

N° 269  
 Juillet-Août 2018  
 28<sup>e</sup> année

# DROIT de l'environnement

## ● Les suites vertueuses de l'affaire Urgenda : un *Thanks giving* climatique aux Pays-Bas

*Marta Torre-Schaub, Directrice de recherches au CNRS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

► TRIBUNE

### ■ Cours et tribunaux

Annulation d'une autorisation impactant de façon relativement modeste un site Natura 2000

TA Caen, 16 avril 2018, CREPAN

*Xavier Braud, Maître de conférences en droit public, Université de Rouen*

Demande de démolition d'un parc éolien : la Cour de cassation précise la compétence du juge judiciaire

Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 14 février 2018

*Graziella Dode et Lou Deldique, avocates, Green Law Avocats*

### ■ Décryptage

Modifications de la loi Littoral et projet de loi ELAN : la boîte de Pandore est ouverte

*Pierre Jean-Meire, Avocat*



Foollia

## L'autoconsommation collective d'électricité face au droit des colonnes montantes d'électricité

page 255

*Chronique de Blanche Lormeteau, Docteure en Droit*

### Synthèse

#### DROIT DE L'EAU

(JUIN 2017 – JUIN 2018)

*Marie-Agnès Bordonneau, Stéphanie Brunengo-Basso, Arnaud Lami, Institut de Droit de l'Environnement et du Développement Durable, sous la direction de Virginie Mercier, Maître de conférences HDR, Aix Marseille Université*

# Index

## AIR

■ Les suites vertueuses de l'affaire Urgenda :  
Un Thanks giving climatique aux Pays-Bas ..... **p. 250**  
*Tribune de Marta Torre-Schaub*

## EAU

■ Droit de l'eau (Juin 2017 – juin 2018) ..... **p. 273**  
*Synthèse de Marie-Agnès Bordonneau,  
Stéphanie Brunengo-Basso, Arnaud Lami  
sous la direction de Virginie Mercier*

## ENERGIE

■ L'autoconsommation collective d'électricité face  
au droit des colonnes montantes d'électricité ..... **p. 255**  
*Chronique de Blanche Lormeteau*

## INSTALLATIONS CLASSÉES

■ Le propriétaire d'un site industriel n'est détenteur  
des déchets que si le dernier exploitant ou son  
ayant droit sont inconnus ..... **p. 254**  
*CE, 29 juin 2018, Ministre de l'environnement,  
de l'énergie et de la mer c/ Société Akzo Nobel UK Ltd,  
n° 400677*

■ Le décret du 26 janvier 2017 relatif à  
l'autorisation environnementale ne porte pas  
atteinte au principe de non-régression ..... **p. 254**  
*CE, 14 juin 2018, Association Fédération  
Environnement Durable et autre, n° 409227*

■ Demande de démolition d'un parc éolien : la Cour de  
cassation précise la compétence du juge judiciaire ..... **p. 264**  
*Commentaire de Graziella Dode et Lou Deldique  
sous Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 14 février 2018, n° 17-14.703*

## LITTORAL

■ Une continuité stricte avec les zones urbanisées pour  
les nouvelles constructions proches du littoral ..... **p. 254**  
*CE, 11 juillet 2018, n° 410084*

■ Modifications de la loi Littoral et projet de loi ELAN :  
la boîte de Pandore est ouverte ..... **p. 268**  
*Décryptage de Pierre Jean-Meire*

## SITES, PAYSAGES ET ESPACES NATURELS

■ Annulation d'une autorisation impactant de façon  
relativement modeste un site Natura 2000 ..... **p. 262**  
*Commentaire de Xavier Braud sous TA Caen,  
16 avril 2018, CREPAN, n° 1700612*

### La photocopie tue la presse !

Reproduction interdite sans l'autorisation de l'éditeur ou du Cfc (Centre français du droit de copie) - Tél. : 01 44 07 47 70 – fax : 01 46 34 67 19  
Les textes et commentaires publiés dans nos pages n'engagent que leurs auteurs.

# Sommaire

n° 269

## Actualité

- p. 250 Tribune**  
Les suites vertueuses de l'affaire Urgenda : Un *Thanks giving* climatique aux Pays-Bas  
Par **Marta Torre-Schaub**, Directrice de recherches au CNRS, ISJPS UMR 8103, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- p. 252 Flash** Textes en préparation et parus, faits marquants, réglementation professionnelle
- p. 253 Parus au JO** du 20 juin au 19 juillet 2018
- p. 254 Jurisprudence** Sommaire des décisions sélectionnées

## Chroniques & opinions

- p. 255 Energie**  
L'autoconsommation collective d'électricité face au droit des colonnes montantes d'électricité  
Par **Blanche Lormeteau**, Docteur en Droit

## Cours & tribunaux

- p. 262 Sites, paysages et espaces naturels**  
Annulation d'une autorisation impactant de façon relativement modeste un site Natura 2000  
TA Caen, 16 avril 2018, *CREPAN*, n° 1700612  
Par **Xavier Braud**, Maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen
- p. 264 Installations classées**  
Demande de démolition d'un parc éolien : la Cour de cassation précise la compétence du juge judiciaire  
Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 14 février 2018, n° 17-14.703  
Par **Graziella Dode** et **Lou Deldique**, avocates, Green Law Avocats

## Textes & documents

- p. 268 Modifications de la loi Littoral et projet de loi ELAN : la boîte de Pandore est ouverte**  
Par **Pierre Jean-Meire**, Avocat en droit de l'urbanisme et du littoral

## Synthèse

- p. 273 Droit de l'eau (Juin 2017 – juin 2018)**  
Par **Marie-Agnès Bordonneau**, **Stéphanie Brunengo-Basso**, **Arnaud Lami** sous la direction de **Virginie Mercier**, Maître de conférences HDR, Directrice de l'Institut de Droit de l'Environnement et du Développement Durable, Centre de droit économique (EA 4224), Aix Marseille Université

**DROIT** de  
**l'environnement**

Actualités juridiques de l'environnement  
et du développement durable  
Fondé en 1990

38, rue Croix-des-Petits-Champs  
75001 Paris - Tél.: 01 53 45 89 16  
contact@droitdelenvironnement.com  
www.droit-environnement.fr

### COMITÉ DE LECTURE :

- **Présidents :**
- **Jacques-Henri Robert**  
Professeur émérite de l'Université de Paris II
  - **et Raphaël Romi**  
Doyen honoraire, chaire Jean Monnet de Droit européen de l'environnement
  - **Yann Aguila**  
Avocat à la Cour
  - **Chantal Cans**  
Maître de conférences émérite, HDR, de l'Université du Mans, membre de SERDEAUT
  - **David Deharbe**  
Avocat au Barreau de Lille
  - **Isabelle Doussan**  
Directrice de recherche INRA CREDECO/GREDEG UMR-CNRS 7321
  - **Thierry Fossier**  
Conseiller à la Cour de cassation
  - **Delphine Hedary**  
Conseillère d'État
  - **Laurence Lanoy**  
Docteur en droit, avocat au Barreau de Paris
  - **Patrick Le Louarn**  
Professeur à l'Université de Rennes 2
  - **Yvan Razafindratantra**  
Avocat au Barreau de Paris
  - **Guillaume Sainteny**  
Maître de conférences à l'école AgroParisTech
  - **François-Guy Trébulle**  
Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne

Directeur de la publication :

**Charles-Henry DUBAIL**

Directrice déléguée :

**Amélie BLOCMAN**

Responsable éditoriale :

**Julie BÈGUE / Sarah CALLET**

s.callet@victoires-editions.fr

Avec la participation de :

**Philié MARCANGELO**

### ABONNEMENT ET VENTE

Propublic, rue Pierre Charpy,  
59440 Avesnes sur Helpe.  
Tél. : 03 27 56 38 57 - Fax : 03 27 61 22 52  
Mail : service-clients@victoires-sa.fr  
Abonnement annuel (11 n°s + 1 hors-série  
+ les services en ligne) : 250 € TTC  
(France métropolitaine) Le n° : 25 € TTC

Numéro CPPAP : 0420 T 86333


ISSN : 1145-2455

Droit de l'Environnement

est une publication VICTOIRES SA

Capital 140 986 € RCS Paris B 342 731 247

Principal actionnaire : Charles-Henry Dubail

Membre de 



### IMPRESSION

DIGITAPRINT

Imprimerie de l'Avesnois  
59440 Avesnes-sur-Helpe

Papier certifié PEFC - Origine : Portugal  
Taux fibre recyclé : 0 % - Ptot : 0.02 K/tonne



### NOS LECTEURS PUBLIENT

Vous pouvez soumettre au comité de rédaction, pour publication dans *Droit de l'environnement*, vos projets de tribune, chronique ou commentaire de jurisprudence en les adressant à : j.begue@victoires-editions.fr. En soumettant votre texte, vous vous engagez à ne pas le proposer à un autre éditeur, le temps de son examen par le comité de rédaction, celui-ci ne pouvant excéder un mois.

La revue *Droit de l'environnement* peut être citée comme suit : « Dr. Env. n°..., p... »

## Modifications de la loi Littoral et projet de loi ELAN : la boîte de Pandore est ouverte

Plusieurs articles du projet de loi ELAN, actuellement en débat en première lecture au Sénat, sont venus modifier des dispositions de la loi Littoral. À la suite de son passage en séance publique le 18 juillet dernier, le Sénat a validé les aménagements votés par les députés et a adopté de nouveaux assouplissements.

Le projet de loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ci-après ELAN), pour lequel le gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 avril 2018. Ce projet de loi, qui a fait l'objet d'une étude d'impact et d'un avis du Conseil d'État, est mis en avant par le gouvernement et les parlementaires comme étant le fruit d'une concertation remarquable, dès lors qu'une concertation numérique recueillant près de 2 600 contributions et une conférence de consensus sur le logement, ont eu lieu préalablement à son dépôt.



Pierre Jean-Meire,  
Avocat en droit  
de l'urbanisme et  
du littoral

Lors du passage en séance publique de ce projet de loi, les députés ont édulcoré ces assouplissements. Ce projet de loi a ensuite été déposé sur le bureau du Sénat.

Lors de la séance publique du 18 juillet dernier les sénateurs confirmaient les aménagements à la loi Littoral votés par les députés et adoptaient de nouvelles dérogations à cette législation. Parmi les assouplissements à la loi Littoral, le plus significatif est celui relatif à la possibilité de combler les dents creuses en dehors des zones urbanisées (I). D'autres modifications ont par ailleurs été adoptées ou sont envisagées par les parlementaires (II)

Initialement, aucune des dispositions de ce projet de loi n'était relative à la loi Littoral<sup>1</sup> ou à l'urbanisation des communes littorales. L'étude d'impact et l'avis du Conseil d'État précités étaient également silencieux sur cette problématique. L'exposé des motifs indiquait seulement que « la tension sur la demande de logements peut être particulièrement forte dans les grandes villes et les métropoles ou dans des territoires très attractifs comme les franges littorales, où elle contribue à creuser les inégalités »<sup>2</sup>. Toutefois, en novembre 2017 lors d'un discours devant les maires de France le président de la République avait indiqué : « qu'y a-t-il de commun entre un centre-bourg, une métropole, une commune qui relève de la loi Montagne ou celle qui relève tout entière de la loi Littoral de manière parfois totalement inadaptée ? Des rigidités pensées pour parfois toute une catégorie alors que ça ne correspond pas à la réalité locale ! Des spécificités qui parfois créent d'autres contraintes, cela aussi, nous devons le changer ».

C'est vraisemblablement dans le but de « changer » ces rigidités qu'à l'occasion du passage en commission des affaires économiques devant l'Assemblée nationale, plusieurs amendements ont été adoptés avec l'avis favorable du gouvernement pour assouplir certaines limitations à l'extension de l'urbanisation des communes littorales.

1. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

2. Selon l'Observatoire national de la mer et du littoral : « La densité de population des communes littorales métropolitaines est de 285 hab./km<sup>2</sup>. Elle est près de 2,5 fois plus forte que la moyenne hexagonale ».

### I. LE COMPLEMENT DES DENTS CREUSES EN DISCONTINUITÉ ET LA SUPPRESSION DES HAMEAUX NOUVEAUX INTÉGRÉS À L'ENVIRONNEMENT

Après être revenu sur le mécanisme de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (A) et sur la problématique du comblement des dents creuses (B), il conviendra d'aborder la réforme votée par l'Assemblée nationale (C) puis par le Sénat (D) afin d'apprécier si des précisions sont nécessaires (E).

#### A. Le mécanisme de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme

La loi Littoral prévoit différents mécanismes de limitation de l'urbanisation, en fonction de la proximité de la parcelle concernée avec le littoral. Parmi l'ensemble de ces mécanismes, le plus connu est celui figurant à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (ci-après CU), qui vise à lutter contre le mitage des zones non urbanisées du littoral. Aux termes de cet article, dans sa rédaction actuellement en vigueur : « L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

Cette disposition a été précisée par le Conseil d'État dans sa décision *Commune de Porto Vecchio* aux termes de laquelle la



Haute juridiction administrative a jugé qu'il « résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages »<sup>3</sup>.

La popularité de cet article réside sans doute dans le fait qu'il s'applique sur l'intégralité du territoire d'une commune littorale, indépendamment de la situation du terrain par rapport au littoral. Il en résulte qu'il est parfois compliqué d'expliquer au propriétaire d'un terrain situé à plusieurs kilomètres du littoral, qu'il est inconstructible en vertu d'une législation protectrice du littoral. La situation paraissait d'autant plus incompréhensible pour les propriétaires de parcelles situées dans ce qu'on appelle une dent creuse.

## B. La problématique liée aux dents creuses

Un grand nombre d'élus locaux ont fait état de la rigidité engendrée par cette disposition<sup>4</sup> et plusieurs propositions de loi ont été déposées pour l'assouplir<sup>5</sup>. Parmi l'ensemble de leurs contestations, l'inconstructibilité des dents creuses en dehors des agglomérations et villages était souvent évoquée.

Il n'existe pas de définition juridique de ce qu'est une dent creuse. La réglementation comme la jurisprudence<sup>6</sup> ignore cette notion. Il s'agit de parcelles vierges se trouvant à l'intérieur d'un périmètre bâti et dont les parcelles contiguës sont bâties. Par le passé, certaines jurisprudences avaient admis que le comblement des dents creuses était possible dès lors qu'il s'inscrivait dans l'enveloppe du bâti<sup>7</sup>.

Toutefois, la cour administrative d'appel de Nantes avait rappelé que, dès lors que la parcelle se situe en dehors d'une agglomération ou d'un village, les dispositions de l'article L. 121-8 s'opposent à toute extension de l'urbanisation, quand bien même il s'agirait de combler un terrain vierge au milieu d'un ensemble bâti<sup>8</sup>.

La situation était alors binaire. Soit l'extension de l'urbanisation se réalisait en continuité avec les agglomérations et villages existants, ou en hameaux nouveaux et alors elle était possible. Soit la parcelle était inconstructible car située dans une zone d'urbanisation diffuse. Les parlementaires sont revenus sur ce principe avec le projet de loi ELAN.

## C. La réforme votée par l'Assemblée nationale

C'est lors de son passage en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale que l'article L. 121-8 du CU a été modifié, d'une part, en supprimant la notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, et d'autre part, en y ajoutant deux alinéas disposant que : « Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par leur densité et leur caractère structuré ».

Cet ajout à l'article L. 121-8 visait alors à permettre l'urbanisation des « formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse, autrement dit au fameux comblement des dents creuses ». Ces secteurs « devront avoir une certaine densité, être dotés d'un caractère structuré et les modifications ne devront pas conduire à étendre leur surface actuelle »<sup>9</sup>. À la suite de son passage en séance publique à l'Assemblée nationale, plusieurs amendements sont venus atténuer cette exception générale à l'article L. 121-8 du CU.

En premier lieu, des amendements ont limité géographiquement la portée de l'urbanisation des secteurs intermédiaires en prévoyant qu'elle ne pouvait avoir lieu qu'en dehors « de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnées à l'article L. 121-13 (du CU) ». En second lieu, deux autres amendements sont venus prévoir que l'urbanisation des dents creuses pouvait être refusée lorsqu'elle était « de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages » et en ne l'autorisant qu'à « des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement et d'implantation de services publics ».

## D. La réforme votée par le Sénat

Le Sénat a validé cette modification de l'article L. 121-8 du CU lors l'examen du texte en séance publique le 18 juillet dernier. Deux amendements ont en outre été ajoutés.

D'une part, les sénateurs « dans un souci de plus grande sécurité juridique » ont défini plus précisément les « secteurs déjà urbanisés »<sup>10</sup>. Ainsi selon la nouvelle rédaction de l'article L. 121-8 du CU, ces secteurs « se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

D'autre part, les sénateurs ont souhaité que ces autorisations d'urbanisme soient soumises pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

3. CE, 9 novembre 2015, *Commune de Porto Vecchio*, n° 372531.

4. Rapport d'information n° 297 du 21 janvier 2014 de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ».

5. V. par exemple la proposition de loi du 13 juillet 2016 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique.

6. Toutefois, certaines jurisprudences évoquent ce terme, sans pour autant lui donner un véritable cadre juridique ; V. par exemple CAA Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2017, n° 16NT01390.

7. V. par exemple TA Rennes, 4 mai 2005, n° 043782.

8. CAA Nantes, 11 octobre 2013, *M. et Mme B*, n° 12NT01355.

9. Mme Christelle Dubois et M. Richard Lioger, Rapport de l'Assemblée Nationale n° 971 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi ELAN p. 199.

10. Mme Dominique Estrosi Sassone, Rapport du Sénat n° 630 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi ELAN, p. 181.

## E. Une réforme qui devra être précisée

S'agissant de la limitation de la dérogation générale à l'article L. 121-8 du CU liée au fait que celle-ci n'est possible que pour améliorer l'offre de logement et permettre l'implantation de services publics, il aurait été opportun que le législateur encadre les changements de destination pour éviter des détournements.

À ce jour, la jurisprudence administrative n'a contrôlé au regard de la loi Littoral que les changements de destination des bâtiments se trouvant dans la bande des cent mètres<sup>11</sup>. Les parlementaires sont manifestement au fait de ce risque de détournement dès lors que pour la dérogation prévue à l'article L. 121-10 du CU, ils ont bien pris soin d'interdire tout changement de destination.

Par ailleurs, l'ajout de la condition relative au fait que la construction ne devra pas porter atteinte à l'environnement ou aux paysages n'était pas nécessaire dès lors que les articles R. 111-26 et R. 111-27 du CU prévoient déjà ce type de garde-fou. La réforme de l'article L. 121-8 conduit donc à remettre en cause le principe binaire de cet article pour ajouter une troisième catégorie de secteur pouvant partiellement être étendue.

Désormais donc une parcelle est, soit inconstructible car située dans une zone d'urbanisation diffuse, soit constructible car en continuité avec une agglomération ou un village, soit alors constructible tant qu'elle est située dans le périmètre bâti d'un secteur intermédiaire. Il semblerait que les parlementaires aient entendu substituer à la notion de hameaux nouveaux, celle de « secteur déjà urbanisé »<sup>12</sup>. Toutefois, les deux notions apparaissent très différentes. Alors que les hameaux nouveaux visent à créer, à partir de rien, une extension de l'urbanisation, les secteurs déjà urbanisés ont vocation à prolonger des urbanisations préexistantes.

En outre, si les sénateurs ont fait de la densité des constructions un critère de qualification du secteur déjà urbanisé, la question du nombre de constructions n'est pas évoquée. Or, il s'agit d'un élément important à prendre en compte pour déterminer si le secteur en cause peut être qualifié d'agglomération ou de village au sens de l'article L. 121-8 du CU. La question se posera donc de savoir, à partir de combien de constructions densément implantées, la qualification de secteur déjà urbanisé peut être appliquée. Est-ce qu'une dizaine de constructions sera suffisante ? Les débats parlementaires n'ont à ce jour apporté aucune réponse sur ce point.

Cette absence d'indication est vraisemblablement liée au fait que les parlementaires ont imposé que la détermination des espaces mentionnés à l'article L. 121-8 du CU soit précisée par les documents d'urbanisme. La réforme prévoit en effet de compléter l'article L. 121-3 du CU par un alinéa disposant que le SCOT « précise, en tenant compte des paysages, de l'environne-

ment, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation ».

Une fois ces secteurs identifiés, il appartiendra aux plans locaux d'urbanisme de délimiter précisément leurs périmètres. L'objectif est alors d'imposer une territorialisation de la loi Littoral, en obligeant la déclinaison de ses dispositions générales dans ces deux documents d'urbanisme. Cette modification se situe dans le prolongement de l'esprit originel de la loi Littoral<sup>13</sup>. La doctrine avait toutefois démontré l'échec qu'avait été jusque-là cette modalité de déclinaison de la loi Littoral<sup>14</sup>. L'avenir nous dira si les décideurs locaux profiteront de cette nouvelle réforme pour s'approprier la loi Littoral en définissant dans leurs documents d'urbanisme les espaces mentionnés à l'article L. 121-18. Outre cette dérogation générale à l'article L. 121-8 du CU, d'autres modifications à la loi Littoral ont également été adoptées ou sont envisagées.

## II. LES AUTRES MODIFICATIONS DE LA LOI LITTORAL

S'agissant des autres modifications de la loi Littoral, à ce jour, seules celles relatives aux activités agricoles et forestières et au durcissement des aménagements légers ont été expressément validées par les deux Assemblées (A). Enfin, les sénateurs sont venus adopter de nouvelles dérogations à la loi Littoral qui devront être confirmées par la suite (B).

En première lecture devant l'Assemblée nationale, lors du passage en commission, les députés avaient envisagé deux autres dérogations à l'article L. 121-8 du CU pour permettre, d'une part, les constructions ou installations nécessaires à des équipements collectifs dans les territoires ultramarins et insulaires, et d'autre part, l'implantation de centrales photovoltaïques. Ces deux aménagements ont été abandonnés en séance publique respectivement en raison, d'un manque de précision, et du fait que les champs de panneaux solaires sont très consommateurs d'espaces et n'exigent pas de devoir respecter des distances d'éloignement vis-à-vis des zones habitées.

### A. Les autres modifications validées par les parlementaires

D'une part, les parlementaires ont assoupli la dérogation prévue à l'article L. 121-10 du CU pour les activités agricoles et forestières (1), et d'autre part, ils ont durci la réglementation s'agissant des aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables (2).

#### 1. Les assouplissements liés aux activités agricoles, forestières et les cultures marines du littoral

Afin de prendre en compte les spécificités et les contraintes liées aux activités agricoles et forestières, la loi du 9 juillet 1999<sup>15</sup> avait

11. CE, 8 octobre 2008, M. et Mme Louis A., n° 293469.

12. « La notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » est supprimée. La nouvelle rédaction y substitue les secteurs déjà urbanisés », Mme Dominique Estrosi Sassone, Rapport du Sénat n° 630 précité, p. 178.

13. J. Lacombe, S.F.D.E « La loi Littoral » Paris, *ECONOMICA*, 1987, p. 19.

14. S. FERRARI, « La loi Littoral entre deux eaux », *RFDA*, p. 1161.

15. Article 109 de la Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

créé une dérogation aux dispositions de l'article L. 121-8, en prévoyant que « les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages »<sup>16</sup>.

Les parlementaires ont souhaité assouplir cette dérogation en supprimant la condition relative au fait que l'activité est incompatible avec le voisinage. La jurisprudence administrative n'avait toutefois pas fait une interprétation trop contraignante de cette condition en acceptant que les activités d'élevage<sup>17</sup>, ou encore d'apiculteur<sup>18</sup> étaient incompatibles avec le voisinage. Seules les activités ne générant aucune nuisance ne pouvaient bénéficier de cette dérogation<sup>19</sup>.

Si l'on peut comprendre la logique d'une dérogation à la loi Littoral lorsqu'il s'agit de permettre des dérogations afin de pallier les inconvénients de certaines installations ou construction, une dérogation générale pour les activités agricoles et forestières constitue un véritable renoncement. Il est à craindre que dans le futur d'autres activités viennent à bénéficier de cette dérogation. Les sénateurs ont également souhaité aller plus loin dans l'assouplissement de cette dérogation en permettant qu'elle s'applique, même dans les espaces proches du rivage, lorsqu'est en cause une construction ou une installation nécessaire aux cultures marines et à leur valorisation locale.

Enfin, conscients des potentiels risques qu'entraîne cet assouplissement, les parlementaires sont venus expressément interdire les changements de destination des constructions autorisées au titre de l'article L. 121-10 du CU.

## 2. Le durcissement des aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables

Les parlementaires n'ont pas voté que des assouplissements à la loi Littoral, puisqu'ils ont souhaité durcir les modalités d'autorisation des aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables.

Les députés ont souhaité réécrire l'article L. 121-24 du CU pour prévoir que, d'une part, la liste des aménagements légers autorisés en espace remarquable<sup>20</sup> sera dressée non plus par décret simple mais par décret en Conseil d'État, et d'autre part, que cette liste sera limitative. Les parlementaires ont voulu ce durcissement en raison du fait que la jurisprudence du Conseil d'État a admis que des aménagements autres que ceux listés par le CU étaient possibles dans les espaces remarquables.

En effet, alors qu'initialement la jurisprudence administrative s'était orientée vers une forme de rigorisme en refusant les aménagements et travaux autres que ceux expressément énumérés par le CU<sup>21</sup>, elle s'est par la suite très légèrement assouplie en admettant, l'abattage d'arbres en vue d'aménager un chemin d'accès à des bâtiments<sup>22</sup> et en permettant des travaux d'édification et de réfection de clôture<sup>23</sup>.

Cette veine jurisprudentielle était toutefois très strictement encadrée et les jurisprudences en faisant application ne mettaient pas de craindre à un abus<sup>24</sup>.

## B. Les modifications votées par le Sénat

Outre les légers aménagements aux modifications votées par l'Assemblée nationale, le Sénat est venu adopter deux nouveaux articles amendant la loi Littoral pour permettre d'exclure de son champ d'application les installations liées à l'assainissement, aux activités nautiques et celles exigeant la proximité immédiate de l'eau (1) et pour permettre l'implantation d'éoliennes sur les îles (2).

### 1. Une dérogation générale pour l'assainissement, les activités nautiques et celles exigeant la proximité immédiate de l'eau

Le Sénat a adopté un alinéa supplémentaire à l'article L. 121-4 du CU afin de prévoir « qu'un décret en Conseil d'État fixe la liste des équipements collectifs liés aux services d'assainissement, aux activités nautiques et à toute autre activité exigeant la proximité immédiate de l'eau, qui ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre ». Cette nouvelle disposition s'insère à la suite d'une énumération d'installations et de constructions qui ne sont pas soumises à la loi Littoral dès lors que leur localisation répond à une nécessité technique impérative. Cette dérogation à la loi Littoral est en l'état inutile dès lors que, les stations d'épuration bénéficient déjà de leur propre régime dérogatoire<sup>25</sup>, et que les activités exigeant la proximité de l'eau bénéficient de plusieurs dérogations<sup>26</sup>.

Le sénateur ayant déposé cet amendement a toutefois souhaité le maintenir en indiquant qu'il pourrait le retirer au moment de la commission mixte paritaire s'il avait la garantie que des instructions auront été données. Il est donc très vraisemblable que cet amendement sera abandonné.

### 2. Dérogation à la loi Littoral pour les éoliennes sur les îles

Enfin, les sénateurs ont souhaité ajouter un alinéa à l'article L. 121-7 du CU permettant « Dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est

16. Article L. 121-10 du CU.

17. CE, 14 novembre 2014, n° 359457.

18. CAA Marseille, 4 décembre 2009, n° 07MA02143.

19. V. pour la construction d'une cave viticole et d'une habitation accolée, ne créant aucune nuisance particulière pour le voisinage TA Montpellier, 4 octobre 2007.

20. Article R. 121-5 du CU.

21. CE, 20 octobre 1995, n° 151282, BJDU n° 5/95 p. 365, pour une aire de jeux.

22. CE, 6 février 2013, Commune de Gassin, n° 348278, BJDU n° 3/2013 p. 177.

23. CE, 4 mai 2016, SARL Mericea, n° 376049, BJDU 6/2016 p. 406.

24. CAA Bordeaux 5<sup>e</sup> Chambre, 14 mars 2017, n° 15BX01157.

25. Article L. 121-5 du CU.

26. L. 121-17 et R. 121-5 4<sup>e</sup> b) du CU.

inférieure à dix kilomètres au maximum, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent peuvent être autorisés par dérogation aux dispositions du présent chapitre ». Cet amendement a été adopté à l'initiative de sénateurs bretons qui ont pris l'exemple des îles de Sein et d'Ouessant, qui sont alimentées par des groupes électrogènes fonctionnant au fioul et qui ne peuvent, en raison de la loi Littoral, implanter d'éoliennes sur leur territoire. Si cet amendement a réussi à recueillir le vote des sénateurs, le gouvernement et le rapporteur du projet de loi s'y étaient opposés.

Alors qu'il donnait son avis sur cet amendement, M. le ministre Jacques Mézard, déclarait « nous avons trouvé une solution pour

les dents creuses, pour la conchyliculture. N'ouvrons pas pour autant la boîte de Pandore ».

L'avenir nous dira si cette disposition passera l'étape de la commission mixte paritaire. Il apparaît toutefois certains qu'en dérogeant ainsi de manière substantielle à la loi Littoral, les parlementaires ont ouvert cette boîte de Pandore et font vaciller l'édifice constitué par la loi Littoral en s'attaquant à l'un de ses piliers, l'article L. 121-8 du CU. Seule la transcription de ces nouvelles dispositions par les élus locaux et leurs interprétations par les juges administratifs, permettront véritablement d'en déterminer l'exacte portée. Les combats judiciaires n'ont donc pas dit leurs derniers mots. **P.J.-M.**

## L'ACTUALITÉ ET LES INFORMATIONS JURIDIQUES POUR LES ÉLUS ET CADRES TERRITORIAUX



[www.journal-des-communes.fr](http://www.journal-des-communes.fr)

En collaboration avec

**LÉGILOCAL**  
L'espace collaboratif des communes