

N°s 456788, 456808
Mme G..., Commune de Ploemeur

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 22 mars 2023
Décision du 21 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire vous permettra d'apporter de nouvelles précisions sur l'articulation à opérer, pour le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme, entre les dispositions de la loi Littoral et celles définies par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) dans le contexte post-loi ELAN.

Par un arrêté du 8 février 2019, le maire de la commune de Ploemeur (Morbihan) a délivré à Mme G... un permis d'aménager deux parcelles d'une superficie d'environ deux hectares en vue de la création de 59 logements, au lieu-dit Kerpape, dans un espace proche du rivage.

Un recours a été formé par une association de riverains (« Tarz Heol ») et certains d'eux à titre individuel, qui a d'abord été rejeté par le tribunal de Rennes mais que la cour administrative de Nantes a accueilli, par un arrêt du 20 juillet 2021, en prononçant l'annulation du permis. Vous êtes saisis de deux pourvois contre cet arrêt, émanant respectivement de la pétitionnaire et de la commune d'implantation, que vous pourrez joindre pour statuer par une même décision. Vous admettrez, dans chaque affaire, l'intervention présentée par la commune riveraine de Larmor-Plage, le syndicat mixte pour le SCOT du Pays de Lorient et la communauté d'agglomération de Lorient.

Au soutien de leur demande puis de leur appel, les requérants faisaient valoir que l'autorisation aurait été délivrée en méconnaissance des articles L. 121-8 et L. 121-13 du code de l'urbanisme.

Comme vous le savez, les dispositions de la loi Littoral s'emboîtent en trois cercles concentriques¹. L'article L. 121-8 impose, sur l'ensemble du territoire de la commune

littorale, que l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants² – c'est-à-dire, selon les critères de votre jurisprudence *Commune de Porto-Vecchio*, avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, par opposition aux zones d'urbanisation diffuse. L'article L. 21-3 prescrit en outre, pour les espaces proches du rivage, que cette urbanisation demeure limitée. N'est pas en cause dans ce litige le dernier cercle, correspondant à la bande des cent mètres, où toute construction en dehors des espaces déjà urbanisés est interdite (art. L. 121-16 et s.).

La cour a estimé qu'en délivrant le permis d'aménager, le maire avait fait une inexacte application tant des dispositions de l'article L. 121-8 que de l'article L. 121-13³. Chacun de ces deux motifs justifiant, à lui seul, la solution retenue par la cour, il vous appartient comme juge de cassation d'en examiner tour à tour le bien-fondé (CE Sect. 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, n° 257877, au recueil).

1. Nous commencerons, comme l'a fait la cour, par les dispositions relatives au premier cercle et au principe d'urbanisation en continuité défini à l'article L. 121-8.

Depuis la loi ELAN, c'est au SCoT qu'il revient d'assurer la déclinaison des dispositions de la loi Littoral en général et de cet article en particulier, notamment en déterminant les critères d'identification et la localisation des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés (art. L. 121-3)⁴.

Par une décision du 9 juillet 2021, *Commune de Landéda*, aux tables (n° 445118), et reprenant les termes de la jurisprudence de section *SARL Lac Savoie Investissement*⁵ applicable aux directives territoriales d'aménagement (DTA), vous avez jugé que, dans le nouveau cadre législatif, la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec l'article L. 121-8 doit s'apprécier *en tenant compte* de ces dispositions du SCoT, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral.

¹ ou en « poupées russes », pour reprendre l'expression d'Edouard Crépey dans ses conclusions sur la décision L... du 20 juin 2018, n° 416564, aux tables.

² La loi ELAN a modifié cet article pour mettre fin à la possibilité que l'urbanisation soit réalisée en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement et, à l'inverse, pour permettre la densification de certains secteurs déjà urbanisés, en dehors de la bande des 100 mètres et des espaces proches du rivage, dans l'objectif d'améliorer l'offre de logement ou l'implantation de services publics.

³ Cette double motivation résulte de l'obligation faite au juge par l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, de se prononcer, lorsqu'il annule pour excès de pouvoir un acte d'urbanisme, sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation.

⁴ Voir Hutten, N. *Le nouveau rôle du SCoT dans la mise en œuvre de la loi Littoral*, BJDU n° 2/20 – Mars-Avril 2020.

⁵ CE Sect. 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186, au recueil.

Autrement dit, dans la confrontation à opérer entre l'autorisation d'urbanisme et les prescriptions de la loi Littoral, le SCoT constitue, comme l'indiquait Olivier Fuchs dans ses conclusions, un « filtre » ou une « clé d'interprétation ». Le SCoT n'est donc pas assimilable à un texte réglementaire d'application de la loi, qui ferait écran avec elle et sur la seule base duquel s'exercerait le contrôle de conformité de l'autorisation d'urbanisme. Il appartient au juge de confronter l'autorisation d'urbanisme directement aux prescriptions de la loi Littoral, le SCoT constituant un élément venant *s'ajouter* à la norme de référence en orientant son interprétation, et non la norme de référence du contrôle elle-même⁶.

Cependant, les dispositions du SCoT ne sauraient jouer cette fonction que sous réserve d'être elles-mêmes suffisamment précises et compatibles avec la loi Littoral, ainsi que le précise la décision *Commune de Landéda* (transposant ici les critères énoncés au sujet des DTA par votre jurisprudence *Société Les Casuccie*⁷).

En l'espèce, le SCoT du Pays de Lorient a été approuvé le 16 mai 2018, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ELAN. Mais ce document anticipait sur l'obligation désormais prévue à l'article L. 121-3, en dressant la liste des agglomérations et villages au sens de la loi Littoral, parmi lesquels figurait le lieu-dit de Kerpape.

Nous touchons ici à une première question inédite, portant sur l'application dans le temps des principes dégagés par votre décision du 9 juillet 2021 : y a-t-il lieu de faire jouer leur rôle de filtre aux seuls SCoT approuvés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi⁸ ou bien également aux SCoT plus anciens lorsqu'ils comprennent déjà, comme en l'espèce, les dispositions utiles ? Nous pensons que la seconde option s'impose, à défaut de disposition législative contraire, en vertu du principe général selon lequel la légalité d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie au jour de sa délivrance.

L'autre intérêt de l'affaire est qu'elle se présente dans une configuration inverse à celle du précédent *Commune de Landéda*.

Dans ce précédent, le juge des référés s'était fondé sur le fait que le SCoT en vigueur n'avait pas désigné la zone d'implantation du projet parmi les agglomérations ou villages existants au sens de la loi Littoral pour en déduire l'existence d'un doute sérieux sur la légalité d'un

⁶ Voir en ce sens le commentaire de S. Roussel au BJD 5/21 – septembre-octobre 2021, p. 314.

⁷ CE Sect. 16 juillet 2010, *min. c. Sté Les Casuccie*, n°313768, au recueil.

⁸ Ce qui était le cas dans l'affaire *Commune de Landéda* où le SCoT avait été modifié précisément pour tenir compte des nouvelles dispositions législatives.

permis au regard du principe d'extension de l'urbanisation en continuité défini à l'article L. 121-8.

Ici au contraire, ainsi que le faisaient valoir les auteurs du pourvoi en défense, le SCoT classait la zone d'implantation comme un village au sens de la loi Littoral. Pourtant, la cour a ignoré ce document et directement confronté le permis aux dispositions législatives telles qu'interprétées par votre jurisprudence en estimant, au terme d'une analyse circonstanciée des lieux, qu'en l'absence d'un nombre et d'une densité significatifs de constructions, le lieu-dit « Kerpape » ne pouvait être qualifié d'agglomération ou de village, au sens des dispositions de l'article L. 121-8.

En s'abstenant de tenir compte des dispositions du SCoT, qui étaient invoquées devant elle et étaient suffisamment précises, la cour a méconnu son office.

Mais vous devrez invalider également une autre lecture possible de l'arrêt, consistant à voir dans les motifs par lesquels la cour a mis en évidence que la zone ne pouvait être regardée, par ses caractéristiques propres, comme un village ou une agglomération au sens de l'article L. 121-8, une manière d'écarter *implicitement* les dispositions du SCoT, qui renaient le parti inverse, à raison de leur incompatibilité avec la loi Littoral.

Cette thèse pourrait à première vue trouver appui sur les termes de votre décision *Commune de Landéda*, par laquelle vous avez jugé qu'en tenant compte des dispositions pertinentes du SCOT, le juge avait pu sans erreur de droit les estimer « *implicitement mais nécessairement (...) compatibles avec [l]es dispositions législatives* ».

Nous pensons cependant que ce raisonnement ne saurait être transposé dans l'hypothèse inverse où le juge écarte l'application des dispositions du SCoT.

S'il appartient au juge d'écarter, le cas échéant, les dispositions litigieuses du SCoT lorsqu'il lui apparaît qu'elles ne permettent pas d'assurer le respect des exigences de la loi Littoral – nous allons y revenir – il nous semble qu'il ne saurait le faire qu'au terme d'une analyse circonstanciée et adaptée à l'objet de ce document, les dispositions litigieuses étant susceptibles d'être mises en regard des objectifs définis par le schéma ou de traduire la prise en compte de particularités locales exposées par ce dernier.

La cour s'étant ici abstenue de toute analyse, la première partie de l'arrêt s'expose donc à la censure.

2. Nous arrivons au second motif d'annulation retenu par la cour et tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-13 propre au deuxième cercle relatif à l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Selon cet article qui reprend en substance les dispositions du II de l'ancien article L. 146-4 du code de l'urbanisme, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage doit être justifiée et motivée dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau mais ces critères peuvent être écartés lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCoT.

La même articulation entre loi Littoral et SCoT trouve alors à s'appliquer : en application de votre décision *Confédération Environnement Méditerranée et autre* du 11 mars 2020, aux tables (n° 419861, 419862) – rendue dans l'état du droit antérieur à la loi ELAN mais transposable *a fortiori* dans le nouveau cadre législatif qui consacre le rôle « clé » du SCoT – le caractère limité de l'urbanisation doit s'apprécier en tenant compte du schéma, lorsque ce dernier comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec les dispositions de l'article L. 121-13.

Il revient donc ici encore au juge de confronter chaque autorisation individuelle à l'exigence législative « d'urbanisation limitée » au prisme du SCoT, sous réserve que ce dernier demeure compatible avec la loi.

En l'espèce, la cour administrative d'appel de Nantes a estimé que le permis d'aménager avait été délivré en méconnaissance de l'article L. 121-13 en écartant, cette fois par des motifs explicites, le SCoT de Lorient comme incompatible avec la loi Littoral, suivant ainsi, comme l'indiquent les motifs de l'arrêt, l'argumentation développée dans le mémoire en intervention présenté par l'association des Amis des chemins de ronde du Morbihan.

Les deux pourvois reprochent d'abord à la cour d'avoir méconnu son office et commis une erreur de droit en accueillant le moyen tiré de « l'exception d'illégalité du schéma », alors qu'elle avait refusé d'admettre cette intervention, qu'elle avait analysée comme un appel irrecevable en raison de sa tardiveté.

En défense devant vous, l'association Tarz Heol objecte qu'elle avait elle-même invoqué ce moyen dans ses écritures de première instance, dont la cour devait dès lors être regardée comme saisie dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel. Mais vous ne pourrez suivre ce raisonnement : dans cette même configuration et pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, vous jugez que lorsque le demandeur en première instance a soulevé un moyen devant le tribunal administratif qui l'a expressément écarté par son jugement, sans le reprendre dans sa requête d'appel, la cour méconnaît son office en examinant ce moyen s'il

n'est pas d'ordre public (CE 10 juillet 2015, *Commune de Lattes et M. Urban*, n° 371469, aux tables).

Toutefois, nous pensons que la cour pouvait d'elle-même, dans le cadre de son office et sans qu'il soit besoin de prendre en considération le mémoire en intervention, écarter les dispositions du SCoT à raison de leur incompatibilité avec la loi Littoral.

Comme on l'a indiqué, le SCoT ne fait pas écran avec la loi et constitue seulement une norme supplémentaire que le juge doit prendre en compte pour son interprétation. Il ne saurait donc ici être question, à l'égard du contrôle de la légalité de l'autorisation d'urbanisme, d'exception d'illégalité, laquelle aurait d'ailleurs pour conséquence, en application de votre jurisprudence *Commune de Courbevoie*, de conduire le juge à rechercher la teneur des dispositions du document d'urbanisme immédiatement antérieur.

Même si c'est à travers le SCoT, le juge confronte toujours directement la décision d'urbanisme aux prescriptions de la loi Littoral ; il est donc saisi des deux normes et il entre dans son office, s'il lui apparaît que le second contredit le premier, de l'écarter pour mener à bien son examen. Ce faisant, le juge ne soulève pas d'office un moyen de légalité mais se borne à tirer les conséquences nécessaires de l'articulation entre deux normes dont il est conjointement saisi et qu'il lui revient d'articuler de manière conforme à la loi.

Si vous nous suivez, vous jugerez que la cour n'a pas méconnu son office en procédant à cette vérification.

En revanche, nous pensons que vous devrez accueillir l'autre moyen des deux pourvois tiré de l'erreur de droit que la cour a commise en écartant le SCoT comme incompatible avec les prescriptions de l'article L. 121-13 sans rechercher en quoi les dispositions du schéma définissaient des conditions d'utilisation du sol impropres à garantir une extension limitée de l'urbanisation au sens de cet article. La cour s'est en effet bornée à remettre en cause l'appréciation portée par le schéma sur le caractère déjà urbanisé de la zone, faisant application des critères définis à l'article L. 121-8.

Vous pourrez donc également censurer cette seconde partie de l'arrêt.

PCMNC :

- à l'admission de l'intervention du syndicat mixte pour le Scot du Pays de Lorient, de la commune de Larmor-Plage et de la communauté d'agglomération de Lorient ;
- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes ;
- au renvoi de l'affaire à cette cour ;

- et à ce qu'une somme globale de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association Tarz Heol et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées au même titre par ces derniers.