

N° 372531

Commune de Porto-Vecchio

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 14 octobre 2015

Lecture du 9 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Joseph Comby dans un article publié en 1997 dans la revue « Études foncières » (n° 77, p. 5), à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, portait ce constat sévère : la loi « a abouti à un échec de l'urbanisme prospectif. La plupart des communes n'ont pas souhaité la mise en place d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) perçu comme un outil restrictif et directif. Elles se sont contentées du POS », les documents élaborés s'étant « souvent limités à la simple réglementation du droit des sols avec pour seule ligne directrice la constructibilité des terrains, sans finalité de composition urbaine et parfois peu respectueux des prescriptions de niveau national ». Il conclut ainsi : « Le droit français de l'urbanisme a ainsi acquis, sans le vouloir, une certaine originalité, celle de s'exercer sans plan d'urbanisme ».

On comprend dès lors que la loi SRU du 13 décembre 2000 ait eu pour préoccupation de revigorer la teneur urbanistique des documents d'urbanisme, en imposant l'élaboration des schémas de cohérente territoriale (SCOT) par l'institution du principe de l'urbanisation limitée en l'absence de ce document, et en obligeant les auteurs du plan local d'urbanisme (PLU) à définir dans un projet d'aménagement et de développement durables les partis d'urbanisme qui président à la composante prescriptive du document, c'est à dire le zonage et le règlement.

Mais comme vous le savez, le PLU et le SCOT s'inscrivent dans une hiérarchie des normes d'urbanisme complexe, fixée à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dont le sommet est occupé par des dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble du territoire. Et la question se pose de savoir si certaines de ces normes, tel celles issues de la loi littoral, ne privent pas les autorités locales de la possibilité de développer des partis d'urbanisme, certaines finissant par se demander s'il ne faut pas renoncer à l'élaboration d'un document local et se contenter des règles générales d'urbanisme du livre I du code de l'urbanisme. Ce qui traduirait finalement une autre forme d'impasse de notre droit de l'urbanisme.

Une telle critique est exprimée avec force dans l'affaire qui a été appelée, relative au PLU de Porto Vecchio (Corse) adopté par une délibération du 30 juillet 2009, après près de dix ans d'effort. Le pourvoi va vous permettre de préciser la marge de manœuvre laissée aux exécutifs locaux pour se conformer aux dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Ces précisions sont utiles, importantes et attendues à une date où ont été remis sur le métier de

nombreux documents locaux d'urbanisme, du fait de la caducité programmée des POS, au plus tard en mars 2017, décidée par la loi ALUR¹.

II. Le PLU de Porto-Vecchio a fait l'objet de nombreuses demandes d'annulation, émanant de particuliers, d'associations, de sociétés et de la chambre d'agriculture de Corse du sud. Par un jugement du 20 mai 2011, le tribunal administratif de Bastia a fait droit à ces requêtes et annulé le document dans sa totalité. La cour administrative d'appel de Marseille a confirmé la solution, retenant une série de moyens de légalité interne :

- l'un d'entre eux a justifié l'annulation du plan dans son ensemble : il est tiré de la méconnaissance du principe d'équilibre prévu par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ;
- d'autres moyens conduisent à un nombre élevé d'annulations partielles portant sur le classement de diverses zones du territoire communal, pour méconnaissance de dispositions issues des lois littoral et montage.

L'arrêt (en date du 30 juillet 2013) est attaqué devant vous par la commune, qui cible sa critique sur certains motifs seulement de l'arrêt.

II. Vient d'abord le moyen de cassation dirigé contre le motif ayant conduit à l'annulation du PLU dans son ensemble. Il est soutenu que la cour a commis une erreur de droit en exerçant un contrôle de conformité du PLU au principe d'équilibre qui résulte de l'article L. 121-1, alors qu'elle aurait dû en rester à un contrôle de compatibilité.

Cet article, issu de la loi SRU, est au nombre des dispositions générales communes aux SCOT, PLU et cartes communales. Il impose le respect de trois principes, dont celui d'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, dans une perspective de développement durable.

Vous aviez adopté le parti d'un contrôle de compatibilité entre les documents d'urbanisme et le principe d'esprit similaire institué par la loi de décentralisation de 1983², qui figurait alors à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme : voyez votre décision Association pour la défense des sites de Théoule sur mer du 10 février 1997 (n° 125534, au Rec. p.35)³.

C'est également un contrôle de compatibilité que le Conseil constitutionnel a imposé, par sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 rendue sur la loi SRU, dans une réserve d'interprétation portant sur le nouvel article L. 121-1.

¹ Caducité au 1er janvier 2016, ou si la transformation du POS en PLU a été engagée avant le 31 décembre de cette année, en mars 2017.

² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

³ Il est vrai que le choix du contrôle de comptabilité s'explique principalement par l'assimilation des objectifs fixés à l'article L. 121-10 à une « loi d'aménagement et d'urbanisme », à laquelle procédait le second alinéa de cet article. Cf. les conclusions de L. Touvet.

Après avoir relevé qu'en égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, « les dispositions en cause méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat », ce dernier a en effet jugé « qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent » pour en déduire « qu'il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par les documents et les dispositions de l'article L. 121-1 ».

A s'en tenir à l'incise centrale de la motivation, on pourrait certes considérer que cet article imposerait seulement de vérifier que le plan comporte des mesures tendant au respect des trois principes qu'il énonce. Mais il nous semble qu'une lecture aussi restrictive de la décision ne peut être retenue : si elle s'adapte bien au deuxième principe de l'article L. 121-1, destiné à assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant notamment des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes, elle se concilie mal avec le principe d'équilibre qui, par nature, suppose de confronter la satisfaction de divers objectifs. Dire le contraire revient en effet à annihiler l'idée même d'équilibre. Et il résulte tant de la décision du Conseil constitutionnel (Ct. 11) que de son commentaire autorisé aux cahiers que c'est bien l'objectif de mixité sociale qui était visé par l'élément de motivation que nous avons mentionné.

Il nous semble donc que le juge administratif est invité à exercer un contrôle de compatibilité du plan avec le principe d'équilibre : il ne s'agit pas d'un contrôle direct du respect de l'équilibre (voyez par exemple votre décision Commune de Gурmençon du 15 mai 2013, n° 340554, aux T.) mais bien d'un contrôle de compatibilité avec ce principe, consistant à vérifier que le plan ne crée pas un déséquilibre manifeste entre les deux séries d'objectifs qu'il mentionne.

III. En l'espèce, la cour s'est appuyée sur deux éléments principaux : d'une part, le parti d'urbanisme consistant à permettre une très forte concentration urbaine sur tout le littoral de la commune, sous la forme d'une bande d'urbanisation quasi-continue dans les espaces proches du rivage au détriment des espaces naturels et des paysages existants ; d'autre part, la circonstance que près de la moitié des besoins de la commune en logements concerne les résidences secondaires, situées dans leur grande majorité sur le littoral, la cour admettant que l'activité économique touristique peut être légitimement prise en compte par les auteurs d'un plan local d'urbanisme, mais qu'elle n'est pas de nature à justifier, dans la portion de territoire susmentionnée et dans de telles proportions, le déséquilibre existant dans le plan entre le développement urbain de la commune et la préservation des espaces naturels et des paysages.

La cour en a déduit que le plan « méconna[issai]t le principe d'équilibre prévu par les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ».

Le vocabulaire employé ne suggère pas le type de contrôle que la cour a entendu exercer. Mais ce point n'a évidemment rien de déterminant. C'est bien la réalité du contrôle qui vous importe.

Vous avez précisé le contrôle qu'il convient d'exercer pour apprécier la compatibilité avec des normes ou des documents qui imposent le respect d'objectifs multiples et parfois

contradictoires : le juge vérifie, par une analyse globalisante, que l'acte attaqué ne contrarie pas manifestement l'équilibre qu'imposent les actes supérieurs, en fonction des orientations adoptées et de leur degré de précision, en se gardant de se concentrer sur un seul de ces objectifs : voyez, pour un contrôle à l'égard du SDAU de Paris : Section, 23 décembre 1993, Ville de Paris c/ P... et autres, n° 146710, au Rec. ; ou s'agissant du SCOT : 28 septembre 2005, Société Sumidis et Société Coco Fruits, n° 274706, au Rec.

En l'espèce, la cour a censuré, dans des termes mesurés et distanciés, le parti d'urbanisme consistant à permettre un développement de l'urbanisation du littoral destiné à la construction de résidences secondaires jugé excessif au regard de l'objectif de préservation des espaces naturels et des paysages qui s'impose par ailleurs aux auteurs du plan. Vous pourrez donc écarter le moyen d'erreur de droit.

IV. Nous en venons aux moyens de cassation dirigés contre les motifs de l'arrêt aboutissant à des annulations partielles du PLU. Est d'abord contestée, sur le terrain de l'insuffisance de motivation et de la dénaturation, l'application de certaines dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

Même si vous n'êtes pas saisis d'un moyen d'erreur de droit sur ce point, il convient d'abord de préciser dans quelle mesure ces dispositions s'imposent aux auteurs du PLU. Nous précisons immédiatement que la cour a exercé un contrôle de conformité du PLU à ces dispositions, mais il nous semble qu'elle aurait dû s'en tenir à un contrôle de compatibilité.

En effet, en vertu de l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme, précisément de son 5^{ème} alinéa dans sa rédaction alors en vigueur, les PLU doivent être compatibles, en l'absence de SCOT (ce qui est le cas en l'espèce), avec les directives territoriales d'aménagement (DTA), ces dernières pouvant, en application des dispositions du premier alinéa du même article, reprises à l'article L. 146-1, préciser pour les territoires concernés, les modalités d'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral des articles L. 146-1 et suivants, dans le but de les adapter aux particularités géographiques locales. Et en l'absence de directives territoriales, les PLU doivent être compatibles avec les dispositions particulières au littoral.

Par ailleurs, en vertu des dispositions particulières à la Corse de l'article L. 144-5 du code de l'urbanisme, le schéma d'aménagement de la Corse a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (voyez sur ce point 29 juin 2001, Société civile immobilière Vetricella, n° 208015, aux T.), cet article réitérant le principe que les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être mis en compatibilité avec lui.

Cet article a certes été abrogé par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, mais les dispositions transitoires de l'article 13 de la loi prévoient que le schéma d'aménagement de la Corse applicable à la date de sa publication, c'est-à-dire celui approuvé le 7 février 1992⁴, reste en vigueur jusqu'à l'approbation du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) destiné à lui succéder. Vous en avez déduit qu'il conserve les effets de droit que les articles abrogés du code de l'urbanisme lui donnaient (sur ce point, voyez la décision de Section Ministre chargé de l'urbanisme c/ société "Les Casuccie" du 16 juillet 2010, n° 313768,

⁴ Cf. décret n°92-129 du 7 février 1992 portant approbation du schéma d'aménagement de la Corse

au rec., sol. implicite⁵). Tel était donc le cas à la date du PLU litigieux, le PADDUC ayant été finalement adopté tout récemment, le 3 octobre dernier.

V. Il peut paraître étonnant que le rapport de compatibilité imposé par le législateur dès 1986⁶ entre le PLU et l'ensemble « loi littoral – DTA » soit presque absent de votre jurisprudence : nous n'avons trouvé qu'une seule décision fichée qui en fait état à l'occasion d'un recours contre un POS, et encore à titre incident : c'est la décision Commune de Narbonne du 4 janvier 1995 (n° 153533, au Rec.). La décision Association de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes du 25 mai 1998 (n° 128956, aux T.), qui porte pour sa part sur l'opposabilité au plan d'aménagement d'une ZAC du II. de l'article L. 146-4, en reste à la simple exigence du respect de cette disposition qui impose une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, sans plus de précision.

Mais il est vrai que la mise en œuvre de la relation de compatibilité entre le PLU et la loi littoral soulève des difficultés sérieuses.

La première est d'ordre juridique : elle met sous tension la cohérence de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Comme vous le savez, le PLU s'impose dans un rapport de conformité aux autorisations d'urbanisme : c'est ce que vous avez déduit de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme qui pose le principe de son opposabilité à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions et autres types de projets énumérés. Mais le code prévoit par ailleurs, à son article L. 146-1, que la loi littoral éventuellement précisée par les DTA est également applicable à ces mêmes personnes pour l'exécution des mêmes types de projets, et vous en avez jugé, par votre décision de Section Ministre chargé de l'urbanisme c/ société "Les Casuccie" de 2010, que cet ensemble s'impose dans un rapport de conformité aux autorisations d'urbanisme délivrés pour ces projets.

Il en résulte un forme de contradiction pour les auteurs du PLU : la loi leur ouvre une marge de manœuvre dans l'application de la loi littoral précisée par les DTA, par l'instauration du rapport de compatibilité, alors que les autorisations d'urbanisme délivrées en conformité avec le PLU devraient être directement conformes à l'ensemble « loi littoral - DTA » : mettre sur le même plan les deux voies d'application de la loi littoral revient à nier la faculté des auteurs du PLU de développer des partis d'urbanisme compatibles avec elle.

Cette contradiction affecte la logique même de notre droit de l'urbanisme : la même critique s'impose à plus forte raison pour le SCOT, qui est également en vertu de la loi dans un rapport de compatibilité avec l'ensemble « loi littoral - DTA ». Prendre à revers ses dispositions par l'applicabilité directe de la loi littoral aux permis de construire, produirait des effets encore plus incohérents : il s'agit en effet d'un document d'orientation qui, plus qu'un document de planification prescriptive, a vocation à décliner des partis d'aménagement et d'urbanisme. Et il

⁵ Effets qui se trouvent être les mêmes que ceux conférés au nouveau document en vertu de l'art. L. 4424-11 du CGCT dans sa nouvelle rédaction.

⁶ Par l'application des dispositions combinées des articles L. 111-1-1 et L. 123-7-1 alors en vigueur du code de l'urbanisme.

s'agit surtout du document pivot de la déclinaison des normes supérieures sur un espace géographique dont la taille est adaptée à une véritable démarche d'aménagement et d'urbanisme.

Sauf à renoncer à l'idée, pourtant centrale dans notre droit de l'urbanisme, d'une déclinaison descendante des principes d'urbanisme, à la fois géographique et normative, laissant une part d'initiative à chaque échelon d'élaboration des documents d'urbanisme (DTA, SCOT, PLU notamment), il convient, d'une façon ou d'une autre, d'affirmer que l'opposabilité de l'ensemble « loi littoral - DTA » aux autorisations d'urbanisme s'exerce par priorité à travers les documents d'urbanisme, dès lors évidemment qu'ils sont compatibles avec cet ensemble. Ce n'est qu'en cas d'absence ou de carence des documents d'urbanisme que le permis doit être directement confronté à la loi littoral éventuellement précisée par les DTA.

VI. Vous n'avez jamais eu l'occasion de vous prononcer directement sur cette question, ce qui est une illustration éclatante de la faiblesse des documents d'urbanisme, et de la faible propension de leurs auteurs à se réclamer, jusque là au moins, de leur compatibilité avec la loi littoral. Et c'est finalement à travers le contentieux du permis de construire que la loi littoral s'est imposée, marginalisant peu à peu le rôle du document local d'urbanisme.

La décision la plus significative à cet égard est votre décision Commune de Frontignan du 29 juillet 1994, au Rec . p. 409, relative à un POS adopté avant l'entrée en vigueur de la loi littoral. Vous avez jugé que la circonstance que le préfet n'a pas mis en œuvre les prérogatives dont il disposait déjà⁷ pour imposer la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec les dispositions de cette loi ne faisait pas obstacle à ce qu'il conteste devant le tribunal administratif la légalité du permis de construire en invoquant l'application directe aux permis de construire des dispositions de la loi littoral : c'est l'amorce de la marginalisation du POS.

L'étape suivante a consisté à considérer que le classement, par un plan d'occupation des sols, de terrains dans une zone destinée aux constructions agricoles est sans influence sur l'application de la loi littoral, précisément l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme : c'est votre décision du 15 octobre 1999, Commune de Logonna-Daoulas, n° 198578, aux T. p. 1064, fiché sur ce point, qui écarte par ailleurs le moyen tiré de ce que la cour aurait été tenue de statuer sur la légalité du POS sols par la voie de l'exception d'illégalité avant de prononcer l'annulation des autorisations d'urbanisme attaquées : la décision tourne le dos à l'idée d'un contrôle prioritaire passant par la voie du POS, idée qui devait certes paraître artificielle en l'espèce dès lors que l'invocation du POS était purement défensive. A aucun moment n'était en effet évoquée la compatibilité de ce document avec la loi littoral

VII. Il n'est dès lors pas étonnant que votre jurisprudence sur l'application loi littoral se soit très majoritairement construite par confrontation directe avec le permis de construire, sans considération pour les documents locaux d'urbanisme qui ont assez systématiquement ignoré cette loi plutôt que de tenter d'en épouser les principes en jouant de la marge de manœuvre qu'offre, en théorie au moins, la relation de compatibilité. Votre jurisprudence a ainsi été amenée à survaloriser la confrontation directe de la norme nationale à un projet de construction déterminé. La perception d'une application sévère de la loi découle largement de cette situation.

⁷ En application des articles L. 111-1-1, L. 123-7-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur.

Et c'est cette jurisprudence sévère qui a ensuite été appliquée à l'élaboration des PLU, refermant ainsi le piège d'une loi regardée comme étouffant toute possibilité de développer des partis d'urbanisme à l'échelon local.

Mais il est temps, nous semble-t-il, de s'extraire de la contradiction juridique et de l'impasse urbanistique qui en résulte, en réaffirmant l'existence d'une marge de manœuvre qui, dès lors qu'elle respecte le rapport de compatibilité avec la loi littoral, peut utilement être utilisée, tant pour le SCOT que pour le PLU. Cela revient alors à faire primer la voie de l'applicabilité de la loi littoral aux projets soumis à autorisation d'urbanisme par l'intermédiaire du plan local d'urbanisme, sous réserve que ce dernier soit compatible avec les dispositions en cause. L'application directe aurait alors un rôle subsidiaire : ce ne serait qu'en l'absence de document local d'urbanisme, faute de son élaboration ou par l'effet de son illégalité en application des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, que l'autorité administrative devrait s'assurer de la conformité du projet directement avec les dispositions la loi littoral éventuellement précisée par une DTA.

Il est utile que vous affirmiez ces principes à l'occasion d'un litige relatif à l'élaboration d'un PLU, pour clairement redonner sa portée au rapport de compatibilité⁸.

Et il nous semble que, pour nouveaux qu'ils soient, ils ne heurtent pas de front votre jurisprudence sur le rapport entre le permis et la loi littoral, les décisions citées, notamment Commune de Logonna-Daoulas, n'ayant pas eu à se prononcer sur la compatibilité du PLU avec cette dernière.

Ils ne heurtent pas non plus la décision de section société "Les Casuccie" de 2010, qui s'en tient à l'existence d'un rapport de conformité entre le permis de construire avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral dans le cadre d'une confrontation directe entre ces actes, la décision étant prise dans une situation où l'existence d'un document local lui-même compatible avec la loi n'est pas même évoquée. Elle se situe donc dans le contexte historique de votre jurisprudence sur l'application de la loi littoral, tout comme la décision Société civile immobilière Vetricella de 2001 qui s'était déjà prononcée sur ce même rapport de conformité. Par ailleurs, l'apport de la décision de section réside principalement dans la relation entre loi littoral et DTA, et les modalités selon lesquelles cet ensemble s'impose au permis de construire.

VIII. Mais le rapport de compatibilité serait de peu d'effet si la norme supérieure ne laissait que peu de marge de manœuvre aux autorités chargées de son application : c'est la seconde difficulté qu'il faut aborder.

⁸ Vous n'aurez pas à aborder dans le recours qui vous est soumis la délicate question qui se déduit du principe de l'application prioritaire de la loi littoral par l'intermédiaire du PLU. Il ne s'agit pas d'en déduire d'une forme d'inopérance du moyen qui invoquerait, à l'occasion du recours contre une autorisation d'urbanisme, la méconnaissance directe de la loi littoral. Selon nous, il appartiendra à l'autorité qui a délivré l'autorisation de se prévaloir de la conformité au PLU et de la compatibilité de ce dernier avec la loi littoral pour que le juge puisse emprunter la voie prioritaire. En toute logique, l'incompatibilité éventuelle suivra le sort réservé par votre le code et par votre jurisprudence (Section du 7 février 2008, Commune de Courbevoie, 297227, au Rec.) aux exceptions d'illégalité.

Nous pouvons commencer par l'examen du I. de l'article L. 146-4, dont l'application au PLU de Porto-Vecchio fait l'objet de nombreux moyens de cassation. En vertu de cet article, « 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 ». L'état de votre jurisprudence sur la portée de cet article est synthétisé par la décision du 27 septembre 2006, Commune du Lavandou (275924, aux T.), qui comporte le considérant de principe suivant : « 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 ».

Il s'en déduit deux précisions importantes : d'une part, toute construction constitue une extension de l'urbanisation. C'est ce que vous aviez déjà jugé par la décision Commune de Logonna-Daoulas de 1999 déjà citée (solution confirmée récemment pour la construction d'éoliennes par la décision Société Neo Plouvien du 14 novembre 2012, n° 347778, aux T. sur ce point notamment) ; d'autre part, la caractérisation de l'agglomération et du village existant, par référence à la notion de « zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions ».

Il faut relever que ce considérant de principe est parfois mal compris du fait qu'il réintroduit, dans sa seconde partie précisant l'application négative de la disposition, la notion d'agglomération : « aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations ». On doit nécessairement considérer que la notion d'agglomération a le sens que lui donne la première partie du considérant, sauf à penser que la notion est définie par rapport à elle-même, ce qui serait un vice logique dont on ne peut soupçonner la décision. Il faut donc en déduire que l'agglomération auquel il est fait référence renvoie à la notion de « zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions » définie juste avant.

Les conclusions de Christophe Devys confirment cette lecture : « Ainsi, croyons-nous, une zone d'urbanisation diffuse ne constitue pas une forme d'agglomération. La notion d'agglomération renvoie à la notion d'espace urbanisé, au sens où vous l'entendez généralement, c'est à dire d'un espace caractérisé par une densité significative de constructions ».

Mais le considérant peut être compris comme renvoyant à une notion autonome de l'agglomération. L'ambiguïté survient du fait que le sens donné à ce mot a fortement évolué. Il renvoyait principalement, à l'époque où la loi littoral a été adoptée, à la notion d'espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis, correspondant au périmètre urbanisé tel qu'utilisé par exemple pour la police de la circulation routière (cf. les conclusions de Rony Abraham sur la décision de section du 2 mars 1990, Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports C/ société Publi-System). Mais avec la décentralisation, et surtout depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité, la notion d'agglomération a évolué. Elle renvoie désormais à un ensemble urbain d'une certaine importance, qui rejoint la notion d'unité urbaine utilisée à l'occasion du recensement de 1990 par l'INSEE. Et cette dernière conception a pris le dessus, de telle façon que l'« agglomération » au sens commun est perçue comme une zone d'urbanisation plus importante que le village.

On voit bien le contre-sens qui peut alors naître de la référence un peu flottante à cette notion à la fin de votre considérant de principe, et qui conduit à rigidifier la portée de la règle.

C'est pourquoi nous vous proposons de clarifier ce considérant, sans changer la portée que vous lui avez donnée, en écrivant : que doivent être regardées **comme des agglomérations ou des villages existants au sens des dispositions du I. de l'article L. 146-4 les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions ; qu'il résulte dès lors de ces dispositions qu'en dehors des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement délimités par le document local d'urbanisme, les constructions peuvent être autorisées en continuité avec de telles zones, aucune construction ne pouvant en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse qui ne sont pas en continuité avec des agglomérations ou des villages existants au sens des présentes dispositions.**

IX. C'est donc au regard de la disposition ainsi interprétée qu'il convient d'apprécier les apports du schéma d'aménagement de la Corse, venu préciser son application sur le territoire corse. Nous ne revenons pas sur les apports de votre décision de section société "Les Casuccie" de 2010, qui précise le rapport entre le texte valant DTA et la loi littoral. C'est donc à travers le prisme du schéma d'aménagement que le I. de l'article L. 146-4 est applicable en l'espèce.

Or il faut constater que le schéma d'aménagement adopte une conception restrictive de l'agglomération et du village existant, ainsi que vous l'aviez déjà relevé dans la décision de section. Il privilégie, dans le but de prévenir la dispersion de l'urbanisation du littoral, la densification des zones urbaines existantes et la structuration des « espaces péri-urbains », en prévoyant notamment que les extensions de l'urbanisation, lorsqu'elles sont nécessaires, s'opèrent dans la continuité des « centres urbains existants ».

Vous avez déjà jugé par la décision de section que ces prescriptions apportent des précisions relatives aux modalités d'application des dispositions du I de l'article L. 146-4 du code l'urbanisme et ne sont pas incompatibles avec elles.

C'est par suite au regard de cette conception restrictive de la loi littoral que doit être appréciée la légalité du PLU de Porto-Vecchio : vous comprenez donc que les efforts de principe accomplis pour desserrer, d'une façon générale, la contrainte pesant sur les auteurs du PLU aboutissent en l'espèce à peu de résultat du fait du parti restrictif adopté par le schéma d'aménagement. Nous vous signalons que le PADDUC récemment adopté a retenu un parti différent, qui nous semble moins contraignant. Nous relevons au passage que ce changement de référence atténue l'intérêt de l'application au cas d'espèce de votre jurisprudence Barcarès, la commune étant amenée à élaborer un PLU sous l'empire de dispositions nouvelles.

X. Vous devez cependant examiner les moyens de cassation tirés de l'application du I. de l'article L. 146-4 ainsi précisé.

Il est vrai que l'arrêt est assez cursif dans les annulations qu'il prononce, se contentant de relever que nombre de zones U ou AU qu'il censure se trouvent dans le prolongement de zones d'urbanisation diffuse. Mais au vu du droit applicable, qui repose sur l'opposition entre centre urbains et autres zones urbanisées, vous ne pourrez y voir d'insuffisance de motivation.

XI. Les moyens de dénaturation portent sur 16 zones.

La dénaturation porte, dans la plupart des cas, sur l'existence d'une zone urbanisée susceptible de permettre une extension de l'urbanisation. Mais, hormis le centre ville de Porto-Vecchio, la commune ne revendique, parmi les nombreux hameaux implantés sur son territoire, que trois « véritables villages » susceptibles d'être assimilés à des centres urbains : Muratello, Precojo et Trinité dont elle dit, dans le rapport de présentation du PLU (p. 90) qu'ils ont « atteint un seuil de population leur permettant de disposer d'un certain nombre d'équipements scolaires, administratifs,... » et que « ces villages bénéficient d'une relative autonomie par rapport à la ville, ce qui se traduit par une vie locale assez intense ».

La critique pourra donc être aisément rejetée pour les autres zones.

Un moyen porte en revanche sur les zones UH à Muratello, comprises dans les annulations prononcées par la cour pour toutes les zones UH situées sur le plan de zonage Nord-Ouest du PLU. La solution paraît sévère : il ressort des pièces du dossier soumis à la cour que Muratello constitue, avec environ 900 habitants, une des zones urbanisées les plus importantes du territoire de Porto-Vecchio, avec des extensions urbaines relativement importantes le long des voies routières et en agglomération autour du bâti existant, et avec un certain nombre d'équipements, notamment un groupe scolaire, une mairie annexe, la poste... Vous pourrez nous semble-t-il censurer ce motif de l'arrêt.

Un autre moyen porte sur les zones AU de Precojo : mais les éléments apportés en cassation ne permettent pas de relever une dénaturation pour cette zone urbaine, plus petite que Muratello et dont le caractère de centre urbain n'est pas évident.

X. La dénaturation porte ensuite, pour trois zones, sur la question de la continuité avec le centre ville. Il nous semble que vous devrez à chaque fois faire droit à la critique et censurer les motifs de l'arrêt :

- s'agissant des zones AUDa, AUDai, AU1R et UF dans le secteur de Brellinga et de la zone AUDb située à l'angle de rocade et de la RD, dans le prolongement immédiat du quartier de Vaccaja: la continuité avec le centre urbain résulte clairement des pièces du dossier soumis à la cour.

- s'agissant de la zone AU11 (en réalité AUD) de Lazza, au sud ouest de la ville : la même solution nous paraît s'imposer, même si cette zone se situe à l'extrémité de zones U et AU qui la relie au centre urbain. La notion de continuité impose seulement que les zones urbanisables délimitées par le PLU soient reliées à la zone urbaine qui permet l'extension, alors même que les extensions permises sont importantes, ce qui est le cas en l'espèce. Le I. de l'article L. 146-4 ne permet en effet pas de saisir l'ampleur de l'urbanisation. Il faut pour cela passer par la notion d'extension limitée du II du même article, voir par le principe d'équilibre de l'article L. 121-1, qui apparaît donc bien utile pour encadrer les pouvoirs des auteurs du PLU.

XII. Nous allons aller beaucoup plus vite sur les moyens de cassation tirés de l'application du III. de l'article L. 146-4 qui interdit les constructions ou installations sur une

bande littorale de cent mètres en dehors des espaces urbanisés, disposition non précisée par le schéma d'aménagement de la Corse

Vous pourrez écarter les moyens d'erreur de droit et de dénaturation sur l'existence d'espaces urbanisés au sens de ces dispositions pour les zones de Cala d'Oro, Pieteraggio, Faciasata, Punta d'Oro, Cala d'Oro et Santa Giulia.

Vous ne verrez ni d'insuffisance de motif, ni dénaturation des pièces du dossier dans l'application de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi Montagne, relatif à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, non précisé par le schéma d'aménagement de la Corse.

Après avoir censuré les quatre motifs que nous avons signalés en application de votre jurisprudence B... (Section, n° 257877, 22 avril 2005, au Rec. p. 17), vous pourrez rejeter le pourvoi dès lors que l'un des moyens retenus par cour suffit à justifier son dispositif d'annulation totale du PLU.

Vous mettrez à la charge de la commune de Porto-Vecchio le versement à la copropriété de la résidence « Santa Giulia Palace », à la SCI « Bocca di l'Oro » et l'EURL « Objectif résidence sud-Corse » d'une somme de 1 000 euros chacun, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.