

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

*Loïc Prieur, Maître de conférences à Sorbonne Université
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

L'auteur du PLU d'une commune littorale, tout comme celui d'une commune de Montagne¹, peut être soumis à un empilement de normes qui peut inquiéter. Il doit naturellement respecter les principes d'aménagement de la loi Littoral du 3 janvier 1986 codifiés aux articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme. Dans certaines parties du territoire, les dispositions de la loi Littoral sont mises en œuvre par des directives territoriales d'aménagement (DTA) créées par la loi du 2 février 1995 relatives à l'aménagement du territoire. Ces DTA sont originales car elles peuvent adapter la loi Littoral aux particularités géographiques locales. La plupart des communes littorales sont également couvertes par des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Le principe de compatibilité hiérarchiquement limité mis en place en même temps que les DTA est censé faciliter l'articulation de ces différentes strates puisque chaque niveau n'est tenu à une obligation de compatibilité qu'envers le document qui lui est immédiatement supérieur. En application des dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-7 du code de l'urbanisme, les SCOT doivent ainsi être compatibles avec les DTA et, en leur absence, avec les dispositions spécifiques 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 spécifiques au littoral.

La simplicité du principe n'est qu'apparente. La jurisprudence a en effet précisé que si en présence d'une DTA, la loi Littoral n'était pas applicable à un PLU ou à un SCOT, ce n'est qu'à la condition que la DTA comporte des dispositions à la fois précises et compatibles avec la loi. A défaut d'apporter suffisamment de précisions ou si les conditions de mise en œuvre de la loi Littoral s'avèrent illégales, la loi Littoral s'appliquera directement. La jurisprudence est sur ce point constante et elle s'applique tant aux DTA qu'aux documents qui en ont les effets (1). Si le code de l'urbanisme ne dit rien des effets de la mise en œuvre de la loi Littoral dans un SCOT, la jurisprudence récente semble leur transposer les principes dégagés pour les DTA au point d'en faire les documents de référence dans la mise en œuvre de la loi (2).

1. L'application de la loi Littoral en présence d'une DTA

¹ Le lecteur se reportera utilement aux fiches de Jean-François Joye sur l'écriture du PLU de Montagne

La création des DTA a été suggérée par le Conseil d'État en 1992² afin de renforcer l'encadrement des documents d'urbanisme locaux. Elles ont été créées peu de temps après par l'ancien article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme issu de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Si la loi confère aux DTA un rôle classique de planification, elle leur permet également de préciser les modalités d'application des dispositions particulières applicables au littoral ou à la montagne, adaptées aux particularités géographiques locales. La jurisprudence a précisé les contours de cette fonction plus originale. Dès lors qu'une DTA ou un document qui en tient lieu (a) apporte des précisions sur la mise en œuvre de la loi et sous réserve d'être compatible avec elle, l'application de la loi Littoral est faite en fonction des précisions apportées (b).

a. **Les DTA et les documents qui produisent les mêmes effets**

Les auteurs des PLU des communes littorales peuvent être confrontés à des DTA mais également à des documents de planification auxquels le législateur a entendu conférer les mêmes effets.

■ **Les DTA**

Les DTA n'étaient pas destinées à couvrir l'intégralité du territoire mais les seuls secteurs présentant des enjeux pour l'État. Quatre DTA concernant le littoral ont été approuvées : la DTA des Alpes-Maritimes³, la DTA de l'estuaire de la Seine⁴, la DTA de l'estuaire de la Loire⁵ et la DTA des Bouches-du-Rhône⁶. Il existe deux DTA qui n'ont pas de façade littorale : la DTA des bassins miniers nord-lorrains⁷ et la DTA de l'aire Métropolitaine Lyonnaise⁸. Une DTA des Alpes-du-nord a été prescrite mais elle n'a pas été approuvée.

La loi n° 2010-788 du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a remplacé les DTA par des Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) dont le régime juridique est très différent puisqu'elles ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme⁹. Les DTA en vigueur sont toutefois maintenues. Les précisions qu'apportent les quatre DTA qui concernent le littoral sont donc toujours

² Conseil d'État, L'urbanisme, pour un droit plus efficace : Doc. Fr., 1992, p. 69

³ D. n° 2003-1169, 2 déc. 2003 : JO 9 déc. 2003, p. 20969

⁴ D. n° 2006-834, 10 juill. 2006 : JO 12 juill. 2006, p. 10403

⁵ D. n° 2006-884, 17 juill. 2006 : JO 19 juill. 2006, p. 10828

⁶ D. n° 2007-779, 10 mai 2007 : JO 11 mai 2007, p. 8498

⁷ D. n° 2005-918, 2 août 2005 : JO 5 août 2005, p. 12815

⁸ D. n° 2007-45, 9 janv. 2007 : JO 12 janv. 2007, p. 774

⁹ C. urb., art. L. 102-5

directement opposables aux SCOT¹⁰ et, en leur absence, aux PLU¹¹ ainsi qu'aux décisions liées à l'usage du sol.¹²

■ **Les actes qui produisent les mêmes effets que les DTA**

Le principe d'un document permettant de mettre en œuvre la loi Littoral en l'adaptant aux particularités géographiques locales a manifestement séduit le législateur puisqu'il a conféré cette capacité aux schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), aux schémas d'aménagement de la Corse et à l'actuel plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et aux schémas d'aménagement régionaux (SAR) applicables dans les collectivités d'Outre-mer.

Les schémas de mise en valeur de la mer mis à disposition du public à la date de la publication de la loi du 23 février 2005

Les SMVM ont été créés par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui a créé les DTA a modifié cet article pour permettre aux SMVM de préciser les modalités d'application de la loi Littoral. La rédaction de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 issue de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ne confère toutefois plus aux SMVM les mêmes effets que les DTA. Ils ne sont donc plus en mesure d'apporter des précisions aux dispositions particulières à certains espaces dans les mêmes conditions qu'une DTA.

La loi du 23 février 2005 a toutefois prévu une disposition transitoire aux termes de laquelle le nouveau régime n'est pas applicable aux SMVM mis à disposition du public à sa date de la publication. Puisque que le SMVM du bassin de Thau et de sa façade maritime approuvé le 20 avril 1995 est aujourd'hui abrogé par le chapitre individualisé valant SMVM du SCOT du bassin de Thau, seuls le SMVM du Bassin d'Arcachon approuvé le 23 décembre 2004 et celui du Trégor-Goëlo approuvé le 3 décembre 2007¹³ ont encore valeur de DTA. Le SMVM du golfe du Morbihan approuvé en 2006 relève du nouveau régime tout comme les chapitres individualisés des SCOT valant SMVM.

Le schéma d'aménagement de la Corse et le PADDUC

En application de l'article L. 144-5 du Code de l'urbanisme en vigueur avant la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, le schéma d'aménagement de la Corse approuvé

¹⁰ C. urb., art. L. 172-2, 1° et art. L. 131-1,1°

¹¹ C. urb., art. L. 172-2, 1° et art. L. 131-7

¹² C. urb., art. L. 172-2, 2°

¹³ Bien qu'approuvé en 2007, après l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005, le SMVM du Trégor Goëlo avait été mis à disposition du public du 15 février au 21 avril 2002.

le 7 février 1992 avait les mêmes effets que les DTA¹⁴. Il était donc, comme elles, directement applicable aux décisions liées à l'usage du sol¹⁵.

Le successeur du schéma Corse, le PADDUC, était lui aussi assimilé à une DTA. Depuis la loi portant engagement national pour l'environnement, la référence aux DTA est supprimée mais le nouvel article L. 4424-11 du Code général des collectivités territoriales permet au PADDUC de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral. Ces modalités sont opposables aux personnes et travaux visés par le premier alinéa de l'article L. 121-3 du Code de l'urbanisme. Les précisions apportées par le PADDUC aux dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme sont donc directement applicables aux décisions liées à l'usage du sol¹⁶.

Schémas régionaux de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane

L'assimilation aux DTA des schémas régionaux de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane a subsisté jusqu'à la loi du 12 juillet 2010. Ces schémas peuvent donc eux aussi comporter des précisions à la loi Littoral qui s'appliquent aux permis de construire¹⁷ et aux documents d'urbanisme locaux. L'assimilation aux DTA a disparu des articles L. 4433-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales après la loi du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. L'article L. 4433-8 prévoyait que les schémas régionaux étaient subordonnés aux DTA lorsqu'elles existent et en leur absence, ils devaient respecter les lois d'aménagement et d'urbanisme de l'article L. 111-1-1. Cette disposition n'est plus en vigueur. L'article L. 4433-8 du Code général des collectivités territoriales dispose aujourd'hui que le schéma d'aménagement régional doit respecter les dispositions particulières au littoral.

b. La loi Littoral doit être appliquée à travers les dispositions de la DTA

La jurisprudence a posé un principe clair, dès lors qu'une DTA ou un acte assimilé comporte des dispositions précises qui mettent en œuvre la loi Littoral et que ces dispositions sont compatibles avec la loi, cette dernière doit s'appliquer à travers le prisme des précisions apportées. De nombreuses décisions ont été rendues en la matière et permettent de mieux circonscrire les conditions dans lesquelles ce rôle de prisme peut produire un effet.

■ Nécessité pour la DTA de prévoir des dispositions à la fois précises et compatibles avec la loi Littoral

¹⁴ CE, 28 juill. 2017, EARL Clos B, req. n° 397783

¹⁵ CE, 16 juill. 2010, min. Écologie, Développement et aménag. Durables, req. n° 313768, Dr. adm. 2010, comm. 150, J.-B. Auby ; BJD 2010, n° 4, p. 268, concl. G. Dumortier

¹⁶ CAA Marseille, 16 févr. 2018, Commune de Casaglione, req. n° 18MA00010

¹⁷ CAA Bordeaux, 26 déc. 2006, Association défense environnement à la Possession, req. n° 02BX00529

L'existence d'une DTA ou d'un acte assimilé produit des effets à la fois sur les documents d'urbanisme et sur les décisions liées à l'usage du sol. L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2010 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. Cela signifie qu'en présence d'une DTA, la compatibilité des SCOT et des PLU avec la loi Littoral est appréciée en fonction des précisions apportées par cette DTA. Par ailleurs, la conformité des décisions liées à l'usage du sol à la loi Littoral s'apprécie, elle aussi, en fonction des précisions apportées par la DTA.

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 en rappelant 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* »¹⁸.

Pour prendre une image, la DTA n'est pas un écran qui bloque par principe l'application de la loi Littoral mais plutôt un prisme qui infléchit l'application de la loi en fonction des précisions apportées pour sa mise en œuvre.

En pratique, dès lors qu'une DTA apporte des précisions sur telle ou telle disposition de la loi Littoral, l'application de la disposition en question se fait en fonction des précisions apportées. Lorsqu'en revanche 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 sol¹⁹.

■ **Quelques illustrations jurisprudentielles**

La tâche de l'auteur du PLU n'est pas aisée. Il ne lui suffit en effet pas de relever la présence d'une DTA ou d'un acte qui en tient lieu pour s'affranchir de l'application directe de la loi Littoral. Il devra nécessairement s'assurer que les dispositions qui mettent en œuvre la Loi présentent une densité suffisante et, naturellement, qu'elles ne sont pas incompatibles avec les articles L 121-1 et

¹⁸ CE, 16 juill. 2010, précité

¹⁹ CAA Nantes, 20 oct. 2011, Commune de Mesquer, req. n° 11NT01683

suivants du code de l'urbanisme. Les décisions déjà rendues en la matière, que ce soit à propos de décisions liées à l'usage du sol ou de plans d'urbanisme permettront de l'éclairer dans cet exercice.

DTA de l'estuaire de la SEINE

La Cour administrative d'appel de Nantes considère que la DTA de l'estuaire de la Seine apporte des précisions suffisantes à la loi Littoral même si les précisions en question ne sont pas apportées dans un chapitre de la DTA qui serait spécifique aux modalités d'application de la loi Littoral²⁰.

La Cour considère également que la DTA comporte des dispositions suffisamment précises pour définir les modalités d'application des dispositions relatives à l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. Ce chapitre est par conséquent applicable directement aux permis de construire²¹ et, de la même façon, aux documents d'urbanisme.

La notion d'espace proche du rivage est également appréciée en fonction des précisions apportées par la DTA de l'estuaire de la Seine²². La Cour administrative d'appel de Nantes juge également que la DTA de l'estuaire de la Seine comporte des dispositions suffisamment précises relatives aux modalités d'application de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme²³.

DTA de l'estuaire de la Loire

La DTA de l'estuaire de la Loire évoque la maîtrise de l'urbanisation mais la cour administrative d'appel de Nantes juge que ces dispositions n'apportent pas de précisions particulières sur les modalités de mise en œuvre du I de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme (*C. urb., art. L. 121-8 actuel*) et qu'ainsi, ces dernières dispositions sont seules applicables²⁴. La DTA n'apporte pas non plus de précisions suffisantes sur les modalités d'application de la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. Le caractère limité s'apprécie donc au regard des seules dispositions législatives²⁵. En revanche, la

²⁰ CAA Nantes, 1er juill. 2011, Patrick Bellaiche, req. n° 10NT00668, AJDA 2011, p. 2376

²¹ CAA Nantes, 22 mars 2013, SCI Tourgeville, req. n° 11NT02097 - CAA Nantes, 14 févr. 2014, Commune de Benerville-sur-Mer, req. n° 12NT02974. – M. Sousse, La directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine fait-elle écran à la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité issue du I de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme ? : Environnement 2014, comm. 38, n° 5

²² CAA Douai, 28 sept. 2017, req. n° 15DA01909

²³ CAA Nantes, 1er juill. 2011, précité. - CAA Nantes, 11 juill. 2014, Association de sauvegarde du site et de l'environnement du Mont Canisy, req. n° 11NT02057

²⁴ CAA Nantes, 20 oct. 2011, Commune de Mesquer, précité

²⁵ CAA Nantes, 28 déc. 2014, Commune de Bouaye, req. n° 13NT00561

notion d'espace proche du rivage est appréciée en fonction des précisions apportées par la DTA²⁶.

DTA des Alpes-Maritimes

La DTA des Alpes-Maritimes détermine les limites des espaces proches du rivage et définit les modalités de l'extension de l'urbanisation²⁷. La cour administrative d'appel de Marseille juge toutefois qu'une partie de ces dispositions se borne à reprendre les dispositions relatives aux espaces proches du rivage sans les préciser. Par suite, les dispositions législatives sont seules applicables²⁸. La cour administrative d'appel de Marseille juge également que le caractère remarquable d'un espace s'apprécie en fonction des précisions apportées par la DTA des Alpes-Maritimes²⁹. Les orientations de la DTA en vertu desquelles, d'une part, les espaces naturels du littoral doivent être soumis à une protection spécifique et, d'autre part, que les parcs et jardins privés, éléments caractéristiques du paysage de la Côte d'Azur, doivent être maintenus et protégés, n'ont pas pour objet de définir les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral. Elles sont donc sans effet sur l'application des dispositions législatives³⁰.

DTA des Bouches-du-Rhône

La cour administrative d'appel de Marseille juge que la DTA des Bouches-du-Rhône apporte des précisions sur la notion d'espace remarquable qui ne sont pas incompatibles avec la « loi littoral »³¹. Les dispositions législatives correspondantes doivent donc être appréciées en fonction des précisions apportées.

Schéma d'aménagement de la Corse

Le schéma d'aménagement de la Corse apporte des précisions relatives aux modalités d'application des dispositions du I de l'article L. 146-4 du Code l'urbanisme (*C. urb., art. L. 121-8 actuel*) qui ne sont pas incompatibles avec la Loi. Elles sont dès lors directement applicables à un permis de construire³² et à un plan

²⁶ CAA Nantes, 27 juill. 2016, Commune de Pornic, req. n° 14NT02815

²⁷ CE, 27 juill. 2005, Comité sauvegarde Port Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, req. n° 264336, BJDJ 2005, n° 4, p. 243, concl. Y. Aguila, obs. J.-Cl. Bonichot

²⁸ CAA Marseille, 6 avr. 2016, Syndicat des copropriétaires de la Villa Fitzgerald, req. n° 15MA03273

²⁹ CAA Marseille, 4 déc. 2014, SARL Arbres et Ciel, req. n° 12MA04028

³⁰ CAA Marseille, 30 juill. 2013, Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Neptune, req. n° 11MA02136

³¹ CAA Marseille, 21 avr. 2016, Société anonyme Bureau de mobilisation de créances et d'investissement, req. n° 15MA00908

³² CE, 16 juill. 2010, précité – CAA Marseille, 27 févr. 2012, req. n° 11MA03803. – V. aussi CE, 28 juill. 2017, EARL Clos B., req. n° 397783 - CAA Marseille, 27 juin 2016, Association « U Levante », req. n° 15MA02109 - CAA Marseille, 9 mai 2017, req. n° 15MA03461

local d'urbanisme³³. C'est donc à bon droit qu'une cour administrative d'appel a pu substituer ce motif à celui tiré de la violation du I de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme retenu par le tribunal administratif³⁴. Le schéma Corse apporte également des précisions sur l'article L. 121-23 en prescrivant notamment, sans incompatibilité avec ces dispositions, la sauvegarde des espèces rares ou menacées, constitutives de la faune et de la flore marine et littorale de l'île³⁵.

Ce n'est en revanche pas le cas des articles L. 121-13 et suivants relatifs aux espaces proches du rivage. Dans la mesure où le schéma d'aménagement de la Corse n'apporte pas de précision sur les modalités de mise en œuvre des notions d'espaces proches du rivage et d'urbanisation limitée, les dispositions de la loi sont seules applicables³⁶. Faute de dispositions suffisamment précises dans le schéma, les dispositions de l'article L. 121-16 relatives à la bande de 100 mètres sont également applicables³⁷.

PADDUC

Le PADDUC rappelle le régime de l'extension de l'urbanisation prévu par l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme et définit les critères et indicateurs constituant un faisceau d'indices de nature à permettre d'identifier et de délimiter les agglomérations et villages en Corse. Il encadre aussi les conditions de réalisation d'un hameau nouveau intégré à l'environnement et apportent ainsi des précisions et ne sont pas incompatibles avec la loi Littoral. Les dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme précisées par le PADDUC sont directement applicables aux décisions liées à l'usage du sol³⁸.

SMVM du Trégor-Goëlo

Si le SMVM du Trégor-Goëlo a valeur de DTA, il n'apporte aucune précision sur la mise en œuvre de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, ces dispositions sont applicables directement³⁹.

2. L'application de la loi Littoral en présence d'un SCOT

La loi ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 confirme le rôle du SCOT comme instrument de référence pour la mise en œuvre de la loi Littoral. Le nouvel article

³³ CE, 9 nov. 2015, Commune de Porto-Vecchio, req. n° 372531, BJDJ 1/2016, p. 9

³⁴ CE, 19 juin 2013, SCI Ugar, req. n° 347346, JCP A 2013, act. 576

³⁵ CE, 16 juill. 2010, précité

³⁶ Même arrêt

³⁷ CAA Marseille, 12 avr. 2012, Jean-Claude A., req. n° 10MA02237

³⁸ CAA Marseille, juge réf., 16 févr. 2018, Commune de Casaglione, req. n° 18MA00010

³⁹ CAA Nantes, 12 juin 2015, Communauté de communes de Paimpol-Goëlo, req. n° 14NT01523

L. 121-3 dispose que le SCOT précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. La nouvelle rédaction de l'article comporte des dispositions spécifiques à la mise en œuvre des règles relatives à l'extension de l'urbanisation. Le SCOT doit désormais déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définir la localisation⁴⁰.

La consécration du rôle du SCOT dans la mise en œuvre de la loi Littoral est d'autant plus importante que la jurisprudence récente leur confère une partie des effets attachés aux DTA⁴¹. Elle rappelle que dès lors qu'un SCOT apporte des précisions sur la mise en œuvre de la loi Littoral et que ces précisions sont compatibles avec la loi, cette dernière doit être appliquée à travers le prisme du SCOT (a). Comme pour les DTA, le SCOT ne joue un rôle de prisme qu'à la condition que les dispositions qui participent à la mise en œuvre de la loi ne soient pas incompatibles avec elle. A défaut, elles devront être mises à l'écart (b). En toute hypothèse, l'auteur du PLU devra se souvenir que le rôle prisme du SCOT trouve sa limite dans le principe d'application directe de la loi Littoral aux décisions liées à l'usage du sol (c).

a. L'application de la loi Littoral à travers les précisions apportées par le SCOT

L'idée selon laquelle un SCOT précisant la loi Littoral pourrait jouer le rôle de prisme jusqu'alors réservé aux DTA a été initiée par le Tribunal administratif de Toulon⁴², rapidement rejoint par la cour administrative d'appel de Marseille⁴³. La Cour administrative d'appel de Nantes, après quelques hésitations⁴⁴, s'y est finalement rangée⁴⁵. La même Cour en fait désormais un principe en jugeant que lorsque le territoire d'une commune, soumise aux dispositions particulières au littoral, est couvert par un schéma de cohérence territoriale mettant en œuvre ces dispositions, celui-ci fait obstacle à une application directe au plan local d'urbanisme des dispositions législatives particulières au littoral, la compatibilité du plan local d'urbanisme devant être appréciée au regard des seules orientations du schéma de cohérence territoriale⁴⁶.

⁴⁰ Le III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 dispose que pour les communes de Corse non couvertes par un SCOT, le PADDUC peut s'y substituer.

⁴¹ CE, 16 juill. 2010, précité

⁴² TA Toulon, 20 févr. 2014, Préfet du Var, req. n° 1302200 : BJD 6/2014, p.447, concl. A. Gautron

⁴³ CAA Marseille, 20 avr. 2015, Association de défense environnement de Bormes et du Lavandou, req. n° 13MA01607

⁴⁴ CAA Nantes, 28 juin 2013, Association les amis des chemins de Ronde du Morbihan, req. n° 11NT02579, cons. 21

⁴⁵ CAA Nantes, 7 nov. 2014, Commune de Plougasnou, req. n° 12NT03237

⁴⁶ CAA Nantes, 14 mars 2018, Association les amis des chemins de ronde du Morbihan, req. n° 16NT01335

La Cour administrative d'appel de Marseille confirme cette analyse avec une décision qui reprend les termes de l'arrêt du Conseil d'État sur les DTA⁴⁷ : « *Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les auteurs des plans locaux d'urbanisme doivent s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration de ces documents sont compatibles, lorsque le territoire de la commune est couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), avec les éventuelles prescriptions édictées par ce SCoT, sous réserve que les dispositions que ce schéma comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme soient, à la date d'approbation du plan local d'urbanisme, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions ou dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières, notamment, au littoral* »⁴⁸.

En pratique, dès lors qu'un SCOT comporte des dispositions à la fois précises et compatibles sur la mise en œuvre d'une disposition de la loi Littoral, celle-ci ne sera applicable au PLU qu'à travers le prisme du SCOT. À défaut, les dispositions de la loi seront directement applicables. L'assimilation aux DTA est sur ce point complète puisque la jurisprudence précise que le SCOT ne peut faire prisme qu'à la double condition qu'il apporte suffisamment de précisions sur la mise en œuvre de la loi Littoral et que les précisions apportées soient compatibles avec la Loi.

Par exemple, puisque le SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez n'apporte pas suffisamment de précision sur la mise en œuvre de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, la légalité du PLU de Saint-Tropez doit être appréciée directement par rapport aux dispositions législatives⁴⁹. De la même manière, à défaut de mise en œuvre précise des dispositions relatives aux espaces remarquables, le SCOT Provence-Méditerranée ne fait pas obstacle à l'application directe des articles L. 121-23 et suivants du Code de l'urbanisme à un PLU⁵⁰.

Pour ce qui est de l'exigence de compatibilité, la Cour administrative d'appel de Nantes juge que le SCOT du pays de Brest n'est pas compatible avec la loi Littoral en permettant aux PLU d'autoriser des constructions en dehors des agglomérations et des villages existants. Les dispositions en cause ne peuvent donc pas faire obstacle à l'application à un PLU de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme⁵¹.

La Cour administrative d'appel de Nantes juge que dès lors qu'il ressort des pièces du dossier qu'une commune est couverte par un SCOT qui met en œuvre la loi Littoral, ce dernier rend inopérant le moyen tiré de l'incompatibilité d'un PLU avec la loi Littoral. Cette inopérance doit, le cas échéant, être relevée d'office par le juge

⁴⁷ CE, 16 juill. 2010, précité

⁴⁸ CAA Marseille, 12 juin 2018, req. n° 16MA03735

⁴⁹ CAA Marseille, 20 juin 2017, Commune de Saint-Tropez, req. n° 16MA01079, AJDA 2017, p. 1926 ; RDI 2018, p. 45, obs. P. Soler-Couteaux

⁵⁰ CAA Marseille, 12 juin 2018, Commune du Lavandou, req. n° 16MA03792

⁵¹ CAA Nantes, 29 août 2019, Communauté de communes de la Presqu'île de Crozon et de l'Aulne maritime, req. n° 18NT02494

après avoir mis les parties en mesure d'en discuter en application de l'article R. 611-7 du Code de justice administrative⁵². Cet arrêt nuance une décision rendue plus tôt dans laquelle la Cour administrative d'appel de Nantes semblait limiter l'office du juge au seul constat de la présence d'un SCOT et renvoyait au requérant la tâche de démontrer l'illégalité du SCOT mais également le fait qu'il ne comporterait pas de dispositions mettant en œuvre la loi Littoral⁵³.

b. L'exception d'illégalité du SCOT incompatible avec la loi Littoral.

L'éventuelle incompatibilité du SCOT avec la loi Littoral doit pouvoir justifier sa mise à l'écart. La jurisprudence Conseil d'État qui considère que le PLU n'est pas une mesure d'application du SCOT et que le moyen tiré de l'exception d'illégalité du premier n'est pas opérant⁵⁴ n'est pas transposable à l'hypothèse où l'illégalité du SCOT tiendrait à la violation de la loi Littoral. Le Conseil constitutionnel avait en effet rappelé à l'occasion de l'examen de la loi de 1995 créant le principe de compatibilité hiérarchiquement limité 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* »⁵⁵.

La jurisprudence rappelle que la démonstration de l'illégalité du SCOT incombe au seul requérant. Faute pour lui de procéder à une telle démonstration, le moyen tiré de la méconnaissance de la loi Littoral est inopérant⁵⁶.

c. L'application directe de la loi Littoral aux décisions liées à l'usage du sol limite le rôle du SCOT

L'assimilation du SCOT à la DTA n'est pas totale. En effet, si les précisions apportées par la DTA à la loi Littoral sont opposables aux documents d'urbanisme et aux décisions liées à l'usage du sol, ce n'est pas le cas pour le SCOT. Même en présence d'un SCOT, les autorisations d'urbanisme doivent toujours être directement confrontées à la loi Littoral⁵⁷. En pratique, cela signifie que même si le zonage d'un PLU est compatible avec les précisions apportées par le SCOT à la loi

⁵² CAA Nantes, 22 oct. 2018, Communauté agglomération Lannion Tregor Communauté, req. n° 17NT00612

⁵³ CAA Nantes, 12 juin 2018, Association Umivem, req. n° 17NT01374

⁵⁴ CE 25 févr. 2005, Association Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac et autres, req. n° 248060, BJDJ 1/2005, concl. Mattias Guyomar et CE 15 oct. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n° 269301, BJDJ 4/2007, p. 297.

⁵⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995

⁵⁶ CAA Nantes, 22 oct. 2018, précité

⁵⁷ CE, 29 juill. 1994, Commune de Frontignan, req. n° 85532: Lebon, p. 409. - CE, 15 oct. 1999, Commune de Logonna-Daoulas, req. n° 198578 : BJDJ 1999, n° 5, p. 341, concl. L. Touvet - CE, 31 mars 2017, SARL Savoie Investissement, req. n° 392186 - CE, 31 mars 2017, Épx Beauvais, req. n° 396938 ; BJDJ 4/2017, p. 217, concl. A. Bretonneau. – D. Tasciyan, La « loi Littoral » : fin des hésitations : JCP A 2017, 2267

Littoral, un permis de construire pourra être jugé non conforme aux dispositions législatives⁵⁸.

⁵⁸ Sur cette question L. Prieur, La « loi littoral » saisie par la planification stratégique, Actes du colloque L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée. Université de Bretagne Occidentale, Brest, 9 et 10 oct. 2014 : Pedone, oct. 2015, p. 257-272 ; La loi Littoral et les outils de gouvernance des collectivités locales : BJCL mars 2018, p. 184