

N° 445118, Commune de Landeda

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 28 juin 2021

Décision du 9 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Olivier FUCHS, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra d'apporter de premières précisions, post-loi ELAN, sur le rôle du schéma de cohérence territoriale (SCoT), qui doit désormais préciser notamment les modalités d'application des règles propres au littoral, dans le cadre d'un contentieux d'autorisation d'urbanisme.

Le litige se présente de manière simple. Le 20 décembre 2019, un permis a été délivré à M. B... pour la construction d'une maison individuelle d'environ 140 m² plus un garage, sur un terrain situé au lieu-dit Ker ar Moal, à proximité immédiate du rivage, dans la commune littorale de Landeda en Bretagne. Le préfet du Finistère a introduit un déféré préfectoral tendant à l'annulation de ce permis et a en a également demandé la suspension sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative. Il a obtenu satisfaction devant le tribunal administratif de Rennes concernant la demande de suspension. La commune de Landeda se pourvoit régulièrement en cassation contre l'ordonnance par laquelle le juge des référés de la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté son appel contre ce jugement.

Le juge des référés de la cour, comme celui du tribunal auparavant, a retenu qu'il était de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, qui est relatif à l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants. Pour ce faire, il s'est fondé sur le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest lequel, dans sa version approuvée le 22 octobre 2019, n'a pas repéré le lieu-dit Ker ar Moal, dans lequel se trouve le terrain d'assiette du projet, comme une agglomération, un village ou un autre secteur déjà urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

La commune vous saisit d'un moyen unique, tiré de la méconnaissance des articles L. 121-3 et L. 121-8 du code de l'urbanisme dans leur version issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. La nouvelle rédaction de L. 121-8 du code de l'urbanisme apporte deux changements au principe selon lequel dans les communes littorales, l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité de l'existant : elle supprime d'abord la possibilité que cette urbanisation puisse avoir lieu en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement et, par ailleurs, elle permet la densification de certains secteurs déjà urbanisés hors de la bande des 100 mètres et des espaces proches du rivage pour améliorer l'offre de logement ou l'implantation de services publics. En dehors de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ces évolutions, la règle demeure que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants »¹.

La loi ELAN innove surtout en ce que, si le SCOT doit toujours être compatible avec les dispositions de la loi littorale (voyez l'actuel article L. 131-1 du code de l'urbanisme), elle consacre le rôle déterminant de ce document dans la déclinaison de cette loi, en prévoyant en particulier à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme que le SCoT précise les critères d'identification des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés éligibles à la densification et qu'il localise ces différentes formes urbaines. La volonté a été clairement exprimée, lors des travaux préparatoires, de faire du SCoT un instrument de déclinaison territoriale des règles propres au littoral et, en particulier, de permettre une meilleure application du principe d'urbanisation en continuité notamment par la définition et l'identification des villages et agglomérations. La rapporteure du projet de loi au Sénat en première lecture expliquait qu'il « s'agit de permettre au SCoT de jouer un rôle de déclinaison des dispositions générales de la loi littoral en fonction des réalités locales, en particulier selon les spécificités des structures urbaines existantes. Ce document intégrateur, qui s'imposera aux PLU dans un rapport de compatibilité, participera ainsi de la territorialisation de la loi littoral, tout en garantissant une cohérence régionale à son application »².

Le juge des référés s'est précisément appuyé sur l'évolution du rôle de ce document d'urbanisme pour retenir que puisque le SCoT du Pays de Brest, dans sa version modifiée précisément afin de prendre en compte les évolutions de la loi ELAN, n'a pas identifié le lieu-dit Ker ar Moal comme une agglomération, un village ou un autre secteur déjà urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le moyen tiré de l'absence de respect de ces dispositions était de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêt.

La commune soutient toutefois que les nouvelles dispositions applicables ne signifient pas pour autant que le contenu du SCoT serait directement opposable aux autorisations de construire et que le principe de l'applicabilité directe de loi littoral aux autorisations d'urbanisme serait remis en cause. Elle en déduit que le juge des référés a commis une erreur de droit, puisque, en exigeant la conformité du permis au SCOT, il a jugé que ce document fait écran entre l'autorisation individuelle et les dispositions propres au littoral, alors qu'il est de jurisprudence constante que la légalité d'une autorisation individuelle d'occupation ou d'utilisation du sol s'apprécie directement au regard de ces dispositions.

Nous sommes d'accord avec le pourvoi sur un point, qui est que votre jurisprudence est très explicite sur le fait que les autorisations d'urbanisme délivrées dans les communes littorales sont soumises à un « double rapport de conformité »³ : conformité au plan local d'urbanisme, d'une part, et conformité directe aux dispositions propres au littoral, d'autre part. Vous avez déduit ce second point des dispositions de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, désormais reprises à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, lesquelles précisent que les

¹ P. Soler-Couteaux, « Après la loi Elan, la loi littoral plus intelligente et plus intelligible », *RDI*, 2019, p. 149.

² Voir le rapport de D. Estrosi-Sassone fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi ELAN.

³ A. Bretonneau dans ses conclusions sur CE, Section, 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186, au Recueil.

règles propres au littoral sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution notamment de tous travaux et constructions. Il en résulte que quel que soit le classement du terrain d'assiette d'un projet retenu par un POS ou un PLU, les règles propres au littoral peuvent fonder l'annulation d'un permis de construire non conforme aux prescriptions légales⁴.

Dans votre décision de Section du 31 mars 2017 *Savoie Lac Investissement*, vous avez ainsi jugé que, dans le cadre du contrôle des autorisations individuelles, le bloc de légalité littoral et le PLU coexistent et se complètent⁵ (voir encore, plus récemment, CE, 28 septembre 2020, *Commune du Lavandou*, n°423087, aux Tables). Il est vrai que toute autre solution conduirait à réduire l'efficacité des dispositions normatives propres au littoral dont le législateur a lui-même énoncé qu'il appelle « une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur »⁶.

En s'en tenant au bloc de légalité littoral, la question est alors de savoir s'il ne faut prendre en compte que les dispositions législatives et réglementaires applicables ou s'il y a lieu, et si oui selon quelles modalités, de prendre également en compte le SCoT en ce qu'il donne une déclinaison locale de la loi littorale.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'il fut un temps où un document spécifique, les directives territoriales d'aménagement, avait vocation à devenir l'outil privilégié de déclinaison territoriale de la loi littoral. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme disposait alors que ces directives « précisent les modalités d'application des dispositions particulières (...) au littoral adaptées aux particularités géographiques locales » tandis que l'article L. 146-1 indiquait qu'en l'absence de telles directives, les dispositions propres au littoral étaient directement applicables. Vous en aviez déduit, dans votre décision de Section du 10 juillet 2010 *Les Casuccie* (n°313768, au Recueil), que lorsque le territoire était couvert par une DTA, la conformité d'une autorisation d'urbanisme aux règles propres au littoral devait s'apprécier « au regard des éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que celles-ci soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces règles ».

Il ressort des travaux parlementaires, et en particulier du rapport de la rapporteure du projet de loi au Sénat – les dispositions relatives à la loi littoral ayant été introduite par amendements en première lecture au Sénat, que le législateur a voulu remplir le vide laissé par ceux les DTA afin de répondre notamment à la critique tenant à l'imprécision des règles matérielles propres au littoral et, en particulier, celle relative à l'urbanisation en continuité. Il est vrai que le « mode de rédaction elliptique de la loi » a parfois conduit à un « fort coefficient d'incertitude » dans son application⁷. Alors que la question de la survie même des SCoT pouvait se poser, c'est finalement leur revitalisation qui s'est imposée. Et tandis qu'ils ne

⁴ Voir notamment pour les POS approuvés antérieurement aux dispositions de la loi littorale, lesquelles s'appliquent immédiatement CE, 24 juillet 1994, *Commune de Frontignan*, n° 85532, au Recueil et, pour un POS approuvé postérieurement CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n° 198578, aux Tables. Aurélie Bretonneau, dans ses éclairantes conclusions sur votre décision de Section du 31 mars 2017 *Société Savoie Lac Investissements* (n°392186, au Recueil), cite plusieurs autres décisions dans la même veine.

⁵ Voir G. Odinet, S. Roussel, « Loi littoral : gare aux *a contrario* », *AJDA*, 2017, p. 985.

⁶ Article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁷ Selon l'expression de S. Ferrari, « La loi Littoral entre deux eaux », *RFDA*, 2017, p. 1161.

jouaient jusqu'alors qu'un rôle limité dans la concrétisation des règles particulières au littoral, ils disposent désormais « d'une habilitation expresse pour adapter les dispositions générales de la loi aux spécificités géographiques locales, dans le respect de ses principes et règles »⁸. Est ainsi reprise à l'article L. 121-3 l'ancienne formule qui valait pour les DTA selon laquelle le SCoT « précise les modalités d'application » du chapitre du code de l'urbanisme relatif au littoral, le texte étant en outre encore plus explicite en ce qui concerne l'urbanisation en continuité, puisque le SCoT a vocation à déterminer les critères d'identification des villages et agglomérations et en définir la localisation.

Une différence importe demeure toutefois avec ce qui prévalait pour les DTA qui est qu'aucune disposition législative n'indique plus désormais que la confrontation de l'autorisation d'urbanisme avec les dispositions législatives ne vaut qu'à défaut de DTA. Il est clair, et le rejet d'un amendement en ce sens le prouve, que le législateur n'a pas entendu remettre en cause la possibilité de confrontation directe entre l'autorisation d'urbanisme et les dispositions littorales. Le SCoT, pour le dire autrement, ne peut pas faire écran. Mais le législateur a toutefois souhaité remédier aux difficultés nées de l'imprécision des notions de la loi littoral non pas en les définissant lui-même, mais en laissant aux SCoT le soin de le faire. Il y a là comme un retour aux sources puisque, comme l'écrivait à l'époque le rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale, c'est précisément dans le souci de « respecter les compétences respectives établies par les lois de décentralisation que la loi *Littoral* n'a pas voulu édicter des normes précises »⁹. Le SCoT n'est donc pas un écran faisant disparaître la loi, il est un filtre, au sens photographique du terme, qui est appliqué sur la loi et qui la colore. Il constitue la clé d'interprétation de cette loi.

Les précisions apportées par le SCoT à la loi littoral sont bien entendu importantes en tant qu'elles se répercuteront, par le truchement du rapport de compatibilité entre documents d'urbanisme, au PLU et, par suite, aux autorisations d'urbanisme. Mais nous croyons que les précisions apportées par le SCoT doivent aussi être prises en compte lors de la confrontation directe entre la loi littoral, telle que colorée par le SCoT, et l'autorisation d'urbanisme, pour éclairer les notions indécises, qui sont en fait autant de standards juridiques, de la loi. Dès lors, pour reprendre les termes de votre décision *Les Casuccie*, à nouveau utilisés dans votre décision *Société Savoie Lac Investissements*, c'est « au regard » des dispositions du schéma de cohérence territoriale applicable, déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors que celles-ci sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral, que s'appréciera la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec le SCoT.

Vous êtes arrivés, nous semble-t-il, à un résultat proche dans votre décision du 11 mars 2020, *Confédération Environnement Méditerranée* (n°419861, aux Tables), dans le cadre du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, aujourd'hui repris en substance à l'article L. 121-13

⁸ M. Revert, « Le SCoT, entre la règle d'extension limitée de l'urbanisation littorale et les autorisations d'urbanisme : prisme ou écran ? », *RDI*, 2020, p. 338.

⁹ Voir l'article de S. Ferrari précité.

de ce code en jugeant que le caractère limité de l'urbanisation qui résulte d'une opération s'apprécie en tenant compte des dispositions pertinentes du schéma concerné.

C'est bien en ce sens, nous semble-t-il, qu'a jugé le juge des référés. Nous croyons qu'il faut se garder de diaboliser l'ordonnance en y voyant une volonté d'écarter l'application directe des dispositions de la loi littorale. Au vu du dossier et des arguments dont il était saisi, le juge des référés a bien fait application d'une logique tendant à tenir compte des précisions apportées par le SCoT pour définir si, au sens de la loi littoral, le projet se situait en continuité avec une agglomération ou un village existant.

C'est ici un cas simple qui vous est soumis et vous n'aurez pas aujourd'hui à trancher toutes les configurations qui pourraient se présenter compte tenu de cette nouvelle donne législative. D'abord, le SCoT en cause a été modifié précisément pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la loi ELAN et le litige ne présente donc pas de question de droit transitoire. Ensuite, il n'est pas contesté que, comme l'a retenu le juge des référés, le SCoT n'identifie pas le lieu-dit comme un village ou une agglomération au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Enfin, il n'est pas plus soutenu que, sans le filtre du SCoT, l'autorisation serait conforme aux dispositions du 1^{er} ou du 2^e alinéa de l'article L. 121-8. Sachant qu'il ne s'agit en outre que d'un pourvoi en cassation de référé, dans lequel votre contrôle demeure distant, la décision que vous allez rendre permettra simplement de poser une première pierre, qui en appellera sans doute bien d'autres, permettant de préciser la portée du nouveau SCoT post loi-ELAN.

Nous sommes donc d'avis que vous pourrez écarter le moyen tiré de l'erreur de droit et par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi, y compris ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.