

Référentiel Loi Littoral

Extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants



Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	28/06/2013	Version MEDDE mise en ligne Internet
2	10/06/2015	Version MEDDE mise en ligne Internet
3	15/06/2017	Version MEDDE mise en ligne Internet

Affaire suivie par

Géraldine Amblard / DREAL - Mission Zones Côtières et Milieux Marins (MZCMM)
Nicolas Clémens / DREAL - Service Climat, Energie, Aménagement, Logement (SCEAL)
Christine Herry / DDTM 29 - Service Aménagement

G. Amblard : geraldine.amblard@developpement-durable.gouv.fr ; 02 90 08 55 42

N. Clémens : nicolas.clemens@developpement-durable.gouv.fr ; 02 99 33 42 86

C. Herry : christine.herry@developpement-durable.gouv.fr ; 02 98 38 45 44

Rédacteur

Olivier Lozachmeur, Docteur en droit public, Consultant en droit du littoral (droit-littoral@orange.fr)

Relecteurs

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

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

Ce groupe a été mis en place par la DREAL dans le cadre de «l'Atelier permanent des Zones Côtières et des milieux marins», réseau métier et d'échanges animé par **Rudy Leray**, puis par **Géraldine Amblard** (DREAL Bretagne, MZCMM) et Nicolas Clémens (DREAL Bretagne, SCEAL).

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

- **Nathalie GAY** - DDTM 22
- **Maryse TROTIN** puis **Lydia PFEIFFER** - DDTM 56
- **Jean PONTHEU** puis **Eric FOURNEL** - DDTM 35
- **Rudy LERAY** - DREAL Bretagne, puis **Géraldine AMBLARD** et **Nicolas CLEMENS** - DREAL Bretagne

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

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

Avant-propos

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

Dans le cadre de la préparation du présent fascicule, environ 300 décisions (Conseil d'Etat, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs) ont été analysées. Toutefois, seuls les arrêts et les jugements qui illustrent le mieux les notions figurant à l'actuel article L 121-8 ont été sélectionnés.

Ce «Référentiel loi littoral» a ainsi eu pour premier objectif de mettre à disposition des services de l'Etat en Bretagne, une lecture partagée et actualisée de la loi «littoral».

Cependant, à la demande de plusieurs élus et de plusieurs associations, et conformément aux règles de communication des documents administratifs, il a été décidé de permettre à l'ensemble des acteurs et au public d'avoir accès à ce document, afin qu'ils disposent des éléments d'information qui fondent désormais le positionnement de l'Etat en Bretagne.

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

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

* * *

Toutes les vues aériennes du document sont issues du site Géoportail et ont été réactualisées en 2016 et en 2017.

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

Table des matières

Préambule	5
A- La notion d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme	10
B- Les secteurs qui peuvent être densifiés et étendus en vertu des dispositions de l'article L 121-8 : les agglomérations et les villages existants	13
B.1 La notion d'agglomération au sens de l'article L 121-8	15
B.2 Le cas des zones d'activités	21
B.3 La notion de village au sens de l'article L 121-8	30
C- La notion de continuité au sens de l'article L 121-8.....	44
D- Les secteurs qui ne peuvent ni être densifiés ni être étendus	55
D.1 L'interdiction de construire dans les zones d'habitat diffus	55
D.2 L'interdiction d'étendre les ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village	61
D.3 L'interdiction de combler les «dents creuses» au sein des ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village.....	63
E- Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement	68

Préambule

Avant d'aborder les questions relatives à l'application spécifique de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, Le groupe d'expertise de l'Atelier «littoral» Bretagne tient à rappeler que la mise en œuvre de cet article doit être combinée avec un certain nombre d'autres dispositions :

- article L 121-22 du code de l'urbanisme (coupures d'urbanisation),
- article L 121-23 à 26 du code de l'urbanisme (espaces «remarquables»),
- article L 101-2 du code de l'urbanisme (équilibre entre populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés ; utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques),
- dispositions relatives aux risques naturels, à la protection du patrimoine, aux zones humides...

Le choix des secteurs des communes littorales à urbaniser doit par conséquent résulter du parti d'aménagement retenu par les élus dans les documents d'urbanisme locaux (schémas de cohérence territoriale et plan locaux d'urbanisme) **et** de la prise en compte des principes définis par ces différentes législations.

Dans le cadre de l'élaboration de leur projet de territoire, les communes et les intercommunalités littorales doivent donc identifier les agglomérations et les villages existants qui ont la possibilité et qui ont la vocation à s'étendre.

Il peut en effet ne pas être souhaitable, voire illégal au regard de certaines dispositions (coupures d'urbanisation, préservation de espaces agricoles par ex.), d'étendre certaines agglomérations et certains villages existants, alors que cela pourrait parfaitement être autorisé au titre du seul article L 121-8.

Bien que cela soit légal au regard de l'article L 121-8, toutes les agglomérations et les villages des communes littorales n'ont donc pas forcément vocation à être étendues, les auteurs des documents locaux d'urbanisme pouvant, en se justifiant, décider de les classer en zone A ou N.

La CAA de Nantes précise ainsi que la circonstance qu'une "parcelle pourrait être regardée comme constructible", en application des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "n'obligeait pas les auteurs du plan local d'urbanisme à la classer comme telle, compte tenu du parti d'aménagement consistant à préserver les zones naturelles et agricoles, même situées à proximité d'un bourg ou d'une partie urbanisée de la commune, présentant une valeur paysagère et écologique" (CAA de Nantes, 28 février 2014, *C. de Pléboulle*, n°12NT01835).

Il est également important de rappeler que les dispositions de l'article L 121-8 s'appliquent sur l'ensemble du territoire des communes littorales, qu'elles soient maritimes ou estuariennes.

Les notions contenues dans cet article continuent de susciter des questions d'interprétation et ont fait l'objet d'un contentieux abondant depuis le début des années 2000, notamment en Bretagne.

Le «considérant de principe» relatif à l'application de l'actuel article L 121-8, posé par le Conseil d'Etat dans un arrêt «Commune du Lavandou» du 27 septembre 2006 (n°275924) a ainsi été repris à 203 reprises par les cours administratives d'appel en 10 ans (et 14 fois par le CE lui-même).

Ce considérant ayant parfois été mal compris (notamment parce que la notion de «village» n'y figure pas et que la notion d'agglomération était employée sans lien direct avec la notion de zones déjà urbanisées, voir BJDU 1/2016, p.14), le Conseil d'Etat l'a reformulé, afin d'en clarifier la portée, dans un arrêt «Commune de Porto-Vecchio» du 9 novembre 2015 (n°372531).

Depuis novembre 2015, ce nouveau considérant a déjà été repris 34 fois par les différentes CAA et 5 fois par le Conseil d'Etat.

CE 27 septembre 2006, <i>C. du Lavandou</i> , n°275924	CE 9 novembre 2015, <i>C. de Porto-Vecchio</i> , n°372531
Considérant qu'il résulte des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations".	Considérant qu'il résulte des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme " <u>que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions,</u> mais que, en revanche, <u>aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages</u> ".

Après avoir rappelé ce «considérant», le juge examine la situation du terrain ou de la zone en cause et vérifie si le zonage ou le projet de construction se situe en continuité avec une agglomération ou un village existant au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire avec une zone déjà urbanisée, caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions.

A contrario, la dernière partie de l'actuel article L 121-8, relative aux hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence très abondante et il a fallu attendre 2014 et un arrêt «Commune de Bonifacio» (3 avril 2014, n°360902), pour que le Conseil d'Etat définisse les critères qu'un projet doit respecter pour pouvoir être qualifié de hameau nouveau intégré à l'environnement au sens de cet article.

Le Conseil d'Etat a précisé à cette occasion que sur le territoire d'une commune littorale, un "permis de construire ne peut être délivré sur le fondement" des dispositions de l'actuel article L 121-8 "pour la réalisation d'une construction qui n'est pas en continuité avec les agglomérations et villages existants qu'à la condition que le projet soit conforme à la destination d'une zone délimitée par le document local d'urbanisme, dans laquelle celui-ci prévoit la possibilité d'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".

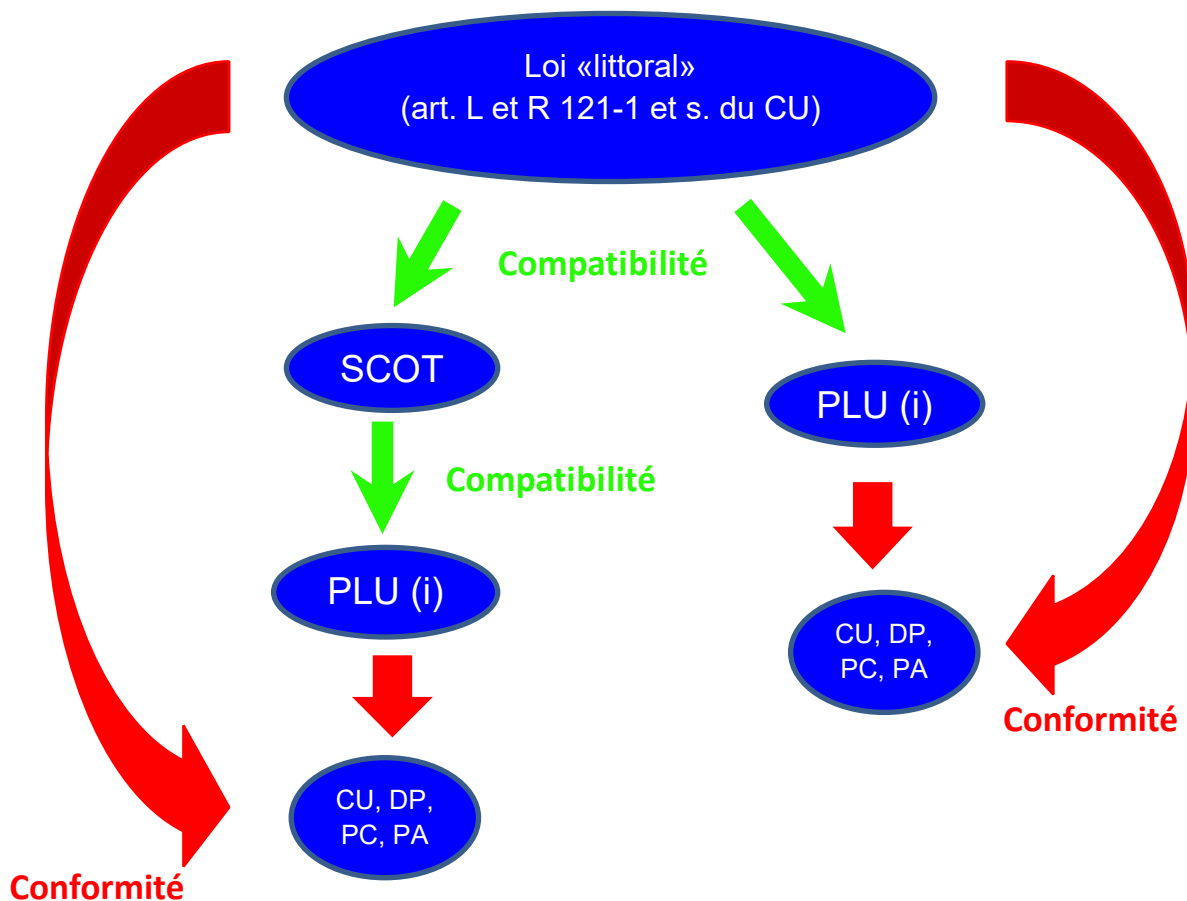
Ainsi, à partir du moment où dans une commune soumise à la loi «littoral», un projet constitue une extension de l'urbanisation (A), il ne peut être autorisé au titre de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme que s'il est situé au sein ou en continuité (C) d'une agglomération ou d'un village existants (B) ou au sein d'un hameau nouveau intégré à l'environnement (E).

Dans le cas contraire, le projet ne respecte pas les dispositions de l'article L 121-8 et doit être refusé (D).

Il est important d'ajouter que dans un arrêt de Section publié au recueil Lebon du 31 mars 2017, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il résulte des dispositions des articles L 121-1 et L 121-3 du code de l'urbanisme, "qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol" mentionnée à l'article 121-3 du code de l'urbanisme, de "s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral" (articles L et R 121-1 et suivants du code de l'urbanisme).

L'article L 121-3 énonce que les dispositions des articles L 121-1 et suivants sont "applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais", ainsi qu'aux "installations classées pour la protection de l'environnement".

Le Conseil d'Etat précise en outre qu'eu "égard d'une part, au seul rapport de compatibilité" prévu par les articles L 131-1, 4 et 7 du code de l'urbanisme (ancien article L 111-1-1) "entre les documents d'urbanisme" qu'ils mentionnent et "entre ces documents et les règles spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral et, d'autre part, au rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et ces mêmes règles, la circonstance qu'une telle décision respecte les prescriptions du plan local d'urbanisme ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables" des articles L 121-1 et suivants de ce code (CE 31 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements, n°392186).



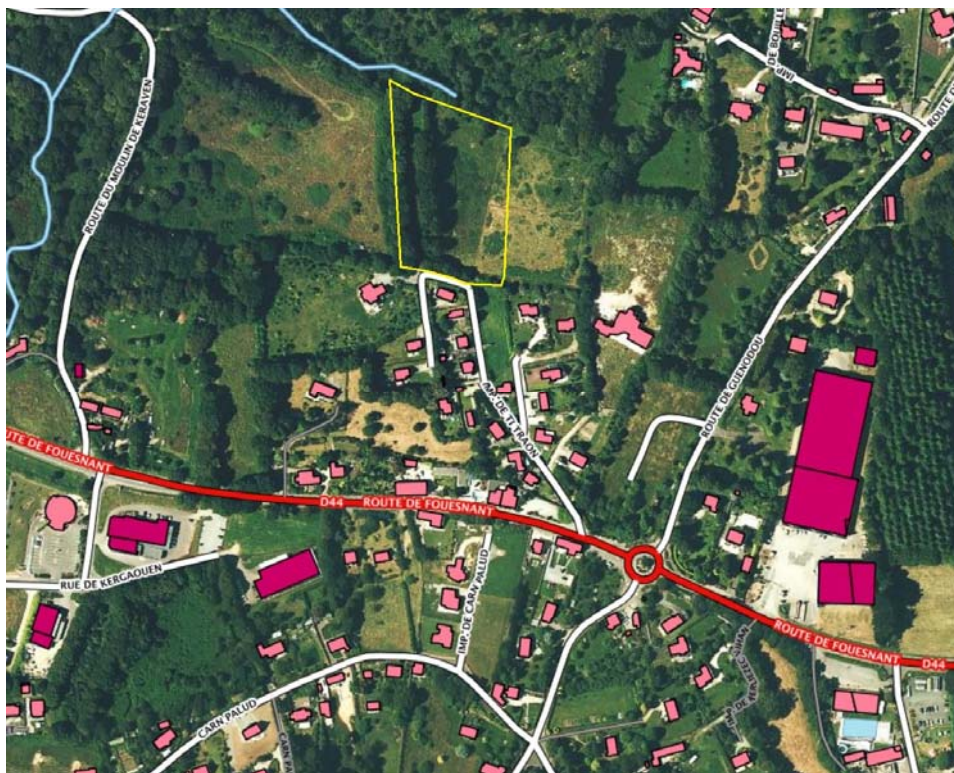
Le schéma ci-dessus illustre le fait que la loi «littoral» (articles L et R 121-1 et suivant du code de l'urbanisme), en plus de s'appliquer aux SCOT et aux PLU dans un rapport de compatibilité, **s'applique également directement aux autorisations d'occupation et d'utilisation du sol dans un rapport de conformité** (certificats d'urbanisme, déclaration préalable, permis de construire, permis d'aménager).

Elles s'appliquent également directement aux autorisations loi sur l'eau, aux autorisations ICPE (devenues autorisations environnementale), aux DUP, aux concessions d'utilisation du domaine public...

Ainsi, contrairement aux théories développées par certains commentateurs et praticiens à la suite de l'arrêt «Commune de Porto-Vecchio» du 9 novembre 2015 (n°372531), les documents d'urbanisme ne peuvent «faire écran» à l'application des dispositions de la loi «littoral» :

-le juge administratif a en effet considéré que bien que "la commune de Bénodet invoque les dispositions du SCOT de l'Odet, identifiant le secteur de Menez Groas comme un secteur de Bénodet comportant «de part et d'autre de la RD 44 plusieurs dizaines de maisons et deux zones d'activité», les prévisions d'un tel schéma ne sont pas de nature à écarter la règle générale d'aménagement et d'urbanisme résultant des dispositions" de la loi «littoral» "auxquelles les certificats en cause ont contrevenu (CAA de Nantes, 27 novembre 2015, *Préfet du Finistère*, n°14NT02955).

Le Conseil d'Etat a confirmé que la CAA de Nantes "n'avait pas commis d'erreur de droit en vérifiant", pour l'application des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "si, à la date de délivrance des certificats, le projet de construction se situait en continuité avec une agglomération ou un village existant, sans rechercher si le SCOT de l'Odet qualifiant le secteur de Menez Groas d'agglomération et le POS de la commune classant la parcelle considérée en zone d'urbanisation future étaient ou non compatibles avec ces dispositions" (CE 1 juin 2017, *C. de Bénodet*, n°396498, 396499 et 396500) ;



Carte du SCOT de l'Odet qui classe Menez Groas en "agglomération".

-la même cour a précisé "les dispositions du document d'objectifs et d'orientations (DOO) du SCOT du Pays d'Auray, approuvées le 14 février 2014, ne sauraient en tout état de cause, ainsi que le soutiennent les requérants, faire écran à l'application des dispositions" de la loi «littoral» (CAA de Nantes, 17 octobre 2016, *C. de Locmariaquer*, n°15NT02486) ;

-de la même manière, un document d'urbanisme communal, en l'occurrence une carte communale, "ne saurait en tout état de cause méconnaître les dispositions du code de l'urbanisme telles que celles de son article L 146-4 alors en vigueur" (CE 3 octobre 2016, *C. de Plouhinec*, n°391750).



A- La notion d'extension de l'urbanisation au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme

Projets qui sont constitutifs d'urbanisation au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme	
Projet envisagé	Référence et commentaires
Une maison d'habitation	CE 9 novembre 1994, <i>C. de Patrimoine</i> , n°121297
Un bâtiment de 30 m ² relié à une maison existante par un couloir de 6 mètres	CAA de Nantes, 19 avril 2005, <i>C. d'Arradon</i> , n°03NT00810
Un bâtiment agricole, artisanal ou industriel	La construction d'un bâtiment destiné à l'élevage hors sol de volailles, d'une capacité de 9.000 dindes ou 27.000 poulets, "est une opération d'urbanisation" au sens de l'article L 121-8 (CAA Nantes 10 juin 1998, <i>C. de Logonna-Daoulas</i> , n° 97NT01421).
Un centre d'entraînement pour chevaux de 706 m ²	CAA de Marseille, 3 novembre 2014, <i>C. de Roquebrune sur Argens</i> , n°12MA03669 (la cour a précisé que le projet devait être regardé "comme une extension de l'urbanisation alors même qu'il ne porte pas sur des constructions à usage d'habitation").
Une station d'épuration (mais dérogation possible au titre de l'article L146-8)	Une STEP composée de deux bâtiments et de bassins qui forment un ensemble construit doit respecter les dispositions de l'article L 121-8 (CAA Nantes, 27 juillet 2007, <i>C. de Combrit</i> , n°06NT00017). Pour le groupe d'expertise, les installations et ouvrages technique légers (lagunage, roseaux...) ne sont pas constitutifs d'urbanisation.
Une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement (ICPE)	Conseil d'Etat, avis de la Section des Travaux Publics du 12 octobre 1993, n°354847.
L'extension d'un centre d'enfouissement technique et la création d'une usine de traitement des déchets	TA de Bastia, 20 novembre 2014, <i>M. R...</i> , n°1300946, confirmé par CAA de Marseille, 9 mai 2017, <i>Association Associu per l'Arena</i> , n°15MA03181.
Un parking bitumé ou cimenté	CAA Nantes, 26 septembre 2006, <i>Association des amis du pays entre Mès et Vilaine</i> , n° 05NT01025.
Une aire d'accueil des gens du voyage	CAA de Nantes, 31 décembre 2009, <i>C. de Perros-Guirec</i> , n°09NT00963 ; TA de Rennes, 4 octobre 2012, <i>C. de Larmor-Plage</i> , n°1102710 ; CAA de Marseille, 2 juillet 2015, <i>C. de Frontignan</i> , n°13MA05165.
Une aire d'accueil de campings cars	Pour le groupe d'expertise, un tel aménagement est constitutif d'urbanisation car il est dans certains cas bitumé et comprend généralement un bâtiment pour les sanitaires, une borne d'alimentation, un point déchets...
Un camping ou un parc résidentiel de loisirs	L'article L121 du code de l'urbanisme énonce que les campings doivent respecter les dispositions de la loi « littoral » "relatives à l'extension de l'urbanisation".
Une yourte	En dehors d'un camping une yourte est soumise à un permis de construire quand elle est de taille supérieure à 20 m ² et implantée pour plus de 3 mois et constitue une urbanisation
Un cimetière	TA de Rennes, 23 décembre 2016, <i>C. de la Trinité-Sur-Mer</i> , n°1401704
Des éoliennes	CE 14 novembre 2012, <i>Société Néo Plouvien</i> , n°347778. L'article L 121-12 prévoit cependant depuis 2015 que sous certaines conditions, "les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L 121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées".
Des installations photovoltaïques au sol	TA de Montpellier, 24 février 2011, <i>Préfet de l'Hérault</i> , n°100299 (80 ha de panneaux photovoltaïques, plusieurs constructions techniques pour une surface totale de plus de 750 m ² , constituent une extension de l'urbanisation au sens de l'article L 121-8 (notamment confirmé par CAA de Bordeaux, 4 avril 2013, <i>ASSAUPAMAR</i> , n°12BX00153 et par TA de Rennes, 16 décembre 2016, <i>C. de Lannion</i> , n°1401437 : annulation d'un zonage U spécifiquement dédié aux champs photovoltaïques).
Une serre	"L'édification d'un bâtiment à usage de serre de 13.212 m ² et d'une hauteur de 5.45 mètres est constitutive d'une extension de l'urbanisation" (CAA Nantes, 16 octobre 2007, <i>Mr C...</i> , n°06NT01863). Pour le groupe d'expertise, les serres à caractère non permanent ou appelées à être déplacées suivant les saisons ne sont pas constitutives d'urbanisation.

A l'inverse des exemples présentés ci-dessus, certains travaux et certains aménagements ne constituent pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L 121-8 :

L'agrandissement d'une construction existante	CAA de Nantes, 16 décembre 1998, <i>C. de Préfailles</i>, n°97NT02003 : "l'extension d'une maison d'habitation existante de 44 m², par l'adjonction d'une pièce de 8 m² et la reconstruction d'un bâtiment annexe de 12 m², ne peuvent être regardés comme constituant une extension de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-8. CAA de Nantes, 28 mars 2006, <i>C. de Plouharnel</i>, n°05NT00824 : "la réalisation de l'extension de la maison d'habitation ne constitue qu'une simple opération de construction", bien qu'elle "consiste à agrandir leur maison d'habitation en portant sa surface hors œuvre nette de 64 à 297 m²", elle ne présente donc pas "le caractère d'une extension de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme. TA de Rennes, 12 mai 2011, <i>C. de Crozon</i>, n°0800453-1 : la construction d'une maison d'habitation mitoyenne à une maison d'habitation existante n'est pas une extension de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme. Il est important d'ajouter que le document d'urbanisme communal peut limiter la proportion de cette extension (en % par rapport à l'existant) ou fixer la surface maximale de la construction suite à l'extension (en m²). En outre, si l'état de ruine d'un bâtiment est patent, sa «reconstruction» ne constitue "pas l'aménagement d'une construction existante, mais l'édification d'une construction nouvelle", illégale au regard des dispositions de l'actuel article L 121-8 (CAA de Nantes, 18 janvier 2013, <i>Préfet des Côtes-d'Armor</i>, n°12NT01118). Enfin, dans les espaces proches du rivage, cette extension doit être limitée (article L 121-13 du code de l'urbanisme) et toute extension d'un bâtiment existant est par contre interdite dans un espace non urbanisé de la bande des cent mètres.
Le remplacement d'une construction par une autre	TA de Rennes, 16 octobre 2012, <i>Préfet du Morbihan</i> , n°1203721: la construction d'une maison à usage d'habitation d'une surface de 95 m ² , sur une parcelle qui supporte déjà un hangar d'une superficie de 248 m ² et doit être détruit pour être remplacé par ladite maison.
La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli	CAA de Marseille, 7 mai 2010, <i>C. de Tomino</i> , n°08MA01778: "Considérant que, sauf les cas de risque d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes, l'inconstructibilité d'une zone ne peut faire obstacle au droit à la reconstruction à l'identique" prévue par les dispositions de l'actuel article L 111-15 du code de l'urbanisme, "qu'à condition que l'interdiction en soit explicitement formulée ; que les dispositions de l'article L 146-4 et de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme, qui ont pour objet direct de protéger les caractéristiques naturelles, architecturales, culturelles et historiques d'un espace dans une zone donnée n'interdisent pas expressément une telle reconstruction".
Une station ou un abri de pompage	CE 14 octobre 1991, <i>SIVOM du plateau de Valensole</i>, n°109208 : la réalisation d'une station de pompage n'est pas constitutive d'une urbanisation au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8. TA de Rennes, 12 octobre 2006, <i>Trégunc environnement et cadre de vie</i>, n°0302410 : la construction d'un abri de pompage de 12 m² "ne conduit pas, par elle-même, à une extension de l'urbanisation car elle est complémentaire de l'usage agricole de la parcelle, qu'elle est de faible dimension et qu'il s'agit d'un équipement léger".
Des travaux de faible importance sur une construction existante	CAA de Marseille, 1^{er} juin 2015, <i>SCI Edimar</i>, n°13MA03224 : les travaux consistant à supprimer deux fenêtres, à modifier la forme d'une piscine, à ajouter un poteau porteur au parking de l'entrée de la maison et des marches dites en «pas d'ânes» et à supprimer des piliers d'angle, ne constituent pas une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme. CAA de Nantes, 11 décembre 2015, <i>C. de Guimaec</i>, n°14NT02622 : l'agrandissement d'un bassin de rétention d'eaux pluviales destiné à l'alimentation en eau d'une exploitation agricole existante ne saurait, compte tenu de son caractère de simple aménagement d'une construction déjà édifiée, caractériser une extension de l'urbanisation au sens de l'article L121-8.

Il est important d'ajouter que le Conseil d'Etat a considéré "que les lotissements, qui constituent des opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions", doivent "respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols édictées par le code de l'urbanisme ou les documents locaux d'urbanisme, même s'ils n'ont pour objet ou pour effet, à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction, que de permettre le détachement d'un lot d'une unité foncière".

Le CE ajoute "qu'il appartient à l'autorité compétente, dans tous les cas, de s'opposer à une déclaration préalable portant sur un lotissement situé dans un secteur que ces règles rendent inconstructible".

Il en résulte que "le tribunal administratif de Toulon n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit en jugeant que le moyen tiré de la méconnaissance" des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "relatives aux règles de construction applicables dans les communes du littoral, pouvait être utilement invoqué pour contester la décision du maire du Lavandou de ne pas s'opposer au projet de lotissement" en cause (CE 17 décembre 2014, *C. du Lavandou*, n° 367134).

A l'inverse, le Conseil d'Etat a précisé "que les autorisations d'aménagement commercial et les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes"

Dès lors, il n'est pas possible d'invoquer "à l'encontre de l'autorisation d'aménagement commercial litigieuse une méconnaissance des restrictions particulières à l'urbanisation" issues de la loi «littoral» et intégrées au code de l'urbanisme (CE 23 décembre 2014, *Société Foncière Dinard*, n°361415).

Il convient toutefois d'ajouter que cet arrêt du Conseil d'Etat statue sur la base de la réglementation relative aux autorisations d'exploitation commerciales antérieure à la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises et au décret n°2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial, qui mettent désormais en place une nouvelle procédure de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et qui par conséquent lient des législations antérieurement indépendantes.

Le Conseil d'Etat considère également que les dispositions issues de la loi «littoral» qui figurent au code de l'urbanisme, ne sont pas opposables à l'acte qui procède au zonage prévu par le 1° et le 2° de l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales (CE 12 février 2014, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*, n°360161).

Ce zonage, qui peut être fixé et ainsi faire partie intégrante du PLU, a pour objet, dans un but de salubrité publique, de déterminer, d'une part, les zones d'assainissement collectif et, d'autre part, les zones dans lesquelles la commune est seulement tenue de contrôler et, si elle le décide, d'entretenir les dispositifs d'assainissement individuels.

B- Les secteurs qui peuvent être densifiés et étendus en vertu des dispositions de l'article L 121-8 : les agglomérations et les villages existants

L'article L 121-8 du code de l'urbanisme ne fait référence qu'à trois différentes formes d'urbanisation, qu'il s'abstient par ailleurs de définir : l'agglomération (B.1), le village (B.3) et le hameau nouveau intégré à l'environnement (voir point D).

Vingt ans après le vote de la loi, la circulaire ministérielle n°2006-31 du 14 mars 2006 a proposé des définitions des notions d'agglomération, de village et de hameau, mais pas du hameau nouveau intégré à l'environnement. Elle a également précisé que certaines zones d'activités pouvaient être qualifiées d'agglomération au sens de l'actuel article L 121-8, ce qui a été confirmé par la jurisprudence (B.2).

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

Le juge administratif n'a cependant jamais hésité à s'affranchir de ces définitions, puisqu'il se base pour sa part sur les «considérants» de principe posés par le Conseil d'Etat dans ses arrêts «Commune du Lavandou» et «Commune de Porto-Vecchio».

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme "que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages" (CE 9 novembre 2015, *C. de Porto-Vecchio*, n°372531).

Dans l'arrêt «Commune du Lavandou», le Conseil d'Etat fait référence aux travaux parlementaires, au cours desquels le rapporteur du texte devant l'Assemblée Nationale, le député Jean Lacombe précisa qu'afin "que soit combattue la tendance à l'urbanisation désordonnée du littoral, le texte prévoit que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement"¹.

Le rapporteur ajouta lors des débats parlementaires que la loi «littoral» avait "précisément pour objet de combattre" le mitage, et le rapporteur du texte devant le Sénat, le sénateur Josselin de Rohan, précisa que son objectif était d'éviter "l'implantation dispersée des habitations en dehors des bourgs et villages existants"².

Après avoir rappelé le «considérant» de l'arrêt «Commune du Lavandou» ou, depuis 2015, de l'arrêt «Commune de Porto-Vecchio», le juge examine la situation du terrain ou de la zone en cause et vérifie si le projet se situe en continuité d'une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative des constructions, qu'il qualifie soit d'agglomération soit de village.

Le groupe d'expertise tient à souligner que dans le cadre de l'association, les représentants de l'Etat doivent fortement inciter les élus à identifier et à délimiter, après une analyse territoriale, les «agglomérations» et les «villages» dans les documents d'urbanisme locaux (SCOT, PLUi et PLU).

¹ Jean Lacombe, "Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral", *Assemblée Nationale*, n°3084, déposé le 19 novembre 1985, p.23.

² Journal Officiel Assemblée Nationale du 22 novembre 1985, N. 94 [3] A.N (C .R), p.4741. et Josselin de Rohan, "Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral", *Sénat*, n°191, annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1985, p.29.

Si une commune peut évidemment comporter plusieurs agglomérations et plusieurs villages, dans la majorité des communes bretonnes, l'agglomération se limite au bourg.

L'objectif de cette identification et de cette délimitation est de permettre aux élus d'asseoir la sécurité juridique des extensions d'urbanisation prévues par les documents d'urbanisme locaux en continuité des agglomérations et des villages.

Il est cependant important de préciser qu'un SCOT qui "prévoit qu'un secteur urbanisé" s'entend "comme «tout ensemble bâti présentant une organisation groupée, de la densité et rassemblant au moins 15 constructions», comprend des dispositions qui "ne sont pas compatibles" avec celles de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "dès lors que 15 constructions ne représentent pas un nombre et une densité significatifs de constructions pour l'application" des dispositions de cet article (TA de Rennes, 16 décembre 2016, *C. de Lannion*, n°1401437).

B.1 La notion d'agglomération au sens de l'article L 121-8

Si elle n'est pas définie par la loi « littoral », la notion d'agglomération au sens de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme et désormais définie par la doctrine administrative ainsi que par un certain nombre de schémas de cohérence territoriaux (SCOT).

La fiche thématique qui accompagne l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme énonce ainsi que la notion d'agglomération au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, "se définit comme un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante comprenant un centre-ville ou un bourg et des quartiers de densité moindre, présentant une continuité dans le tissu urbain".

Comme nous l'avons déjà évoqué, le juge administratif s'appuie désormais pour sa part sur le « considérant » de l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune de Porto-Vecchio » du 9 novembre 2015 (n°372531), qui précise qu'il résulte des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme :

- "que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants",
- "c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions",
- "mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages".

En règle générale, dans les communes littorales bretonnes, seule le bourg peut-être qualifié d'agglomération et il peut dans certains être relativement peu développé.

Certaines communes littorales peuvent cependant évidemment comprendre plusieurs agglomérations.

Il est important de préciser que le juge administratif se fonde exclusivement sur la notion de zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions pour qualifier une agglomération (ou un village) au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme.

Le juge n'exige donc pas qu'une zone déjà urbanisée accueille nécessairement une diversité de fonctions (des habitations, des équipements collectifs et de services publics, culturels et commerciaux...) pour le qualifier d'agglomération (ou de village).

-Exemple d'un bourg qualifié d'agglomération par le juge administratif

Pour la CAA de Nantes, un projet "situé en continuité du bourg de Mesquer, dont l'urbanisation s'est développée de part et d'autre de la rue de la Gambade et de la rue de Kercabellec entre lesquelles se trouve ladite parcelle" constitue une "extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération existante" (CAA de Nantes, 27 octobre 2009, C. de Mesquer, n°08NT03450).

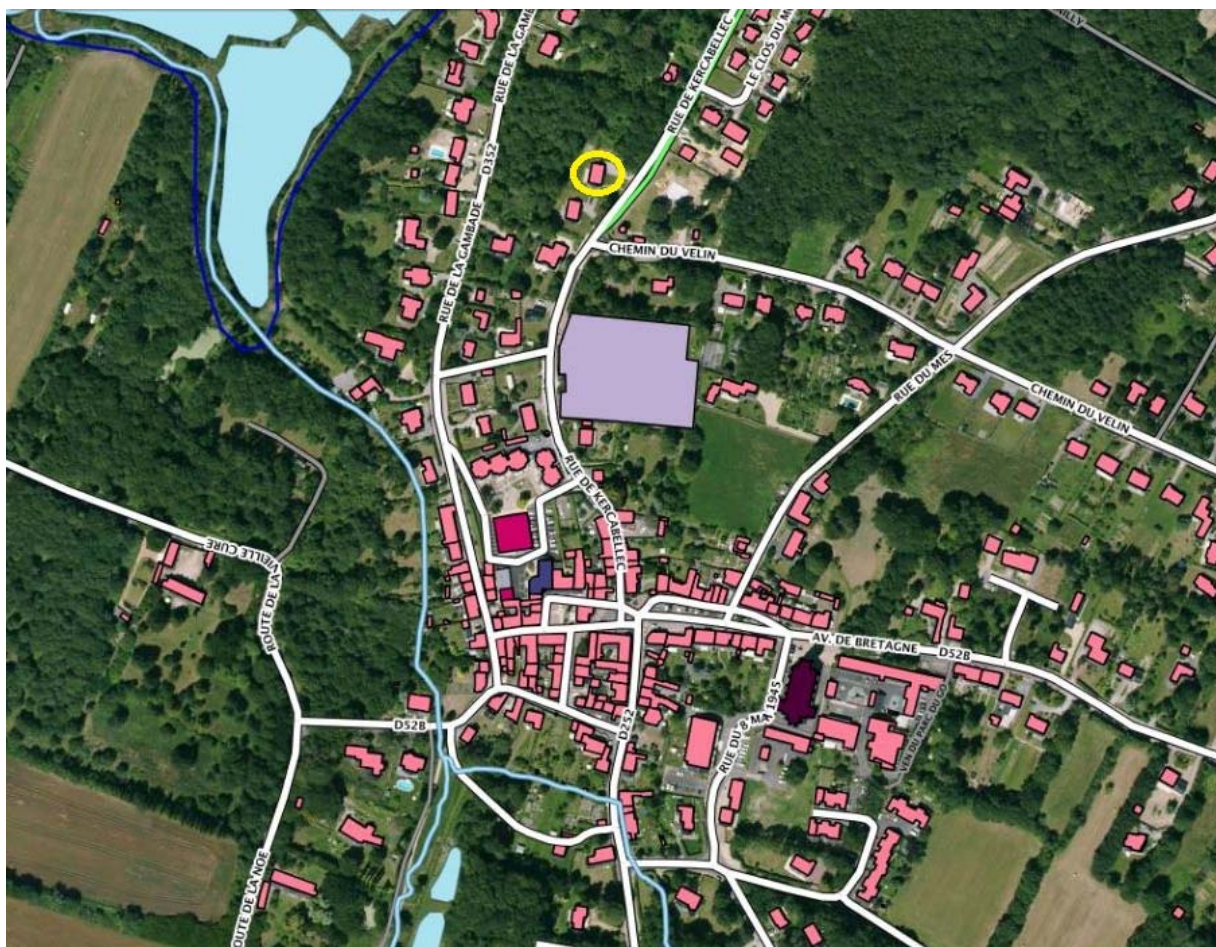
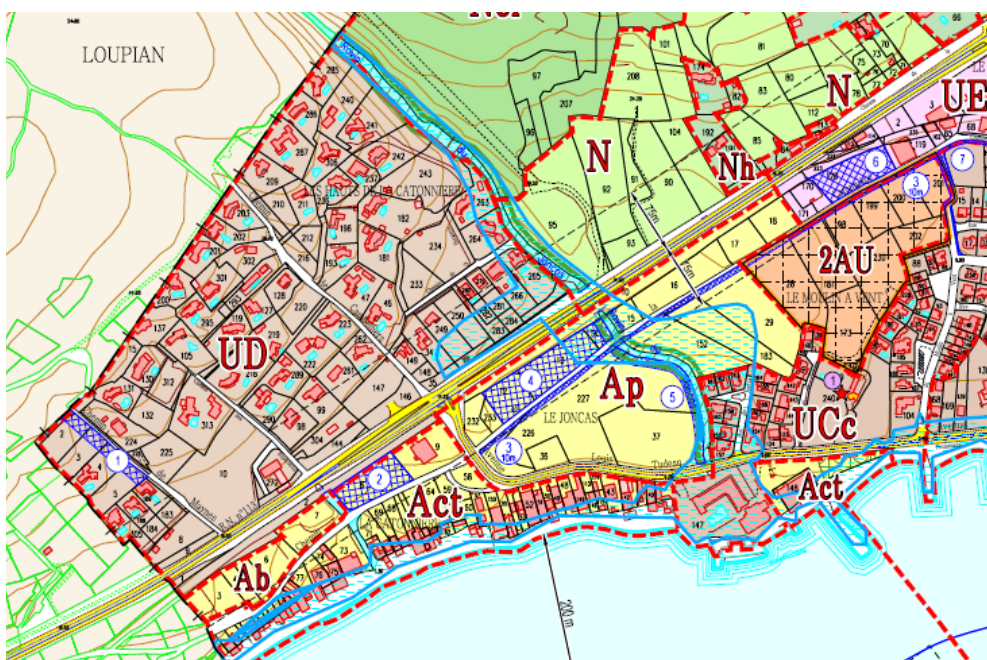


Photo : Google Street View

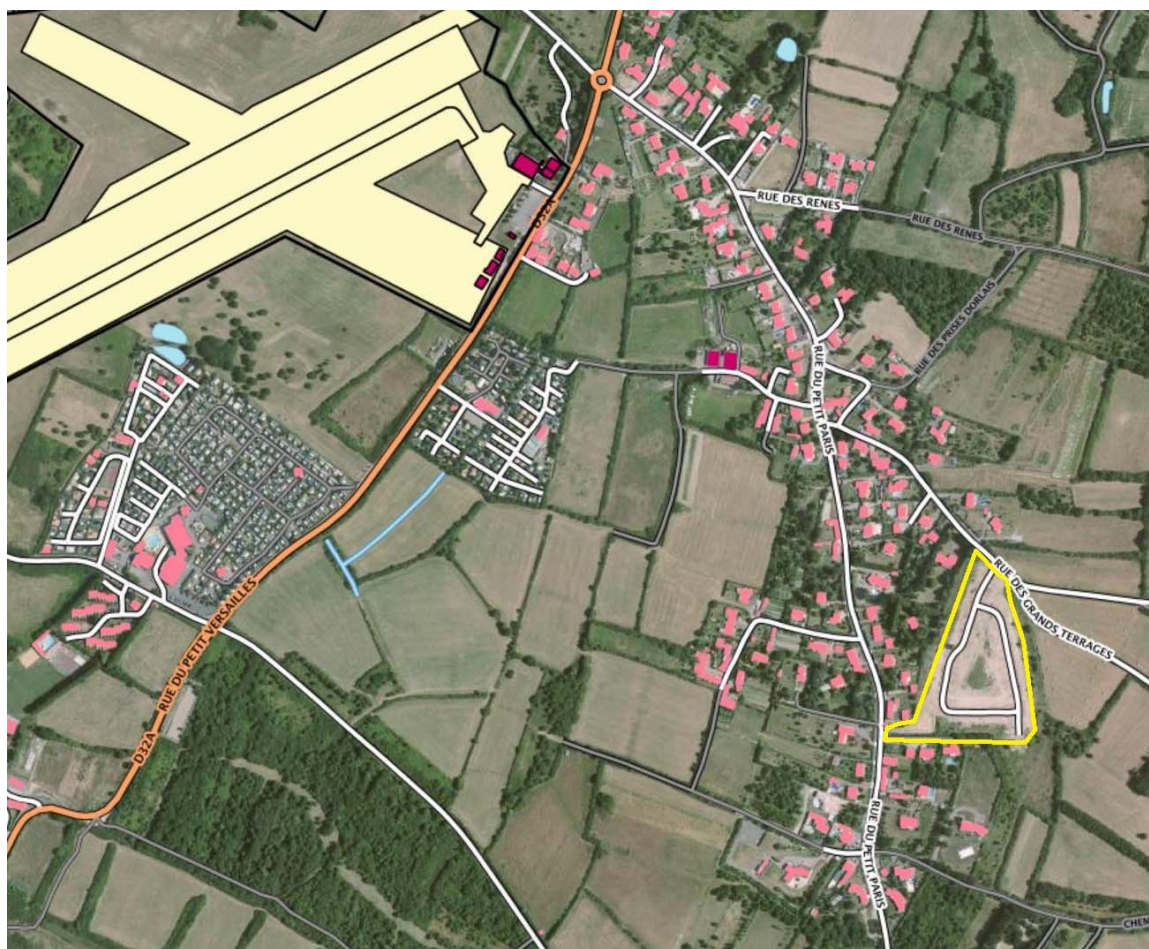
-Exemples d'ensembles bâtis qualifiés d'agglomération par le juge administratif, bien qu'ils soient dépourvus d'équipements collectifs et de services publics, culturels et commerciaux

Pour le Conseil d'Etat, "une zone construite comprenant une soixantaine de constructions à usage d'habitation, densément regroupées", où "l'urbanisation n'est pas diffuse" et qui "jouxte une route départementale de l'autre côté de laquelle sont implantées de nombreuses constructions le long du bassin de Thau, lesquelles sont en continuité avec le village de Bouzigues", est "une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions" (CE 21 avril 2017, *C. de Bouzigues*, n°403765).



La CAA de Nantes a pour sa part considéré qu'un projet de lotissement situé en continuité de "la localité du Petit-Paris, laquelle comprend environ 110 constructions densément étirées le long d'un axe principal et de voies adjacentes", doit "être regardé comme une extension de l'urbanisation réalisée en continuité d'une agglomération existante" au sens des dispositions de l'article L 121-8.

Le juge ajoute "que le classement en «zone à urbaniser» de ce terrain, dans un secteur qualifiée d'urbain par le SCOT, répond aux orientations de ce dernier et du PLU tendant au développement et à la densification de l'urbanisation en continuité des zones agglomérées et en dehors des espaces littoraux sensibles", ce qui démontre l'intérêt des documents d'urbanisme dans la mise en œuvre de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Nantes, 18 avril 2014, *C. du Château d'Olonne*, n°13NT00156).



Photos : O. Lozachmeur

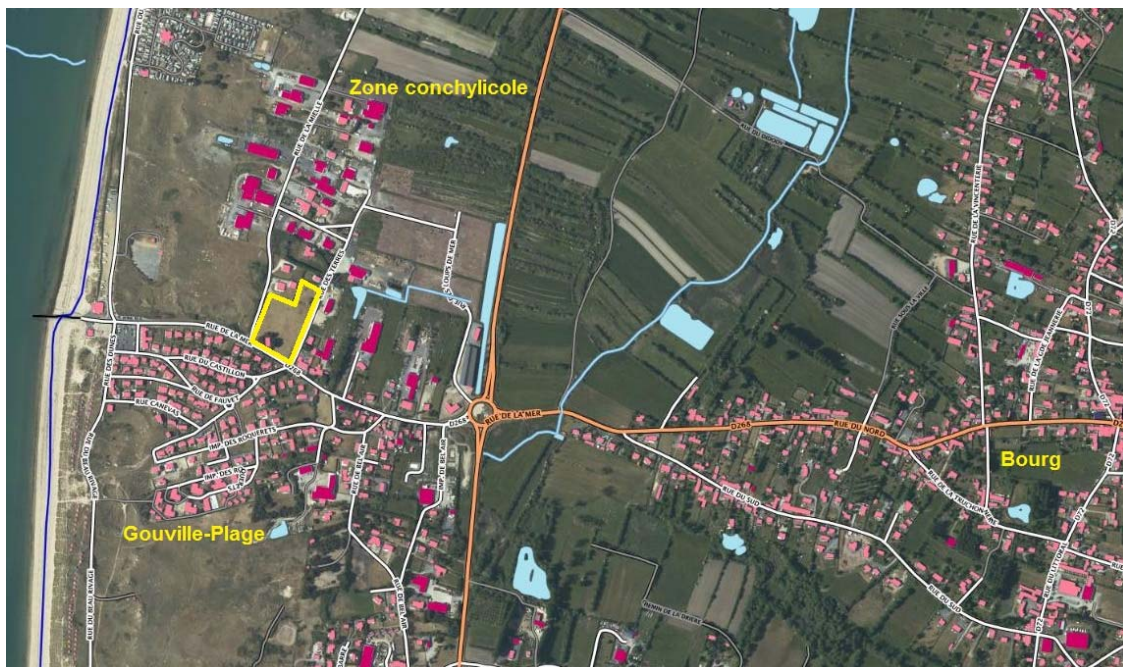
De la même manière, une parcelle qui "jouxte directement des terrains construits depuis plusieurs années sur le côté pair de la rue Saint-Jean qui eux-mêmes appartiennent à un ensemble de constructions nombreuses, plus d'une centaine, organisées densément en étoile autour d'un rond-point central, constitutif d'une agglomération au sens des dispositions" de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme (TA de Rennes, 15 janvier 2013, *Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais*, n°1205067).



Photo : O. Lozachmeur

-Exemples d'ensembles bâtis que le juge administratif a refusé de qualifier d'agglomération

Pour la CAA de Nantes, un terrain séparé de "la zone pavillonnaire de Gouville-Plage" par la RD 268, qui "délimite des quartiers distincts" et situé à proximité de "quelques habitations" et de "bâtiments dépendant des zones conchylicoles" se trouvant "au nord et à l'est, qui forment une urbanisation diffuse" ; n'est pas localisé "en continuité avec une agglomération ou un village existant" (CAA de Nantes, 4 février 2011, Association Manche Nature, n°09NT01351).



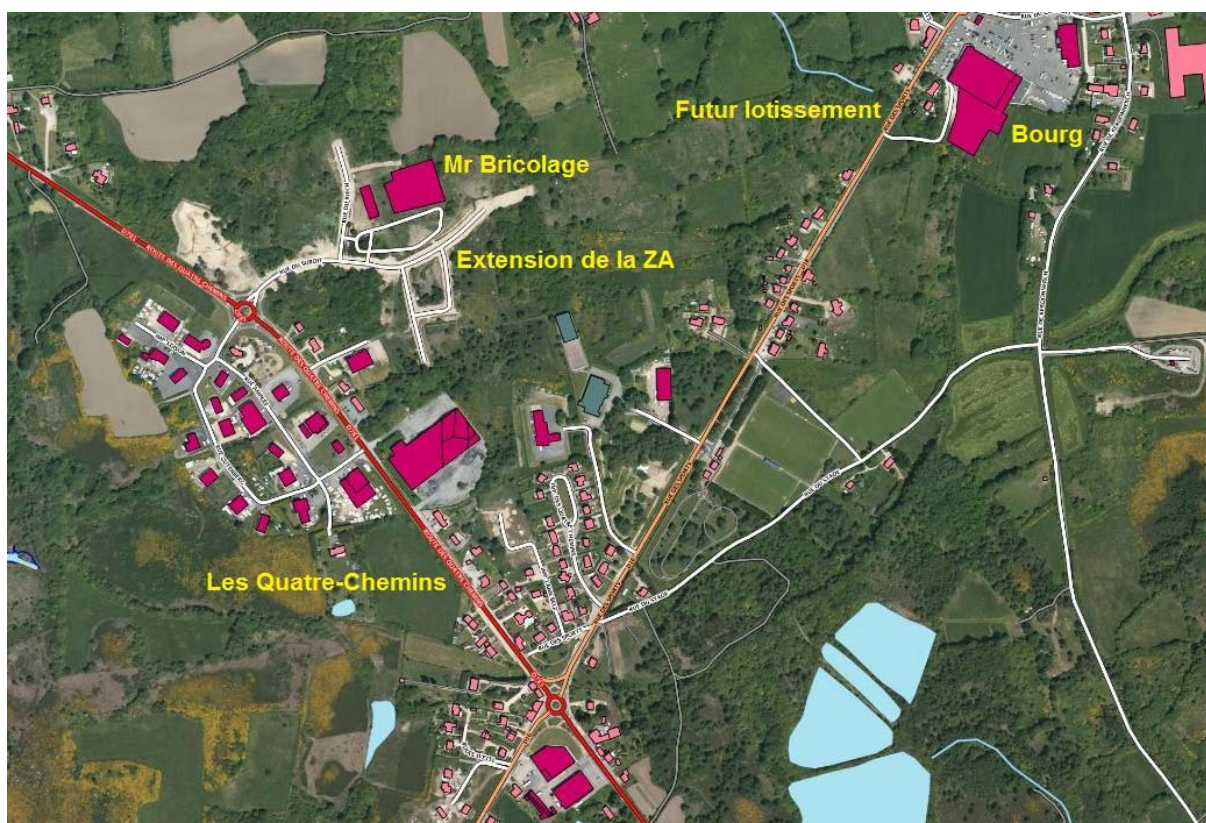
De la même manière, des terrains de camping "abritant notamment des habitations légères de loisir et alors même qu'ils sont plantés et desservis par les réseaux", "le parc permanent de loisirs touristique Europark d'une superficie de 7 hectares comprenant 80 attractions foraines", de même que "les trois constructions éparses et les deux aménagements à destination touristique situés à l'est du terrain d'assiette du projet, caractérisant une urbanisation diffuse par mitage, ne peuvent être regardés comme une agglomération au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Marseille, 16 décembre 2016, C. de Vias, n°16MA00756).



B.2 Le cas des zones d'activités

Si dans les communes littorales bretonnes, l'agglomération au sens de l'article L 121-8 correspond au bourg et à une ou deux autres zones déjà urbanisées et caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, le juge administratif a été amené à deux reprises à qualifier une zone d'activités, d'agglomération.

La CAA de Nantes a ainsi considéré que le projet de zone d'activité dite du Suroît 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 lieudit «Les Quatre Chemins», localisé au croisement de deux voies publiques auxquelles les constructions les plus en retrait ont été raccordées par l'aménagement de voies d'accès". Dans ces "conditions, le projet en litige constitue une extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération existante" au sens de l'article L 121-8 (CAA de Nantes, 4 mai 2010, *C. de Belz*, n°09NT01343 : le 23 décembre 2010).



Il est important de souligner que la reconnaissance par le juge du fait que ce lieu-dit est une agglomération permet de continuer à étendre le secteur, ce qui est le cas ici avec un projet de lotissement, qui a ensuite été autorisé par la CAA de Nantes.

La CAA de Nantes a en effet considéré que le "lotissement projeté est implanté sur des terrains situés en continuité, d'une part, en partie sud, d'un ensemble d'une cinquantaine de constructions à usage d'habitation individuelle, industriel ou commercial existant au lieu-dit Les Quatre Chemins et, d'autre part, au nord-est, de l'agglomération de Belz" et que "dans ces conditions, le projet en litige constitue une extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération existante", au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Nantes, 19 avril 2013, *C. de Belz*, n°11NT03110).



Le lieu-dit les Quatre-Chemins avec une partie de ses habitations et de ses bâtiments à usage industriel et commercial

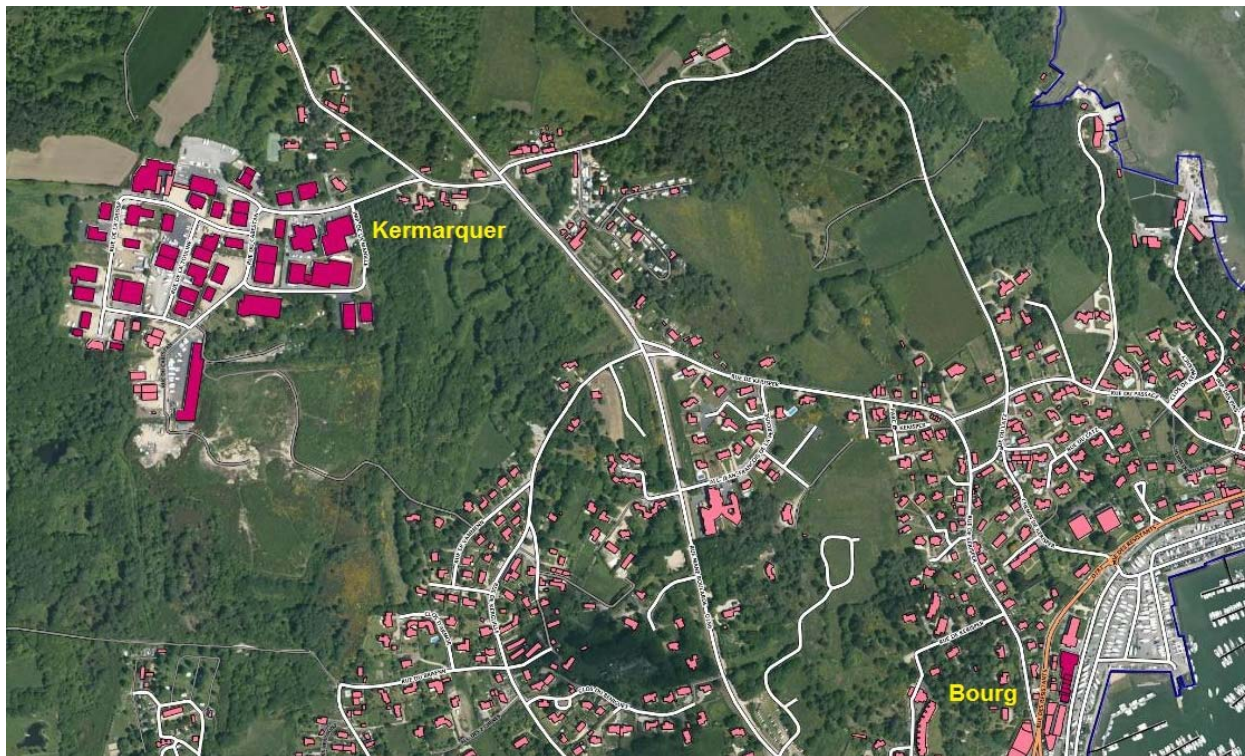


Le premier bâtiment construit dans la nouvelle partie de la zone d'activités (printemps 2013).

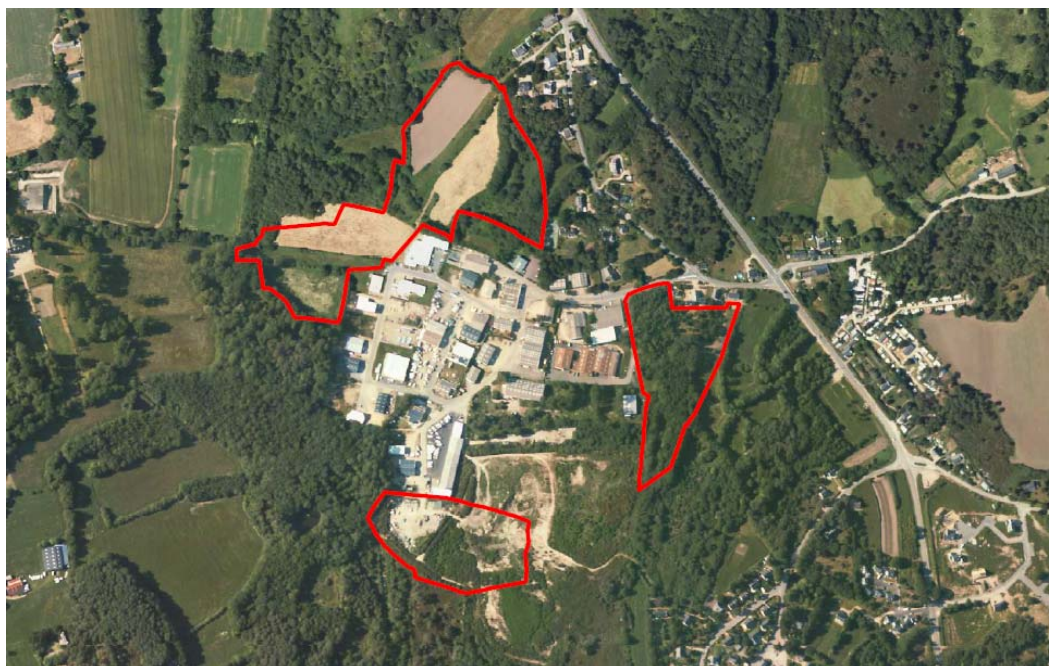
Photos : O. Lozachmeur

La CAA de Nantes a également considéré que "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".

Dans ces conditions, le projet d'extension de cette zone "doit être regardé comme situé au sein d'une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions" (CAA de Nantes, 25 mars 2011, C. de La Trinité-Sur-Mer, n° 10NT00154).



La zone d'activités de Kermarquer au nord-ouest du bourg de la Trinité-Sur-Mer



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

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

- la présence de plus de quarante constructions,
- le fait que ces constructions aient différents usages : industriel, commercial et d'habitation,
- l'existence de voies d'accès internes.

Il apparaît donc que les zones d'activités qui ne réunissent pas ces trois critères ne peuvent être considérées comme des agglomérations et ne peuvent être étendues.

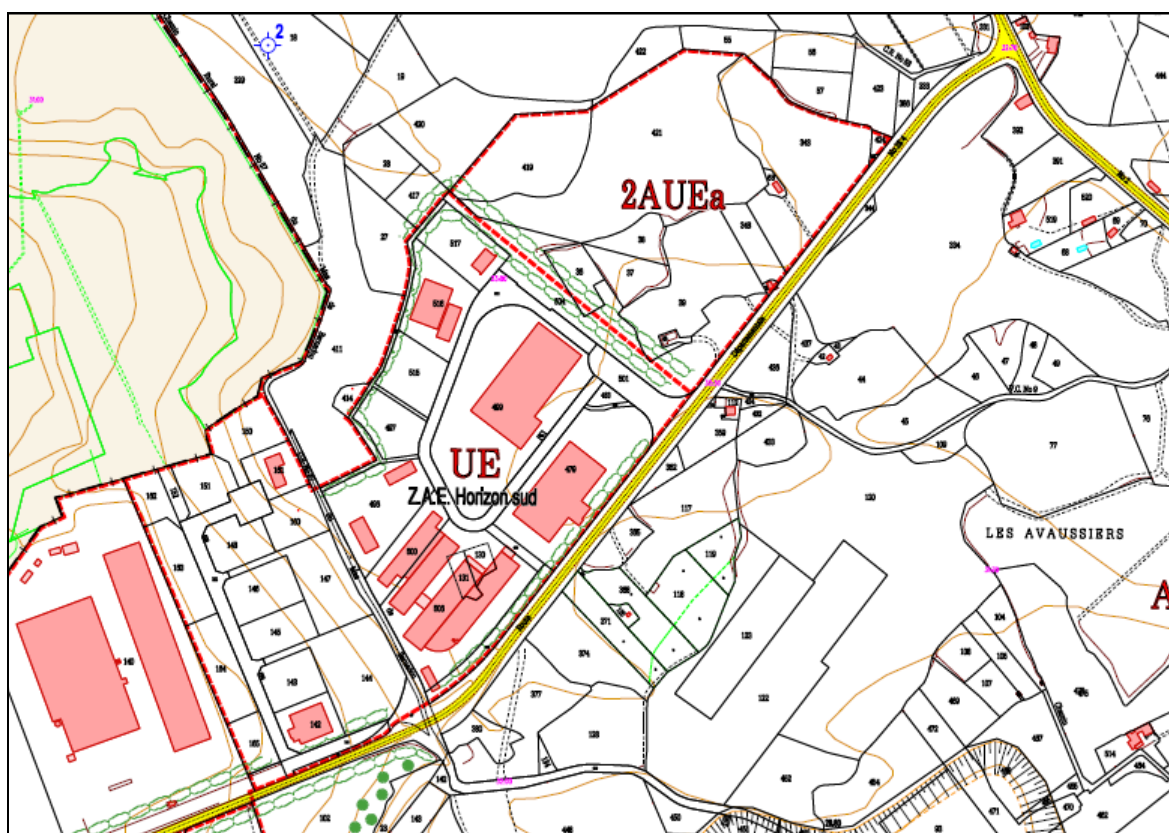
Le juge administratif a ainsi considéré que le "terrain d'implantation du projet litigieux est éloigné du bourg de la commune de Moëlan-sur-Mer et situé dans un secteur à caractère naturel ne comportant qu'une urbanisation diffuse" et que dans ces conditions, l'opération projetée "ne peut être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation se réalisant en continuité avec une agglomération ou un village existant" (TA de Rennes, 16 mai 2012, *M. Aubry*, n°0905925 ; confirmé par CAA de Nantes, 19 septembre 2016, *C. de Moëlan-Sur-Mer*, n°15NT02274).



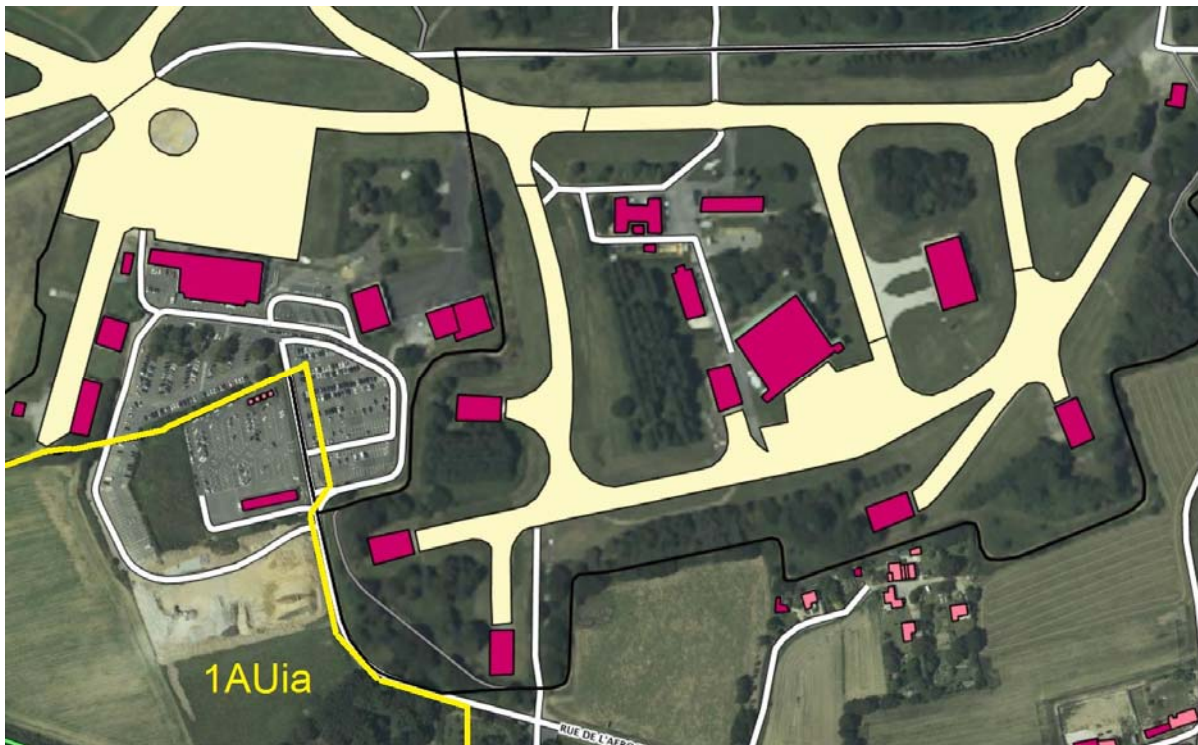
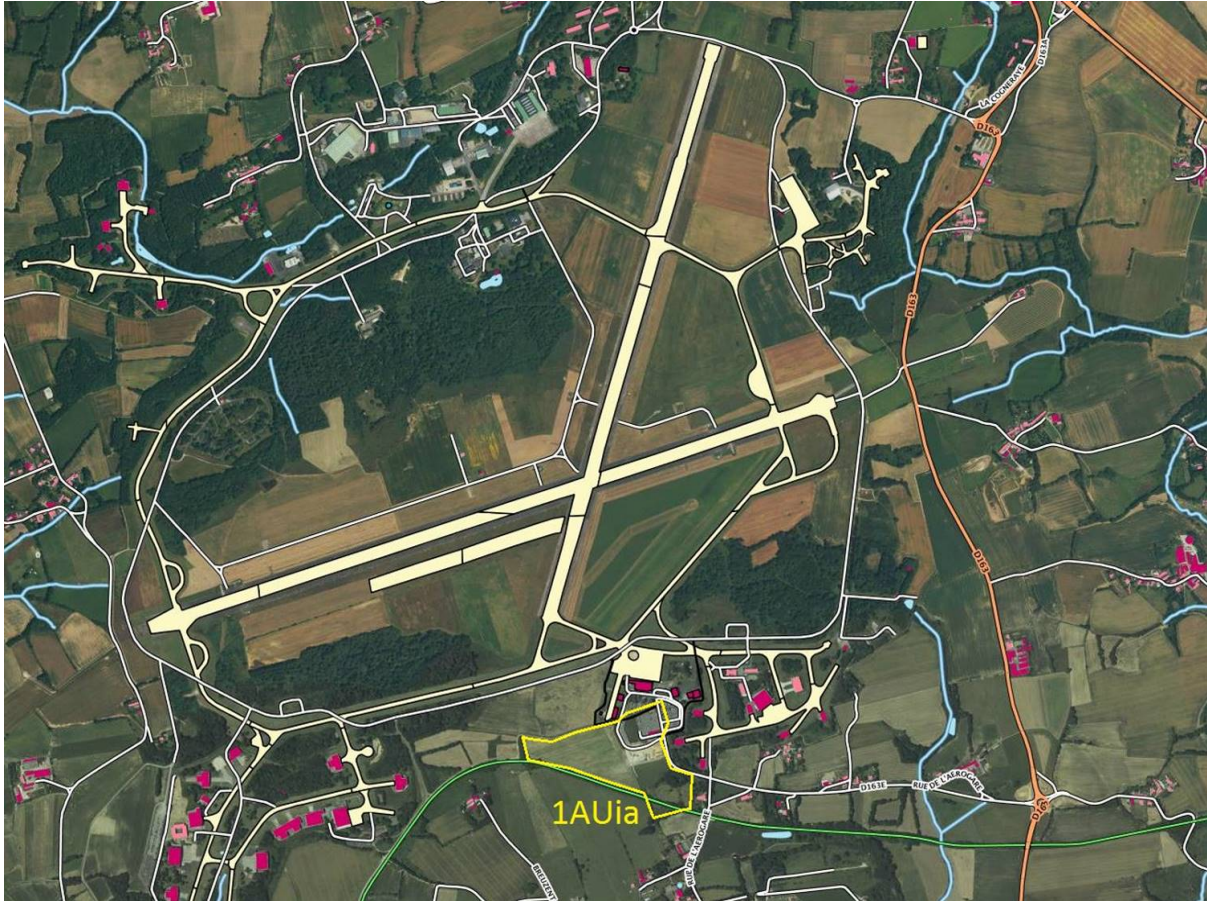
Photos : O. Lozachmeur.

De la même manière, la CAA de Marseille a considéré que le secteur Horizon-Sud qui "ne peut être regardé comme une agglomération, un village ou encore un hameau nouveau intégré à l'environnement", car elle "ne compte, sur ses 6 hectares, que cinq bâtiments".

De ce fait, bien qu'elle soit située "en continuité de la zone U d'activité Horizon-Sud ", la "zone 2AUEa dénommée Horizon-Sud 2", destinée "à accueillir les activités économiques plus particulièrement tournées vers le tertiaire (commerce artisanat, bureaux, hébergement hôtelier)", n'est pas située en continuité d'une agglomération ou d'un village existant au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Marseille, 2 juillet 2015, *C. de Frontignan*, n°13MA05165).



Le Tribunal Administratif de Rennes a également considéré que la zone 1 Auia affectée "aux activités en lien avec les activités aéroportuaires" localisée au sud-ouest de l'aéroport de Lann-Bihoué, "qui autorise la réalisation de nouvelles constructions", ne se "situe pas en continuité avec une zone urbanisée caractérisée par une densité significative des constructions" et méconnaît donc les dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (TA de Rennes, 26 février 2016, Association «Les Amis des Chemins de Ronde», n°1303310).

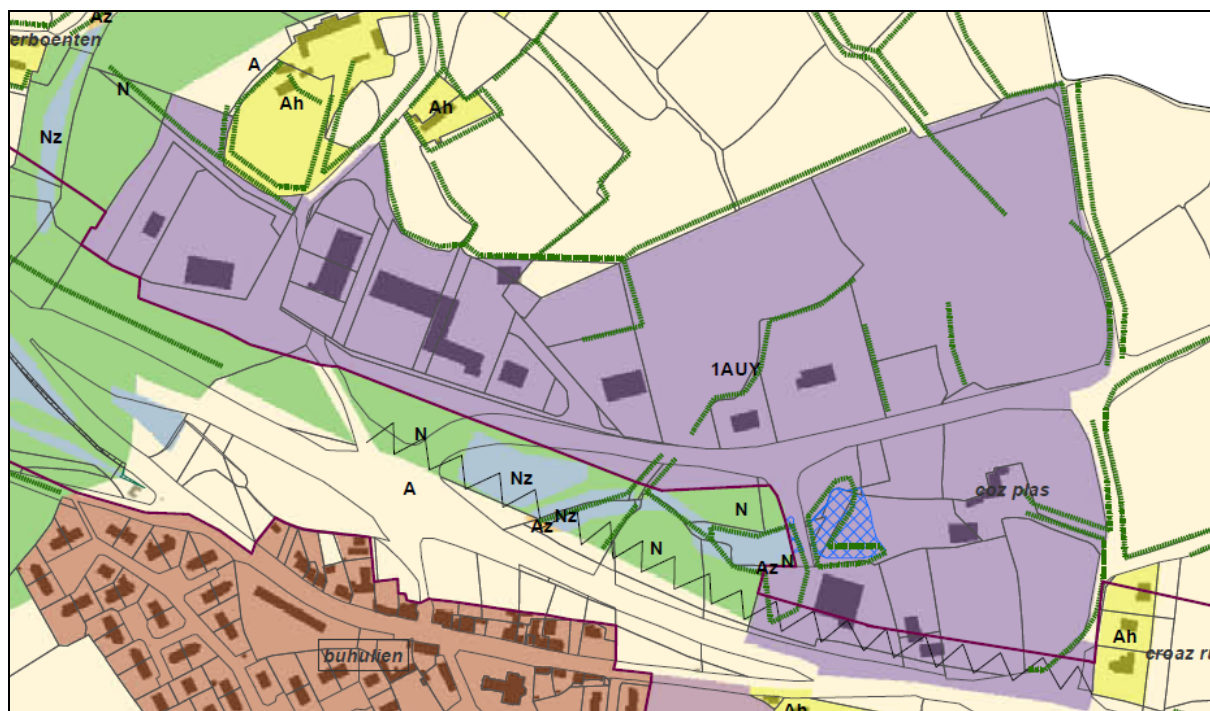




Photos: O Lozachmeur.

Il en va de même du lieu-dit Coz Plas à Lannion, qui "est un secteur d'activités comportant une dizaine de constructions qui présente le caractère d'une zone d'urbanisation diffuse en raison de l'implantation des bâtiments, qui sont séparés par des espaces naturels présentant des surfaces relativement importantes".

Ainsi, en "prévoyant une extension de l'urbanisation en continuité avec la zone urbanisée diffuse existante, les auteurs du PLU ont méconnu" les dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (TA de Rennes, 16 décembre 2016, *C. de Lannion*, n°1401437).



Par ailleurs, il est évidemment impossible de créer une nouvelle zone d'activités si elle ne se situe pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

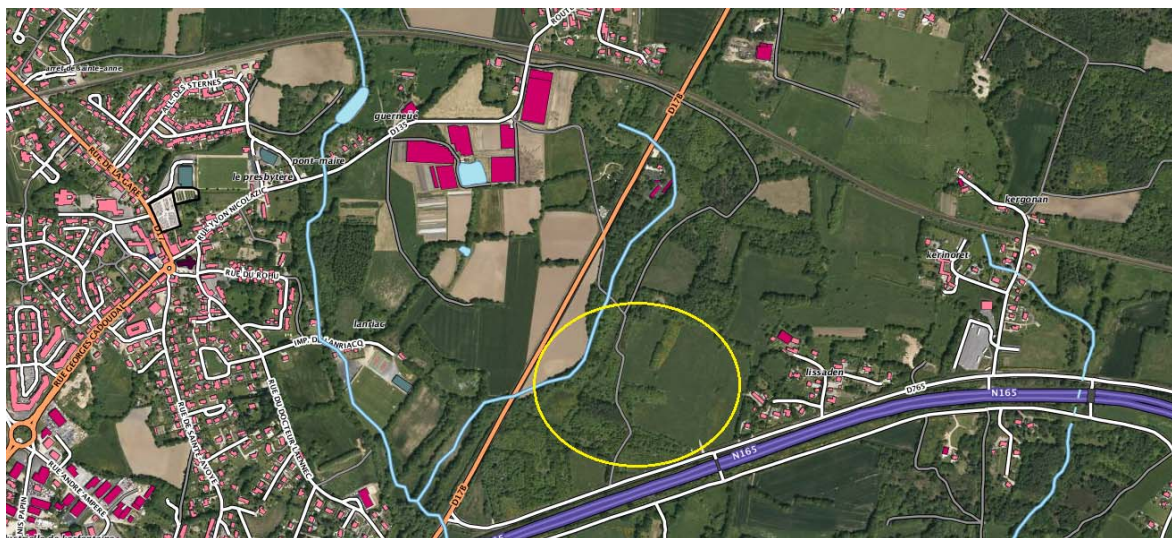
Le Tribunal Administratif de Rennes a ainsi considéré que les zones Uia (activités artisanales impliquant un plan d'ensemble) et Auia (activités artisanales futures impliquant un plan d'ensemble) "du «Parc Neuf» et du secteur de «Balvras», manifestement situées en zone agricole, ne sont pas en continuité d'un espace urbanisé" et que par conséquent, lesdites zones ont été créées "en méconnaissance" des dispositions de l'actuel article L 121-8 (TA de Rennes, 20 décembre 2007, *Association des habitants du littoral du Morbihan*, n°0600729).



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

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

En outre, "à l'extrémité sud-est de cette zone, le lieu-dit Lissaden, qui comporte une dizaine d'habitations environ, ne peut davantage être regardé comme une agglomération ou un village" (CAA de Nantes, 8 juin 2012, *C. de Pluneret*, n°11NT00680).



B.3 La notion de village au sens de l'article L 121-8

Comme pour les agglomérations, le juge administratif se réfère aux «considérants» posés par le Conseil d'Etat dans ses arrêts «Commune du Lavandou» et «Commune de Porto-Vecchio» (voir p.5) afin de déterminer si un secteur peut être ou non qualifié de «village» au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme.

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme "que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages" (CE 9 novembre 2015, *C. de Porto-Vecchio*, n°372531).

La fiche intitulée «L'extension de l'urbanisation en continuité : l'identification des villages et des agglomérations» qui accompagne l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme précise que "le village s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année" et ajoute que "le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie".

Cette définition s'inspire notamment des conclusions développées par le commissaire du gouvernement (désormais appelé rapporteur public) de la CAA de Nantes monsieur Jean-François Coënt, sous une décision du 26 décembre 2003, *M. Jean-Jacques Roudaut* (n°02NT01147) :

"Qu'est-ce qu'un village ? C'est une agglomération rurale, un ensemble d'habitations assez important pour avoir une vie propre. Il est vrai que le mot village employé par le législateur français, peut, en Bretagne, prêter aisément à confusion.

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

C'est, en résumé, le «Ker» breton. En Bretagne, où nous nous trouvons, les grands villages sont ainsi des hameaux avec parfois une chapelle, un lavoir, un four. Et le plus important des hameaux parce qu'on y a situé l'église, la mairie, le bureau de poste, un ou deux commerces, un ou deux indispensables bistrots, le boulanger ou le boucher s'il en reste, est alors qualifié de bourg.

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

Les critères qui figurent dans cette définition, qui figuraient déjà dans la définition proposée dans la circulaire ministérielle abrogée du 14 mars 2006, ne sont pas ceux qui sont utilisés par le juge administratif pour déterminer si un secteur peut être ou non qualifié de «village» au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme.

Le juge administratif vérifie en effet uniquement si le secteur en cause est une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions et qualifie régulièrement de «village» des secteurs qui n'accueillent, ou qui n'ont jamais accueilli, ni éléments de vie collective, ni commerces.

La CAA de Nantes a précisé à ce sujet que le lieu-dit Tréhervé "se caractérise par un nombre et une densité significatifs de constructions" au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "sans que puisse y faire obstacle l'absence d'équipements publics et de commerces permanents" (CAA de Nantes, 5 février 2016, *C. d'Ambon*, n°15NT00387).

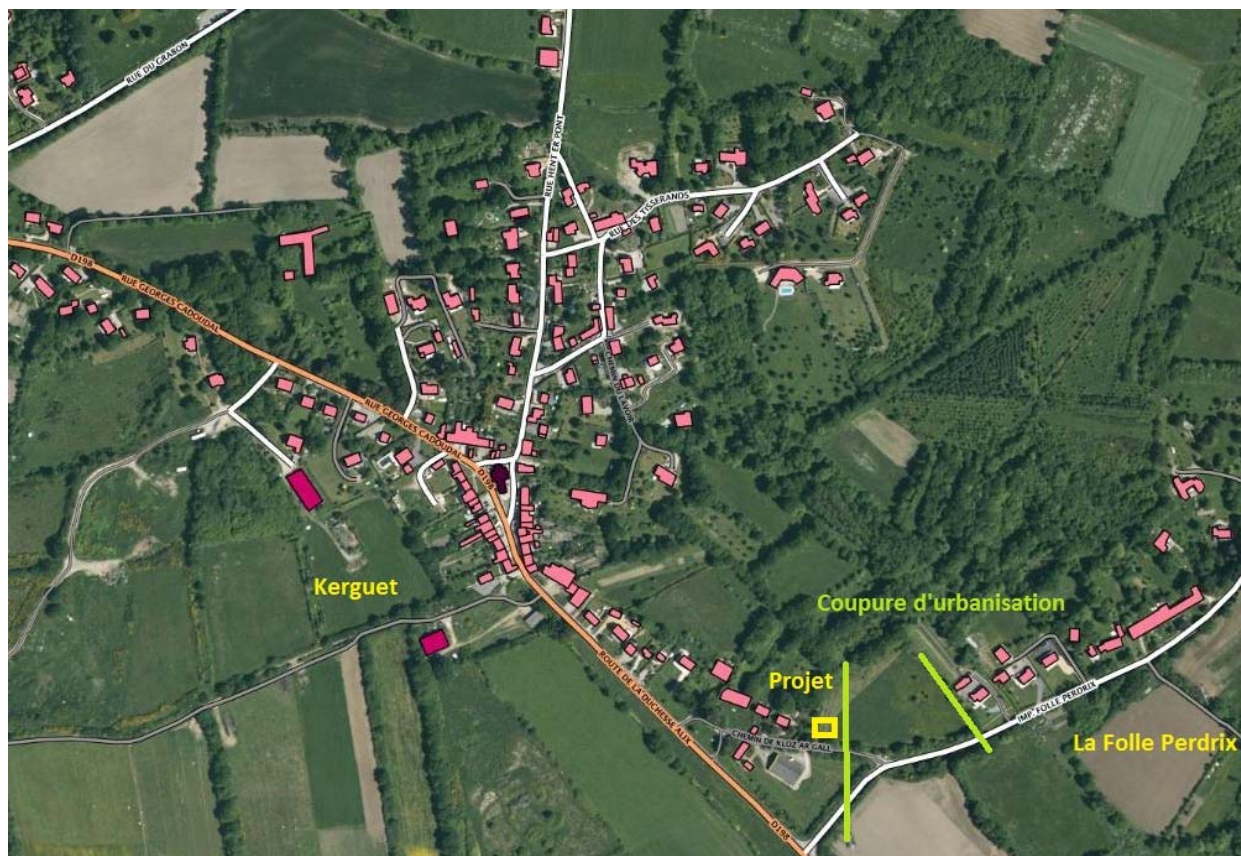
A l'inverse, la présence d'éléments de vie collective ou de commerces ne suffit évidemment pas à qualifier un lieu-dit de «village» au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8.

Eléments de vie collective ou commerces	Référence jurisprudentielle en application des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme
La proximité d'une chapelle	-un groupe d'habitations, dit Saint-Gonval, formé de quelques habitations éparses <u>avoisinant une chapelle</u> , ne peut être assimilé à un village (CAA de Nantes, 27 mars 2007, <i>C. de Penvénan</i> , n°06NT01008). -"la seule circonstance qu'un secteur <u>comporte une chapelle</u> implantée" en périphérie et "ouverte très occasionnellement, ne suffit pas à le faire regarder comme un village" (CAA de Nantes, 4 mars 2011, <i>C. de Pleubian</i> , n°09NT0225)
La présence d'un centre permanent d'initiation à l'environnement	"ni l'existence d'une <u>place publique</u> , même dotée d'une boîte postale, ni le fonctionnement d'un <u>centre permanent d'initiation à l'environnement</u> proposant des <u>activités périscolaires</u> et des activités équestres, ne permettent de regarder ce secteur comme une agglomération ou un village" (CAA de Nantes, 2 février 2013, <i>C. Loperhet</i> , n°11NT02182).
La présence par le passé de commerces et d'une colonie de vacances	"alors même que, par le passé, ce quartier, créé en 1830, <u>comprendait des commerces et une colonie de vacances</u> , le hameau du sémaphore n'était pas, à la date du permis de construire querellé, un village" au sens des dispositions de l'article L 121-8 (CAA de Nantes, 1 mars 2013, <i>C. de Penvénan</i> , n°11NT01013) ;
La présence par le passé d'un débit de boissons	un lieu-dit "regroupant une trentaine de constructions formant une urbanisation diffuse le long d'une route départementale et de voies adjacentes, ne peut être regardée comme un village <u>alors même qu'un débit de boissons y aurait existé autrefois</u> " (CAA de Nantes, 1 mars 2013, <i>C. de Saint-Côme-de-Fresné</i> , n°11NT02560).
Plusieurs commerces et des équipements publics dans une zone d'urbanisation diffuse (voir ci-dessous)	un secteur qui comprend " <u>deux bars, un restaurant-pizzeria, une épicerie-superette, une fontaine, deux placettes, une église, un cimetière et une école</u> ", <u>n'est ni une agglomération ou un village existant</u> , "eu égard à la configuration des lieux, à leur environnement et à l'implantation des constructions" (CAA de Marseille, 13 mars 2014, <i>C. de Coti-Chiavari</i> , n°11MA04844).



-Exemples d'ensembles bâtis disposant d'équipements collectifs et/ou de services administratifs, culturels ou commerciaux, et qui ont été qualifiés de village par le juge administratif :

Le TA indique en outre que le "projet en cause est situé en continuité des constructions du lieu-dit Kerguet" du fait de son "implantation sur la partie ouest du terrain d'assiette, qui a d'ailleurs pour effet de maintenir une coupure d'urbanisation avec le hameau de «Folle-Perdrix»" (TA de Rennes, 7 juillet 2011, *C. de Sarzeau*, n°0704638).



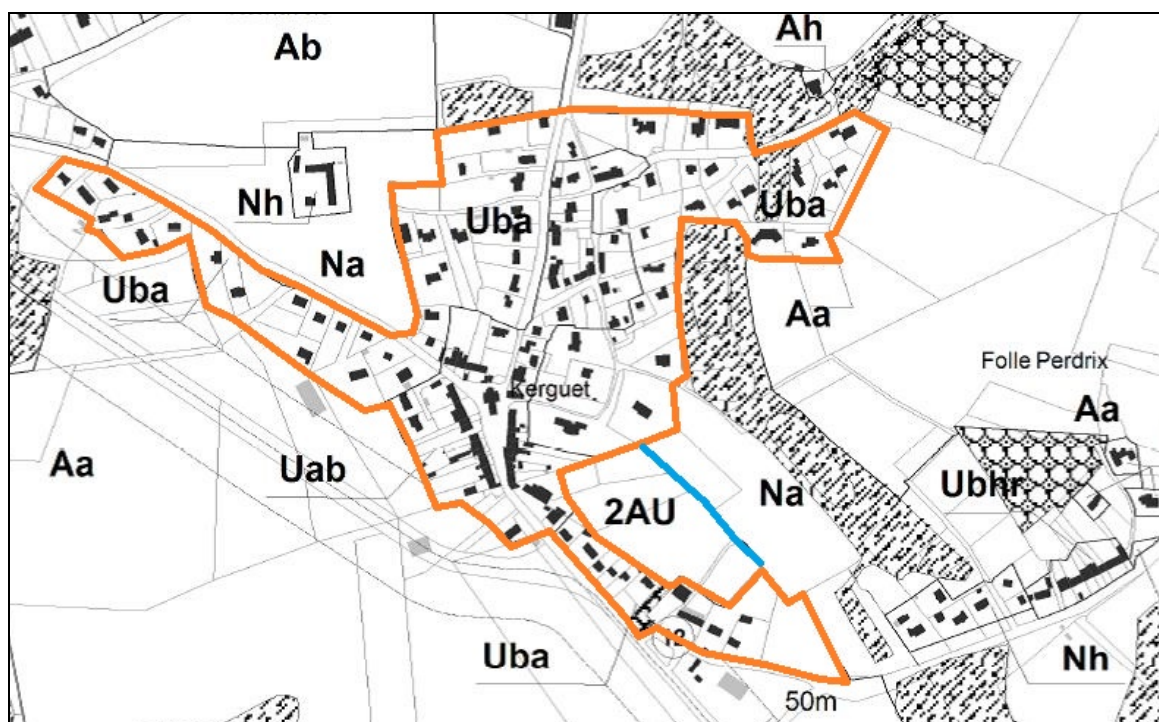
Référentiel Loi Littoral – Fascicule n°1 : extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants

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

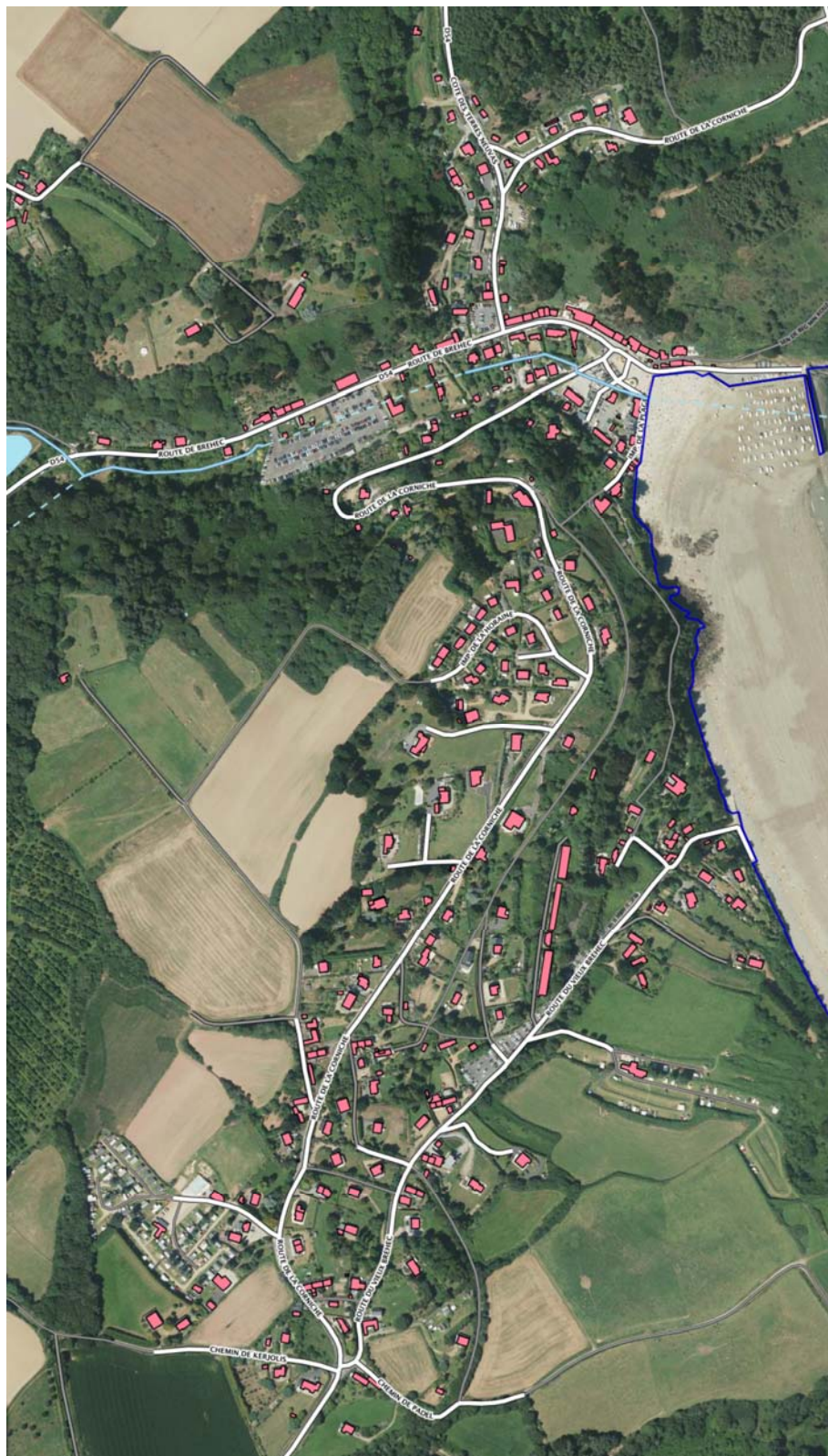


Photos : O. Lozachmeur

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



Pour le TA de Rennes, le lieu-dit Bréhec, qui "comprend une soixantaine de constructions à usage d'habitation, outre des commerces, une école de voile et deux campings", présente lui-aussi une "densité significative des constructions" et peut, ainsi, être regardé comme un village au sens de la loi «littoral»" (TA de Rennes, 22 novembre 2012, *C. de Plouha*, n°1002141).





Photos : O. Lozachmeur

De la même manière, bien qu'il soit situé "à plusieurs kilomètres du bourg de Trégunc", le terrain d'assiette d'un projet de construction d'une maison individuelle, "localisé à la périphérie d'une vaste zone d'habitat individuel" caractérisée "par une densité significative de constructions, de l'ordre de 388 maisons", se situe "en continuité avec le village de Trévignon".

La cour ajoute que "ce secteur, marqué par une urbanisation de plus en plus dense autour de la route départementale qui le traverse et qui rejoint le bourg de Trégunc, accueille plusieurs commerces, dont cinq débits de boissons, une épicerie, une crêperie, plusieurs poissonneries, un garage et comporte, outre une station d'accueil pour le bateau de sauvetage, un port de pêche plaisance avec une pêche professionnelle active et une halle à marée ouverte toute l'année" (CAA de Nantes, 13 décembre 2013, *C. de Trégunc*, n°12NT00654).



La même cour a également considéré que la parcelle d'assiette du projet en cause "est située à proximité des constructions qui bordent la rue du Brouan et donc dans le prolongement du hameau de Kerfissien", qui "comprend plus d'une centaine de constructions regroupées autour d'une chapelle et d'un commerce" et qui "constitue un village" au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Nantes, 29 décembre 2014, C. de Cléder, n°13NT03435).



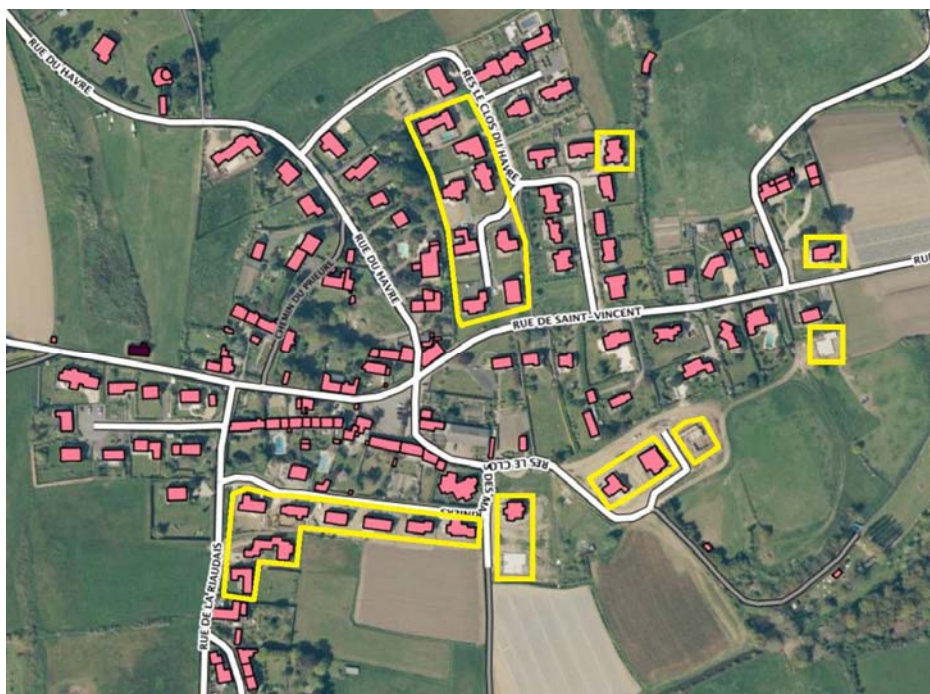
Photos : O. Lozachmeur

-Exemples d'ensembles bâtis qui ont été qualifiés de village par le juge administratif bien qu'ils ne disposent pas d'équipements collectifs et/ou de services administratifs, culturels ou commerciaux :

La CAA de Nantes a considéré que "la localité de Saint-Vincent, laquelle est composée d'environ une centaine de constructions regroupées de manière dense et continue le long d'une voie communale et des chemins adjacents à cette voie", doit être "regardée comme un village existant" au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 (CAA de Nantes, 9 mars 2012, *C. de Saint-Coulomb*, n°10NT01691).



Le lieu-dit en 2012 lors de sa qualification de «village» par le juge...



Le lieu-dit en 2016 avec, entourées de jaune, les constructions bâties depuis 2012 au sein et en continuité du village.



Photos : Olivier Lozachmeur

Il est intéressant de noter qu'une chapelle est située à l'ouest de Saint-Vincent mais que le juge administratif ne s'est pas appuyé pas sur la présence de ce bâtiment pour qualifier ce lieu-dit de «village» au sens de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme.

[illegible]

Référentiel Loi Littoral – Fascicule n°1 : extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants

Pour le Tribunal Administratif de Rennes, le lieu-dit Kerdavid, qui "comprend une cinquantaine de constructions organisées autour d'un réseau de voies publiques", présente "le caractère d'un village" au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code l'urbanisme. En outre, le terrain d'assiette du projet "étant contigu sur deux de ses cotés à des parcelles bâties de ce lieu-dit, le projet en cause se trouve en continuité d'un village" (TA de Rennes, 20 octobre 2011, C. de Locmaria, n°0804037 et 0805062).



-Exemples d'ensembles bâtis que le juge administratif a refusé de qualifier de village :

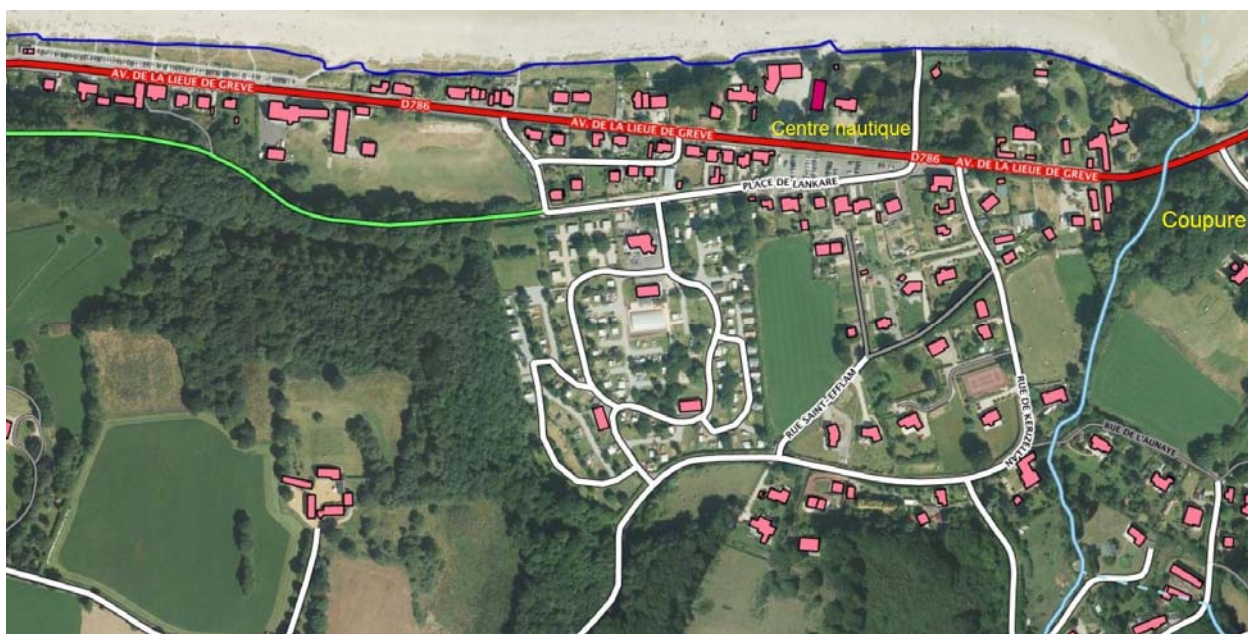
La jurisprudence relative à cette question est abondante et les exemples présentés ici sont ceux qui apparaissent les plus utiles pour tenter de comprendre quand un lieu-dit ne répond pas aux critères exigés par le juge pour être qualifié de village au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme.

En 2011, la CAA de Nantes a considéré que le lieu-dit Saint-Efflam, qui est "composé de 17 constructions au nord de la RD n° 786" et qui dispose "de quelques commerces", ne pouvait être qualifié de «village» au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Nantes, 16 décembre 2011, *C. de Plestin-les-Grèves*, n°10NT01547).

En 2016, saisi d'un autre recours dans ce secteur, la cour a développé ses arguments en expliquant que "le lieu-dit Saint Efflam est éloigné d'environ trois kilomètres du centre-bourg de la commune de Plestin-les-Grèves, et prend la forme d'un hameau qui s'est constitué de part et d'autre de la route départementale 786".

Elle ajoute "que ce hameau longe le rivage de la mer tout en s'en éloignant progressivement, l'urbanisation du secteur intervenant à la fois au nord, dans la bande de terre séparant cette route de la mer, et, de manière plus importante, au sud de la voie, un important espace naturel boisé venant à l'est marquer une coupure d'urbanisation".

La CAA précise également surtout que "l'urbanisation dans ce secteur n'est pas caractérisée par une densité significative des constructions, en raison tant du faible nombre de constructions à usage d'habitations qui s'y trouvent que des espaces vides de construction, ce secteur abritant également un important camping situé au sud de la route départementale, dont l'emprise foncière correspond environ au cinquième de la superficie totale du bourg, ainsi qu'un centre nautique caractérisé par un important espace de stationnement, qu'il s'agisse des bateaux ou des véhicules de leurs utilisateurs" (CAA de Nantes, 15 janvier 2016, *C. de Plestin-les-Grèves*, n° 14NT01028).





Photos : O. Lozachmeur

De la même manière, la CAA de Nantes a considéré que le "hameau du Mont de la Simonnerie, alors même qu'il est desservi par les réseaux publics, et notamment par une lagune d'épuration, et que des commerces ou services y auraient autrefois existés, ne peut être regardé comme un village" au sens des dispositions de l'article L 121-8.

En outre, les "hameaux qui l'entourent ne peuvent, au demeurant, pas non plus recevoir une telle qualification, laquelle ne peut être davantage reconnue à la zone d'urbanisation diffuse formée par l'ensemble de ces hameaux" (CAA de Nantes, 20 mai 2011, *C. de Réville*, n°10NT00685).



C- La notion de continuité au sens de l'article L 121-8

La continuité est une notion relativement difficile à appréhender car la doctrine administrative n'apporte pas d'éléments permettant de déterminer à partir de quand un projet ne se situe plus en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

Il convient donc une nouvelle fois de s'appuyer sur la jurisprudence administrative pour tenter de dégager les critères à utiliser pour apprécier si un projet de construction ou de zonage se situe bien en continuité.

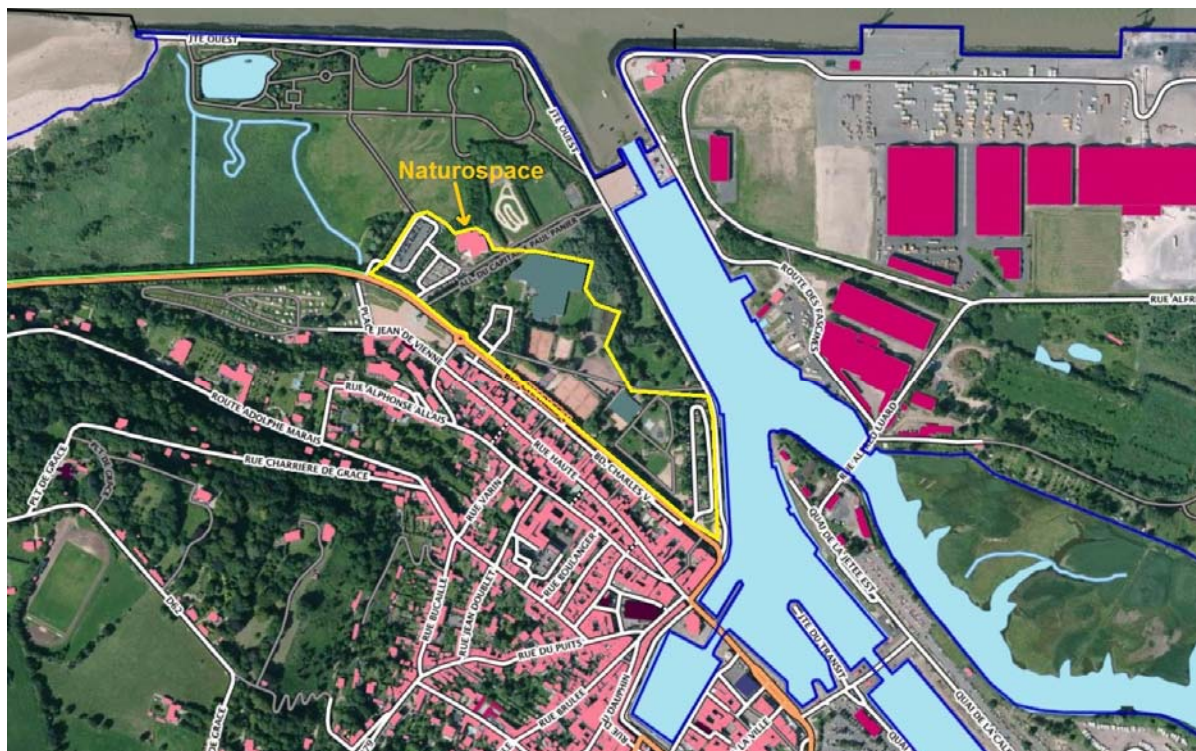
Au regard de la jurisprudence et des formes d'urbanisation existantes en Bretagne, le groupe d'expertise de l'Atelier « littoral » Bretagne a considéré que lorsque un projet se situe à moins de 30 mètres de la dernière construction d'un village ou d'une agglomération, la construction projetée se situe en continuité.

Dans les autres cas (à + de 30 mètres), il convient de se référer aux **trois critères cumulatifs** utilisés par le juge pour déterminer si le terrain d'assiette d'un projet (ou un secteur sur lequel un SCOT ou un PLU autorise une extension de l'urbanisation) est bien en continuité d'une agglomération ou d'un village existant :

- la distance du terrain par rapport au village ou l'agglomération ;
- la configuration des espaces séparant le terrain de l'agglomération ou du village (caractère urbanisé ou naturel des lieux et/ou de la présence d'une séparation physique susceptible de créer une rupture de continuité : route, cours d'eau, vallon, boisement... Le juge ne considère cependant pas systématiquement que la présence d'une route soit suffisante pour créer une discontinuité) ;
- l'urbanisation éventuelle des parcelles immédiatement contigües au projet.

-Exemples de projets situés en continuité d'une agglomération ou d'un village existant

Pour la CAA de Nantes, "le projet d'école, voisin du Naturospace et de ses parkings au sud et à l'est, s'insère dans la continuité des équipements publics culturels et sportifs réalisés au nord du boulevard, qui constituent par leur densité, non une zone d'habitat diffus, mais une zone déjà urbanisée, géographiquement et fonctionnellement indissociable du centre-ville d'Honfleur". Ainsi, "nonobstant la présence du boulevard Charles V, qui ne forme pas césure dans le tissu urbain, la construction envisagée constitue en l'espèce une extension de l'urbanisation, qui se réalise en continuité d'une agglomération ou d'un village existant" (CAA de Nantes, 4 mars 2011, *Communauté de communes du pays d'Honfleur*, n°09NT01971).

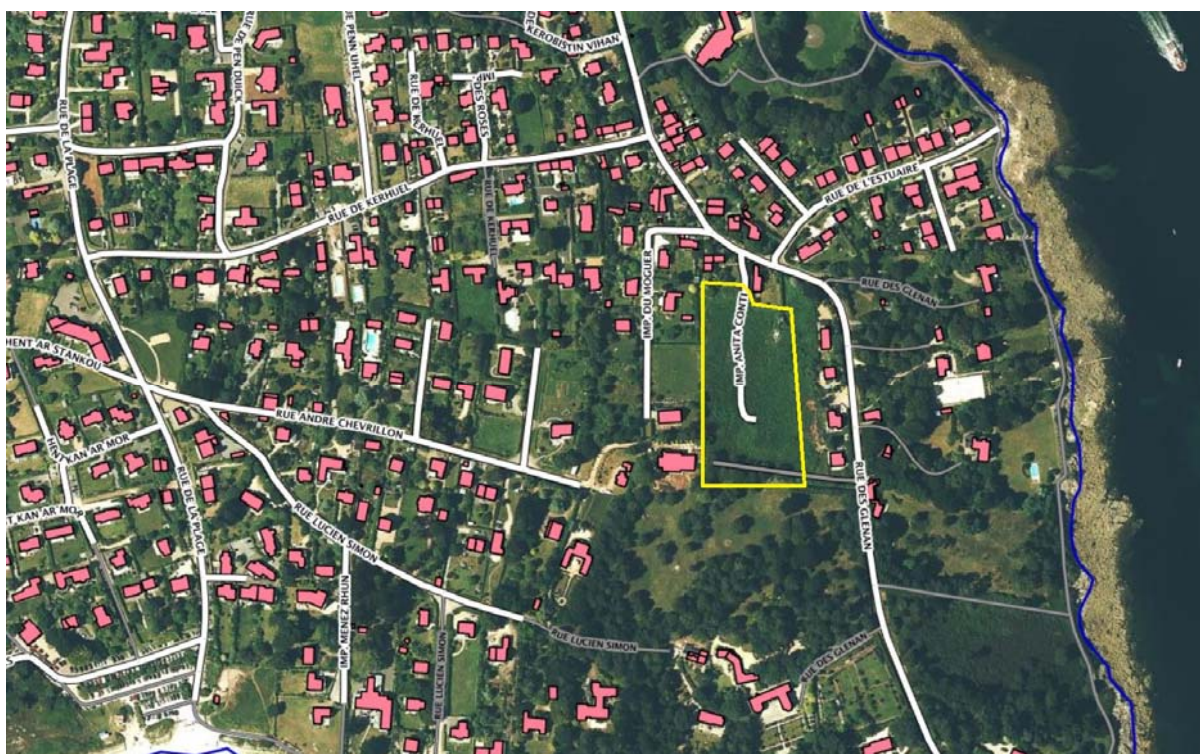


En jaune, le secteur où sont situés les équipements publics culturels et sportifs situés au nord du boulevard Charles V

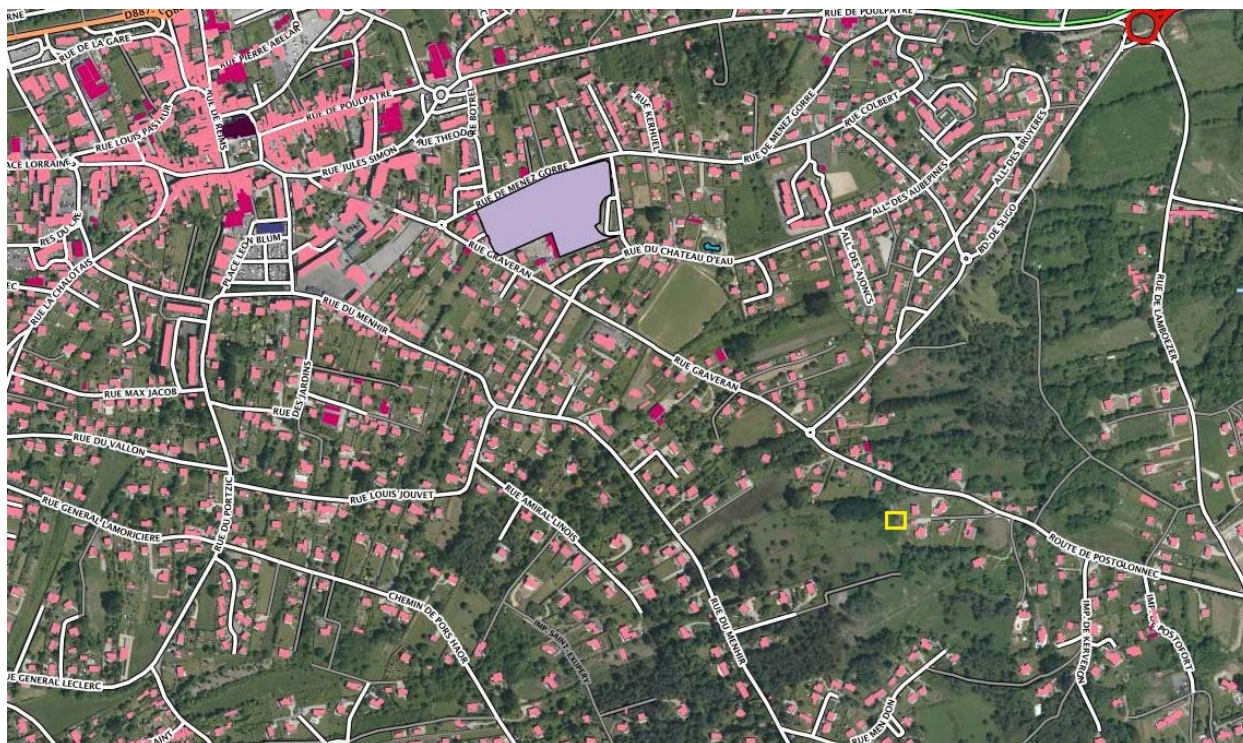


Une partie des équipements publics culturels et sportifs et le boulevard Charles V (Photo : O. Lozachmeur)

Il en va de même pour le terrain d'assiette d'un projet de lotissement "bordé, au nord, à l'ouest et au sud-ouest, de zones pavillonnaires denses, qui constituent une urbanisation continue jusqu'au centre du bourg de Sainte-Marine situé à environ 500 mètres" et qui de ce fait "situé en continuité avec la partie urbanisée de Sainte-Marine" (CAA de Nantes, 16 novembre 2012, *C. de Combrit*, n°11NT02535).

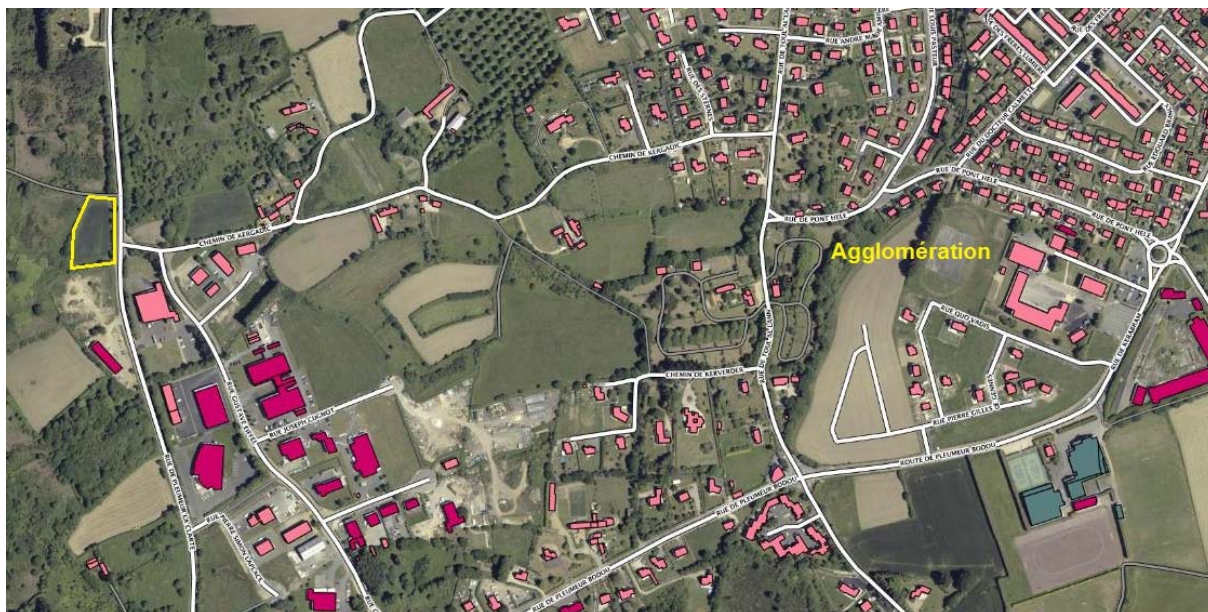


Pour la CAA de Nantes, un terrain "situé à une distance d'environ 150 mètres du rivage de la mer et de 500 mètres du bourg de Crozon dont il est séparé par une urbanisation clairsemée", ne peut "être regardé comme se trouvant en continuité avec l'agglomération ou un village" (CAA Nantes, 28 février 2006, *C. de Crozon*, n°05NT00426).

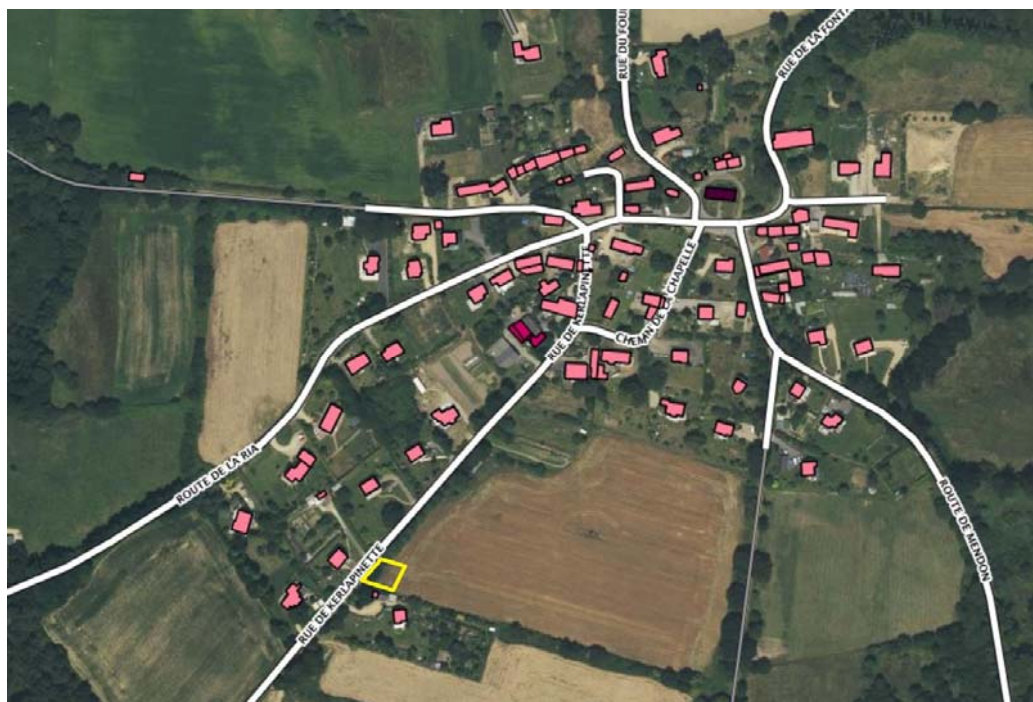


Référentiel Loi Littoral – Fascicule n°1 : extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants

La même cour considère qu'une zone 1AU "destinée à une urbanisation immédiate à vocation sportive, scolaire, culturelle, culturelle et de loisirs", qui se trouve "enclavée au milieu d'un vaste espace resté à l'état naturel et est séparée par plusieurs parcelles non bâties" de secteurs d'habitat diffus au nord et au sud-ouest et par la rue de Pleumeur-Bodou d'un secteur de constructions à usage de services", n'est pas située en continuité avec une agglomération ou un village existant (CAA de Nantes, 31 décembre 2009, *C. de Perros-Guirec*, n°09NT00963).



Il en va de même pour une parcelle qui "s'intègre dans un compartiment de terrains agricoles, située au sud du village de Langonbrac'h, qui comprend une cinquantaine de constructions" et qui est "séparée du linéaire des constructions situées à l'ouest par la voie communale qui marque la limite d'urbanisation du village". En outre, "le terrain litigieux est immédiatement bordé au nord par plusieurs parcelles non construites qui le séparent des dernières habitations du village, situées à environ 200 mètres" (CAA de Nantes, 14 décembre 2012, *C. de Landaul*, n°12NT02167).



La CAA de Nantes a également considéré qu'un terrain situé "à plus de cent cinquante mètres" de la limite la plus proche de la partie agglomérée correspondant au centre-bourg de la commune", dont il est séparé par un terrain "aménagé en un vaste espace de stationnement automobile, destiné notamment à accueillir les visiteurs de plusieurs sites mégalithiques proches et du cimetière communal", se situe dans un secteur d'habitat diffus et non en continuité d'une agglomération existante (CAA de Nantes, 28 février 2017, C. de Locmariaquer, n°16NT00426).



*A gauche de la photo (marque par la flèche), le terrain en cause, à droite de la photo, le parking et le bourg
Photo : O. Lozachmeur.*

Dans une décision très détaillée, la CAA de Nantes a précisé, à propos d'un projet de lotissement ayant fait l'objet d'un permis d'aménager du maire de Fouesnant :

-que "la parcelle d'implantation du projet, cadastrée BA n°11, est située dans un secteur distant de plus de deux kilomètres du centre des communes de Fouesnant et de Pleuven ;

-qu'elle est circonscrite "au sud par le chemin communal de Parc-Veil qui dessert une dizaine de constructions situées à l'ouest de la parcelle, qui ne constituent ni un village ni une agglomération" ;

-"que, malgré la présence, dans sa partie sud, d'une construction correspondant à l'habitation d'une ancienne ferme, la parcelle en cause, d'une contenance de 14.388 m², est un espace entièrement naturel qui comprend à l'est et au nord un espace boisé classé inscrit au POS de la commune" ;

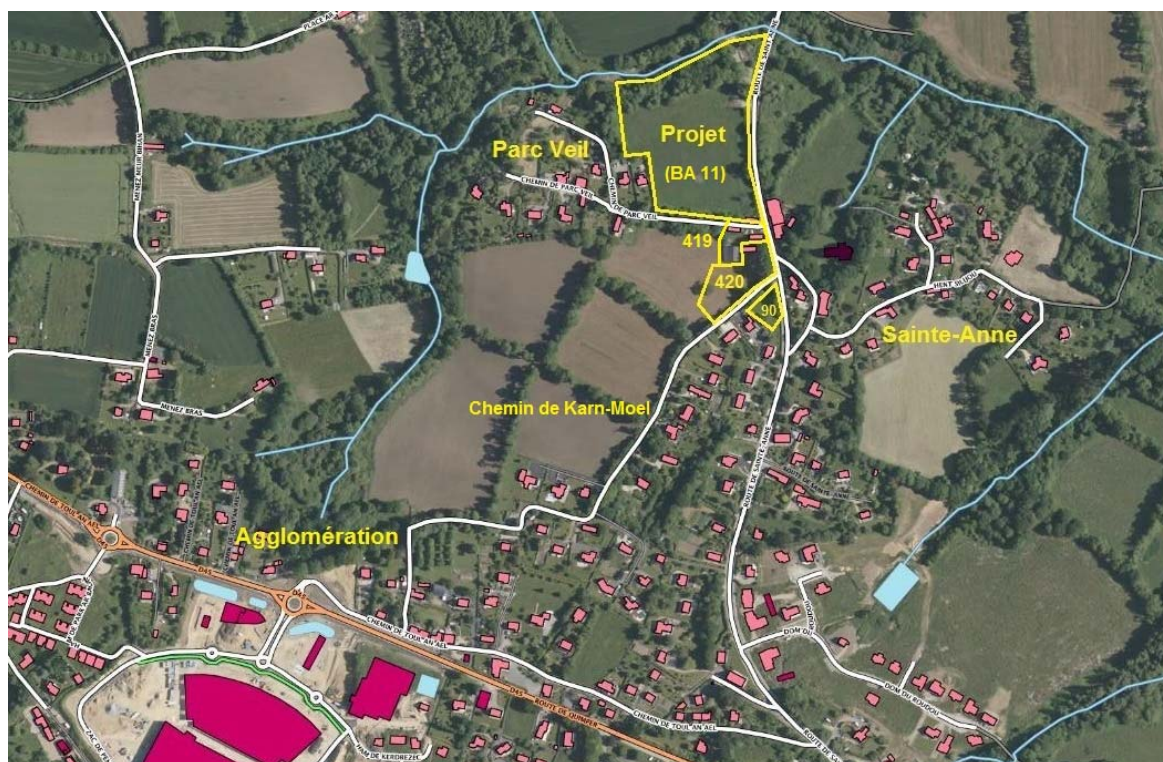
-"que si le terrain d'assiette du projet jouxe pour partie des parcelles bâties situées à l'ouest et au sud est, elle s'ouvre par ailleurs au nord, à l'est et au sud sur de vastes espaces naturels qui séparent ces constructions de l'agglomération de Fouesnant" ;

-"que la parcelle construite n°419, située à l'extrémité sud-est du terrain, est séparée de l'urbanisation relativement dense et constituée de plus d'une cinquantaine de maisons d'habitation qui s'est développée à partir du bourg de Fouesnant, par la parcelle n°420, dépourvue de toute construction et par la parcelle n°90 sur laquelle a été autorisée la construction d'un garage" ;

-"qu'ainsi, le terrain d'assiette du projet ne peut être regardé comme situé en continuité de l'agglomération de Fouesnant située au sud et nettement orientée à l'est du chemin de Karn-Moel, entre ce chemin et la voie départementale, puis, à partir de l'intersection entre ces deux voies, à l'est de la voie départementale" ;

-"qu'à supposer même que les constructions qui forment le secteur de Sainte-Anne situé à l'est de la voie départementale puissent être regardées comme constitutives d'un village, celui-ci est nettement séparé par la voie départementale du terrain en cause" ;

-que, dès lors, "le projet en cause est constitutif d'une extension de l'urbanisation, laquelle, à défaut d'être réalisée en continuité d'un village ou d'une agglomération, ne pouvait pas être autorisée sans méconnaître" les dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (CAA de Nantes, 17 juin 2016, *C. de Fouesnant*, n°15NT01097).



-Recommandations du groupe d'expertise sur la notion de continuité

Le groupe d'expertise **souhaite préciser qu'à l'échelle d'un SCOT ou d'un PLU intercommunal**, la continuité d'une extension d'urbanisation traduite par une zone à urbaniser (AU) par rapport à une agglomération ou un village s'analyse en prenant en compte la configuration et le fonctionnement du territoire.

Ainsi, dans des agglomérations comme Brest ou Saint-Brieuc qui comportent des «vallées franches» ou des «coulées vertes» internes, une extension d'urbanisation pourra être considérée comme étant en continuité si elle s'inscrit dans le prolongement de la configuration préexistante de l'agglomération et si elle est rattachée fonctionnellement à l'agglomération.

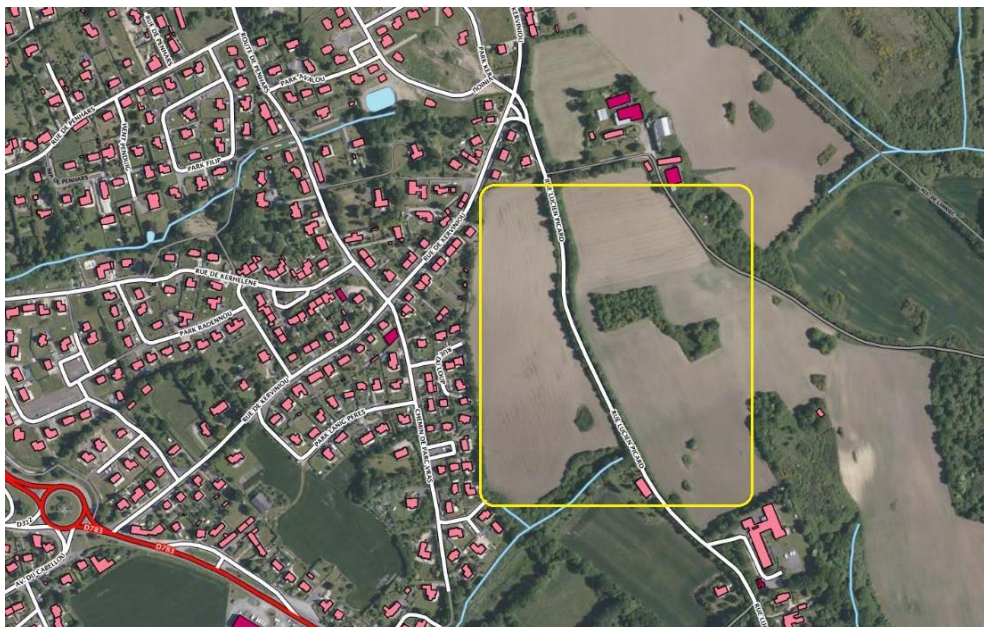
En revanche une voirie de dimensionnement important type 2 x 2 voies sera considérée dans la plupart des cas comme créant une rupture d'urbanisation et ne permettra pas de retenir que la continuité est établie.

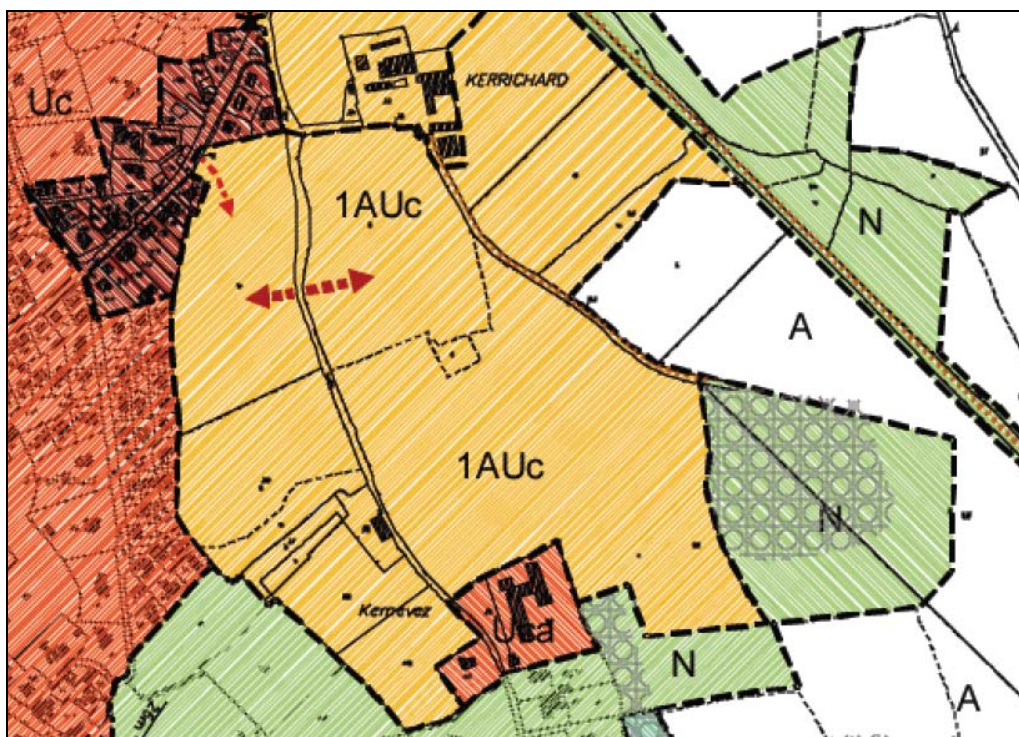
Le groupe d'expertise considère que les PLU devront prévoir dans les zones 1AU des orientations d'aménagement, ayant fait l'objet d'une réflexion approfondie, traduites dans le règlement écrit et graphique pour que des permis de construire puissent être accordés dans un secteur de la zone 1AU qui n'est pas en continuité «immédiate» du village ou de l'agglomération.

Les services de l'Etat devront attirer l'attention des collectivités sur la fragilité juridique concernant les autorisations. Dans la mesure du possible, il faudra favoriser les opérations uniques (lotissement, ZAC, permis groupés).

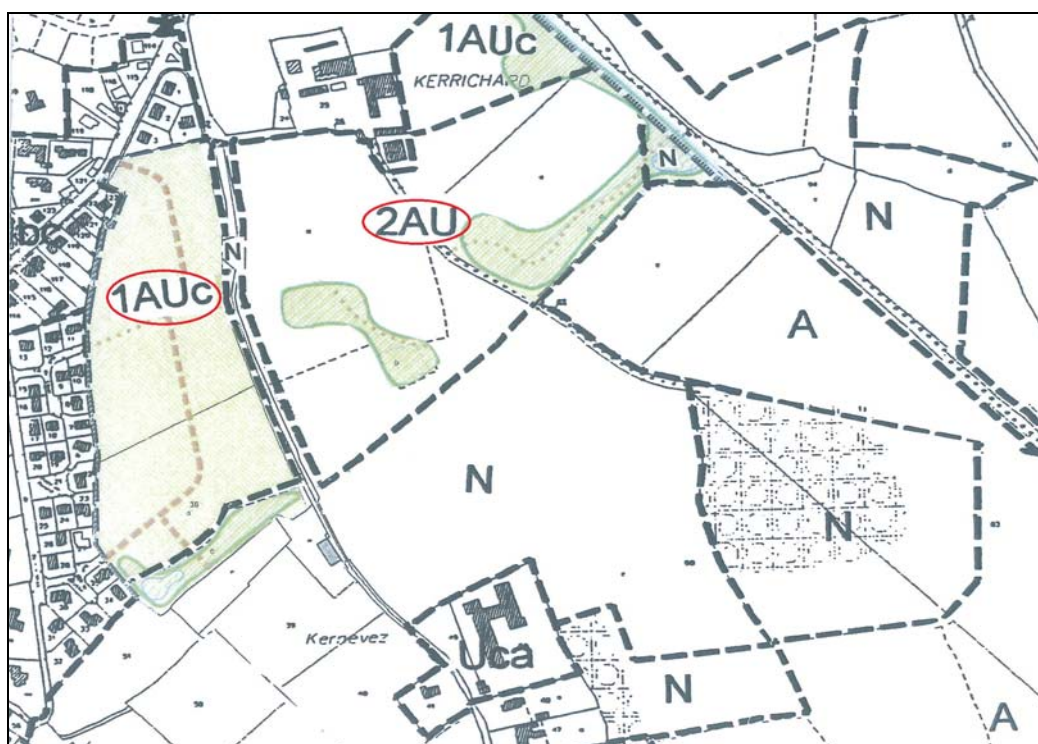
Les PLU devront en outre prévoir un phasage de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU (1AU, 2AU) pour réduire le risque juridique : les zones les plus proches de l'agglomération devront être ouvertes à l'urbanisation en priorité. Dès l'instant où le permis d'aménager a été accordé, le permis de construire sera accordé quelle que soit sa situation dans la zone AU.

-Exemple du secteur de Kerrichard à Concarneau : une zone 1 AUC a été divisée en une zone 1 AUC (en continuité du bourg et en une zone 2 AU qui ne sera ouverte à l'urbanisation que lors que la zone 1 AUC sera urbanisée.





Zonage initial (source : ancien PLU de la ville de Concarneau)



Nouveau zonage (source : PLU de la ville de Concarneau)

A l'échelle du permis de construire, lorsque le PLU prévoit une zone à urbaniser (1AU) ouverte à l'urbanisation en continuité du village ou de l'agglomération le permis de construire délivré dans la zone 1AU pour une construction qui n'est pas en continuité immédiate (c'est-à-dire à + de 30 m) des premières constructions de l'agglomération ou du village est juridiquement fragile.

D- Les secteurs qui ne peuvent ni être densifiés ni être étendus

Dans les communes soumises à la loi «littoral», aucun secteur ne peut accueillir de construction à l'exception de ceux qui sont situés en continuité des agglomérations et des villages existants et de ceux qui sont identifiés par un PLU pour accueillir un hameau nouveau intégré à l'environnement.

Le juge administratif sanctionne ainsi les projets situés dans des zones d'habitat diffus (D.1) et en extension des «petits» ensembles regroupant quelques constructions, souvent appelés «hameaux» (notions qui n'existe pas en tant que telle dans la loi «littoral»), et qui ne peuvent être qualifiés d'agglomération ou de village au sens de l'article L 121-8 (D.2).

En outre, depuis la fin de l'année 2013, le juge interdit également le comblement des «dents creuses» qui peuvent exister au sein de ces ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village (D.3).

Il est important de rappeler que le juge annule aussi bien des autorisations d'urbanisme (permis de construire et d'aménager notamment) que le règlement de documents locaux d'urbanisme (SCOT, PLUi et PLU) qui autorisent des extensions d'urbanisation ne respectant pas les dispositions de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme.

D.1 L'interdiction de construire dans les zones d'habitat diffus

Si la jurisprudence relative à la question du comblement des «dents creuses» dans les hameaux a évolué au début des années 2010, il n'en va pas de même de celle relative aux zones d'habitat diffus, où le juge administratif sanctionne depuis longtemps tout projet de construction.

En 2001, la CAA de Nantes a ainsi considéré que le "terrain d'assiette du projet, situé au lieu-dit Rostiviec dans un secteur de l'anse de Penfoul à très faible densité d'habitat et ayant conservé un caractère naturel prédominant, éloigné du bourg de Loperhet d'environ deux kilomètres, n'est pas situé en continuité d'une agglomération ou d'un village existant".

Par suite, "en refusant le permis de construire demandé, le maire de Loperhet a fait une exacte application des dispositions" précitées de l'article L 121-8 (CAA de Nantes, 29 juin 2001, *C. de Loperhet*, n°99NT02574).



La même cour a plus récemment considéré que "si le terrain d'assiette du projet est bordé, à l'ouest, au nord et au sud, par quelques constructions éparses, celles-ci forment une urbanisation diffuse, éloignée du centre du bourg de Louannec, situé à plus d'un kilomètre" et que le lieudit de Nantouar, situé au demeurant à environ 200 mètres du terrain d'assiette du projet, n'est composé que de constructions bâties sur de vastes parcelles, le long de la route, bordées au nord et au sud par de vastes espaces non construits".

Ce lieu-dit "ne constitue donc au sens des dispositions" de l'actuel article 121-8 du code de l'urbanisme, ni un village, ni un hameau nouveau intégré à l'environnement (CAA de Nantes, 12 novembre 2015, *C. de Louannec*, n°14NT01953).



Le Conseil d'Etat a quant à lui considéré "qu'en estimant que le lieu-dit Kerdreal ne se caractérisait pas par une densité significative des constructions et que la parcelle était située dans une zone d'urbanisation diffuse éloignée des agglomérations et villages existants dans laquelle toute construction nouvelle serait contraire aux dispositions" de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "la cour administrative d'appel de Nantes s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier exempte de dénaturation" (CE 3 octobre 2016, *C. de Plouhinec*, n°391750).



Ce terrain s'ouvre en effet "à l'est sur un secteur comprenant quelques habitations et constructions regroupées autour d'un croisement de voies, dont un équipement scolaire, et est séparé par des espaces naturels d'une zone plus densément construite" et "est entouré au nord, à l'ouest et au sud, par de vastes parcelles restées pour leur majeure partie à l'état naturel et à vocation agricole".

De la même manière, les terrains d'assiette d'un projet situé dans le même quartier, qui "prennent place dans un secteur demeuré largement naturel, éloigné de la partie densément urbanisée de Trouville-sur-Mer, dont il est séparé par une zone d'urbanisation diffuse", ne s'inscrivent "pas en continuité avec une agglomération ou un village existant".



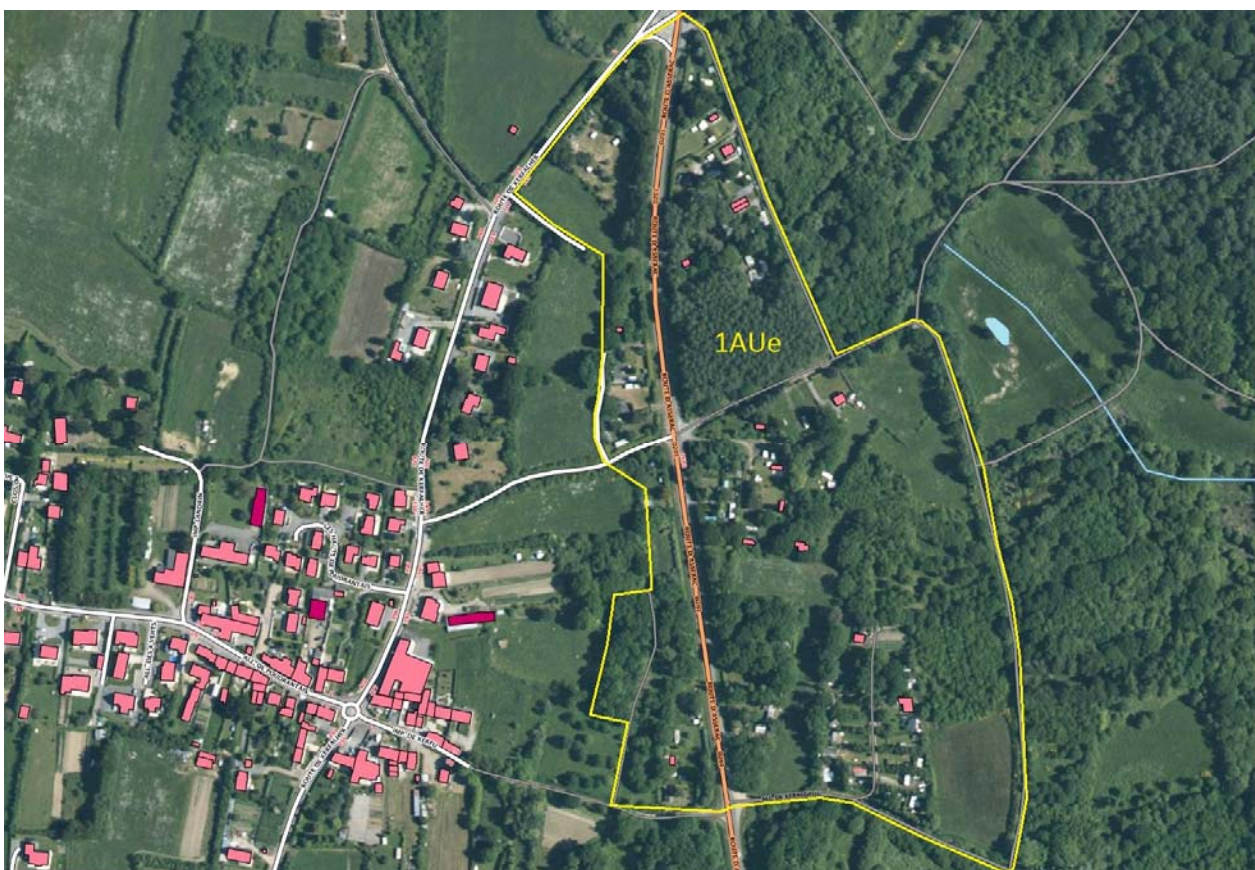
Le terrain d'assiette du projet d'EHPAD



*Le terrain d'assiette du second projet, où subsistent les ruines d'anciens bâtiments agricoles
(Photos : O. Lozachmeur).*

La même cour a également sanctionné plusieurs zones 1AUe et 1AUer affectées au camping-caravaning sur parcelle privative au motif qu'elles étaient situées dans des secteurs à dominante agricole ou naturelle et non en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

Le PLU en cause autorisait dans ces zones l'installation d'habitations légères de loisirs de 46m² maximum, de caravanes, de tentes, d'abris sanitaires de 6 m² et permettait l'extension les constructions existantes dans la limite de 30 % de leur surface (CAA de Nantes, 2 février 2015, *SCI Grand Large et autres*, n°13NT01736).





D.2 L'interdiction d'étendre les ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village

L'interdiction d'étendre les ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village au sens de l'article L 121-8 fait l'objet d'une jurisprudence constante de la part du juge administratif. Si certains de ces ensembles sont parfois qualifiés de «hameaux», il peut également s'agir de lotissements isolés.

Dans un arrêt du 27 juillet 2009, le Conseil d'Etat a consacré cette interdiction en précisant que le terrain d'assiette du projet en cause "est situé à l'extrémité du hameau existant de Men Guen" et "que ce hameau, constitué de neufs maisons d'habitation dispersées, ainsi que les hameaux voisins de Kervennec et du Manélio, qui regroupent respectivement quatre et quinze maisons d'habitation, ne constituent ni une agglomération, ni un village".

Ainsi, la "construction projetée constituait une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrivait pas en continuité avec une agglomération ou un village existant", dont "le permis litigieux avait été délivré en méconnaissance" de l'article L 121-8 (CE 27 juillet 2009, *C. du Bono*, n°306946).

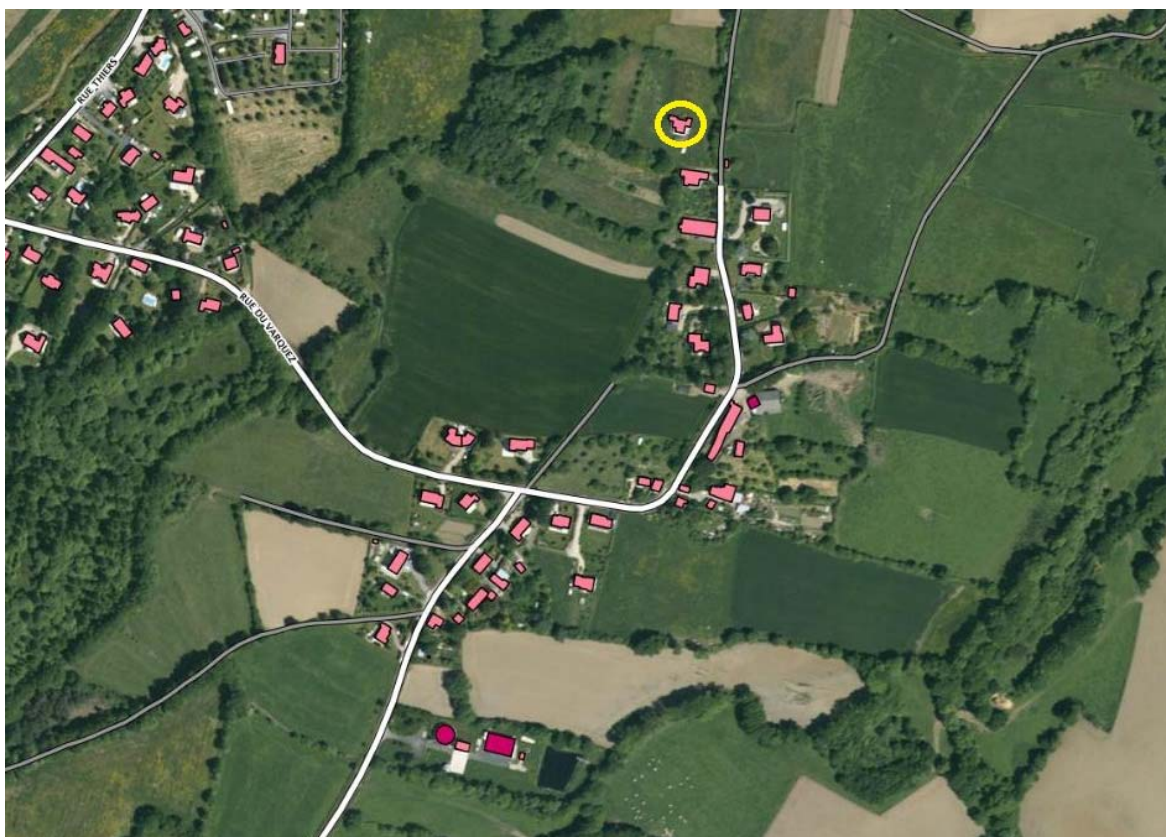
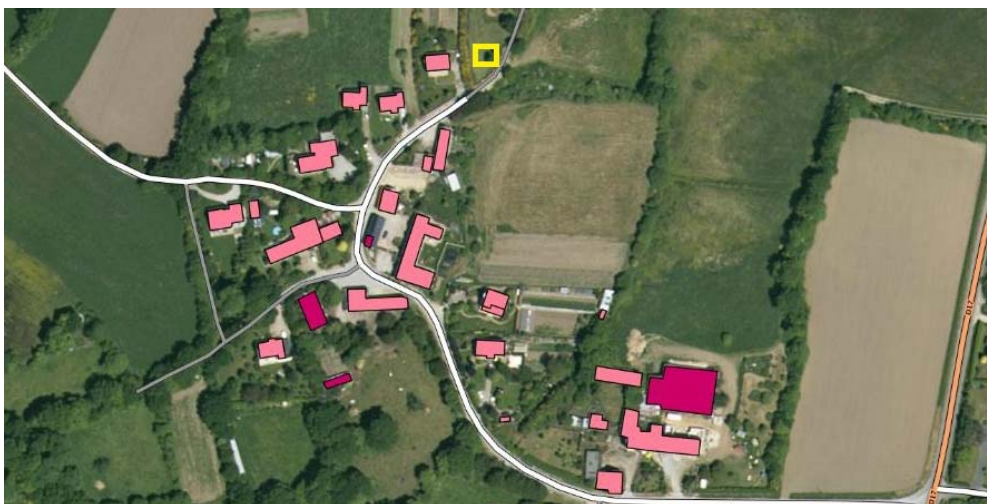


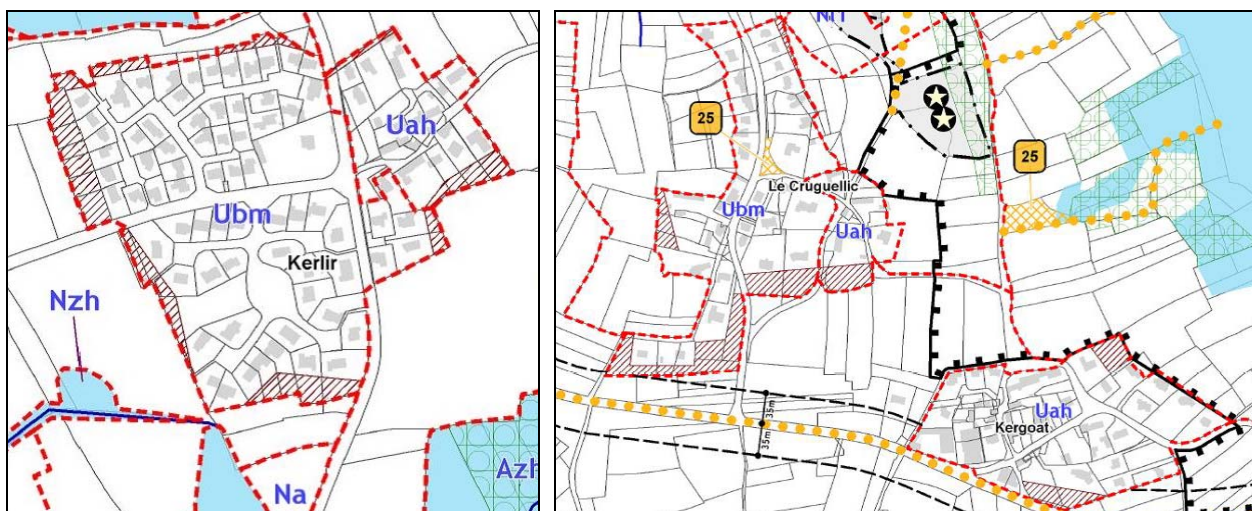
Photo : O. Lozachmeur

De la même manière, la "construction d'une maison d'habitation d'une surface de 231 m²" sur des parcelles qui "ne constituent pas une «dent creuse» du lieu-dit, mais sont situées au nord et en périphérie du petit espace urbanisé constitué d'une quinzaine de constructions qui forme ce lieu-dit", représente "une extension de l'urbanisation de ce secteur".

Le Tribunal ajoute "que le lieu-dit «Lomelec» qui accueille trois fermes et quelques maisons d'habitation plus récentes implantées de façon lâche et diffuse ne constitue ni une agglomération, ni un village existant" et que le maire de Pluneret "était tenu, par application des dispositions" de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "et nonobstant les termes d'une circulaire ministérielle du 14 mars 2006, de refuser de délivrer le permis de construire" (TA Rennes 12 mars 2009, Association pour l'application de la loi «littoral» dans le pays d'Auray, n°0704536, confirmé par CAA de Nantes, 18 mars 2010, C. de Pluneret, n°09NT01071).



Le Tribunal Administratif de Rennes a également considéré qu'en "classant les «franges de hameaux» de 19 lieux-dits dans les secteurs Uah, Ubm, Ah et Nh qui autorisent la réalisation de nouvelles constructions", alors que "ces secteurs sont caractérisés par une urbanisation diffuse qui ne se situe pas en continuité avec une zone urbanisée caractérisée par une densité significative des constructions", les auteurs du plan local d'urbanisme de Ploemeur ont méconnu les dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme (TA de Rennes, 26 février 2016, Association «Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan», n°1303310).



Exemples des lieux-dits Kerlir, Le Cruguellic et Kergoat où le PLU de Ploemeur a prévu la possibilité, illégale, de réaliser de nouvelles constructions en «frange de hameaux» (parties hachurées)

D.3 L'interdiction de combler les «dents creuses» au sein des ensembles bâtis qui ne constituent ni une agglomération, ni un village

Jusqu'en 2013, le juge administratif a accepté que des constructions puissent être édifiées au sein d'ensembles bâtis, qui ne pouvaient être qualifiés d'agglomération ou de villages existants, mais qui comprenaient des «dents creuses».

Le TA de Rennes a ainsi notamment considéré que "le terrain d'assiette du projet litigieux est entouré, d'une part, de deux maisons d'habitation, et d'autre part, d'un chemin d'accès desservant une troisième maison d'habitation sise sur un terrain contigu, que par suite, la parcelle d'assiette apparaît, compte tenu de la configuration particulière des lieux, comme étant située, non pas à l'extérieur de l'espace urbanisé formé par le hameau «Le Lic», mais comme s'inscrivant dans l'enveloppe bâtie du lieu-dit" (TA de Rennes, 27 avril 2009, *Préfet du Morbihan*, n°0901407).



Photo de gauche : au premier plan, le portail du chemin d'accès évoqué par le juge, au second, la maison construite suite à la validation du permis de construire. Photo de droite : les maisons situées à l'est de la construction en cause. Photos : Olivier Lozachmeur.

Le Tribunal Administratif de Rennes a également considéré que la construction de deux maisons individuelles sur des terrains "localisés au centre" d'un "espace urbanisé comprenant une dizaine de maisons d'habitation", ne constitue "pas une extension de l'urbanisation" au sens de l'article L 121-8, eu égard "à la localisation des parcelles supportant les constructions" (TA de Rennes, 4 mai 2005, *Association pour l'application de la loi littoral dans le pays d'Auray*, n°043782).



Depuis 2013, la jurisprudence a évolué sur cette question, le juge administratif ayant sanctionné plusieurs projets de construction sur les parcelles situées dans les «dents creuses» d'ensembles bâtis qui ne se caractérisent pas par une densité significative des constructions et qui ne constituent donc pas une agglomération ou un village existant.

La CAA de Nantes a ainsi considéré à propos d'un projet situé dans un lieu-dit composé "d'une dizaine de maisons d'habitation", que "si le terrain d'assiette de la construction autorisée par le permis de construire en litige, cadastré section E n°1910, est situé en son centre et est bordé sur ses quatre côtés par des maisons d'habitation, cet ensemble épars de constructions ne saurait être regardé comme constituant une agglomération ou un village" au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme" (CAA de Nantes, 11 octobre 2013, *C. de Landéda*, n°12NT01355).





Photos : O. Lozachmeur.

De la même manière, bien qu'une parcelle soit "bordée sur trois de ses côtés par des parcelles bâties" et "alors que le lieu-dit Trévras ne constitue ni un village ni une agglomération" au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme, "mais une zone d'urbanisation diffuse, l'opération projetée constitue une extension de l'urbanisation, laquelle ne peut pas être autorisée sans méconnaître" les dispositions précitées de l'article L 121-8 (CAA de Nantes, 11 mai 2015, *C. de Larmor Baden*, n°14NT00865).



Photo : O. Lozachmeur.

Il est important de rappeler que les dispositions de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme interdisent dans les communes littorales la création de «Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées» (STECAL) où des constructions peuvent être autorisées dans les zones agricoles, naturelles ou forestières (article L 151-13 du code de l'urbanisme, sauf sous forme de «hameau nouveau intégré à l'environnement» (voir le point E à la page suivante).

En effet, l'extension de l'urbanisation devant se réaliser en continuité des agglomérations et des villages existants, aucune construction ne peut être autorisée dans une commune littorale (sauf sous forme de hameau nouveau intégré à l'environnement ou dans le cadre des dérogations prévues pour certains bâtiments agricoles et pour les éoliennes) dans les zones naturelles, agricoles ou forestières.

Le Tribunal Administratif de Rennes a ainsi considéré que :

- "le règlement du PLU en litige définit le secteur Nh comme un «Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées, où les constructions nouvelles sont autorisées sous la forme d'un comblement de dent creuse uniquement et sous réserve de leur bonne insertion dans l'environnement. Ce secteur comprend des habitations mixtes (constructions anciennes et récentes)»" ;

- "que le secteur de «La Ville Mahé», situé au sud-ouest du territoire communal et se caractérisant par la présence d'une quinzaine de constructions, constitue une zone d'urbanisation diffuse éloignée de l'agglomération de La Richardais et des villages existants, qui ne peut être regardée comme constituant une agglomération ou un village" au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme ;

- qu'ainsi en classant en STECAL "au sein duquel les constructions nouvelles sont autorisées, les parcelles n°98, 42 et 189 qui ne comportent aucune construction et ne peuvent être regardées comme étant situées en continuité d'une agglomération ou d'un village", les auteurs du "plan local d'urbanisme de La Richardais ont entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation", que, par suite, le classement en secteur Nh des parcelles n°98, 42 et 189 situées au lieu-dit «La Ville Mahé» est entaché d'illégalité et doit être annulé" (TA de Rennes, 24 mai 2017, *Association Dinard Côte d'Émeraude Environnement*, n°1402532).

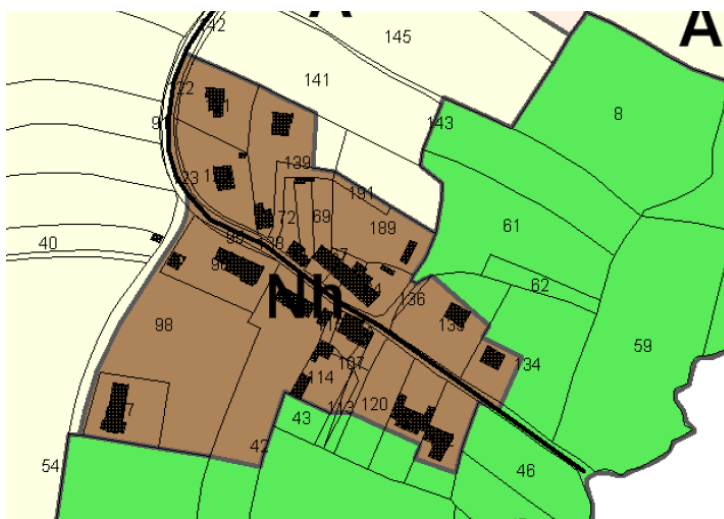


Photo : O. Lozachmeur.

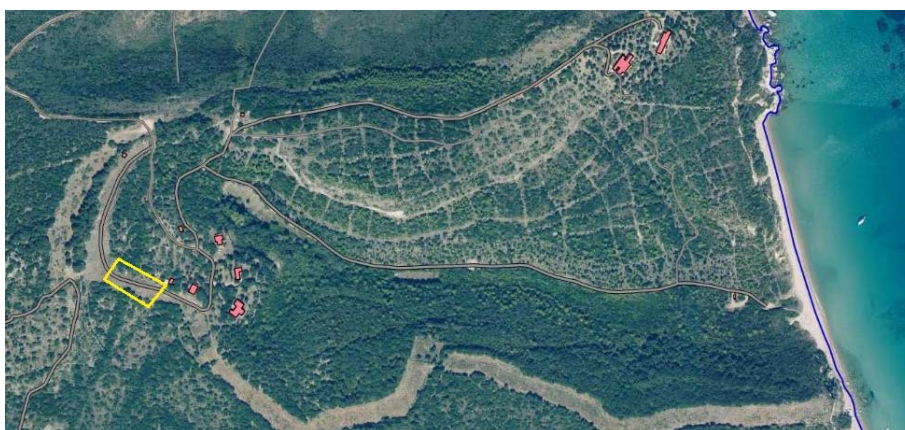
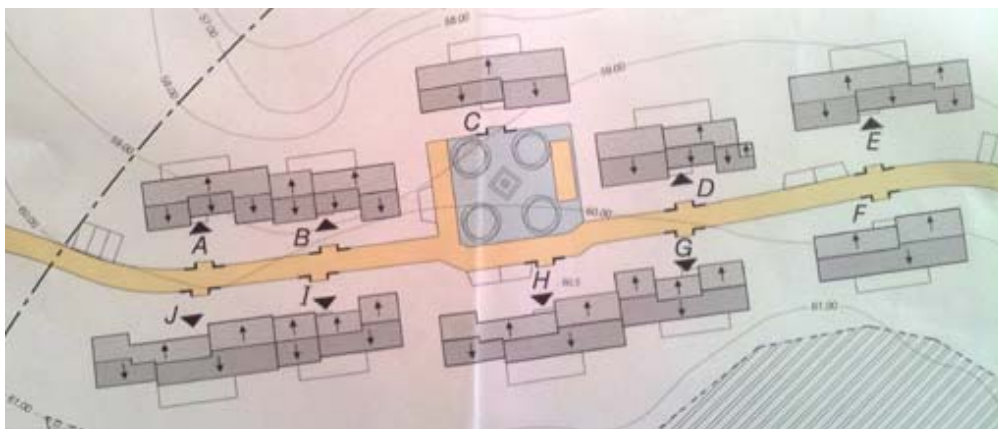
E- Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

Dans son arrêt du 3 avril 2014, Commune de Bonifacio (n°360902), le Conseil d'Etat a considéré à propos des dispositions de l'article L 121-8, "qu'un permis de construire ne peut être délivré sur le fondement de ces dispositions pour la réalisation d'une construction qui n'est pas en continuité avec les agglomérations et villages existants qu'à la condition que le projet :

- soit conforme à la destination d'une zone délimitée par le document local d'urbanisme,
- dans laquelle celui-ci prévoit la possibilité d'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".

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a posé pour la première fois les critères qui permettent d'apprécier si un projet peut ou non être qualifié de «hameau nouveau intégré à l'environnement» au sens de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme.

A cette occasion, le Conseil d'Etat a considéré "qu'en se bornant à relever que les constructions projetées étaient organisées autour d'un espace commun constitué par une rue centrale et une petite place, pour en déduire que le maire n'avait pu légalement refuser d'autoriser leur construction au motif qu'elles ne constituaient pas un «hameau nouveau» au sens des dispositions de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, sans rechercher si le projet en cause se situait dans une zone destinée, par le plan local d'urbanisme de la commune de Bonifacio, à accueillir un «hameau nouveau», c'est-à-dire un ensemble défini comme il a été dit au point 2 ci-dessus, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit".



De son côté, la CAA de Marseille avait en effet considéré que comme le projet se situait "à proximité de trois maisons existantes" et que "par l'organisation des lots et la configuration de l'ensemble des constructions projetées, celles-ci étant implantées autour d'un espace commun constitué par une rue centrale, sur laquelle donnent toutes les portes d'entrée des maisons, et une petite place de 500 m² avec une fontaine et un boulodrome", il devait "être regardé comme constitutif d'un hameau nouveau" au sens des dispositions de l'actuel article L 121-8 (CAA de Marseille, 16 mai 2012, *C. de Bonifacio*, n°10MA03021).

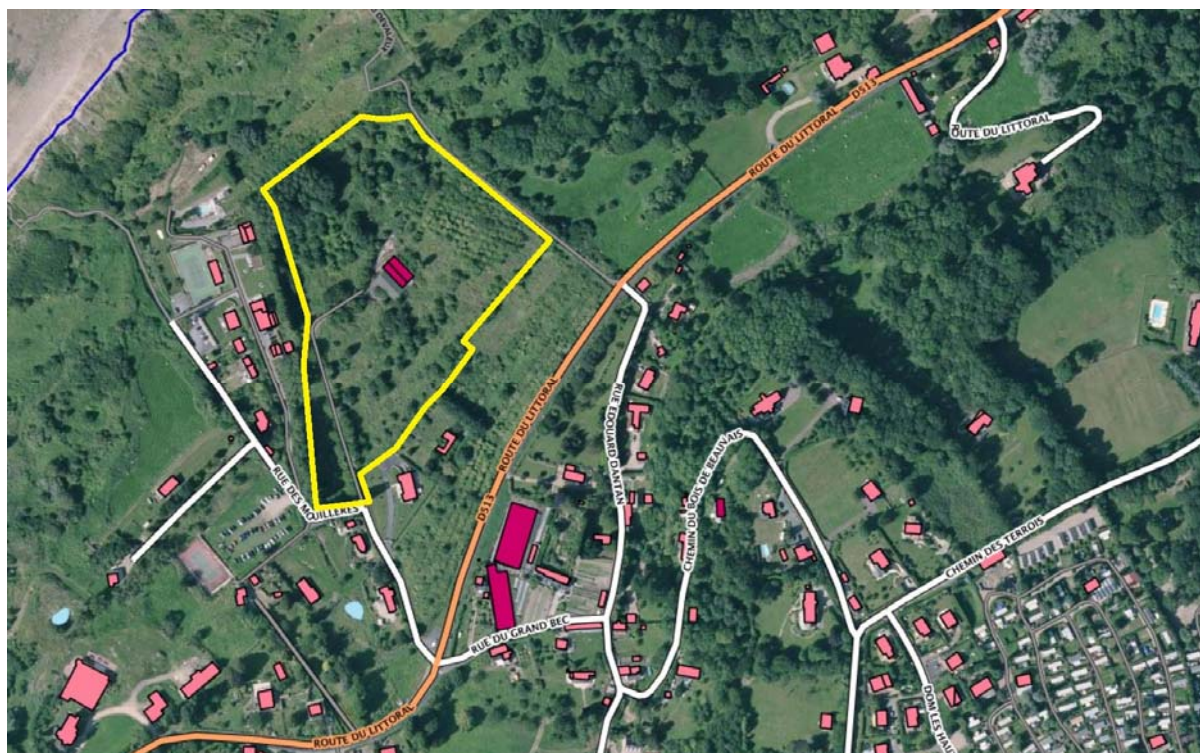
Le considérant posé par le Conseil d'Etat lors de l'annulation de cette décision de la CAA de Marseille a rapidement été repris par la CAA de Nantes, et c'est donc désormais à partir des critères définis dans l'arrêt «Commune de Bonifacio» que le juge détermine si un projet peut être qualifié de hameau nouveau intégré à l'environnement.

Après avoir rappelé les critères posés par le Conseil d'Etat dans l'arrêt «Commune de Bonifacio», la CAA de Nantes a ainsi considéré que "le projet refusé consiste en l'édification, sur un terrain de 4,83 hectares situé à plus de 1,5 kilomètre au sud-ouest du bourg, d'une résidence de tourisme composée de 15 longères abritant 96 logements, un bâtiment d'accueil et un bâtiment à usage de piscine, l'ensemble développant une surface hors oeuvre nette de 5266 m²", sur un terrain faisant "partie intégrante d'un vaste espace naturel qui s'ouvre au nord sur la mer et que la vingtaine d'habitations et de propriétés du hameau du Grand Bec qui le bordent à l'ouest et au sud-est forment une urbanisation diffuse entrecoupée de parcelles vierges".

En outre, "si des lotissements sont implantés au sud-est, ils sont éloignés d'environ 500 mètres" et dans "ces conditions, l'opération projetée constitue une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrit pas en continuité avec une agglomération ou un village existant".

En outre, cette opération "n'est pas située dans une zone destinée par la réglementation d'urbanisme alors applicable à la commune à accueillir un «hameau nouveau», c'est-à-dire un ensemble de faible ampleur répondant aux conditions" définies par le Conseil d'Etat et préalablement rappelées par la CAA.

La cour en déduit logiquement que "le maire de Villerville a fait une exacte application" des dispositions de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme "en refusant la délivrance du permis de construire sollicité" (CAA de Nantes, 27 juin 2014, *Commune de Villerville*, n° 13NT01143).

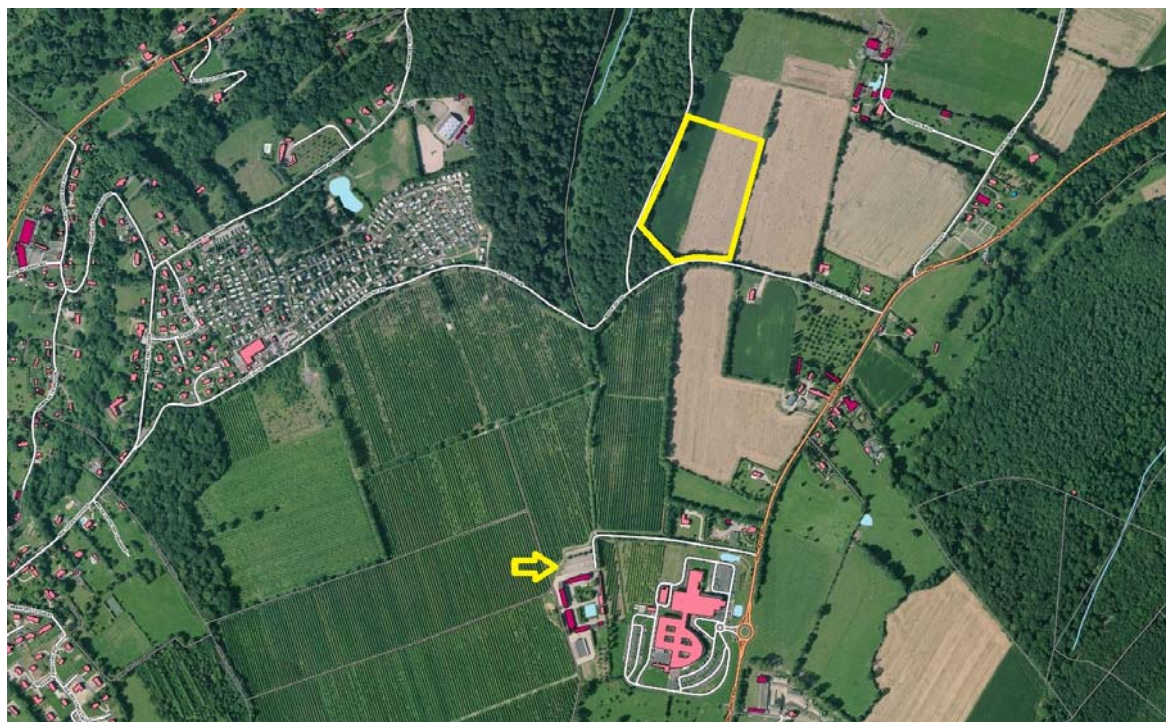


De la même manière, un projet visant à édifier huit habitations sur un terrain de 11.592 m² constitue "une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrit pas en continuité avec une agglomération ou un village existant" et qui "n'est pas située dans une zone destinée par la réglementation d'urbanisme alors applicable à la commune à accueillir un «hameau nouveau», c'est-à-dire un ensemble de faible ampleur répondant aux conditions" définies par le Conseil d'Etat dans son arrêt «Commune de Bonifacio» et préalablement rappelées par la cour (CAA de Nantes, 26 septembre 2014, *Société Civile Foncière Petit*, n°13NT01368).



A l'inverse, un PLUi qui "prévoit la création de deux hameaux nouveaux dits «Le Bout du Haut» et «La Ferme de la Bergerie», classés en zone Anh sur le territoire de la commune de Villerville", respecte les dispositions de l'actuel article L 121-8 du code de l'urbanisme.

La cour précise que «Le Bout du Haut» comprendra "de 20 à 30 logements tandis que «La Ferme de la Bergerie» assurera la valorisation touristique d'un bâti ancien préservé remarquable" et "qu'une orientation de programmation et d'aménagement est consacrée à chacun de ces hameaux en vue d'assurer de façon exemplaire leur intégration paysagère" (CAA de Nantes, 18 mai 2016, *Syndicat des copropriétaires des Hauts de Deauville*, n°14NT02490).

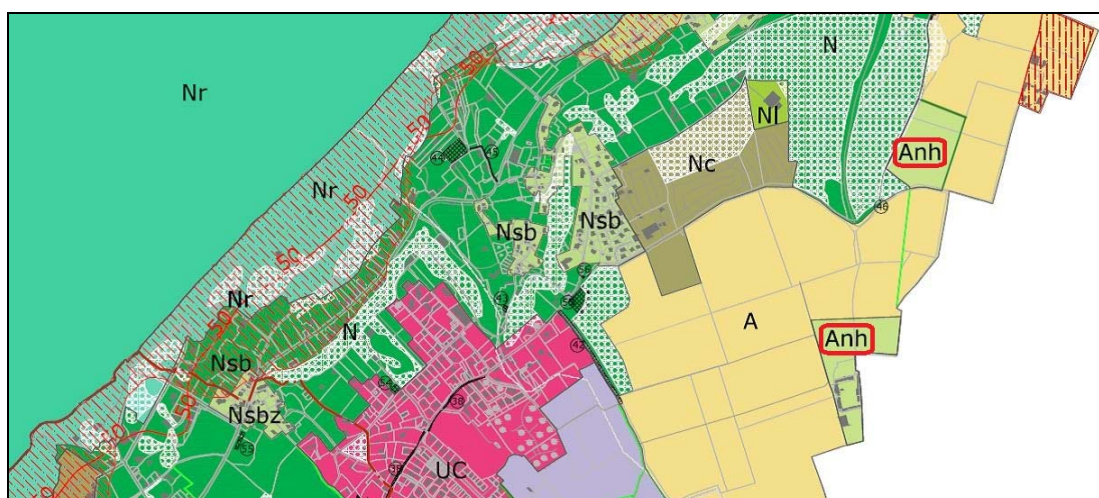




La «ferme de la Bergerie» et la parcelle, adjacente à son parking, où le PLUi prévoit la possibilité d'implanter un hameau nouveau intégré à l'environnement (Photos: O. Lozachmeur).



Le site dit du «Bout du Haut», où le PLUi autorise l'implantation d'un hameau nouveau intégré à l'environnement de 20 à 30 logements (Photos : O. Lozachmeur).



Zonage du PLUi de Cœur Côte Fleurie, les deux HNIE font l'objet d'un zonage Anh

Il est important d'ajouter qu'en vertu des dispositions de l'article L 151-13 du code de l'urbanisme, la définition par un document local d'urbanisme d'une zone destinée à accueillir un hameau nouveau intégré à l'environnement ne peut être qu'exceptionnelle.

Cet article énonce en effet que le règlement du plan local d'urbanisme "peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées" (STECAL), dans lesquels peuvent notamment être autorisés, des constructions.

Cet article ajoute que le règlement "précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone".

En outre, "ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime".



**Direction régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement
BRETAGNE**

10 rue Maurice Fabre – CS 96515
35065 Rennes Cedex
Tél : 33 (02) 99 33 45 55
Fax : 33 (02) 99 33 44 33

