

N° 392186  
SARL Savoie Lac  
Investissements

N° 396938  
M. et Mme B...

Section du contentieux  
Séance du 24 mars 2017  
Lecture du 31 mars 2017

## CONCLUSIONS

**Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public**

Vous êtes réunis pour décider s'il convient de consacrer ou d'infirmen en formation supérieure non pas votre jurisprudence *Commune de Porto-Vecchio*, du nom de la décision CE, 9 novembre 2015, n° 372531, p. 388, dont l'apport en plein n'est pas remis en cause, mais l'interprétation qui a pu être faite en creux de sa lecture *a contrario*. L'enjeu est de déterminer si, pour les projets de constructions situés dans des communes littorales, vous devez continuer ou non d'apprécier directement la conformité des permis ou refus de permis de construire aux dispositions de la loi dite « littoral »<sup>1</sup>, y compris dans le cas où le terrain d'assiette est situé dans une zone rendue constructible par le plan local d'urbanisme (PLU).

Vous procédez à cette confrontation directe, dans un rapport de conformité, depuis l'entrée en vigueur de la loi littoral. Dans ses conclusions sur l'affaire *Commune de Porto-Vecchio*, notre collègue Xavier de Lesquen trouvait deux inconvénients à votre façon de faire. L'un tenait au caractère direct de la confrontation, qui conduit le juge à se désintéresser du PLU alors qu'il serait éclairant qu'il se prononce sur sa légalité ; l'autre tenait au rapport de conformité exigé, qui conduit à resserrer au stade de la décision individuelle la contrainte que le code de l'urbanisme a desserrée au stade de l'élaboration du PLU, dont il n'est exigé qu'une simple compatibilité avec la loi littoral. Ces conclusions plaidaient pour un renouvellement de votre approche, consistant à réserver le rapport de conformité direct au cas, qui était celui de l'espèce, de l'absence de PLU légalement applicable, et à ne plus apprécier en revanche, en présence d'un PLU, la légalité des autorisations individuelles qu'à travers le prisme de ce dernier, sous réserve seulement de vérifier sa compatibilité avec la loi littoral.

La décision *Commune de Porto-Vecchio*, qui tranche déjà trois questions d'importance quant à la consistance du rapport de compatibilité, à la place des directives territoriales d'aménagement (DTA) dans la hiérarchie des normes et à la notion d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, prend soin de réserver cette quatrième question. Aussi se contente-t-elle prudemment de juger qu'« en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable » – ce qui était la configuration d'espèce – « il appartient à l'autorité administrative (...) de s'assurer (...) de la conformité [d'un] projet [de construction]

---

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

soit aux éventuelles prescriptions d'une DTA », sous réserve qu'elles soient précises et compatibles avec la loi littoral, « soit aux dispositions de cette loi ». La prudence de la décision est saluée par le fichage, signalant par un « Cf. » son inscription dans le sillage de la jurisprudence de Section, CE, 16 juillet 2010, *Min. c. société « Les Casuccie »*, n° 313768, p. 317, qui consacre de façon générale le contrôle de conformité direct des décisions individuelles d'occupation du sol aux dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, précisées le cas échéant par une DTA.

Il s'est toutefois trouvé des commentateurs pour prêter à la décision plus d'audace qu'elle n'en avait. Certains ont vu dans son souci de ne pas insulter l'avenir une volonté palpable de le préempter ; d'autres sont allés plus loin en imaginant que la faculté qu'elle reconnaît aux DTA compatibles avec la loi littoral de faire écran entre ses dispositions et les décisions individuelles valait pour tous les documents d'urbanisme, et que la question des PLU était donc définitivement tranchée. Depuis, vos formations de jugement ordinaires n'ont plus osé sortir du silence : les fichages de deux décisions postérieures ont, dans l'attente d'une position de principe, été assortis d'un pudique « Comp. », pour « à comparer avec » *Commune de Porto-Vecchio* – mention qui signale la coexistence de solutions divergentes dans des configurations pas totalement similaires, mais dont des esprits malicieux soutiennent qu'elle se traduit parfois par « Comp. comme comprene qui pourra ». De fait, ces décisions tangentent la question, l'une affirmant qu'en tout état de cause, une carte communale (qui n'est pas tout à fait un PLU) ne saurait faire écran entre un certificat d'urbanisme et la loi littoral (CE, 3 octobre 2016, *M. L...*, n° 391750, T. pp. 985-992), l'autre suggérant qu'un PLU ne réitérant pas expressément l'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres ne pourrait faire écran entre cette règle et une autorisation d'occupation du sol (CE, 12 octobre 2016, *M. K...*, n°s 387308-391743, p. 423).

Aucune des deux affaires qui vous sont soumises aujourd'hui ne permet de s'en sortir par une position de réserve. Dans la première espèce (n° 392186), le maire de la commune de Talloires, sur les rives du lac d'Annecy, a refusé un permis de construire à la société Savoie Lac Investissements au motif que le terrain d'assiette, bien que situé dans une zone du PLU classée constructible, ne remplissait pas la condition de continuité avec les agglomérations ou villages existants alors posée par le I de l'article L. 146-4 (devenu L. 121-8) du code de l'urbanisme. Saisie en appel par la société pétitionnaire, la cour administrative d'appel de Lyon a endossé ce motif de refus, en précisant qu'il prévalait « quelles que soient les prescriptions alors applicables du règlement d'urbanisme ». Dans la seconde espèce (n° 396938), une association de riverains a obtenu l'annulation du permis de construire octroyé aux époux B... par le maire de Pénestin, sur la côte du Morbihan, pour le même motif de méconnaissance du I de l'article L. 146-1. La cour administrative d'appel de Nantes, qui a confirmé l'annulation prononcée par le tribunal administratif, l'a fait sans tenir compte de ce que le PLU ouvrait la zone à l'urbanisation. Les deux pourvois ont pour moyen central l'erreur de droit à avoir confronté directement la décision individuelle à la loi littoral et non au PLU. Tous deux s'appuient explicitement sur une lecture *a contrario* de la décision *Commune de Porto-Vecchio*, qui interdirait au juge, sauf à estimer le PLU incompatible avec la loi littoral, de transpercer l'écran qu'il forme entre cette dernière et le permis (ou le refus de permis) de construire. Pour être sûrs que vous n'éludiez pas la question, les époux B... y greffent même un point de procédure, estimant que l'intervention, postérieure à la clôture de l'instruction, de la décision *Commune de Porto-Vecchio*, aurait dû conduire la cour à rouvrir les débats pour tenir compte du renouvellement qu'elle induisait à leurs yeux du cadre juridique applicable. Il vous faut donc décider d'une évolution ou non de votre jurisprudence.

Derrière cette question d'apparence théorique se cachent des enjeux très concrets en termes de constructibilité des communes littorales, où la loi ne permet l'extension de l'urbanisation qu'en continuité avec l'existant et prohibe tout mitage des zones d'urbanisation diffuse, à quoi s'ajoutent des restrictions accrues dans les espaces proches du rivage et une interdiction pure et simple d'extension dans la bande dite des 100 mètres. Dans votre jurisprudence traditionnelle, ces interdits conduisent à refuser les permis de construire dès lors que le terrain d'assiette n'est pas, à la date de l'examen de la demande, en continuité avec le village ou l'agglomération. S'il fallait n'examiner la légalité d'un permis qu'à l'aune du PLU compatible, celle-ci serait acquise pour les terrains d'assiette situés dans une zone constructible dont l'un des bords est contigu à l'agglomération ou village, quand bien même la construction se trouverait, à la date de sa réalisation, isolée au sein de cette zone et constitutive d'un mitage au moins temporaire.

\*

Nous commencerons par vous relater pourquoi la question d'un abandon du contrôle de conformité direct s'est posée, avant de vous expliquer en quoi, selon nous, cet abandon méconnaîtrait finalement tant la lettre de la loi que la logique d'ensemble du dispositif de protection du littoral voulu par le législateur.

S'il fallait rattacher le droit de l'urbanisme à un style architectural, on sait qu'il tiendrait plus des édifices baroques que de la simplicité des chapelles romanes, tant s'y côtoient des normes de référence de portée différente, émanant d'autorités distinctes, et dont le nombre le dispute à la variété de leurs règles de superposition ou de juxtaposition. Cet entrelacs – qui a tout de même sa logique, comme l'architecture baroque – se sophistique encore dans les communes situées en zone de montagne ou, pour ce qui nous intéresse, sur le littoral. Car dans ces communes, s'appliquent, indépendamment du règlement national d'urbanisme (RNU) valable pour l'ensemble du territoire, des lois d'aménagement et d'urbanisme spéciales – les lois dites « montagne »<sup>2</sup> et « littoral ». C'est uniquement du statut particulier de ces lois, et des conséquences qu'il emporte dans les communes en l'occurrence littorales (le raisonnement serait transposable aux communes de montagne), que se posent les questions que nous allons aborder.

La situation n'y est vraiment simple qu'en l'absence de plan local d'urbanisme<sup>3</sup>. Dans ce cas, ne s'appliquent, de façon combinée, que la règle de la constructibilité limitée issue du RNU et les dispositions protectrices spécifiques au littoral. En réalité, la règle de la constructibilité limitée (posée à l'article L. 111-1-2, devenu L. 111-3 du code), qui interdit toute construction en dehors des zones urbanisées de toute commune, littorale ou non, dépourvue de PLU, absorbe alors pour l'essentiel les interdits propres au littoral. Ceux-ci ne trouvent à jouer que pour les exceptions légales à la constructibilité limitée, en particulier en cas de dérogations accordées au cas par cas, dont le 4<sup>o</sup> de l'article L. 111-1-2, devenu L. 111-4, précise qu'elles ne peuvent intervenir, dans les communes littorales, que dans le respect des dispositions propres au littoral.

La situation se complique (raisonnablement) en présence de documents d'urbanisme.

---

<sup>2</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement à la protection de la montagne.

<sup>3</sup> ou de carte communale, document qui fait lui aussi échec à la constructibilité limitée (art. L. 111-1 du code de l'urbanisme), mais n'entretient pas les mêmes rapports que le PLU à la loi littoral.

En pareil cas, les documents d'urbanisme trouvent à s'articuler entre eux selon la règle, posée par l'article L. 111-1-1 repris pour l'essentiel aux articles L. 131-1, L. 131-4 et L. 131-7, dite de la compatibilité limitée.

Le terme « limité » traduit le fait que chaque document n'a à se préoccuper du respect que du document qui lui est immédiatement supérieur dans la hiérarchie des normes, elle-même déterminée par l'autorité chargée de les édicter. Il s'agit d'un élément de simplification introduit par la loi n° 95-115 du 4 février 1995<sup>4</sup>, directement inspiré du rapport du Conseil d'Etat intitulé *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* paru en 1992<sup>5</sup>, par rapport à la situation antérieure dans laquelle les communes devaient prendre en compte pour l'élaboration du PLU l'ensemble des nombreux autres documents d'urbanisme. Au sommet de la pyramide se trouvent notamment les dispositions protectrices propres au littoral, dont les exigences se déversent en cascade jusqu'au PLU par le prisme des documents intermédiaires.

Quant à la notion de « compatibilité », elle traduit une exigence plus lâche que le rapport de conformité, impliquant seulement que la norme inférieure ne compromette pas l'application de la norme supérieure (CE, Assemblée, 22 février 1974, *Sieur A... et autres*, n° 91848, p. 145<sup>6</sup>). Ce rapport tient d'abord au fait que nombre de dispositions à décliner dans les documents d'urbanisme fixent des objectifs relativement imprécis. Pour elles, un rapport de conformité n'aurait pas grand sens, et mettrait même à mal, si l'on en croit le Conseil constitutionnel, la libre administration des collectivités territoriales (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 13<sup>7</sup>). La compatibilité vise aussi à prendre acte de la nature programmatique des documents d'urbanisme qui ont vocation, chacun à l'échelle du territoire qui les occupe, à définir des orientations et vocations à moyen terme : cette focale élargie, tant dans le temps que dans l'espace, s'accommode également d'un rapport juridique plus souple que celui qui s'impose aux opérations d'urbanisme ponctuelles. Votre jurisprudence s'est attachée à donner toute sa souplesse au rapport de compatibilité, en ne le soumettant qu'à un contrôle restreint (v., s'agissant de la compatibilité avec la loi littoral des schémas de mise en valeur de la mer : CE, 7 juillet 1997, *Mme M...*, n° 170375, T. p. 1115 ; des DTA : CE, Section, *Min. c. Société « Les Cassucie »* et CE, *Porto-Vecchio* précitées).

A la différence des documents d'urbanisme, les décisions individuelles relatives à l'occupation du sol dans les communes littorales restent, pour leur part, enfermées dans un double rapport de conformité : conformité au PLU, qui réceptionne par voie de compatibilité en cascade les exigences découlant de normes supérieures ; et, en dépit de la réception de ces exigences par le PLU, conformité directe aux dispositions propres au littoral. Votre jurisprudence a de façon constante déduit ce second point de l'article L. 146-1 du code de

<sup>4</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>5</sup> *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, rapport adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 20 janvier 1992, Documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1992, issu d'un groupe de travail présidé par le Président Labetoulle.

<sup>6</sup> V. aussi CE, Section, 11 janvier 1974, *Dame veuve B...*, p. 22.

<sup>7</sup> « Considérant qu'en égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; 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 ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution. »

l'urbanisme, issu de la loi littoral et aujourd'hui repris aux articles L. 121-1 et L. 121-3. Ces dispositions indiquent que les règles propres au littoral « sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions (...) »<sup>8</sup> – suit une longue énumération. Or lorsque des dispositions légales s'appliquent directement à des projets de construction, elles le sont, selon l'article L. 421-6, dans un rapport de conformité. Vous avez jugé les dispositions de l'article L. 146-1 d'application immédiate et annulé dès leur entrée en vigueur les permis de construire délivrés en méconnaissance de la loi littoral, malgré leur conformité à un plan d'occupation des sols (POS) antérieurement approuvé (CE, 24 juillet 1994, *Commune de Frontignan*, n° 85532, p. 409). Vous avez ensuite jugé que le classement par le POS même postérieur du terrain d'assiette en zone constructible est sans incidence sur l'application de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, qui peut fonder l'annulation d'un permis de construire non conforme aux prescriptions légales (CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n° 198578, T. pp. 1064-1069). Nombreuses sont, dans cette veine, les décisions qui apprécient directement la conformité d'une autorisation individuelle d'urbanisme à la loi littoral, alors même qu'existe un POS ou un PLU, ou sans même s'interroger sur l'existence d'un tel document (v. not. CE, 10 mai 1996, *Association « Défense du patrimoine sétois »*, n° 88904 et a., aux Tables sur un autre point ; CE, 10 mai 1996, *Société du port de Toga S.A. et autres*, n°s 140799 et autres, p. 174 ; CE, 29 juin 1998, C..., n° 160256, T. p. 1213 ; CE, 27 septembre 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275922, aux Tables sur un autre point ; CE, 21 mai 2008, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c./ Association pour le libre accès aux plages et la défense du littoral et Rousseau*, n° 297744, aux Tables sur un autre point<sup>9</sup>).

Sur ce rapport de conformité direct, nous voudrions faire deux précisions.

Première précision : quand nous disons que la conformité s'apprécie au regard des dispositions propres au littoral, nous entendons par là non seulement la loi littoral elle-même, mais également ses dispositions réglementaires d'application contenues dans les DTA et documents en tenant lieu<sup>10</sup>. En vertu de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi du 4 février 1995 en effet, les DTA – qui ont été mises en extinction par la loi du 12 juillet 2010 mais demeurent en vigueur à titre transitoire – ont la faculté de préciser pour la zone qu'elles couvrent les modalités d'application de la loi littoral, auquel cas ces précisions sont elles-mêmes directement applicables aux autorisations individuelles d'occupation du sol. Vous en avez progressivement tiré les conséquences dans vos décisions CE, 29 juin 2001, *Société civile immobilière Vetricella*, n° 208015, T. p. 857, CE, 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du port Vauban Vieille-Ville et Antibes-Est*, n° 264336, p. 378, puis CE, Section, *Min. c. Société « Les Cassucie »* et CE, *Commune de Porto-Vecchio* précitées : vous jugez que lorsqu'une DTA fait le choix de préciser les modalités d'application de la loi littoral à la zone qu'elle régit, alors la loi littoral et les précisions de la DTA compatibles avec elles forment dans cette mesure un tout indissociable, si bien que ce n'est qu'au prisme de la DTA que s'apprécie la légalité des autorisations individuelles au regard des prescriptions propres au littoral, dans un rapport de conformité à la DTA. Mais

<sup>8</sup> « (...) 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. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement. »

<sup>9</sup> V. aussi, pour une suspension en référé, CE, 25 juillet 2008, *Association bonifacienne Comprendre et défendre l'environnement*, n° 315862, inédite.

<sup>10</sup> Ce fut le cas du schéma d'aménagement de la Corse, puis du PADDUC – plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

cette solution jurisprudentielle est toute entière déterminée par l'onction donnée par le législateur aux DTA qui, parmi tous les documents d'urbanisme, se sont seules vues conférer le statut de texte d'application de la loi littoral (ce n'est plus le cas, par exemple, des directives d'aménagement du territoire et de développement durable qui leur ont succédé). Et cette distinction tient elle-même aux modalités d'élaboration des DTA qui, contrairement aux autres documents d'urbanisme, ne sont pas décentralisées, mais élaborées par l'Etat, après consultation des collectivités intéressées. Telle généalogie nous semble tordre le cou à l'idée fautive selon laquelle la faculté reconnue aux actes du pouvoir réglementaire national que sont les DTA de faire écran entre la loi littoral et les autorisations d'occupation du sol serait mécaniquement transposable aux actes du pouvoir réglementaire local que sont les PLU des communes littorales – les deux questions relèvent nécessairement de logiques distinctes.

Deuxième précision, le rapport de conformité direct des autorisations d'occupation du sol au bloc de légalité « loi littoral + DTA » ne s'impose que pour autant que les dispositions en cause, d'une part, soient suffisamment précises pour emporter un effet direct, d'autre part, ne dérogent pas expressément à l'article L. 146-1. La première réserve est classique en droit de l'urbanisme (v., pour un zonage inopposable parce qu'imprécis, CE, 29 décembre 2000, *Mme G...*, n° 206685, T. pp. 1109-1262-1277-1278-1290). La seconde réserve prend acte de ce que certains articles de la loi littoral chargent expressément le PLU soit d'opérer seul certains arbitrages (déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser<sup>11</sup> ; choisir les espaces boisés significatifs devant être classés<sup>12</sup> ; élargir la bande protégée des 100 mètres<sup>13</sup>), soit de poser les conditions nécessaires, mais non suffisantes, à l'implantation de certaines constructions (ouverture d'une faculté théorique d'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage<sup>14</sup> ; délimitation de zones susceptibles, sous réserves, d'accueillir des campings hors des zones urbanisées<sup>15</sup>) – vous avez rattaché à cette dernière catégorie la possibilité de créer des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement hors des zones urbanisées de la commune, subordonnée selon vous à la délimitation de zones en ce sens par le PLU (CE, 3 avril 2014, *Commune de Bonifacio*, n° 360902, T. p. 896). Ces réserves, si elles compliquent encore un peu le schéma que nous vous avons décrit, atténuent symétriquement le reproche de marginalisation relative du PLU qu'on peut faire au rapport de conformité direct de l'article L. 146-1, qui ne joue que pour autant qu'une disposition particulière de la loi littoral ne désigne pas le PLU comme interlocuteur privilégié ou unique de l'autorisation d'occupation du sol.

Ces précisions étant faites, la confrontation directe des décisions individuelles aux dispositions propres au littoral a, dans les années 1990, essuyé deux critiques, qui ont conduit les meilleurs auteurs – nous faisons référence à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans son rapport de 1992 précité – à recommander son abandon.

La première critique portait sur l'impression, provoquée par ce dispositif, que la question de la compatibilité des POS avec la loi littoral ne comptait pour ainsi dire pas. De fait, une nette propension statistique à ne saisir le juge que de la question des autorisations individuelles faisait que celui-ci, tout en annulant fréquemment des telles autorisations pour

<sup>11</sup> Article L. 146-2, devenu L. 121-21.

<sup>12</sup> Huitième alinéa de l'article L. 146-6, devenu article 121-27.

<sup>13</sup> Dernier alinéa du III de l'article L. 146-4, devenu article L. 121-19.

<sup>14</sup> II de l'article L. 146-4, devenu article L. 121-13. L'intervention du PLU n'est pas nécessaire lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

<sup>15</sup> Premier alinéa de l'article L. 146-5, devenu article L. 121-9.

méconnaissance de la loi littoral, n'épinglait qu'exceptionnellement l'illégalité des POS, alors même qu'à l'époque, ils étaient le plus souvent incompatibles avec la loi. Il en résultait, pour les pétitionnaires, une impossibilité de faire confiance au POS, tandis que les communes n'étaient pas fermement incitées à se lancer dans une révision salubre, mais fastidieuse de ces documents. Ce cercle vicieux était encore aggravé par l'imprécision, alors, des dispositions de la loi littoral qui, n'étant pas encore précisées par les DTA, faisaient l'objet d'interprétations jurisprudentielles d'espèce, dont la juxtaposition rendue peu lisible par l'absence d'approche systémique conduisait à s'en méfier plutôt qu'à s'y conformer.

La seconde critique portait sur l'intensité des exigences que faisait peser l'Etat sur les communes, dont la compétence décentralisée pour établir les POS et délivrer les autorisations d'urbanisme était maintenue sous contrôle sourcilieux par la corde de rappel du rapport de conformité de ces dernières à la loi littoral, dans le sens d'une stricte limitation de la possibilité de construire. Le fait qu'à l'époque, les DTA n'étaient pas là pour permettre des adaptations locales, renforçait l'intérêt pour les PLU de prendre des libertés, dans le cadre du rapport de compatibilité, avec les dispositions légales, et donc la portée du hiatus entre cette liberté relative et son possible anéantissement au stade du contrôle porté sur les décisions individuelles.

Notons que malgré l'expression de ces critiques, le législateur, qui a eu l'occasion de se pencher à nouveau sur la question à l'occasion des lois du 4 février 1995, du 13 décembre 2000<sup>16</sup>, du 2 juillet 2003<sup>17</sup> et du 12 juillet 2010<sup>18</sup> n'a jamais pris la peine de modifier l'article L. 146-1 pour infléchir votre jurisprudence. Et nous pensons que ce silence s'explique par le fait que votre interprétation de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme est parfaitement conforme à l'intention du législateur, de sorte qu'en changer vous conduirait à méconnaître l'économie du dispositif de protection du littoral au prix de son affaiblissement, pour un gain de sécurité juridique somme toute limité.

Votre interprétation de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme est, en premier lieu, parfaitement conforme à l'intention, qui plus est réitérée, du législateur.

Il est vrai que lorsque la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983<sup>19</sup> a créé la catégorie des lois d'aménagement et d'urbanisme, qui était censée fournir une base légale à divers textes réglementaires dont la directive d'aménagement national du 25 août 1979 relative à la protection et à l'aménagement du littoral, elle a prévu leur opposabilité directe aux seuls documents d'urbanisme, et non aux autorisations d'occupation du sol. Le choix fait, ensuite, par les auteurs de la loi littoral, recopiant en cela la loi montagne, de qualifier celle-ci de loi d'aménagement et d'urbanisme peut donc laisser penser, à première vue, qu'ils entendaient, s'en tenir au rapport de compatibilité loi/PLU<sup>20</sup>.

Mais il apparaît au contraire que c'est pour contrer ce schéma général que l'article L. 146-1 a été rédigé ou en tous cas maintenu. Cette explication, qui n'apparaît certes que très discrètement dans les travaux préparatoires de la loi littoral, ressurgit en revanche de façon tout à fait explicite dans les travaux préparatoires de la loi du 4 février 1995. A cette occasion, le rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale explique que si les lois d'aménagement et

<sup>16</sup> Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>17</sup> Loi n° 2003-590 urbanisme et habitat.

<sup>18</sup> Loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>19</sup> Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>20</sup> A l'époque, la cascade du contrôle de compatibilité limitée n'existait pas encore.

d'urbanisme ont en principe vocation à ne s'appliquer aux décisions individuelles que par le prisme des documents d'urbanisme, les lois montagne et littoral ont expressément dérogé à cette règle en « prévo[yant] elles-mêmes l'application de leurs dispositions à certaines personnes et opérations qu'elles énumèrent ». Relevant ensuite que cette confrontation directe a des inconvénients, liés au degré de généralité de la loi littoral, il explique que le remède trouvé par le projet de loi est la création des DTA, proposée par le rapport du Conseil d'Etat comme instrument concerté de déclinaison de la loi aux particularités locales. Et il poursuit en expliquant que le projet de loi modifie l'article L. 146-1 et introduit à l'article L. 111-1 une disposition miroir pour prévoir que le rapport de conformité direct, qu'il maintient, entre autorisation d'occupation du sol et loi littoral, vaudra désormais aussi pour les dispositions des DTA qui en précisent les modalités d'application – c'est le sens de la phrase : « Les directives territoriales d'aménagement précisant les modalités d'application du présent chapitre ou, en leur absence, lesdites dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions » etc. Ce faisant, le législateur tourne le dos à l'autre proposition du Conseil d'Etat, à savoir l'abandon du rapport de conformité direct, dont le rapport précisait bien qu'il nécessiterait l'intervention d'une modification en ce sens du code de l'urbanisme. Cette modification n'étant jamais intervenue, il nous semble qu'une inflexion de votre jurisprudence conduirait à la placer en délicatesse avec l'esprit et la lettre de la loi.

Conforme à l'intention du législateur, votre jurisprudence est, en deuxième lieu, exempte d'incohérence, les contrôles de compatibilité du PLU et de conformité des autorisations individuelles répondant à des logiques complémentaires et non redondantes ou encore moins contradictoires.

En tant qu'elles s'appliquent aux documents d'urbanisme dont les PLU, d'une part, la loi littoral et les dispositions des DTA qui s'y incorporent ont vocation à orienter la planification urbaine à moyen terme et à moyenne échelle. Cette ambition justifie que la loi comporte à destination des communes des dispositions permissives dont les auteurs de PLU sont libres de se saisir ou non – création de zones destinées à l'accueil de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement par exemple –, sous réserve, lorsqu'ils s'en saisissent, de la compatibilité des options prises pour l'avenir avec les objectifs de protection du littoral posés par la loi. Mais cette même ambition justifie également que les dispositions plus prescriptives de la loi littoral ne s'imposent aux PLU que dans un rapport de compatibilité. L'exemple de la disposition du I de l'article L. 146-4 qui impose l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations ou villages existants, en cause dans les deux affaires et dont l'objet est l'interdiction du mitage, est à cet égard éclairant : il ne fait guère de doute qu'un PLU ouvrant à l'urbanisation une zone non encore urbanisée contigüe à une agglomération ou un village est, pourvu qu'elle ne souffre pas de démesure flagrante, compatible avec cette prescription de la loi ; exiger une conformité plus stricte n'a pas vraiment grand sens, car il existe nécessairement, à ce stade programmatique, une dose de pari quant à l'adéquation du périmètre de la zone aux perspectives de développement à moyen terme, de sorte qu'on ne peut garantir avec certitude que les franges de la zone les plus éloignées des constructions existantes se trouveront rapidement rattachées à l'urbanisation.

C'est en considération de cette difficulté qu'intervient, d'autre part, l'exigence de conformité au cas par cas des autorisations individuelles à la loi littoral. En tant qu'il s'applique aux autorisations d'occupation du sol, le dispositif littoral a vocation à vérifier qu'un projet de construction donné, et précisément localisé sur une parcelle, ne méconnaît pas, à la date à laquelle il se concrétise, les dispositions de cette loi. S'appliquant non plus à



une virtualité programmatique, mais à une réalité concrète, le contrôle de conformité peut cette fois s'exercer pleinement. Et il peut se trouver, les deux cas d'espèce en sont l'illustration éclatante, qu'un projet de construction situé dans une zone dont il est raisonnablement envisageable qu'elle s'urbanise en continuité avec l'agglomération ou le village pendant la durée de vie du PLU se trouve, au moment de sa concrétisation, isolé des constructions existantes et donc, bien que conforme au PLU lui-même légal, en contravention avec les dispositions de l'article L. 146-4.

De ce fait, une inflexion de votre jurisprudence conduisant à ne plus contrôler les permis ou refus de permis de construire qu'à l'aune du PLU se ferait, en troisième lieu, au prix d'une moindre protection juridictionnelle du littoral.

Cela découle d'une part de ce que nous avons dit de l'imparfaite coïncidence des exigences applicables au PLU et de celles que le législateur a entendu imposer aux permis de construire. S'il se peut qu'un permis soit conforme à un PLU compatible avec la loi sans être conforme à la loi lui-même, alors se borner à contrôler la conformité du permis au PLU, sous réserve de la seule compatibilité de ce dernier à la loi, entraîne une déperdition des exigences qui pèsent en l'état sur les permis de construire. Nous n'ignorons pas que c'est en partie la raison pour laquelle les pétitionnaires vous demandent une évolution et ne méconnaissent pas les difficultés de développement des communes littorales qu'elle permettrait de lever. Mais nous croyons qu'un tel effet sur la protection du littoral ne peut être décidé en conscience que par le législateur.

Le risque de protection juridictionnelle dégradée vaudra aussi, d'autre part, dans les cas où la non-conformité du permis à la loi se double d'une incompatibilité du PLU avec cette dernière. Si l'on pousse à l'extrême la logique selon laquelle la conformité d'un permis de construire ne peut s'apprécier qu'à travers le PLU, elle entraînerait l'inopérance d'un moyen tiré de méconnaissance par ce permis de la loi littoral dès lors que la commune littorale serait couverte par un PLU. Et en admettant même que le juge fasse l'effort de confronter d'office le PLU autorisant le projet à la loi, cette façon de faire se heurterait, en cas d'incompatibilité, à des difficultés liées au maniement de votre jurisprudence CE, Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, n°s 297227 et a., p. 41. Cette décision a entendu tirer les conséquences de l'effet spécifique attaché par la loi à la déclaration d'illégalité d'un PLU, à savoir qu'elle remet en vigueur le PLU qui lui préexistait. Vous en avez déduit la possibilité de faire valoir devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal<sup>21</sup>, mais l'avez subordonnée à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur. Dès lors, dans l'hypothèse où un permis serait délivré dans une zone constructible d'un PLU incompatible avec la loi littorale, l'annulation ne pourrait plus en être prononcée qu'à condition que le requérant fasse valoir l'illégalité des PLU successifs, détours que la confrontation directe à la loi permet en l'état de contourner.

Et nous pensons, en dernier lieu, que cette double déperdition de protection du littoral n'aurait pour contrepartie qu'un gain limité en termes de sécurité juridique.

Il faudrait d'abord s'accommoder, en termes de sécurité juridique, de l'effet déstabilisateur transitoire qui s'attache à la remise en cause, sans raison exogène

---

<sup>21</sup> Sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L. 600-1 du même code.

déterminante, de trente ans de jurisprudence constante sur l'implantation des constructions dans les communes littorales. A cet égard, on doit à une jurisprudence désormais abondante d'avoir dissipé l'insécurité qu'emportait dans les premières années de la loi la confrontation directe des autorisations individuelles aux notions imprécises d'extension de l'urbanisation, de continuité avec les agglomérations et villages ou d'espaces proches du rivage, notions désormais balisées dont il faudrait réadapter les contours à un contrôle desserré.

Au-delà de l'effet transitoire, nous concevons qu'il est plus confortable pour le propriétaire d'une parcelle de tenir pour acquis le caractère constructible de cette dernière dès lors qu'elle se situe en zone légalement constructible du PLU. Force est toutefois de constater que, loi littorale ou pas, la vocation de la parcelle épuise rarement la question. Vous avez par exemple jugé que la situation d'un projet en zone légalement constructible du PLU n'affecte pas la légalité d'un refus de permis valablement fondé sur l'absence en l'état d'équipement de la parcelle exigé par les dispositions directement applicables du code de l'urbanisme (CE, 5 novembre 1984, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association "S.O.S. Boulevard de Strasbourg"*, n° 49964, p. 351). De la même façon, les parcelles enclavées d'une zone constructible d'un PLU légalement applicable ne pourront donner lieu à permis tant que le désenclavement n'aura pas été obtenu<sup>22</sup>. Ces situations ne sont guère différentes de celle de la parcelle classée en zone constructible d'une commune littorale qui ne peut donner lieu à permis tant que l'urbanisation rattachée au village ne l'aura pas rejointe. Bref, le PLU n'intègre pas à lui seul l'ensemble de la réglementation directement opposable aux autorisations d'urbanisme et infléchir votre jurisprudence pour permette qu'il épuise la question de la réglementation propre au littoral ne dispensera en tout état de cause pas les constructeurs de procéder à des vérifications autres que la localisation de la parcelle en zone constructible. Ce problème, connu, est à l'origine de la création des certificats d'urbanisme, dont l'objet est de récapituler en un document unique l'ensemble des règles applicables à une parcelle, voire à un projet donné. Le certificat d'urbanisme a, notamment, vocation à indiquer les contraintes qui découlent directement de l'exigence de conformité à la loi littoral nonobstant la constructibilité de la zone programmée par le PLU. Vous avez ainsi jugé qu'un certificat d'urbanisme uniquement fondé sur la constructibilité découlant du POS était illégal, et engageait de ce fait la responsabilité de l'administration, dans la mesure où il ne faisait aucune réserve de la réduction de constructibilité découlant de la loi littoral (CE, 7 mai 2007, *Société immobilière de la banque de Bilbao et de Viscaya d'Ilbarritz*, n° 282311, inédite).

Pour nous résumer, la théorie du PLU écran s'il est compatible ne boucle véritablement qu'à la condition d'assumer une déperdition par rapport aux exigences aujourd'hui requises dans le cadre du contrôle de conformité direct des permis de construire à la loi littoral ou à la DTA. Un tel desserrement, à supposer qu'il puisse s'accommoder de la lettre de la loi, nous semble à ce point contraire à son esprit qu'il faudrait d'impérieux motifs d'intérêt général pour le consentir. Nous peinons à trouver ces motifs impérieux dans le renforcement, même s'il est souhaitable, de la sécurité juridique offerte aux constructeurs, qui se ferait au détriment de la simplicité de contestation des permis et serait d'ailleurs amoindri par la renonciation, en contrepartie, à trente ans de jurisprudence stable sur les implications de la conformité. Nous ne les trouvons pas non plus dans l'idée d'assouplir les possibilités de développement des communes littorales, qu'on peut estimer souhaitable, mais qui relève d'un choix politique et non juridique.

---

<sup>22</sup> Le code de l'urbanisme impose aussi de tenir compte, même en zone constructible, des servitudes d'utilité publique, quand bien même elles existent depuis moins d'un an, délai au cours duquel elles peuvent ne pas être annexées au PLU (art. L. 152-7 du code de l'urbanisme).

Nous vous proposons donc d'en rester à votre jurisprudence constante et d'en expliciter le fondement, en jugeant qu'en raison de la différence de focale entre rapport de compatibilité d'un PLU programmatique et rapport de conformité immédiat d'un projet de construction, la circonstance qu'un projet serait conforme au PLU compatible avec la loi littoral ne suffit pas à assurer sa propre conformité à ces dispositions. Il en découle que, chargé d'apprécier la légalité d'un permis ou d'un refus de permis de construire dont il est soutenu qu'il méconnaîtrait un interdit posé par la loi littoral, le juge doit confronter cette décision à la loi, le cas échéant par le prisme de la DTA qui l'adapte, et non au seul PLU.

Dans les deux espèces qui vous sont soumises, les deux cours, après avoir relevé que les PLU ne s'étaient en tout état de cause pas saisis de la faculté ouverte par la loi de prévoir l'implantation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, ont confronté directement les décisions attaquées à l'interdiction d'extension de l'urbanisation sans continuité avec les agglomérations ou villages existants. Elles ont souverainement estimé, sans dénaturer, pour l'une, que le terrain d'assiette du projet des époux B..., n'étant pas en continuité avec l'agglomération de la Mine d'Or, était situé dans une zone d'urbanisation diffuse, pour l'autre, que le projet de la société Savoie Lac Investissements constituait une extension de l'urbanisation éloignée des agglomérations ou villages, malgré sa proximité avec le hameau des « Granges » insuffisamment dense pour prétendre à cette qualification. Les cours en ont déduit, pour l'une, l'illégalité du permis de construire accordé par le maire de Pénestin aux époux B... en méconnaissance de la règle posée au I d l'article L. 146-1 et, pour l'autre, le bien-fondé du refus de permis opposé à la société Savoie Lac Investissements par le maire de Talloires pour le même motif. Ce faisant, elles n'ont, commis ni insuffisance de motivation à ne pas mentionner le PLU, ni erreur de droit.

Enfin, s'agissant du pourvoi des époux B..., ce que nous vous avons dit de la jurisprudence exclut que vous accueilliez le moyen de procédure tiré de la nécessaire réouverture de l'instruction pour tenir compte de la note en délibéré mentionnant la décision *Commune de Porto-Vecchio* : s'il est vrai qu'elle constituait une circonstance de droit dont ils n'étaient pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction antérieure à sa lecture, elle n'était pas, en revanche, susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, puisqu'elle n'emportait pas de revirement de jurisprudence.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois, à la mise à la charge de la Société Savoie Lac Investissement de 2 500 euros à verser à la commune de Talloires (sous le n° 392186) et à la mise à la charge de M. et Mme B... de 2 500 euros à verser à l'association Les amis du Pays entre Mès et Vilaine (sous le n° 396938).