> . ....	370
Tableau 45 : Information géographique de référence sur le littoral – Géographie de la zone côtière (source : Le Berre et Nogues, 2010, p. 2). ....	371

## LISTE DES FICHES

---

Fiche 1 : CAA de Nantes, 3 fév. 2012, <i>Commune de Pleubian</i> (22), requête n°10NT00972.....	62
Fiche 2 : CE, 28 juillet 1999, <i>Commune de Fouras</i> (17), req. n°189941.....	63
Fiche 3 : CE, 27 septembre 1999, <i>Commune de Bidart</i> (64), req. n°s178866 178869.....	64
Fiche 4 : CE, 19 juin 2013, <i>Commune de La-Teste-de-Buch</i> (33), req. n°342061.....	65
Fiche 5 : CE, 22 février 2008, <i>Mme Bazarbachi</i> , req. n° 280189.....	127
Fiche 6 : CAA Nantes, 04 mai 2010, <i>Commune de Belz</i> (56), req. n°09NT01343.....	130
Fiche 7 : CAA Nantes, 20 nov. 2007, <i>Commune d'Arradon</i> (56), req. n°07NT02526 et CAA de Nantes, 8 avril 2008, <i>Commune d'Arradon</i> (56), req. n°07NT02525.....	131
Fiche 8 : CAA de Nantes, 1 <sup>er</sup> fév. 2013, <i>Commune de Loperhet</i> (29), req. n°11NT02182.....	132
Fiche 9 : CE, 7 fév. 2005, <i>Soleil d'Or</i> , req. n°264315.....	135
Fiche 10 : CAA de Nantes, 8 avril 2008, <i>Commune d'Arradon</i> (56), req. n°07NT02525.....	137
Fiche 11 : CE, 27 juill. 2009, <i>Commune du Bono</i> (56), req. n°306946.....	140
Fiche 12 : CAA de Nantes, 30 avril 2013, <i>Commune de Fouesnant</i> (29), req. n°13NT03503.....	142
Fiche 13 : CAA de Bordeaux, 11 mai 2010, <i>SARL Loyseau de Mauleon</i> , req. n°09BX00819.....	146
Fiche 14 : CAA de Nantes, 3 fév. 2012, <i>Commune de Pleubian</i> (22), req. n°10NT00972.....	155
Fiche 15 : CAA Nantes, 7 déc. 2012, <i>Commune de Saint-Malo</i> (35), req. n°11NT02526.....	156
Fiche 16 : CE, 12 fév. 1993, <i>Commune de Gassin et SA Sagic</i> , req. n°128251 et 129406.....	161
Fiche 17 : CE, 3 mai 2004, <i>Monsieur Lucien Barrière</i> , req. n° 251534.....	162
Fiche 18 : CAA de Nantes, 27 mars 2007, <i>Assoc. pour la protection de l'environnement des communes du littoral Bigouden</i> , req. n°06NT00460.....	163
Fiche 19 : CAA de Nantes, 25 mars 2008, <i>Commune de Plozévet</i> (29), req. n°07NT01725.....	164
Fiche 20 : CAA de Nantes, 28 octobre 2011, <i>Commune de Groix</i> (56), req. n°09NT03022.....	181
Fiche 21 : CAA de Nantes, 26 déc. 2003, <i>Commune de Pénestin</i> (56), req. n°03NT01231.....	184
Fiche 22 : CAA de Nantes, 10 déc. 2010, <i>Commune de Lancieux</i> (22), req. n°09NT01969.....	193
Fiche 23 : CAA Nantes, 28 fév. 2006, <i>Commune de Crozon</i> (29), req. n°05NT00426.....	204
Fiche 24 : CAA Nantes, 14 oct. 2011, <i>Commune de Locmariaquer</i> (56), req. n°11NT01532.....	205
Fiche 25 : CAA de Nantes, 13 juill. 2012, <i>Commune de Moutiers-en-Retz</i> (44), req. n°11NT00843..	206
Fiche 26 : CAA Nantes, 26 novembre 2010, <i>Commune de Locmariaquer</i> (56), req. n°09NT01678..	207
Fiche 27 : CAA de Marseille, 15 mars 2012, <i>Commune de Bormes-les-Mimosas</i> (83) req. n°10MA02057.....	208
Fiche 28 : CAA de Nantes, 2 déc. 1998, <i>Commune de l'île de Bréhat</i> (22), req. n°09NT01992. ..	209
Fiche 29 : CAA de Nantes, 29 juin 2001, <i>Commune de l'île-de-Batz</i> (29), req. n°00NT00864. ..	210
Fiche 30 : CAA Nantes, 2 déc. 1998, <i>Commune de l'Île de Bréhat</i> (22), req. n°97NT01992.....	246
Fiche 31 : CE, 10 nov. 2004, <i>Mme Olivier-Delmas</i> , req. n°258768.....	247
Fiche 32 : CAA Nantes, 17 février 2012, <i>Commune de Plurien</i> (22), req. n°11NT02884.....	248
Fiche 33 : CAA de Marseille, 19 mars 2010, <i>Assoc. U Levante</i> , req. n°08MA00164.....	249
Fiche 34 : CE, 27 juin 2007, <i>Commune de Pluneret</i> (56), req. n°297938.....	253
Fiche 35 : CE, 30 déc. 2009, <i>Commune de Séné</i> (56), req. n°323069.....	254
Fiche 36 : CAA de Nantes, 26 nov. 2010, <i>Commune de Locmariaquer</i> (56), req. n°09NT01678.....	256
Fiche 37 : TA, 23 juin 2011, <i>Époux Guihur</i> , req. n°0704638.....	257
Fiche 38 : CAA de Nantes, 9 mars 2012, <i>Commune de Saint-Coulomb</i> (35), req. n°10NT01691.	258

Fiche 39 : CAA de Nantes, 23 mars 2012, <i>Commune de Treflez</i> (29), req. n°10NT01519. ....	259
Fiche 40 : CAA de Nantes, 26 nov. 2010, <i>Commune de Maupertus-sur-mer</i> (50), req. n°09NT01523. ....	260
Fiche 41 : CAA Nantes, 7 déc. 2012, <i>Commune de Saint-Malo</i> (35), req. n°11NT02526. ....	262
Fiche 42 : CAA de Nantes, 1 <sup>er</sup> fév. 2013, <i>Commune de Plouézec</i> (22), req. n°12NT02703. ....	264
Fiche 43 : CE, 27 juin 2007, <i>Commune de Pluneret</i> (56), req. n°297938. ....	266
Fiche 44 : CAA Nantes, 25 mars 2011, <i>Commune de La Trinité-sur-Mer</i> (56), req. n°10NT00154. ....	275
Fiche 45 : CAA de Nantes, 1 <sup>er</sup> fév. 2013, <i>Commune de Loperhet</i> (29), req. n°11NT02182. ....	276
Fiche 46 : CE, 14 mai 2008, <i>Commune de Pont-l'Abbé</i> (29), req. n°293378. ....	277
Fiche 47 : CAA de Nantes, 26 nov. 2010, <i>Commune de Maupertus</i> (50), req. n°09NT01523. ....	278
Fiche 48 : CAA de Nantes, 13 juill. 2012, <i>Commune de Moutiers-en-Retz</i> (44), 2012, req. n°11NT00843. ....	279
Fiche 49 : CAA de Nantes, 16 déc. 2011, <i>Assoc. Plestin Environnement</i> , req. n°10NT01547. ....	279
Fiche 50 : CAA de Marseille, 18 mai 2006, <i>Commune de Théoule-sur-Mer</i> (06), req. n°03MA00445. ....	280

## LISTE DES PHOTOGRAPHIES

---

Photographie 1 : Plage de Trestrignel à Perros-Guirec en 1904 (source : archives départementales et extrait du SCoT de Lannion-Trégor, DOO, p. 55). .....	24
Photographie 2 : Plage de Trestrignel à Perros-Guirec en 2009 (source : SCoT de Lannion-Trégor, DOO, p. 55). .....	24
Photographies 3 et 4 : Agglomérations de Plouhinec dans le Morbihan (a) et dans le Finistère (b) (Géoportail, IGN, 2009). .....	41
Photographies 5 et 6 : Lieu-dit Kerguet sur la commune de Sarzeau (29) (a) et Moustiers-Sainte-Marie (83) (b) (Géoportail, IGN, 2009). .....	42
Photographie 7 : Lieu-dit Keric Bihan à Argol (29) (source : Géoportail, IGN, 2009 ; zonage reproduit d'après le PLU de la commune). .....	59
Photographies 8, 9, 10 : Exemples d'habitat diffus à Lanmodez, 22 ; de hangars agricoles à Loperhet, 29 ; et de serres à Plougastel-Daoulas, 29 (source : IGN, Géoportail, 2009). .....	115
Photographies 11, 12 et 13 : Exemples d'un centre-ville urbain à Ouessant, 29 ; de locaux commerciaux à Brest, 29 ; et d'un lotissement à Pénestin, 56 (source : IGN, Géoportail, 2009) .	117
Photographies 14, 15 et 16 : Visibilité vers la mer en fonction de l'éloignement du rivage (Larmor-Plage, Toulhars, 2012). .....	167
Photographie 17 : Vue panoramique à proximité du rivage (Larmor-Plage, 2012). .....	167
Photographie 18 : Vue panoramique éloignée du rivage (Île-de-Molène, 2010). .....	168
Photographie 19 : Vue du rivage camouflée par la végétation et des constructions (Séné, à proximité de la Pointe du Bill, 2012). .....	168
Photographies 20 et 21 : Visibilité de la terre vers la mer en été (04 juillet 2012) et à la fin de l'automne (10 décembre 2012) à partir d'un même point observateur (Le Dellec, Plouzané, 29). .....	169
Photographie 22 : Vue depuis le rivage de la mer, à proximité du terrain concerné par l'arrêt de la CAA Nantes, du 8 juin 2012, <i>commune de Larmor-Plage (56)</i> , req. n°11NT00985. ....	171
Photographie 23 : Vue de la mer vers un espace urbanisé situé sur une côte moyenne à haute à Perros-Guirec (22). .....	174
Photographie 24 : Exemple d'un espace urbanisé en « amphithéâtre » : le bourg de Camaret, 29 (source : LETG-Brest Géomer, survol NEF, 12 mai 2005). .....	176
Photographie 25 : Exemple de constructions en continuité dans la <i>bande des 100 mètres</i> sur la commune de Le-Tour-du-Parc, à l'Est du lieu-dit Kermor (source : E. Le Cornec, B.E. GEOS AEL, 02 sept. 2011). .....	207
Photographie 26 : Île-Molène (E. Le Cornec, GEOS AEL, 08 août 2012). .....	217
Photographie 27 : Île de Bréhat (22) (E. Le Cornec, GEOS AEL, 17 août 2012). .....	217
Photographie 28 : Une côte à falaises (Pénestin, 56) (source : E. Le Cornec, GEOS AEL, 09 mars 2010). .....	232
Photographie 29 : Une côte sableuse : la plage des Grands Sables (Île de Groix, 56) (source : E. Le Cornec, GEOS AEL, 14 janv. 2012). .....	232

## LISTE DES ACRONYMES

---

AJDA	Actualité Juridique Droit Urbanisme
ACP	Analyse en Composantes Principales
ANEL	Association Nationale des Élus du Littoral
BJDU	Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme
CAA	Cour Administrative d'Appel
CE	Conseil d'État
CELRL	Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CES	Coefficient d'Emprise au Sol
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CIMER	Comité Interministériel de la Mer
CLC	CORINE land cover
CNL	Conseil National du Littoral
CNADT	Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CRML	Conférence Régionale de la Mer et du Littoral
CSA	Conseil, Sondage et Analyse
DAFU	Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme
Datar	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGI	Direction Générale des Impôts (Ministère des Finances)
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DIACT	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DMF	Droit Maritime Français
DOG	Document d'Orientation Générale
DPM	Domaine Public Maritime
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
ENS	Espace Naturel Sensible
FFSPN	Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature
FNE	France Nature Environnement
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
IFEN	Institut Français de l'Environnement

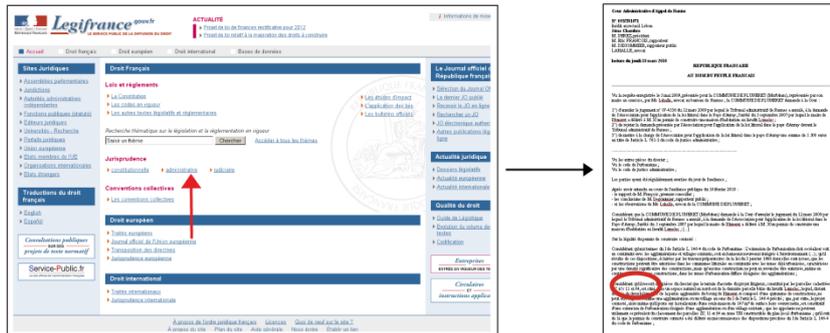
IFOP	Institut Français d'Opinion Publique
IGN	Institut Géographique National
INIGF	Institut National de l'Information Géographique et Forestière
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Economiques
INSPIRE	Infrastructure pour l'information spatiale dans la Communauté (Directive européenne)
IPLI	Inventaire Permanent du Littoral
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
MIMEL	Mission Interservices de la Mer Et du Littoral
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MNT	Modèle Numérique de Terrain
PCI	Plan Cadastral Informatisé
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRL	Plan de Prévention des Risques Littoraux
SALBI	Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles
SAU	Surface Agricole Utile
SAUM	Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SEPANSO	Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest
SEPNB	Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SGMer	Secrétariat Général de la Mer
SHOB	Surface Hors Œuvre Brute
SHOM	Service Hydrographique et Océanographique de la Marine
SHON	Surface Hors Œuvre Nette
SIG	Système d'Information Géographique
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
TA	Tribunal Administratif
ZICO	Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique
ZPS	Zone de Protections Spéciales

# ANNEXES

## Annexe 1 - Méthodologie utilisée pour visualiser la photographie aérienne d'une parcelle

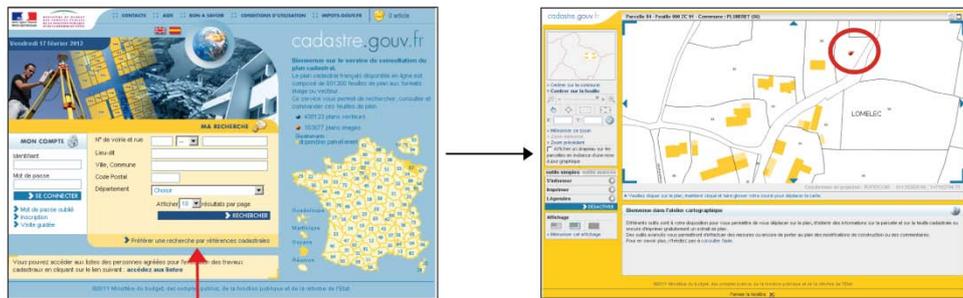
**Étape n°1 :** Utilisation du site internet suivant : <http://www.legifrance.gouv.fr>

Rechercher l'arrêt / le jugement souhaité en indiquant ses références dans le moteur de recherche permettant de consulter les jurisprudences administratives ;  
Identifier dans la décision le nom de la commune ainsi que les références cadastrales de la parcelle concernée.



**Étape n°2 :** Utilisation du site internet suivant : <http://www.cadastre.gouv.fr>

Sur le site du ministère de l'Économie et des Finances, effectuer une recherche à l'aide du nom de la commune et des références cadastrales pour localiser la parcelle sur le territoire communal.



**Étape n°3 :** Utilisation du site internet suivant : <http://www.geoportail.fr>

À l'aide du Géoportail, rechercher la commune concernée et localiser la parcelle sur la photographie aérienne en utilisant la couche "parcelles cadastrales" du catalogue.



## **Annexe 2 - Les étapes de la discussion parlementaire sur le projet de loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral**

Tableau 35 : Étapes de la discussion parlementaire sur le projet de loi Littoral (source : site internet du Sénat).

<b>Première lecture</b>	
<b>Assemblée nationale</b>	Texte n°2947 déposé à l'Assemblée Nationale le 2 octobre 1985
	Rapport n°3084 de M. Jean LACOMBE, fait au nom de la commission de la production, déposé le 19 novembre 1985
	Texte n°911 adopté par l'Assemblée nationale le 22 novembre 1985
<b>Sénat</b>	Texte n°108 (1985-1986) transmis au Sénat le 26 novembre 1985
	<b>Travaux de commission</b> Rapport n°191 (1985-1986) de M. Josselin de ROHAN, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 12 décembre 1985 Avis n°180 (1985-1986) de M. Alphonse ARZEL, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 décembre 1985
	<b>Séance publique</b> Texte n°62 (1985-1986) adopté avec modifications par le Sénat le 16 décembre 1985
	<b>Commission mixte paritaire</b>
<b>Travaux de commission</b> Rapport n°244 (1985-1986) de MM. Josselin de ROHAN, sénateur et Jean LACOMBE, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 18 décembre 1985	
<b>Séance publique</b> Texte n°978 adopté sans modification par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1985 Texte n°95 (1985-1986) adopté définitivement par le Sénat le 20 décembre 1985	

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral est parue au JO le 4 janvier 1986.

### Annexe 3 - Présentation synthétique des principales dispositions de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986

Tableau 36 : Principales dispositions de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 (source : d'après le tableau issu du Rapport d'information sur l'application de la loi Littoral (Le Guen et al, 2004, p. 16))

Article de la loi Littoral et article codifié correspondant	Disposition résumée
Article <b>L321-1</b> du code de l'environnement (article 1 de la loi littoral)	Énoncé des principes d'aménagement et de protection nécessaires au littoral, impliquant une coordination des actions de l'État et des collectivités locales.
Article <b>L321-2</b> du code de l'environnement (article 2 de la loi littoral)	Définition des communes littorales.
Article <b>L146-1</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)	Définition du champ d'application des dispositions de la loi littoral, et du rôle des DTA pour les préciser.
Article <b>L146-2</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Définition de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser.</li> <li>– Obligation de prévoir des <i>coupures d'urbanisation</i> dans les PLU ou les SCOT.</li> </ul>
Article <b>L146-4</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)	Énoncé des principales restrictions à l'urbanisation des zones littorales.
* 1 <sup>er</sup> paragraphe de l'article L146-4 du code de l'urbanisme	<p>Sur tout le territoire des communes littorales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec les constructions existantes ou sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.</li> <li>– Dérogation possible pour les installations agricoles incompatibles avec le voisinage des habitations.</li> </ul>
* 2 <sup>e</sup> paragraphe de l'article L146-4 du code de l'urbanisme	<p>Dans les <i>espaces proches du rivage</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Principe de l'extension limitée de l'urbanisation, à justifier et motiver dans le PLU en fonction des nécessités locales.</li> <li>– Dérogation en présence d'un SCOT, d'un schéma d'aménagement régional ou d'un SMVM.</li> <li>– En l'absence de ces documents, dérogation possible avec l'accord du préfet de département.</li> </ul>
* 3 <sup>e</sup> paragraphe de l'article L146-4 du code de l'urbanisme	<p>Dans la <i>bande des 100 mètres</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Principe de l'interdiction de toute construction en dehors des espaces déjà urbanisés.</li> <li>– Dérogation pour les installations nécessaires à des services publics ou à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau</li> </ul>
* 4 <sup>e</sup> paragraphe de l'article L146-4 du code de l'urbanisme	Application des dispositions des 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> paragraphes aux rives des estuaires les plus importants.
Article <b>L146-5</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obligation de prévoir des secteurs dans le PLU pour créer des terrains de camping ou de stationnement de caravanes.</li> <li>– Ces créations respectent le principe de l'extension limitée de l'urbanisation et ne peuvent être situées dans la <i>bande des 100 mètres</i></li> </ul>
Article <b>L146-6</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)	<p>Dans les <i>espaces remarquables</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Principe de la préservation de ces espaces par les documents d'urbanisme.</li> <li>– Dérogation pour les aménagements légers nécessaires à leur gestion ou leur mise en valeur.</li> </ul>

<p>Article <b>L146-6-1</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)</p>	<p>Sur une plage ou un espace naturel qui en est proche :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Possibilité d'établir un schéma d'aménagement pour réduire les conséquences environnementales d'équipements établis avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral.</li> </ul>
<p>Article <b>L. 146-7</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)</p>	<p>Dispositions régissant la construction de nouvelles routes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Interdiction de construire une route de transit à moins de 2 km du rivage ;</li> <li>– Interdiction de nouvelles routes sur les plages ou dunes, sur ou le long du rivage;</li> <li>– Possibilité de construire une route dans la <i>bande des 100 mètres</i> si elle est nécessaire à un service public ou à une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau.</li> </ul>
<p>Article <b>L146-8</b> du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral)</p>	<p>Dérogations générales à ces restrictions d'urbanisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Installations liées à la sécurité maritime, aérienne et civile, la défense, aux services publics portuaires ;</li> <li>– Exceptionnellement, les stations d'épuration avec rejet en mer.</li> </ul>

#### Annexe 4 - Schémas récapitulatifs des questions permettant d'appliquer l'article L146-4 du code de l'urbanisme

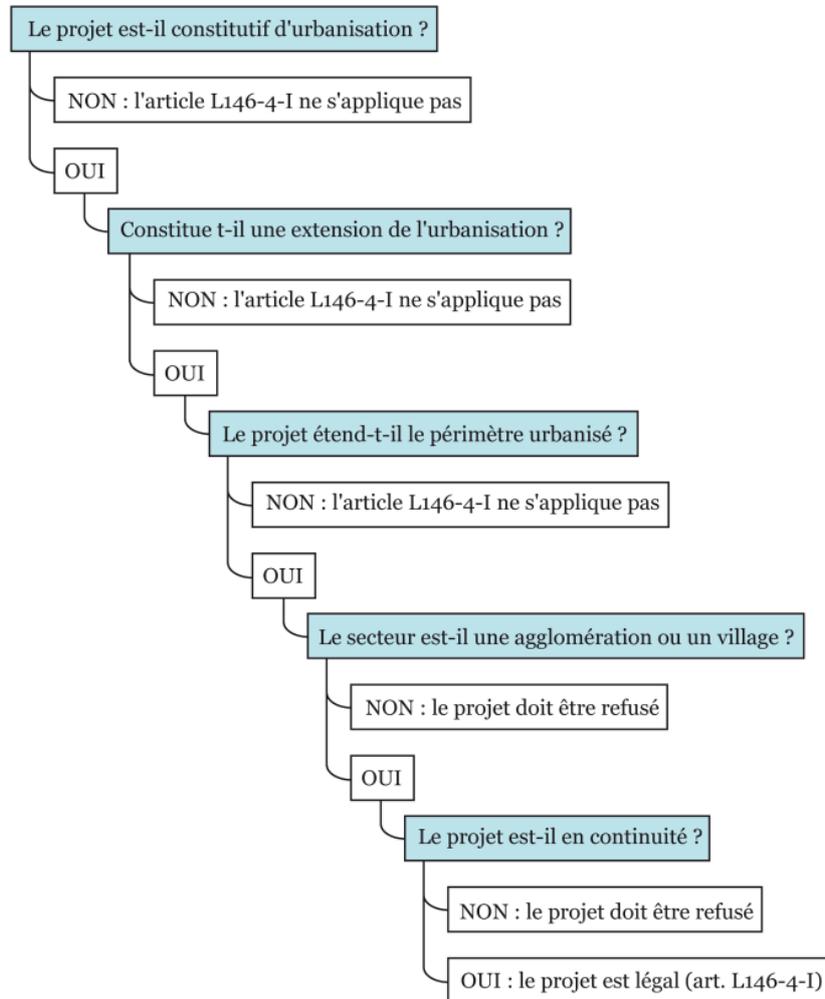


Figure 78 : Schémas récapitulatifs des questions permettant d'appliquer l'article L146-4 du code de l'urbanisme (source : DREAL de Bretagne, 2013, p. 6).

## Annexe 5 - Décrets d'application de la loi Littoral

Tableau 37 : Mesures réglementaires prises par le Gouvernement et prévues par la loi Littoral.

Article de la loi Littoral	Objet	Date de publication au JO	Décret
<b>Article 2</b> (article L321-2 du code de l'environnement)	Liste des communes littorales	30/03/2004	Décret en Conseil d'État n°2004-311 du 29/03/2004 publié au JO du 30/03/2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérés comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme
<b>Article 3 alinéa 1</b> (article L146-6 du code de l'urbanisme)	Espaces remarquables (liste des espaces et milieux à préserver)	26/09/1989	Décret en Conseil d'État n° 89-694 du 20/09/1986 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique (suivi par le décret n°92-838 du 25 août 1991 et le décret n°2000-1272 du 26 décembre 2000)
		30/03/2004	Décret n° 2004-310 du 20/03/04 relatif aux <i>espaces remarquables</i> du littoral
<b>Article 3 alinéa 2</b> (article L146-6 du code de l'urbanisme)	Nature et modalités des réalisations des aménagements légers	26/09/1989	Décret en Conseil d'État n° 89-694 du 20/09/1986 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique (suivi par le décret n°92-838 du 25 août 1991 et le décret n°2000-1272 du 26 décembre 2000)
<b>Article 3</b> (article L146-4-IV du code de l'urbanisme)	Rives des estuaires les plus importants	30/03/2004	Décret en Conseil d'État n° 2004-311 du 29/03/2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérés comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme
<b>Article 18</b> (article 57 de la loi n° 83-8 du 3 janvier 1983)	Définition des vocations des différents secteurs de l'espace maritime	09/12/1986	Décret n°86-1252 du 05/12/1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer (voir décret 89-694 du 20-09-1989)
<b>Article 26</b>	Liste des procédés scientifiques délimitant les limites de rivage	30/03/2004	Décret en Conseil d'État n°2004-309 du 29/03/2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières
<b>Article 28</b>	Règles générales de police et d'exploitation des mouillages	26/10/1991	Décret en Conseil d'État n°91-1110 du 22/10/1991 relatif aux autorisations d'occupation temporaire concernant les zones de mouillages et d'équipements légers sur le domaine public maritime.
<b>Article 30</b> (article L321-9 du code de l'env. et L146-6 du code de l'urbanisme)	Concessions de la plage	28/05/2006	Décret n° 2006-608 du 26/05/2006 relatif aux concessions de la plage
<b>Article 37</b> (article L87 du code du domaine de l'État)	Déclassement des terrains inutiles à la satisfaction des besoins d'intérêt public	14/10/1989	Décret en Conseil d'État n°89-734 du 13/10/1989 portant modification du code du domaine de l'État pour l'application des articles L. 87 et L. 89 de ce code

<b>Article 39</b> (article L89 du code du domaine de l'État)	Cession au profit des communes des terrains susceptibles d'aménagements	14/10/1989	Décret en Conseil d'État n°89-734 du 13/10/1989 portant modification du code du domaine de l'État pour l'application des articles L. 87 et L. 89 de ce code
---	---	------------	---

Tableau 38 : Mesures réglementaires prises par le Gouvernement et non prévues par la loi Littoral.

Article	Objet	Date de publication au JO	Décret
<b>Article 5</b>	Littoral	14/06/1990	Décret n°90-481 du 12/06/1990 modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux servitudes de passage sur le littoral maritime
<b>Article 18</b> (article 57 de la loi n° 83-8 du 3 janvier 1983)	Définition des vocations des différents secteurs de l'espace maritime	09/12/1986	Décret en Conseil d'État n°92-838 du 25/08/1992 modifiant l'article R146-2 du code de l'urbanisme
<b>Article 25</b>	Utilisation du domaine public maritime	15/09/1987	Décret n° 87-756 du 14/09/1987, modifiant le décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines
<b>Article 25 et 27</b> (articles L321-5 et L321-6 du code de l'environnement)	Utilisation du domaine public maritime en dehors des ports	30/03/2004	Décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors de port
<b>Article 32</b> (article L131-2-1 du code des communes)	Police des baignades et des activités nautiques exercée par le Maire	28/04/1991	Arrêté du 27/03/1991 relatif au balisage et à la signalisation de la bande littorale maritime des 300 mètres

Tableau 39 : Mesures réglementaires prévues par la loi et non encore prises par le Gouvernement (source : site internet du Sénat).

Article	Décret
<b>Articles 2 et 3</b> (article L321-2 du code de l'environnement et L146-1 du code de l'urbanisme)	Le décret fixant la liste des communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux.
<b>Article 3</b> (article L146-6-1 du code de l'urbanisme)	Le décret relatif au maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la <i>bande des cent mètres</i> définie par le III de l'article L.146-4. dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.
<b>Article 19</b>	Le décret fixant les conditions d'application de l'article 19 de la loi n°86-2 à propos de la mise en place d'une convention permettant de fixer les modalités de gestion, de promotion et d'animation d'un ensemble touristique.
<b>Article 34</b>	Le décret fixant les modalités d'organisation et de mise en œuvre du secours et du sauvetage en mer ainsi que les conditions de l'agrément et de l'exercice des activités des organismes de secours. Cet article est devenu sans objet.
<b>Article 35</b> (article L156-2 du code de l'urbanisme)	Le décret déterminant les critères selon lesquels les ministres intéressés donnent leur accord pour permettre à titre exceptionnel l'urbanisation dans les <i>espaces proches du rivage</i> en l'absence d'un schéma régional approuvé dans les départements d'outre-mer.

## Annexe 6 - Liste des personnes interrogées/contactées

Tableau 40 : Liste des personnes interrogées (et des personnes contactées pour recueillir des données par exemple).

STRUCTURES/ ORGANISMES	NOM	FONCTION / SERVICE (à la date de l'entretien)	DATE/PÉRIODE
<b>PARLEMENT</b>			
Assemblée nationale	Marylise LEBRANCHU	Député du Finistère	05/2011
<b>SERVICES DE L'ÉTAT</b>			
MEDDE/CGDD	Catherine BERSANI	Inspectrice Générale honoraire de l'Équipement	2010 - 2014
MEDDE/CGDD	Gérard RUIZ	Inspecteur Général de l'Administration du Développement Durable	2011 - 2012
MEDDE/CGDD	Annick HÉLIAS	Membre permanent	11/2011 et 2012
MEDDE/CGDD	Françoise GADBIN	Architecte urbaniste en chef de l'État	11/2011 et 2012
MEDDE/CGDD	Sébastien COLAS	Observatoire du littoral (SOeS)	06/2010
Préfecture du Finistère	Jean-Jacques BROT	Préfet du Finistère	12/2012
Préfecture du Finistère	Martin JAEGER	Secrétaire Général	12/2012
Préfecture du Finistère	Marc DALIDEC	Chef du Bureau des Affaires Juridiques, du Contentieux et de la Documentation	06/2010
DREAL de Bretagne	Rudy LERAY	Mission Zone Côtière et Milieux Marins	2009 - 2013
DREAL de Bretagne	Patrick JULES	Responsable de l'unité Géomatique	06/2010
DDTM du Finistère	Christine HERRY	Pôle planification /Urbanisme - Service Aménagement	02/2010 ; 04/2011 ; 05/2011
DDTM du Finistère	Alain FELER	Unité Géomatique	11/2010
DDTM du Morbihan	Lydia PFEIFFER	Chef de l'unité Animation Filière Planification	10/2011
DDTM du Morbihan	Jean Philippe DESCHERE	Administrateur des données localisées	03/2011
DDTM des Côtes d'Armor	Nathalie GAY	Unité Planification	09/2011
DDTM des Côtes d'Armor	Marie-Noëlle MEGRET	Administrateur des Données	03/2011 et 03/2013
DDTM de l'Ille-et-Vilaine	Éric FOURNEL	Service urbanisme habitat et construction, mission littoral	09/2010
DDTM de Loire-Atlantique	Angélique THUILLIER	Service aménagement durable Littoral et Forêt	07/2010
DDTM de Loire-Atlantique	Maryvonne GUYONVARCH	Service aménagement et habitat - Chargée d'études sur la loi Littoral	07/2010
<b>JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</b>			
Cour administrative d'appel de Lyon	Jean-François MOUTTE	Vice-président / Juge administratif	11/2011
<b>COLLECTIVITES TERRITORIALES/ E.P.C.I.</b>			
Région Bretagne	Stéphane PENNANGUER	Service des politiques maritimes et des stratégies de la zone côtière	01/2010

Communauté de communes de Belle-île-en-mer	Benoît ROGNON	Service PLU, transport et accessibilité	02/2011
Communauté de communes de Concarneau Cornouaille	Thibault ALNET	Responsable aménagement	05/2011
Commune de Bangor	Pierre-Yves DESARD	Maire de Bangor	02/2011
Commune de Guissény	Michel CREIGNOU	Élu, chargé de l'urbanisme	05/2011
	Annaïg POSTEC	Chargée de mission Natura 2000	05/2011
Commune de l'Île-de-Bréhat	Patrick HUET	Maire de l'île de Bréhat	02/2011
Commune de Penvénan	Michel DENIAU	Maire de Penvénan	03/2011
Commune de Trégunc	Nathalie VIALET	Service urbanisme	06/2011
Commune d'Henvic	Christophe MICHEAU	Maire de Henvic et Chef du service départemental du Finistère de la SAFER Bretagne	06/2011
<b>E.P.I.C.</b>			
Agence des 50 pas géométriques de la Martinique	Yves-Michel DAUNAR	Directeur	11/2011
<b>BUREAUX D'ETUDES/ CABINETS JURIDIQUES</b>			
Agence d'Urbanisme et de Développement Economique du Pays de Lorient	Christophe HOUISE	Responsable du Département Aménagement	04/2011
Géolitt	Anne KERBOURCH	Chargée d'études	2010
Géolitt	Catherine BRIAND	Chargée d'études	2010
Cabinet d'avocats LGP (Brest) Université de Paris-Sorbonne	Loïc PRIEUR	Avocat et Maître de conférences	2009 - 2014
Juriste consultant	Olivier LOZACHMEUR	Juriste, chargé d'enseignement	02/2010 ; 04/2011 ; etc.
<b>UNIVERSITES / LABORATOIRES DE RECHERCHE</b>			
Université de Nantes	Alain MIOSSEC	Professeur émérite de géographie, ancien recteur de l'académie de Rennes	2012 - 2014
Université de Nantes (Faculté de Droit)	Jean-François STRUILLOU	Professeur de droit public – droit de l'aménagement	07/2010
Université de Nantes Geolittomer (UMR LETG 6554 – CNRS)	Patrick POTTIER	Maître de conférences	07/2010
Université de Nantes Geolittomer (UMR LETG 6554 – CNRS)	Céline CHADENAS	Chercheur/Ingénieur de recherche CNRS	01/2010
Université d'Aix-Marseille UMR 7300 ESPACE	Samuel ROBERT	Chargé de recherche CNRS	05/2011 ; 11/2011 ; 01/2012
Institut de recherche de l'École Navale (IRENav)	David BROSSET	Maître de conférences en informatique	2011 - 2014

## Annexe 7 - Exemple d'un guide d'entretien à destination des élus

<b>Nom</b>	
<b>Fonction</b>	
<b>Date</b>	
<b>Durée</b>	
<b>Lieu</b>	

**Observations générales :**

### LOI LITTORAL

**Question n°1 :** Selon vous, la loi Littoral est-elle majoritairement une loi d'aménagement, de protection ou de mise en valeur du littoral ? Comment la qualifieriez-vous ?

### DÉFINITION ET INTERPRÉTATION DES NOTIONS

**Question n°2 :** Selon vous, les notions de la loi Littoral, (telles que les *espaces proches du rivage*, les *coupures d'urbanisation*, la *bande des 100 mètres*, les *espaces remarquables*, l'*espace urbanisé*, l'*agglomération* et le *village*) sont-elles bien définies dans le texte de loi ? au sein de la doctrine administrative ? par la jurisprudence ?

**Question n°3 :** Quelle(s) notion(s) de la loi Littoral vous semble(nt) difficile(s) à interpréter et nécessiterai(en)t d'être précisée(s) ?

**Question n°4 :** Selon vous, est-ce que le juge administratif a apporté plus de « clarté » dans l'interprétation des notions volontairement imprécises de cette loi ?

### CRITÈRES DE DÉFINITION

**Question n°5 :** Les critères de définition utilisés par le juge favorisent-ils une meilleure compréhension de cette loi ?

**Question n°6 :** Les critères de définition utilisés par le juge sont-ils adaptés à l'ensemble des territoires ?  
Peuvent-ils être un frein au développement des communes littorales et notamment insulaire ? Pourquoi ?

### **APPLICATION DE LA LOI LITTORAL DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME**

**Question n°7 :** La commune possède actuellement un (*nom du document d'urbanisme*). Avez-vous rencontré des difficultés pour préciser les notions de la loi Littoral dans ce document d'urbanisme en fonction du contexte local ? Si oui, lesquelles ?

**Question n°8 :** Quelles notions ont été délimitées dans les documents d'urbanisme ? Si aucune, pourquoi ?  
Quelles difficultés avec-vous rencontrez ? À quel endroit ? Pourquoi ?

**Question n°9 :** Quels sont les projets de territoire ? Comment se sont-ils « accordés » avec les dispositions de la loi Littoral ?

### **CRITÈRE DE L'ÉCHELLE**

**Question n°10 :** Selon vous, les notions de la loi Littoral doivent-elle être cartographiées à l'échelle « parcellaire » ? Si oui, quelles notions ? Pourquoi ?

**Question n°11 :** Quelle serait l'échelle la plus pertinente pour apprécier les notions de la loi Littoral (communale ? intercommunale ? autres ?)

**Question n°12 :** Selon vous, toutes les notions peuvent-elles être représentées à la même échelle ? Pourquoi ?  
(par exemple le niveau intercommunal pour délimiter les *espaces proches du rivage* ? l'échelle parcellaire pour la délimitation de l'*agglomération* ?)

**Question n°13 :** Pensez-vous que les SCoT sont particulièrement adaptés à la une gestion intégrée du littoral et de l'arrière-pays ?

### **SOURCES D'INFORMATION**

**Question n°14:** De quelle(s) source(s) d'information(s) (avocats, services de l'État, presse, etc.) bénéficiez-vous afin d'obtenir des conseils juridiques sur l'application de la loi Littoral ?

**Question n°15 :** Avez-vous suivi des formations sur l'application de la loi Littoral, organisées par les services de l'État ? par des juristes ? des associations ?

**Question n°16 :** Seriez-vous favorable à la mise en place d'un guide méthodologique basé sur des approches géographiques permettant d'aider les acteurs à spatialiser les notions volontairement imprécises de la loi Littoral en fonction des spécificités locales ?

## Annexe 8 - Liste des communes littorales ayant fait l'objet d'études de terrain

Tableau 41 : Études de terrain réalisées sur les « communes-types » et les intercommunalités sélectionnées.

Localisation	Date	Notions et critères observés et objectifs de l'étude de terrain
<b>Département de l'Ille et Vilaine</b>		
Dinard	02/2011	<i>Agglomération</i> (densité, fonction urbaines), <i>espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol), <i>bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte)
<b>Département des Côtes d'Armor</b>		
Île de Bréhat	02/2011	<i>Agglomération</i> (densité, fonctions urbaines), <i>espaces urbanisés, coupures d'urbanisation</i> (discontinuité), <i>espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol), <i>bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte)
Penvénan	02/2011, 03/2011, 08/2011 et 09/2011	<i>Agglomération, villages, espaces urbanisés, espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol), <i>bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte)
<b>Département du Finistère</b>		
Guissény	02/2011, 03/2011 et 05/2011	<i>Agglomération, villages, espaces urbanisés, espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol), <i>bande des 100 mètres, espaces remarquables</i> (protections)
Île de Molène	11/2010	<i>Agglomération</i> (densité, fonctions urbaines), <i>espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol), <i>bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte)
SCoT de Concarneau Cornouaille	06/2011	<i>Agglomération, villages, espaces urbanisés, coupures d'urbanisation</i> (discontinuité), <i>espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol), <i>bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte), <i>espaces remarquables</i>
Concarneau (Beuzec Conq)	07/2012	<i>Agglomération, villages, espaces urbanisés, autres</i> (nombre de constructions, densité, fonctions urbaines, etc.)
Trégunc (Kroaz Hent-Bouillet)	07/2012	
Trégunc (Trévignon)	07/2012	
Trégunc (Trévignon)	07/2012	<i>Coupure d'urbanisation</i> (surface, largeur, ressenti, occupation du sol, etc.)
Trégunc (St Philibert)	07/2012	<i>Agglomération, villages, espaces urbanisés, autres</i> (nombre de constructions, densité, fonctions urbaines, etc.)
Trégunc (Kermao & Lambell)	07/2012	
Trégunc (Pouldohan-Pendruc)	07/2012	
Trégunc	02/2011, 06/2011 et 10/2011	
Nevez (Port Manec'h)	07/2012	
Nevez (Raguenez)	07/2012	
Nevez (Kerdruc)	07/2012	
Concarneau, Trégunc, Nevez	07/2012	<i>Espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol)

<b>Département du Morbihan</b>		
Île de Groix	02/2011	<i>Agglomération</i> (densité, fonctions urbaines) et <i>coupures d'urbanisation</i> (localisation, discontinuité, échelle)
SCoT de Lorient	02/2011, 10/2011 et 08/2012	<i>Espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol, échelle), <i>espaces urbanisés</i> (densité, fonctions urbaines, etc.)
Belle-Île	02/2011	<i>Agglomération, villages, espaces urbanisés</i> (particularités locales des lieudits, nombre de constructions), <i>bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte) et <i>espaces proches du rivage</i> (relief, covisibilité, occupation du sol, échelle)
Camoël	02/2011, 08/2011, et 10/2011	<i>Bande des 100 mètres</i> (localisation du trait de côte), <i>espaces urbanisés</i> (densité, nombre de constructions)

Tableau 42 : Études de terrain réalisées sur des communes littorales ayant eu un contentieux.

<b>Localisation</b>	<b>Date</b>	<b>Objectif de l'étude de terrain</b>	<b>Références</b>
<b>Département de Loire-Atlantique</b>			
Mesquer (Le Rostu)	06/2012	Observer pourquoi l'espace bâti n'est pas une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (nombre de constructions, densité, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 8 avril 2008, req. n°07NT02198
<b>Département du Morbihan</b>			
Sarzeau (Kerbisquer)	06/2012	Observer pourquoi le projet ne se situe pas en continuité d'une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (discontinuité, nombre de constructions, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 2 mars 2010, req. n°09NT00527
Sarzeau (Kerguet)	06/2012	Observer pourquoi l'espace bâti est un <i>village</i> (nombre de constructions, présence d'un lieu de culte, morphologie urbaine, fonctions urbaines, etc.).	TA de Rennes, 23 juin 2011, req. n°0704638
Theix (St-Goustan)	06/2012	Observer pourquoi l'espace bâti n'est pas un <i>village</i> (nombre de constructions, morphologie urbaine, etc.).	CAA Nantes, 14 mars 2006, req. n°04NT00197
Larmor-plage (Toulhars)	07/2012 et 08/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol).	CAA Nantes, 9 mars 2012, req. n°11NT00985
Belz (Les Quatre Chemins)	06/2012 et 07/2012	Observer pourquoi le projet constitue une extension de l'urbanisation en continuité avec une <i>agglomération</i> existante.	CAA de Nantes, 4 mai 2010, req. n°09NT01343 et CAA Nantes, 19 avril 2013, req. n°11NT03110
La Trinité-sur-mer (Kermarquer)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative (nombre de constructions, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 25 mars 2011, req. n°10NT00154
Locmariaquer (Kerlud)	07/2012	Observer pourquoi le projet ne se situe pas en continuité d'une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (nombre de constructions, distance, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 26 novembre 2010, req. n°09NT01678
Locmariaquer (Kerivaud)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans une zone d'urbanisation diffuse.	CAA Nantes, 22 déc. 2011, req. n°10NT01324
Crac'h (Kercado)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA Nantes, 19 février 2008, req. n°07NT01672 et 07NT01729
Pluneret (Lomelec)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA de Nantes, 18 mars 2010, req. n°09NT01071

Pluneret (Santenois)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe en continuité avec un <i>village</i> (distance, nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CE, 27 juin 2007, req. n°297938
Pluneret (Guerneue)	07/2012	Observer pourquoi le projet ne se situe pas en continuité d'une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (nombre de constructions, distance, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 8 juin 2012, req. n° 11NT00680
Pluneret (Lissaden)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA Nantes, 8 juin 2012, req. n° 11NT00680
Bono (Men-Guen)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CE 27 juillet 2009, req. n°306946
Arradon (Le Moustoir)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol, distance)	CAA de Nantes 8 avril 2008, req. n°07NT02525
Séné (Pouffanc)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol, distance)	CAA de Nantes 25 octobre 2005, req. n°03NT01751
Séné (Cressignan)	06/2012 et 07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CE, 30 déc. 2009, req. n°323069
Pénestin (Le Loguy)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA Nantes, 23 mars 2012, req. n° 11NT00225
Pénestin (Cofréno)	06/2012 et 07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti a été qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA Nantes, 01 juill. 2011, req. n° 10NT00542
Pénestin (Le Lienne)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans la <i>bande des 100 mètres</i> (distance, vue sur le ru de Lienne) et son absence de continuité avec un <i>espace urbanisé</i> .	CAA Nantes, 26 décembre 2003, req. n° 03NT01231
<b>Département du Finistère</b>			
Pont l'Abbé (Troliguer)	06/2012 et 07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CE, 14 mai 2008, req. n°293378
Trégenec (Kergoz)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol).	CAA de Nantes 27 mars 2007, req. n°06NT00460
Trégunc (Keroter-Vian)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	TA Rennes, 8 juillet 2010, req. n°0605120
Trégunc (Pontic-Herry)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	TA Rennes, 8 juillet 2010, req. n°0605120
Plouzévet (Kerrien)	07/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol).	CAA de Nantes, 25 mars 2008, n°07NT01725
Plouhinec (Trez Perros)	07/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>espace urbanisé</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA de Nantes, 28 avril 1999, req. n°97NT00167
Plouvien (Kerouzern)	08/2012	Observer pourquoi les huit éoliennes ne se situent pas en continuité d'une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (distance, nombre de constructions, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 28 janvier 2011, req. n°08NT01037
Tréfléz (Keremma-Kerjane)	08/2012	Observer pourquoi le secteur étudié se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol).	CAA Nantes, 23 mars 2012, req. n°10NT01519

		Observer pourquoi l'espace bâti peut être qualifié de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	
		Observer pourquoi le boisement étudié est un <i>espace remarquable</i> (configuration des lieux, caractéristiques, proximité du rivage, intégration paysagère, etc.).	
		Observer pourquoi le secteur étudié (à l'ouest du lieu-dit Enez Vihan) constitue <i>une coupure d'urbanisation</i> (discontinuité, occupation sol, largeur, etc.).	
<b>Département des Côtes d'Armor</b>			
Penvénan (Port Blanc)	08/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol).	CAA de Nantes 6 mars 2007, req. n°06NT00139
Penvénan (Roc'h Glaz)	08/2012	Observer pourquoi le projet situé dans la <i>bande des 100 mètres</i> ne se trouve pas dans un <i>espace urbanisé</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.)	CE, 10 nov 2004, req. n°258768
Pleubian (Brestan)	08/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA Nantes, 4 mars 2011, req. n°09NT02285
Pleubian (Port la chaîne)	08/2012	Observer pourquoi le projet se situe dans la <i>bande des 100 mètres</i> et dans un secteur non urbanisé.	CAA Nantes, 3 fév. 2012, req. n°10NT00972
Plouézec (Kerbernès)	08/2012	Observer pourquoi le projet est une extension qui ne se situe pas en continuité d'une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (nombre de constructions, distance, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 13 oct. 2009, req. n°09NT00145
Plouha (Goasmeur)	08/2012	Observer pourquoi le projet est une extension qui ne se situe pas en continuité d'une <i>agglomération</i> ou un <i>village</i> (nombre de constructions, distance, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 9 mars 2012, req. n°10NT01664
Plurien (Le petit St Malo)	08/2012	Observer pourquoi le projet est une extension qui ne se situe pas en continuité le secteur urbanisé (discontinuités).	CAA Nantes, 17 fév 2012, req. n°11NT02884
Pleurtuit (La Moisiais)	08/2012	Observer pourquoi l'espace bâti situé dans la <i>bande des 100 mètres</i> , ne se trouve pas dans un <i>espace urbanisé</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, etc.).	CAA Nantes, 27 avril 2012, req. n°11NT01085
Lancieux (La Ridelais)	08/2012	Observer pourquoi l'espace bâti ne peut pas être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.).	CAA Nantes, 10 déc. 2010, req. n°09NT01969
<b>Département de l'Ille et Vilaine</b>			
Dinard	08/2012	Observer pourquoi les terrains étudiés ne se situent pas dans un <i>espace proche du rivage</i> (covisibilité, relief, occupation du sol).	CAA Nantes 24 avril 2007, req. n°06NT01361
St Coulomb (St Vincent)	08/2012	Observer pourquoi l'espace bâti peut être qualifié de <i>village</i> (nombre de constructions, fonctions urbaines, densité, etc.) et la parcelle se situe en continuité (distance, absence de discontinuité, etc.)	CAA Nantes, 9 mars 2012, req. n°10NT01691

Des études de terrain ont également été réalisées dans d'autres communes pour affiner les critères sur les notions d'*agglomération*, de *village*, d'*espace proche du rivage* et de *bande des 100 mètres*. Ces sites ont été choisis à partir de l'étude de photographies aériennes. Le tableau n°41 illustre quelques exemples.

Tableau 43 : Études de terrain complémentaires

Localisation	Date	Objectif de l'étude de terrain
Billiers - Penn Lann	06/2012	Observer si le lieu-dit Penn Lann peut être qualifié d' <i>agglomération</i> ou de <i>village</i> .
Baden (Porh er Bleye)	07/2012	Observer la covisibilité du projet construit dans le lieu-dit Le Moustoir dans un <i>espace proche du rivage</i> (Arradon) (CAA de Nantes 8 avril 2008, n°07NT02525) à partir du rivage de la commune de Baden.
Val-André (centre-ville)	08/2012	Analyser la covisibilité du rivage vers le front bâti ainsi que son occupation au sol dans le cadre de l'étude des <i>espaces proches du rivage</i> et de la <i>bande des 100 mètres</i> .

Tableau 44 : Études de terrain réalisées sur les *espaces remarquables*.

Localisation	Date	Type d'espace remarquable
<b>Département du Morbihan</b>		
Etel	06/2012	Dune, plage (Barre d'Étel), parties naturelles des rias
Pénestin	07/2012	Falaises (falaise de la Mine d'Or), partie naturelle des estuaires (Vilaine)
Séné	07/2012	Les marais, zones humides
Guidel	07/2012	Les marais, plans d'eau (Petit et grand Loc'h)
<b>Département du Finistère</b>		
Sizun	07/2012	Cap Sizun, falaise
Telgruc-sur-mer	07/2012	Frayères
<b>Département des Côtes d'Armor</b>		
Erquy	08/2012	Cap d'Erquy, falaise, landes côtière
Fréhel	08/2012	Cap Fréhel, falaise, landes côtière
Sables d'Or-les-pins	08/2012	Plage
Île-de-Bréhat	08/2012	Estran
Plestin les grèves	08/2012	Frayères (La Lieue de Grève, St Efflam), nourriceries
Plourivo	08/2012	Forêt de Penhoat-Lancerf (zones boisées proches du rivage)
Baie de Saint Briec	08/2012	Gisement de coquillages
Perros-Guirec	08/2012	Les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune (les sept îles), formations géologiques (rochers de Ploumanac'h)
Pleubian	08/2012	Réserves naturelles (Le Sillon de Talbert)

## Annexe 9 - Information géographique de référence sur le littoral

Tableau 45 : Information géographique de référence sur le littoral – Géographie de la zone côtière (source : Le Berre et Nogues, 2010, p. 2).

	Jeu de données	Sources	Description	Disponibilité
Géographie de la zone côtière	Ortho-photographies littorales (Ortholittoral)	Géolittoral	Référentiel raster de photographies aériennes rectifiées et géoréférencées	Mission 2000 en ligne sur la Géolittoral, mission 2010 programmée
	Altimétrie continue terre-mer (Litto3D)	SHOM	Référentiel topo-altimétrique continu de la bande littorale de + 10 m à - 10 m	Disponible localement (Golfe du Morbihan, Toulon)
	Tracé du Zéro hydrographique	SHOM	Limite des plus basses mers de vives-eaux astronomiques	Issu de la carte marine
	Tracé du Zéro terrestre (IGN69)	IGN	Ligne de référence des altitudes d'après le marégraphe de Marseille	Issu de la BDTopo® IGN
	Limite des plus hautes marées astronomiques	SHOM/ IGN	Trait de côte défini par un niveau altimétrique	HISTTOLITT (téléchargeable sur le Géoportail)
	Surface des niveaux marins extrêmes	SHOM	Délimitation des espaces littoraux potentiellement submersibles	Pas d'information géographique identifiée
	Réseau hydrographique	SANDRE	Tracé des fleuves et des cours d'eau	BDCarthage
	Réseau routier	IGN	Tracé des routes	BDTopo® IGN et BDCarto, Route 120, 500
	Toponymie	IGN/ SHOM	Nom des lieux-dits. Sur le littoral et en mer, la toponymie nautique du SHOM est généralement plus conforme aux appellations locales.	BDTopo® IGN
	Points géodésiques	IGN	Fiches signalétiques de géodésie et de nivellement	Téléchargement sur le site de l'IGN
	Ports	DDTM	Localisation et statut des ports	Information non disponible partout...

## TABLE DES MATIERES

---

Remerciements.....	5
Sommaire .....	9
Introduction générale.....	15
<b>PARTIE I. CONTRIBUTION DE LA GÉOGRAPHIE À LA TRADUCTION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL : APPROCHES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES .....</b>	<b>21</b>
Introduction de la partie I.....	21
<b>CHAPITRE I. La loi Littoral, une loi interprétative qui s'apprécie au moyen d'approches géographiques.....</b>	<b>23</b>
Introduction du chapitre I.....	23
<b>I. La loi Littoral, historique et représentations .....</b>	<b>23</b>
A. L'avènement d'une loi pour le littoral .....	23
1. Une loi indispensable en raison des pressions subies par l'espace littoral....	23
2. Une loi issue d'impulsions politiques.....	26
B. L'entrée en vigueur d'une loi symbolique .....	27
C. Les effets de la loi Littoral.....	28
D. L'image de la loi Littoral de nos jours .....	29
<b>II. La loi Littoral, son esprit et sa lettre.....</b>	<b>31</b>
A. Une loi d'équilibre.....	31
B. Une loi de GIZC et de développement durable .....	32
C. Une loi de gouvernance.....	36
D. Une loi-cadre à décliner selon les territoires .....	36
E. Une loi d'interprétation .....	38
1. Une loi disposant de concepts issus de la géographie .....	38
2. Une interprétation aidée par l'utilisation de critères issus de la géographie	40
3. Une interprétation aidée par des seuils.....	45
F. Une loi se rattachant à la « géographie juridique » .....	46
G. Un champ d'application territorial prenant en compte des éléments de géographie.....	48
<b>III. L'utilisation de la géographie, dont la cartographie, par des praticiens de la loi Littoral .....</b>	<b>53</b>
A. Les élus, acteurs clés de la déclinaison locale .....	53
B. Les services de l'État et leur rôle de conseil et d'accompagnement .....	55

C.	Le juge administratif, un acteur nécessaire mais non spécialisé en géographie et en environnement.....	60
IV.	Des difficultés d'interprétation et d'application de la loi Littoral .....	67
A.	Les causes des difficultés d'interprétation des notions de la loi Littoral .....	67
1.	Le « ressenti » d'un manque de clarté et de précision .....	67
2.	Des termes aux significations différentes .....	68
B.	Les causes des difficultés d'application de la loi Littoral.....	70
1.	L'absence de références juridiques stabilisées .....	70
1.1.	L'existence de vérités administratives.....	70
1.2.	L'absence d'une doctrine administrative forte et l'apparition tardive de certains décrets d'application .....	70
1.3.	L'apparition tardive des rapports ministériels et parlementaires .....	72
1.4.	Des définitions jurisprudentielles non stabilisées.....	73
2.	Un manque de lisibilité du dispositif législatif et réglementaire.....	74
3.	Des blocages juridiques .....	75
	Conclusion du chapitre I .....	78
CHAPITRE II.	Méthode d'interprétation des notions de la loi Littoral par l'utilisation d'approches géographiques et cartographiques .....	79
	Introduction du chapitre II .....	79
I.	Cadrage territorial et de l'objet de la recherche.....	80
A.	Sélection de la zone d'étude.....	80
B.	Objectifs et apports des entretiens .....	82
C.	Sélection des notions de la loi Littoral .....	84
1.	Paramètre n°1 : des notions spatialisables.....	84
2.	Paramètre n°2 : des notions propres à l'espace littoral .....	84
3.	Paramètre n°3 : des notions faisant l'objet d'un contentieux abondant .....	85
4.	Paramètre n°4 : des notions faisant l'objet de difficultés d'interprétation ...	87
5.	Paramètre n°5 : des notions couramment schématisées et cartographiées dans les documents d'urbanisme .....	88
II.	Sélection de critères de définition .....	91
A.	Sélection de critères de définition en droit .....	91
B.	Sélection de critères de définition en géographie .....	96
1.	Recherches bibliographiques en géographie .....	96
2.	Les études de terrain.....	96
3.	Sélection de critères de géographie .....	100

C.	Synthèse des principaux critères sélectionnés en droit et en géographie .....	101
III.	Approches théoriques autour de la représentation cartographique des sept notions de la loi Littoral sélectionnées .....	103
A.	Sélection des données cartographiques .....	103
1.	Paramètres de sélection des données .....	103
2.	Synthèse des données cartographiques sélectionnées.....	104
3.	Accessibilité des données.....	106
B.	Choix des outils cartographiques .....	109
C.	Les cartes de synthèse : des outils d'interprétation .....	109
	Conclusion du chapitre II.....	112
CHAPITRE III.	Appréciation des sept notions de la loi Littoral sélectionnées par des approches géographico-juridiques et présentation de leurs principales conséquences juridiques .....	113
	Introduction du chapitre III.....	113
I.	Les notions faisant référence à des espaces bâtis .....	114
A.	L'espace bâti.....	115
B.	L' <i>espace urbanisé</i> .....	117
1.	Critères de définition en géographie.....	117
2.	Approches juridiques.....	123
3.	Conséquences juridiques .....	125
C.	L' <i>agglomération</i> et le <i>village</i> .....	126
1.	Critères de définition en géographie.....	126
2.	Approche juridique .....	126
3.	Conséquences juridiques .....	133
D.	Les <i>espaces urbanisés</i> ne pouvant pas être qualifiés d' <i>agglomération</i> et de <i>village</i> (les hameaux, les secteurs urbanisés, etc.) .....	140
II.	Les notions faisant référence à des espaces non bâtis .....	144
A.	Les <i>coupures d'urbanisation</i> .....	144
1.	Critères de géographie.....	144
2.	Approche juridique .....	145
3.	Conséquences juridiques .....	147
B.	Les <i>espaces remarquables</i> .....	147
1.	Critères de géographie.....	147
2.	Approche juridique .....	147
3.	Conséquences juridiques .....	148

III.	Les notions faisant référence à des espaces mixtes .....	152
A.	<i>La bande des 100 mètres</i> .....	152
1.	Critères de géographie.....	152
2.	Conséquences juridiques .....	152
B.	<i>Les espaces proches du rivage</i> .....	159
1.	Critères de géographie.....	159
2.	Approche géographico-juridique.....	159
3.	Conséquences juridiques .....	179
	Conclusion du chapitre III .....	185
	Conclusion de la partie I.....	187
PARTIE II. CONTRIBUTION DE LA TRADUCTION SPATIALE A L'INTERPRETATION DE LA LOI LITTORAL : APPROCHES CARTOGRAPHIQUES.....		189
	Introduction de la partie II .....	189
CHAPITRE IV. Appréciation cartographique de cinq critères de spatialisation .....		190
	Introduction du chapitre IV .....	190
I.	L'échelle.....	191
A.	L'échelle parcellaire : une échelle adaptée pour délimiter avec précision la plupart des notions de la loi Littoral sélectionnées .....	191
1.	Délimitation des notions à l'échelle parcellaire.....	191
2.	Appréciation de la légalité d'un projet à l'échelle parcellaire .....	192
B.	L'échelle du projet de territoire : une échelle adaptée pour apprécier la majorité des notions de la loi Littoral sélectionnées .....	194
C.	L'intérêt d'une appréciation à une double échelle : du projet de territoire à la parcelle .....	195
1.	Appréciation de la légalité d'un projet à une double échelle.....	195
1.1.	Observation du voisinage immédiat à l'échelle parcellaire .....	195
1.2.	Observation d'un espace plus large autour du terrain concerné .....	196
2.	Appréciation et délimitation des notions de la loi Littoral sélectionnées avec une approche à double échelle.....	197
D.	L'échelle et les documents d'application de la loi Littoral .....	199
II.	La distance .....	203
A.	La distance entre les constructions .....	203
1.	Appréciation de la continuité à travers une distance entre chaque construction, le cas des <i>agglomérations</i> , des <i>villages</i> et des <i>espaces urbanisés</i> .....	203
1.1.	Un seuil unique rappelé par les dictionnaires de la géographie et une absence de seuils fixés en droit.....	203

1.2.	Méthodes cartographiques permettant de délimiter des zones bâties à partir du critère de la distance entre les constructions.....	212
1.3.	Méthodes cartographiques permettant de délimiter des zones bâties par les enveloppes concaves et convexes .....	223
2.	Appréciation de la distance entre les constructions pour délimiter des coupures d'urbanisation .....	227
B.	La distance depuis le trait de côte .....	231
1.	Une distance bornée à partir d'une limite mobile, le cas de la <i>bande des 100 mètres</i> .....	231
1.1.	Une notion délimitée à partir de la limite haute du rivage en droit .....	233
1.2.	Une notion délimitée à partir du trait de côte en géographie .....	235
1.3.	Approche cartographique : comparaison des traits de côte utilisés .....	237
2.	Une distance floue, le cas des <i>espaces proches du rivage</i> .....	238
III.	La discontinuité.....	242
A.	La complexité de la délimitation des <i>espaces urbanisés</i> .....	242
B.	Méthode de délimitation des discontinuités par l'analyse de l'occupation du sol et du paysage.....	244
1.	Méthode de délimitation des discontinuités par l'analyse de l'occupation du sol .....	244
2.	Méthode de délimitation des discontinuités par l'analyse du paysage .....	245
C.	L'importance du projet de territoire.....	249
D.	Méthode d'appréciation des discontinuités par le juge administratif.....	250
IV.	Le nombre de constructions .....	252
A.	Appréciation du nombre de constructions d'une <i>agglomération</i> , d'un <i>village</i> et d'un <i>espace urbanisé</i> par des approches juridiques.....	252
1.	Estimation du nombre de constructions composant une agglomération et un village .....	252
2.	Estimation du nombre de constructions composant un <i>espace urbanisé</i> ..	259
B.	Appréciation du nombre de constructions d'une <i>agglomération</i> , d'un <i>village</i> et d'un <i>espace urbanisé</i> par des approches cartographiques.....	263
1.	Appréciation du caractère urbanisé d'un espace en dénombrant les constructions situées dans l'enveloppe du bâti.....	263
1.1.	Utilisation d'enveloppes délimitées par des cercles réalisés à partir de différents centres .....	263
1.2.	Utilisation d'enveloppes délimitées par des cercles fusionnés réalisés autour de constructions .....	267

2. Appréciation du caractère urbanisé d'un espace en dénombrant les constructions situées dans un compartiment délimité par des discontinuités..	272
V. La densité .....	273
A. Appréciation du critère de la densité en géographie et en droit du littoral : une absence de seuils fixés .....	273
B. Des territoires, des densités, des seuils .....	277
C. Sélection d'une formule de calcul permettant d'apprécier la densité d'un espace bâti.....	280
D. Proposition de seuils pouvant être sélectionnés en fonction des projets de territoire et des particularités locales.....	282
E. Appréciation du critère de densité par des approches cartographiques .....	283
1. Appréciation de différentes densités de bâtiment en fonction de la délimitation des enveloppes du bâti.....	283
2. Essais de calculs de densités significatives par des approches cartographiques .....	285
3. Des densités hybrides .....	292
Conclusion du chapitre IV .....	294
CHAPITRE V. Traduction spatiale de notions de la loi Littoral par des combinaisons de critères de géographie .....	296
Introduction du chapitre V.....	296
I. Essai d'une méthode de cartographie destinée à qualifier les espaces bâtis à partir d'une approche multicritère .....	296
A. Combinaison de trois critères paramétrables : la distance, le nombre de constructions et la densité (étapes 1 à 4 de la figure 74) .....	297
1. Les critères de la distance et du nombre de constructions (étapes 1 à 3 de la figure 74) .....	297
1.1. La distance, un critère de délimitation et le nombre de constructions, un critère de qualification .....	297
1.2. Appréciation des traitements cartographiques des critères de la distance et du nombre de constructions .....	300
1.3. Première présomption de qualification juridique .....	303
1.4. Les limite du traitement cartographique .....	305
2. Le critère de la densité (étapes 4 de la figure 74).....	307
B. Utilisation de critères non paramétrables : les discontinuités et les fonctions urbaines (étapes 5 à 7 de la figure 74).....	310
1. Les critères de la discontinuité et de la fonction urbaine.....	310

2. Finalité de l'utilisation des critères des discontinuités et des fonctions urbaines : confirmer ou infirmer les deuxièmes présomptions de qualifications juridiques .....	310
C. Les qualifications juridiques des notions de la loi Littoral (étape 8 de la figure 74)	311
II. Essai d'une méthode de cartographie destinée à qualifier les <i>espaces proches du rivage</i> à partir d'une approche multicritère .....	312
A. Utilisation des critères de la distance, de l'occupation du sol et de la covisibilité	312
1. Le critère de la distance.....	312
2. Le critère de l'occupation du sol.....	313
3. Le critère de la covisibilité .....	314
B. Délimitation cartographique des <i>espaces proches du rivage</i> à partir de la covisibilité, de l'occupation du sol et de la distance .....	317
Conclusion du chapitre V .....	319
Conclusion de la partie II .....	320
Conclusion générale .....	321
Bibliographie .....	329
Liste des figures.....	341
Liste des cartes .....	345
Liste des tableaux.....	347
Liste des fiches .....	349
Liste des photographies .....	351
Liste des acronymes .....	352
Annexes .....	354
Table des matières.....	372



