

>> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME LITTORAUX

Loïc Prieur, maître de conférences à l'université de Paris IV
avocat spécialiste en droit public et en droit de l'urbanisme au barreau de Brest

Fiche 2

LES NORMES QUI S'IMPOSENT AUX PLU LITTORAUX

Depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le dispositif de planification spatiale s'est singulièrement alourdi. La structure communale et intercommunale n'a pas évolué : les PLU remplacent progressivement les POS et demeurent, à ce jour encore, le niveau de planification communal. Ils sont encadrés par des schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui sont toutefois plus nombreux que ne l'étaient les schémas directeurs en raison du mécanisme incitatif de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme.

C'est surtout aux échelons supérieurs que les normes se sont multipliées. La loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral est venue ajouter des dispositions particulières au littoral qui s'imposent à tous les documents d'urbanisme. La loi du 3 janvier 1983 a créé des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) en remplacement des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM). Puis, le 4 février 1995, la loi relative à l'aménagement du territoire a donné corps à une proposition formulée trois ans plus tôt par la section du rapport et des études du Conseil d'État en créant des directives territoriales d'aménagement (DTA).

Cette situation n'est pas propre aux communes littorales, de nombreuses communes sont concernées par cet empilement de normes. Les communes de la région Île-de-France sont elles aussi couvertes par des schémas de cohérence territoriale, par un schéma directeur de la région Île-de-France et par les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes.

Ce qui est en revanche spécifique aux communes littorales, c'est le rôle que peuvent avoir les différents niveaux de planification spatiale dans l'application de la loi Littoral. En effet, l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, disposait que les directives territoriales d'aménagement « *peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, adaptées aux particularités géographiques locales* ». Cette disposition n'autorisait pas les DTA à déroger à la loi Littoral¹ mais elles permettaient néanmoins d'en faire une traduction dont la pertinence était appréciée à l'échelle du territoire couvert². La traduction ainsi apportée avait la particularité d'être directement opposables aux décisions liées à

¹ Cons. const. 26 janv. 1995, déc. n° 94-358 DC. – CE 29 juin 2001, SCI Vetricella, *BJDU* 5/2001, p. 337.

² CE 27 juill. 2005, Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, *BJDU* 4/2005, concl. Y. Aguila, obs. J.-C. Bonichot.

l'usage du sol³ et plus généralement à toute opération quand bien même elle ne serait pas soumise à un régime de contrôle préalable. Cette fonction avait été conférée aux schémas de mise en valeur de la mer, au schéma d'aménagement régional de la Corse et aux schémas d'aménagement régionaux de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane.

La loi du 12 juillet 2010 remet en cause cette construction puisqu'elle remplace les directives territoriales d'aménagement par des directives territoriales d'aménagement et de développement durable qui ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme et qui n'ont plus la faculté d'apporter une traduction de la loi Littoral directement opposable aux décisions liées à l'usage du sol. Les dispositions transitoires de la loi laissent toutefois subsister les DTA existantes ainsi que certains des documents d'urbanisme en ayant les effets (1).

Pour faciliter l'articulation des différents niveaux de planification, l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme instaure un principe de compatibilité hiérarchiquement limité que la loi portant engagement national pour l'environnement n'a pas remis en cause. Ce principe signifie que chaque document d'urbanisme n'est tenu qu'au respect de la norme immédiatement supérieure. Cette simplification bienvenue ne règle toutefois pas tout. Il est acquis que le PLU ne doit être compatible avec la loi Littoral qu'en l'absence de SCOT. Est-ce à dire qu'un SCOT illégal ou un SCOT qui ne dit mot de la loi Littoral fait écran aux dispositions de cette dernière ? Autant de questions pratiques auxquelles la jurisprudence permet aujourd'hui de répondre (2). **Enfin, les PLU littoraux devront désormais intégrer les nouveaux documents issus de la politique de gestion intégrée de la mer et du littoral (3).**

1. Existe-t-il toujours des documents d'urbanisme pouvant préciser la loi Littoral en l'adaptant aux particularités géographiques locales ?

a. Des directives territoriales d'aménagement aux directives territoriales d'aménagement et de développement durable

La loi du 12 juillet 2010 a remplacé les DTA par des directives territoriales d'aménagement et de développement durable qui ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme. Les directives territoriales existantes sont cependant maintenues et leurs effets conservés. L'article 13 de la loi du 12 juillet 2010 dispose en effet que les DTA approuvées avant la publication de la loi conservent les effets qui leur étaient conférés par l'ancien article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Les précisions qu'elles apportent à la loi sont donc toujours directement opposables aux décisions liées à l'usage du sol. Cette opposabilité est rappelée par le cinquième alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Ce régime juridique concerne les directives territoriales d'aménagement de l'estuaire de la Seine, de l'estuaire de la Loire, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes. La future directive territoriale d'aménagement et de développement durable des Alpes du Nord sera régie par les nouvelles dispositions. Ce régime n'est pas définitif puisque l'article 13 de la loi portant engagement national pour l'environnement dispose que les DTA pourront être transformées en DTADD lors de leur prochaine modification.

³ CE 16 juill. 2010, MEEDAD c/ SARL Les Casuccie, req. n° 313768, *BJDU* 4/2010, p. 268, concl. G. Dumortier.

b. Existe-t-il toujours des documents d'urbanisme ayant les mêmes effets que les anciennes directives territoriales d'aménagement ?**■ Les schémas de mise en valeur de la mer**

L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 a créé des schémas de mise en valeur de la mer. À ce jour, seulement quatre schémas ont été approuvés :

- celui de l'étang du Thau (décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, JO 21 avr. 1995) ;
- celui du bassin d'Arcachon (décret n° 2004-1409 du 23 décembre 2004, portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO 28 déc. 2004) ;
- celui du golfe du Morbihan approuvé par le préfet le 10 février 2006 selon les nouvelles modalités prévues par la loi du 25 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui a modifié les articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme ;
- celui du Trégor Goélo approuvé le 3 décembre 2007 par le préfet des Côtes-d'Armor.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 disposait que les schémas de mise en valeur de la mer produisaient les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement prévues par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Ces schémas étaient ainsi opposables aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme. Mais ils avaient surtout la faculté de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral adaptées aux particularités géographiques locales dans les conditions définies par le Conseil d'État.

Cette assimilation n'existe plus aujourd'hui. La loi du 25 février 2005 a modifié l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 et a supprimé toute référence aux directives territoriales d'aménagement. Seule l'opposabilité des schémas de mise en valeur de la mer aux plans locaux d'urbanisme est maintenue par l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme. En droit, les schémas de mise en valeur de la mer ne se voient donc plus conférer la faculté d'adapter la loi aux particularités géographiques locales. Cela n'ôte toutefois en rien l'intérêt de mener la réflexion sur l'application de la loi Littoral à un niveau supra ou intercommunal. C'est d'ailleurs la position de l'État lorsqu'il rappelle que l'échelle des SCOT permet une lecture de la loi qui ne peut être faite à l'échelle du PLU⁴.

Le nouvel article 57 de la loi du 7 janvier 1983 ne s'applique toutefois pas aux schémas de mise en valeur approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005⁵. Les anciens schémas directeurs (étang de Thau et bassin d'Arcachon) ont donc toujours les effets d'une directive territoriale d'aménagement. Les nouveaux schémas de mise en valeur de la mer (Golfe du Morbihan) n'ont plus cet effet. Il en ira de même pour les schémas à venir, notamment ceux qui constituent un volet des SCOT.

⁴ Circulaire UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral.

⁵ L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 en vigueur dispose : « Les dispositions du présent article s'appliquent aux schémas de mise en valeur de la mer qui, à la date de publication de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition du public ».

■ **Le schéma d'aménagement régional de la Corse et les schémas d'aménagement régionaux de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe, de Mayotte et de la Guyane**

L'assimilation aux directives territoriales d'aménagement a été maintenue jusqu'à la loi du 12 juillet 2010 pour le schéma d'aménagement régional de la Corse issu de la loi du 30 juillet 1982 et pour son successeur, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse prévu par la loi du 22 janvier 2002. La référence aux DTA a logiquement disparu depuis la loi portant engagement national pour l'environnement, mais le nouvel article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales permet toujours au futur PADDUC de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral.

L'assimilation aux directives territoriales d'aménagement a également subsisté pour les schémas régionaux de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane jusqu'à la loi du 12 juillet 2010, mais elle a disparu des articles L. 4433-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Plus encore, l'article L. 4433-8 prévoit à présent que les schémas régionaux sont subordonnés aux DTA lorsqu'elles existent et en leur absence, ils doivent respecter les lois d'aménagement et d'urbanisme de l'article L. 111-1-1⁶.

C. Les conséquences de l'existence d'une DTA ou d'un document d'urbanisme en ayant les effets sur l'application des dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme

■ **Une DTA ou un acte en ayant les effets ne peut pas être contraire aux dispositions particulières au littoral**

Lorsqu'il a été saisi de la conformité à la Constitution de l'article 4 de la loi du 4 février 1995 créant les directives territoriales d'aménagement, le Conseil constitutionnel a rappelé que la faculté de préciser les lois relatives au littoral ou à la montagne ne pouvait conduire à méconnaître les dispositions de ces dernières⁷. Cette solution est également celle du Conseil d'État qui a rappelé qu'une directive territoriale d'aménagement ne pouvait en aucun cas déroger aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme⁸. Si d'aventure une DTA ne respectait pas la loi Littoral, elle pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Cette illégalité pourrait également être soulevée par la voie d'exception à l'appui du recours contre un document d'urbanisme de rang inférieur ou contre une décision liée à l'usage du sol. Le Conseil constitutionnel avait en effet rappelé que « *les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire* »⁹.

Cela ne signifie pas que les directives territoriales d'aménagement et les actes qui en ont les effets doivent être transparents au regard de la loi Littoral. Le Conseil d'État a en effet rappelé que la légalité d'une directive territoriale d'aménagement au regard des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme devait s'apprécier à l'échelle

⁶ Ce retour à la notion de loi d'aménagement et d'urbanisme est d'ailleurs étonnant puisque cette notion a disparu de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU.

⁷ Cons. const. 26 janv. 1995, déc. n° 94-358 DC.

⁸ CE 29 juin 2001, SCI Vetricella, *BJDU* 5/2001, p. 337.

⁹ DC n° 94-358 préc., § 4.

du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions, ce qui lui confère un rôle réel dans la traduction de la loi¹⁰.

■ **À quelles conditions une DTA ou un document d'urbanisme en ayant les effets peut se substituer aux dispositions particulières au littoral ?**

L'existence d'une DTA ou d'un acte assimilé produit un double effet. D'une part, l'ancien article L. 111-1-1 qui leur est toujours applicable dispose que les PLU et les SCOT ne doivent être compatibles avec la loi Littoral qu'en l'absence de DTA. Autrement dit, et sous réserve des développements qui suivent, lorsqu'une DTA est approuvée, les SCOT ou les PLU n'ont pas à être compatibles avec la loi Littoral mais avec sa seule traduction dans la DTA. D'autre part, les dispositions particulières au littoral cessent d'être opposables aux décisions liées à l'usage du sol au profit des dispositions de la DTA les ayant précisées. Cela ressort de l'actuel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

Le code de l'urbanisme ne fait toutefois pas obligation aux auteurs d'une DTA de traduire localement l'intégralité des dispositions particulières au littoral. Il n'y aurait donc guère de logique à retenir que, par principe, l'existence d'une DTA ferait obstacle à l'application de la loi.

La jurisprudence en tire les conséquences. Le Conseil d'État vient en effet de rappeler qu'« *il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral ; que, dans le cas où le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement définie à l'article L. 111-1-1 du même code, ou par un document en tenant lieu, cette conformité doit s'apprécier au regard des éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions* »¹¹. Il en résulte que dès lors qu'une DTA apporte des précisions, par exemple relatives à la notion de continuité avec une agglomération ou un village existant, et que ces prescriptions sont compatibles avec la loi, elles se substituent à l'article L. 146-4-I. Cette solution est valable même si les précisions en question ne sont pas apportées dans un chapitre spécifique de la DTA relatif aux modalités d'application de la loi Littoral¹². En revanche, lorsque la DTA ne fait que rappeler la disposition législative sans apporter de précision sur sa mise en œuvre, la loi continue de s'appliquer directement tant aux documents d'urbanisme qu'aux autorisations d'occuper le sol.

En l'absence de SCOT, il appartient donc aux auteurs d'un PLU d'une commune littorale de vérifier, d'une part, si la DTA apporte des précisions sur l'une ou l'autre des dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme et, d'autre part, si la précision apportée est compatible avec la loi.

¹⁰ CE 27 juill. 2005, Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, *BJDU* 4/2005, concl. Y. Aguila, obs. J.-C. Bonichot.

¹¹ CE 16 juill. 2010, MEEDAD c/ SARL Les Casuccie, req. n° 313768, *BJDU* 4/2010, p. 268, concl. G. Dumortier.

¹² Ainsi, la DTA de l'estuaire de la Seine est réputée préciser la loi Littoral même si cela figure dans un chapitre distinct de celui intitulé « modalité d'application de la loi littoral ». CAA Nantes, 1^{er} juill. 2011, Patrick Bellaïche, req. n° 10NT00668.

2. Dans quelle mesure la présence d'un SCOT fait-elle écran à l'application des dispositions particulières au littoral ou aux dispositions d'une directive territoriale d'aménagement les précisant ?

a. L'existence d'un SCOT fait en principe obstacle à l'application des dispositions particulières au littoral aux PLU

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 4 février 1995, un document d'urbanisme local devait, à la fois, être compatible avec les dispositions d'un schéma directeur et avec celles de la loi Littoral¹³. Le plan d'occupation des sols était alors exposé à davantage de causes d'annulation dès lors que la violation des dispositions de la loi Littoral pouvait être invoquée à son encontre alors même qu'un schéma directeur s'interposait. Afin de rendre le droit de l'urbanisme plus clair, le Conseil d'État a proposé, en 1992, de « limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui que lui est immédiatement supérieur ». La loi du 4 février 1995 a suivi cette logique et a accompagné la création des directives territoriales d'aménagement d'un principe de compatibilité hiérarchiquement limitée aux termes duquel chaque niveau de réglementation ne produit plus d'effet que sur le niveau immédiatement inférieur¹⁴. Il en résulte que les SCOT doivent être compatibles avec les DTA et, en leur absence, avec les dispositions particulières au littoral. Les PLU, cartes communales et documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les SCOT, en leur absence, avec les DTA et, en absence de ces dernières, avec les dispositions particulières au littoral. En conséquence, l'existence d'une DTA approuvée avant la publication de la loi « Grenelle II » fait obstacle à l'application du chapitre VI du code de l'urbanisme aux SCOT et l'existence d'un SCOT fait obstacle à l'application du chapitre VI au PLU.

Lorsqu'un SCOT est en vigueur, l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dispose qu'il devient le seul document de référence du PLU. Ni les dispositions particulières au littoral, ni les dispositions d'une directive territoriale d'aménagement ne lui sont opposables. Le Conseil d'État a par exemple jugé que les dispositions du SDRIF (qui avait alors valeur de DTA) n'étaient pas opposables à un POS dès lors qu'un schéma directeur était en vigueur. Cela rend le moyen tiré de la violation du SDRIF inopérant¹⁵. Cette analyse est la conséquence logique de l'article L. 111-1-1, même si la solution n'a pas toujours été la même¹⁶.

b. Quelles dispositions appliquer lorsqu'un SCOT ne comporte aucune précision sur la mise en œuvre de la loi Littoral ?

Il n'y aurait guère de sens, dans l'hypothèse où un SCOT ne dirait rien de la manière dont l'intercommunalité envisage l'application de la loi Littoral, de soutenir que la loi n'est néanmoins pas applicable. La logique voudrait donc qu'en l'absence de précision du SCOT sur la mise en œuvre des dispositions particulières au littoral ou

¹³ CE 29 déc. 1995, Association Espace Benoît Suzer et M. Foucaut, req. n° 129529. Le POS est confronté aux dispositions du schéma directeur et de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

¹⁴ H. Périnet-Marquet, Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, *RFDA* 1995, p. 905.

¹⁵ CE 21 mai 2008, Association d'environnement Attainville ma Campagne, req. n° 296347, *AJDA* 2008, p. 1024 ; *BJDU* 2008, p. 94, conclusions Y. Aguila.

¹⁶ CE 15 oct. 2004, Commune de La Rochette, req. n° 227506 ; H. Jacquot, La règle de la compatibilité limitée oubliée, *AJDA* 2005, jurispr. p. 563.

en cas de précisions partielles, les auteurs du PLU se réfèrent directement aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme. Le Conseil d'État semble retenir cette analyse à propos des SMVM.

« *Considérant qu'en raison tout à la fois de leurs conditions d'élaboration, de leur contenu et de leurs effets, les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme ; qu'à ce titre, ils doivent se conformer aux dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, alors même que l'approbation de tels schémas peut avoir pour effet de dispenser les plans locaux d'urbanisme de se référer aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme pour justifier une urbanisation des espaces proches du rivage de la mer ; que dans l'hypothèse où le schéma de mise en valeur de la mer ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, il appartient aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales de respecter les dispositions dudit schéma tout en se référant aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme* »¹⁷.

C. L'illégalité d'un SCOT par rapport à la loi Littoral peut être invoquée par la voie de l'exception

S'il facilite incontestablement la lisibilité de la règle de droit, le principe de compatibilité hiérarchiquement limitée soulève des interrogations. En présence d'un schéma de cohérence territoriale, les dispositions particulières au littoral ne sont pas opposables à un plan local d'urbanisme. C'est ce qui ressort de la lettre de l'article L. 111-1-1. Si le schéma de cohérence territoriale ne respecte pas l'une ou l'autre des dispositions de la loi, ces dernières ne pourront pas être directement invoquées à l'encontre du plan local d'urbanisme à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Il serait alors logique que l'illégalité du schéma soit contestable par la voie de l'exception.

Ce n'est pourtant pas la solution retenue par la jurisprudence. Le Conseil d'État considère que le plan local d'urbanisme n'est pas une mesure d'application du schéma de cohérence territoriale. Il en déduit alors que le moyen tiré de l'exception d'illégalité n'est pas opérant¹⁸. Cette solution est dictée par un souci de sécurité juridique. Elle est sous-tendue par l'idée qu'il ne faut pas permettre une remise en cause permanente des documents d'urbanisme dès lors que les droits du public sont suffisamment protégés par la faculté de demander l'annulation de l'acte dans les deux mois de sa publication et par les nombreux mécanismes de concertation mis en place.

Cette jurisprudence n'est toutefois pas transposable à l'hypothèse particulière où l'illégalité du SCOT tiendrait à la violation de la loi Littoral. Le Conseil constitutionnel avait en effet rappelé que « *les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire* »¹⁹.

¹⁷ CE 3 mars 2008, Mme Laporte, req. n° 278168.

¹⁸ CE 25 févr. 2005, Association Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac et autres, req. n° 248060, *BJDU* 1/2005, concl. M. Guyomar et CE 15 oct. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n° 269301, *BJDU* 4/2007, p. 297.

¹⁹ DC n° 94-358 préc., § 4.

En outre, des requérants ont toujours la faculté de demander l'abrogation du schéma de cohérence territoriale et, en cas de refus de l'établissement public compétent, de saisir le tribunal administratif. Ils pourront également contester les autorisations liées à l'usage du sol puisque les dispositions de la loi sont en effet, pour la plupart d'entre elles, opposables aux décisions individuelles.

d. L'auteur du PLU doit-il faire application d'un SCOT illégal ?

Les PLU doivent être compatibles avec les SCOT. Ce principe doit-il entraîner l'auteur d'un PLU à faire application d'un SCOT illégal ? Ce cas de figure pourrait par exemple se rencontrer si le document d'orientation et d'objectifs d'un SCOT désignait à tort un espace urbanisé comme un village susceptible de s'étendre. L'auteur du PLU n'aurait-t-il comme seule possibilité de s'en remettre à la qualification ainsi opérée au risque de fragiliser le document d'urbanisme et par là même les futures autorisations liées à l'usage du sol ou doit-il au contraire mettre à l'écart la norme illégale ?

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, le principe selon lequel l'administration est tenue de ne pas faire application d'un règlement illégal²⁰ s'applique aux documents d'urbanisme²¹. Ce principe s'applique même en l'absence d'annulation ou de déclaration d'illégalité du document d'urbanisme en question. Cette obligation vaut si l'administration est l'auteur de l'acte. Elle vaut aussi si l'autorité chargée de l'appliquer n'est pas celle qui l'a établie²².

En pratique, l'auteur du PLU pourra donc ne pas appliquer une disposition illégale d'un SCOT.

3. Les instruments liés à la politique de gestion intégrée de la mer et du littoral

L'article L. 219-1 du code de l'environnement issu de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dispose que la stratégie nationale pour la mer et le littoral est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale.

L'article L. 219-3 du code de l'environnement précise que les objectifs seront définis pour chacune des façades maritimes par des documents stratégiques de façade.

Les effets de ces documents sont fixés par l'article L. 219-4. Celui-ci distingue les plans, programme et schémas applicables dans le périmètre du document stratégique et les plans, programmes et schémas terrestres qui sont susceptibles d'avoir des incidences significatives dans le périmètre d'une façade maritime. Les

²⁰ CE 14 nov. 1958, Ponard, *Rec. CE* p. 554

²¹ CE 9 mai 2005, req. n° 277280, *Rec. CE*. – CAA Paris 18 mai 1999, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, *BJDU* 4/1999, p. 254, p. 4 ; voir également pour la mise à l'écart d'un plan d'occupation des sols incompatible avec les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme : TA Nice 10 avr. 1997, M. Roger Haddad c/ Commune de Bormes-les-Mimosas et préfet du Var, req. n° 92-481 ; *BJDU* 3/1997, p. 159, concl. A. Poujade.

²² CE 22 févr. 1984, M^{me} David, *Rec. CE* p. 75.

premiers sont assujettis à un rapport de compatibilité, alors que les seconds n'impliquent qu'une prise en compte.

En matière d'urbanisme, certains schémas dont la vocation maritime est affirmée, comme les schémas de mise en valeur de la mer, seront astreints à une obligation de compatibilité. Pour les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale, même si ce sont avant tout des documents terrestres, ils ont vocation à s'appliquer en mer. Il serait plus sûr de s'assurer de leur compatibilité avec les documents de façade et ne pas se contenter d'une simple prise en compte. C'est d'ailleurs en ce sens que les parlementaires entendaient les effets de ces documents²³.

²³ Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, Rapport n° 552 (2008-2009) de MM. Dominique Baye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009, voir notamment p. 336.