

2267 Loi Littoral : la fin des hésitations

Par sa décision du 31 mars 2017, le Conseil d'État rappelle que dans les communes littorales, les autorisations d'urbanisme doivent être conformes aux dispositions de la loi Littoral. Ainsi, eu égard au simple rapport de compatibilité prévu entre cette dernière et le plan local d'urbanisme, la seule circonstance qu'une autorisation d'urbanisme respecte les prescriptions de ce plan ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions de la loi Littoral.

CE, 31 mars 2017, n° 392186, SARL Savoie Lac Investissements : JurisData n° 2017-005815 ; JCP A 2017, act. 282

Sera publié au Recueil Lebon

Rapporteur public : Aurélie Bretonneau

(...)

● 1. Par un jugement du 13 juin 2013, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la demande de la société Savoie Lac Investissements tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de deux arrêtés du 14 avril 2010 par lesquels le maire de la commune de Talloires a refusé, sur le fondement du I de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme alors applicable, de lui délivrer un permis de construire un bâtiment de cinq logements au lieu-dit les « Granges », sur le territoire de cette commune. La société Savoie Lac Investissements se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 26 mai 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement.

● 2. D'une part, les dispositions applicables à la date du permis de construire en litige de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme désormais reprises, à l'exception de celles applicables aux directives territoriales d'aménagement, aux articles L. 131-1, L. 131-4 et L. 131-7 du même code, prévoient que : « Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants. (...) » et que : « Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants (...) ».

● 3. D'autre part, aux termes de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme alors applicable, désormais repris, à l'exception de ses dispositions relatives aux directives territoriales d'aménagement, aux articles L. 121-1 et L. 121-3 du même code : « Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres : – dans les communes littorales définies à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; / (...) / 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, 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. »

● 4. Il résulte de ces dispositions 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. 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.

● 5. Eu égard, d'une part, au seul rapport de compatibilité prévu par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme entre les documents d'urbanisme qu'il mentionne et entre ces documents et les règles spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral et, d'autre part, au rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et ces mêmes règles, la circonstance qu'une telle décision respecte les prescriptions du plan local d'urbanisme ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables des articles L. 146-1 et suivants de ce code.

● 6. Aux termes du I de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, désormais repris à l'article L. 121-8 du même code : « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (...) ». Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dont elles sont issues, que le plan local d'urbanisme d'une commune littorale peut prévoir l'extension de l'urbanisation soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, soit en délimitant une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement. Toutefois, l'exigence de continuité étant directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, l'autorité administrative qui se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans une commune littorale doit vérifier, à moins que le terrain d'assiette du projet soit situé dans une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement, si, à la date à laquelle elle statue, l'opération envisagée est réalisée « en continuité avec les agglomérations et villages existants », et ce alors même que le plan local d'urbanisme, en compatibilité avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur ou, en l'absence de ces schémas, avec les dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme, le cas échéant précisées, sous les réserves précédemment indiquées, par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, aurait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette.

● 7. En l'espèce, la cour administrative d'appel, après avoir relevé qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que le terrain d'assiette du bâtiment projeté par la société Savoie Lac Investissements était situé à l'extrémité nord-est du lieu-dit « Les Granges », lequel, compte tenu du nombre

limité de constructions qui le composaient et en l'absence, en son sein, de services ou équipements collectifs, devait être regardé non comme un village mais comme un simple hameau, et que le bâtiment dont la construction était projetée ne constituait pas un « hameau nouveau intégré à l'environnement » au sens de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme alors applicable a jugé que, dans ces conditions, ce bâtiment, alors même qu'il était proche de certaines des constructions du hameau des « Granges », constituait une extension de l'urbanisation ne s'inscrivant ni en continuité avec une agglomération ou un village existant, ni dans un hameau nouveau intégré à l'environnement.

● 8. En déduisant de ces constatations exemptes de toute dénaturation que le maire de Talloires avait pu légalement se fonder pour refuser la délivrance du permis de construire sollicité, en l'absence de directive territoriale d'aménagement, sur la méconnaissance par la construction envisagée des dispositions de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, alors même que le terrain d'assiette était situé dans une zone ouverte à l'urbanisation du plan local d'urbanisme en vigueur, la cour n'a entaché son arrêt ni d'erreur de droit, ni d'insuffisance de motivation.

● 9. Il résulte de ce qui précède que la société Savoie Lac Investissements n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 26 mai 2015. (...)

NOTE

Depuis la décision *Commune de Porto Vecchio* du Conseil d'État de 2015 (CE, 9 nov. 2015, n° 372531 : *JurisData* n° 2015-025163 ; *Lebon* 2015, p. 388 ; *JCPA* 2015, act. 976 ; *JCPA* 2015, 2376, note M. Sousse ; *JCP A* 2016, 2107, chron. R. Vandermeeren ; *RDI* 2016, 95 et 97, obs. P. Soler-Couteaux ; V. M. Sousse, *Sur le contrôle effectué par le juge administratif sur le plan local d'urbanisme d'une commune littorale* : *JCP A* 2016, 2376), un vent de confusion régnait sur le rapport de confrontation entre les dispositions de la loi Littoral (L. n° 86-2, 3 janv. 1986, désormais C. envir., art. L. 321-1 et s. et C. urb., art. L. 121-1 et s.), les documents locaux d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme. La présente décision, adoptée en section, met un terme à cette confusion.

Les faits de l'espèce sont les suivants.

Par deux arrêtés en date du 14 avril 2010, le maire de la commune de Talloires a refusé de délivrer à la société Savoie Lac Investissements un permis de construire pour la réalisation d'un bâtiment à usage d'habitation.

Il s'est pour cela fondé sur les dispositions de l'article L. 146-4, I du Code de l'urbanisme alors en vigueur. Aux termes de ces dispositions, codifiées désormais à l'article L. 121-8 dudit code, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Le terrain d'assiette du projet litigieux était en effet situé dans un simple hameau (c'est-à-dire dans une zone d'urbanisation diffuse), non constitutif d'un village existant ou d'un hameau nouveau intégré à l'environnement. L'autorisation de construire ne pouvait donc être délivrée (CE, 27 sept. 2006, n° 275924, *Commune du Lavandou* : *Lebon T.* 2016, p. 1096 ; *Dr. adm.* 2006, comm. 196 ; *Constr.-Urb.* 2006, note V. Guinot). Cette qualification juridique des faits a été confirmée par le tribunal administratif de Grenoble puis par la cour administrative de Lyon.

La décision *Commune de Porto Vecchio* (CE, 9 nov. 2015, n° 372531, *préc.*) pouvait cependant laisser penser qu'en présence d'un plan local d'urbanisme (PLU), ou d'un document en tenant lieu, c'est ce seul document qui serait directement opposable à la demande d'autorisation d'urbanisme et non plus également, comme auparavant (CE, 29 juill. 1994, n° 85532, *Commune Frontignan* : *JurisData* n° 1994-045824 ; *RFD adm.* 1994, p. 1064 ; CE, 15 oct. 1999,

n° 198578 et 198579, *Commune Logonna-Daoulas* : *JurisData* n° 1999-051110 ; *Rec. CE* 1999, tables p. 1064 ; *Dr. adm.* 2000, comm. 23, note L. Touvet ; *Constr.-Urb.* 2000, comm. 12, note D. Larralde), les dispositions de la loi Littoral.

Or, en l'espèce, le terrain d'assiette du projet était situé en zone ouverte à l'urbanisation par le PLU de la commune. Au regard de ce document, la demande de permis de construire aurait donc dû, en principe, être acceptée. C'est ce que soutenait le pétitionnaire.

La question était donc de savoir si, en présence d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, une demande d'autorisation d'urbanisme devait non seulement être conforme aux prescriptions du PLU mais aussi, et surtout, aux dispositions de la loi Littoral.

Le Conseil d'État y a répondu positivement. Il a en effet rappelé que les autorisations d'urbanisme doivent être conformes aux dispositions de la loi Littoral. Dès lors, la seule circonstance qu'une autorisation d'urbanisme respecte les prescriptions du PLU ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions de cette loi.

Il a, par la suite, jugé que c'est à bon droit que la cour administrative d'appel de Lyon a pu rejeter la requête du pétitionnaire.

Cette décision met en conséquence un terme aux doutes apparus à la suite de la décision *Commune de Porto Vecchio* (1) et confirme le caractère complémentaire des documents locaux d'urbanisme et des dispositions de la loi Littoral dans l'appréciation de la légalité des autorisations d'urbanisme (2).

1. La dissipation prévisible des doutes nés à la suite de la décision *Commune de Porto-Vecchio*

Dans ses conclusions sous la décision *Commune de Porto Vecchio*, le rapporteur public X. de Lesquen proposait d'abandonner le principe de la conformité directe des autorisations d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral en présence d'un PLU (*Quelle marge de manœuvre la loi Littoral ménage-t-elle aux documents d'urbanisme ?*, concl. sur CE, 9 nov. 2015, n° 372531 : *BJDU* 2016, n° 1, p. 9). Cet abandon poursuivait deux objectifs : d'une part, mettre fin à l'incohérence qui pouvait résulter de ce double rapport de conformité au PLU et à la loi Littoral et, d'autre part, ne pas priver les auteurs des documents locaux d'urbanisme de toute marge de manœuvre en matière de développement de l'urbanisme. Cet abandon impliquait toutefois un revirement de jurisprudence qui, même s'il pouvait apparaître légitime, aurait été *contra legem* (B). Différentes décisions de justice laissaient donc présager de la portée de la présente décision (A).

A. - Un courant jurisprudentiel annonciateur

Dans sa décision *Commune de Porto Vecchio* (CE, 9 nov. 2015, n° 372531, *préc.*), le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur l'abandon du principe de la conformité directe des autorisations d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral en présence d'un PLU.

Celui-ci s'est contenté d'énoncer que lorsque le territoire d'une commune est couvert par un PLU, ou un document en tenant lieu, ce dernier doit être compatible avec la directive territoriale d'aménagement (DTA) (l'article 13 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » a remplacé les DTA par les directives territoriales d'aménagement et de développement durable, lesquelles ne sont plus opposables aux documents locaux d'urbanisme. Ce même article a toutefois précisé que les DTA approuvées avant cette loi conservent les effets prévus par l'ancien article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme (désormais C. urb., art. L. 172-2 à L. 172-5) ou, en son absence, avec les lois montagne et littoral.

En revanche, « en l'absence de document local légalement applicable », le projet pour lequel la demande d'autorisation d'urbanisme est formulée doit être conforme avec la DTA, ou le document en tenant lieu, sous réserve que les dispositions qu'elle comporte sur les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions. Dans le cas contraire ou en l'absence de DTA ou de document en tenant lieu, le projet doit être conforme avec les dispositions de la loi Littoral.

On aurait donc pu penser qu'*a contrario*, c'est-à-dire en présence d'un PLU, ou d'un document en tenant lieu, légalement applicable, la conformité d'une demande d'autorisation d'urbanisme ne pourrait plus être directement appréciée au regard des dispositions de la loi Littoral ou de la DTA. Autrement formulé, le PLU pourrait faire écran entre la loi Littoral et les autorisations d'urbanisme.

Pour autant, la mention « en l'absence de document légalement applicable » pouvait également signifier que les dispositions de la loi Littoral sont directement opposables à la demande d'autorisation d'urbanisme dans l'hypothèse seulement où le document opposable à cette demande serait illégal.

Ainsi, à défaut de précision sur le sens de cette mention, et d'explication sur les modalités de contrôle du respect des dispositions de la loi Littoral par le PLU, le doute pouvait être permis.

À la suite de cette décision, les cours administratives d'appel (par exemple : CAA Nantes, 17 oct. 2016, n° 15NT02641, Commune de Locmariaquer) ont ainsi continué à appliquer la jurisprudence Commune de Frontignan (CE, 29 juill. 1994, n° 85532, préc.) au terme de laquelle les dispositions de la loi Littoral sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme.

Certaines ont bien annulé des autorisations d'urbanisme sur le fondement des dispositions de la loi Littoral dès lors que le PLU, sur la base de laquelle l'autorisation a été délivrée, a été jugé « incompatible » avec ces mêmes dispositions (par exemple : CAA Marseille, 12 déc. 2016, n° 15MA02873, Préfet de la Haute Corse – CAA Bordeaux, 12 déc. 2017, n° 15BX00373, Commune de Naujac-sur-Mer). Mais cela ne pouvait en aucune façon être perçu comme un revirement de jurisprudence, à défaut de toute précision sur le sort qui aurait été réservé à l'autorisation attaquée si le PLU avait été jugé compatible avec les dispositions de la loi Littoral.

Quant au Conseil d'État, dans l'attente de statuer sur un problème mettant en cause la légalité d'une demande d'autorisation d'urbanisme par rapport aux dispositions de la loi Littoral, deux de ses décisions ont laissé présager que l'hypothétique revirement de jurisprudence perçu dans la décision Commune de Porto Vecchio n'aurait pas lieu.

En premier lieu, dans le cas particulier des cartes communales (qui ne sont toutefois pas des documents d'urbanisme tenant lieu de PLU – CE, 13 juill. 2011, n° 335066, *Ministre de l'Écologie c/ Guilleux* : *JurisData* n° 2011-014068 ; JCP A 2011, act. 547, concl. C. Landais ; *Constr.-Urb.* 2011, comm. 122, note X. Couton), il a indiqué qu'un certificat d'urbanisme négatif peut légalement être justifié par le fait que l'opération envisagée méconnaît les dispositions de l'actuel article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, nonobstant le classement du terrain d'assiette litigieux en zone constructible (CE, 3 oct. 2016, n° 391750, *Le Brun* : *JurisData* n° 2016-020998 ; JCP A 2016, act. 788, note L. Erstein).

En second lieu, dans une décision relative à la légalité d'un PLU par rapport aux dispositions de la loi Littoral, il a précisé, alors même qu'il n'y était pas tenu, que l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation individuelle doit, « dans tous les cas », assurer le respect des dispositions de la loi Littoral. Cette énonciation pouvait laisser, en d'autres termes, entendre que même en présence d'un PLU, les dispositions de cette loi demeuraient toujours

directement opposables aux autorisations d'urbanisme (CE, 12 oct. 2016, n° 387308, n° 391743, *Kerwer* : *JurisData* n° 2016-021468 ; JCP A 2016, act. 818 ; JCP A 2017, 2070, concl. R. Decout-Paolini ; JCP A 2017, 2111, note D. Tasciyan).

La présente décision confirme ainsi ce qui était annoncée par les différentes décisions précitées. Elle ne revient pas sur une jurisprudence conforme à l'esprit de la loi Littoral, et qui ne peut être remise en cause que par le législateur.

B. - Une solution conforme à l'esprit de la loi Littoral

Dès l'origine, le législateur a voulu que les dispositions de la loi Littoral soient directement opposables aux autorisations d'urbanisme (L. n° 86-2, 3 janv. 1986, art. 3, *désormais C. urb., art. L. 121-3*).

De plus, compte tenu de l'importance que revêt la protection du littoral pour l'écosystème et le patrimoine, il a toujours eu pour volonté de confier cette politique de protection à l'administration centrale. La crainte que la pression foncière et économique puisse pousser certaines communes à autoriser des constructions, à travers leur document d'urbanisme, là où la loi Littoral y aurait fait obstacle (en dehors des zones déjà urbanisées par exemple), explique sans doute cela.

Les prescriptions particulières qui auraient dû définir les conditions d'application de cette loi, afin de tenir compte des particularités géographiques propres à chaque territoire, devaient ainsi être établies par décret en Conseil d'État (L. n° 86-2, 3 janv. 1986, art. 3). Ce rôle d'adaptation et de précision a finalement été confié aux DTA (L. n° 95-115, 4 févr. 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*) et aux documents en tenant lieu, dont l'élaboration est également revenue aux services de l'État.

À cet égard, s'il a été admis qu'une DTA, ou un document en tenant lieu, puisse faire écran au rapport de conformité direct des autorisations d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral (CE, sect., 16 juill. 2010, n° 313768, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Société « Les Casuccie »* : *JurisData* n° 2010-011718 ; *Lebon* 2010, p. 317 ; JCP A 2010, act. 604 ; *Dr. adm.* 2010, comm. 150, note J.-B. Auby), c'est uniquement parce qu'une disposition expresse est venue prévoir une telle possibilité (C. urb., art. L. 146-1, *désormais précisé à C. urb., art. L. 131-1, 1° et L. 131-7*). Aucune précision analogue n'a en revanche été prévue pour les documents locaux d'urbanisme tels que les PLU.

Sujet politiquement sensible, ce choix est sans doute également justifié par le manque de moyen (financier et technique) de certaines petites collectivités qui auraient pu éprouver des difficultés pour adapter de telles dispositions. On relèvera, à titre de comparaison, qu'au regard de considérations similaires les plans de prévention des risques naturels sont élaborés par l'État (C. envir., art. L. 562-1).

Seule une intervention de la part du législateur aurait ainsi pu mettre fin à la confrontation directe des autorisations d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral. Cela avait d'ailleurs été rappelé par le Conseil d'État dans son rapport intitulé *L'urbanisme, pour un droit plus efficace (Les études du Conseil d'État : la Documentation française, juin 1992)*.

Néanmoins, le législateur n'a jamais remis en cause le principe du rapport de conformité direct des autorisations d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral, malgré les différentes occasions qui se sont présentées à lui (par ex. : L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains ou ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du Code de l'urbanisme*) et les différents rapports l'invitant à adopter une telle position (CE, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace, op. cit.* ; *Rapport*

d'information AN n° 1740, Pour un retour à l'esprit de la loi Littoral, juill. 2004).

Le Conseil d'État pouvait donc difficilement remettre en cause ce principe. Il était tenu de rappeler qu'en présence d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, l'examen de la légalité d'une autorisation d'urbanisme doit être apprécié au regard de sa double conformité. Conformité d'une part, à l'égard des prescriptions figurant dans le PLU ou le document en tenant lieu, d'autre part, à l'égard des dispositions figurant soit dans la DTA, ou le document en tenant lieu, soit, en son absence, avec la loi Littoral.

Ce rappel énoncé dans la présente décision met ainsi fin aux doutes qu'avait pu susciter l'arrêt Commune de Porto Vecchio. Il confirme que la seule circonstance qu'une demande d'autorisation d'urbanisme est conforme aux prescriptions du PLU n'est pas de nature à assurer sa conformité au regard des dispositions de la loi Littoral. Cette double conformité est au reste justifiée par la complémentarité des objectifs poursuivis par le PLU et la loi Littoral.

2. Le caractère complémentaire du double rapport de conformité des autorisations d'urbanisme au PLU et à la loi Littoral

Le caractère complémentaire du rapport de conformité des autorisations d'urbanisme au PLU et à la loi Littoral découle des objectifs poursuivis par ces deux normes. Les précisions apportées par le Conseil d'État sur les modalités d'application de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme aux autorisations d'urbanisme en présence d'un PLU sont à cet égard significatives (A). Cette complémentarité est toutefois de nature à complexifier le « mille-feuille » juridique applicable aux autorisations d'urbanisme. De sorte qu'elle ne participe pas à la simplification du droit et tend à créer de l'insécurité juridique (B).

A. - Une complémentarité significative dans l'appréciation du principe de continuité de l'urbanisation dans les communes littorales

Le second intérêt de la présente décision est relatif aux conséquences que tire le Conseil d'État du double rapport de conformité des autorisations d'urbanisme au PLU et à la loi Littoral, en ce qui concerne les modalités d'application de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme.

Le Conseil d'État a, en effet, indiqué qu'en application de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme le PLU peut prévoir l'extension de l'urbanisation, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants soit en délimitant une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement. Il a toutefois, et surtout, précisé que cette exigence de continuité est directement applicable aux demandes d'autorisation d'urbanisme. De sorte que l'autorisation sollicitée ne peut être accordée que si le projet lui-même est réalisé en continuité avec les agglomérations et villages existants, quand bien même donc le PLU légalement applicable aurait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette du projet. En revanche, si le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone destinée par le PLU à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement, cette situation suffit à rendre ce terrain constructible au regard de cet article L. 121-8.

Or, dans le cas litigieux, la zone dans laquelle se situait le terrain d'assiette du projet était ouverte à l'urbanisation par le PLU de la commune. Cette ouverture à l'urbanisation ne semblait pas incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme. Néanmoins, le terrain d'assiette du projet, non situé dans une

zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement, ne s'inscrivait pas en continuité avec une agglomération ou un village existant. Partant, à défaut pour l'opération envisagée d'être située en continuité avec une agglomération ou un village existant, le Conseil d'État confirme que l'autorité administrative pouvait s'opposer à la demande de permis de construire.

Ces précisions permettent de comprendre que le double rapport de conformité des autorisations d'urbanisme au PLU et à la loi Littoral participe à des logiques complémentaires au regard des objectifs poursuivis en matière de protection du littoral. Le maintien d'une telle solution apparaît ainsi justifié.

D'une part, le rapport de conformité des autorisations d'urbanisme aux prescriptions du PLU se justifie par le fait que, dans les communes littorales, la loi Littoral n'édicte que des limitations minimales des possibilités de construire (l'interdiction de construire dans les zones d'urbanisation diffuse par exemple) que toute demande d'occupation ou d'utilisation des sols doit respecter.

Les auteurs des documents locaux d'urbanisme demeurent en conséquence libres, en fonction de considérations propres à leur territoire, de compléter les dispositions de cette loi dans le sens de la sévérité, en interdisant ou en encadrant les partis d'urbanisme là où cette loi n'y ferait pas obstacle.

Ils peuvent ainsi élargir la bande des 100 mètres sur laquelle est en principe interdite toute construction (*C. urb., art. L. 121-16*) ou ne pas classer en zone constructible des zones situées en continuité avec les villages et agglomérations existantes.

D'autre part, le rapport de conformité des autorisations d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral se justifie par le fait que certaines dispositions de cette loi s'imposent directement aux autorisations d'urbanisme.

On peut certes objecter que toutes les dispositions de la loi ne s'imposent pas avec la même force : certaines autorisent le PLU à opérer des choix en matière d'urbanisme. Ainsi en est-il de la possibilité de créer des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (*CE, 3 avr. 2014, n° 360902, Commune de Bonifacio : JurisData n° 2014-006564 ; JCP A 2014, act. 337*). Ces dispositions, dès lors qu'elles ne sont pas suffisamment précises, ne sont pas d'applicabilité immédiate aux autorisations d'urbanisme. Dans cette hypothèse, la conformité du projet de construction avec le PLU, compatible avec les dispositions de la loi Littoral, suffit à rendre ce projet conforme avec les dispositions de cette loi. De sorte que le double rapport de conformité direct des autorisations d'urbanisme au PLU et à la loi Littoral ne serait pas pertinent. C'est ce qu'a d'ailleurs indiqué en l'espèce le Conseil d'État s'agissant des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Mais d'autres dispositions de cette loi n'autorisent pas le PLU à opérer des choix. Elles s'imposent directement aux demandes d'autorisation d'urbanisme au regard de leur précision et de leur caractère impératif, tel que le principe de continuité de l'urbanisation énoncé à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme.

Or, dans cette hypothèse, compte tenu du simple rapport de compatibilité prévu entre le PLU et les dispositions de la loi Littoral, la conformité du projet de construction au PLU ne permettrait pas d'assurer sa conformité avec les dispositions de cette loi comme l'exige pourtant la combinaison des actuels articles L. 121-3 et L. 421-6 du Code de l'urbanisme.

L'opposabilité directe des dispositions de la loi Littoral à la demande d'autorisation permet en revanche de vérifier que celle-ci, au moment où elle est formulée, respecte bien dans un rapport de conformité (et non de compatibilité) ces dispositions. Ainsi, une zone ouverte à l'urbanisation par le PLU d'une commune peut être compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme si elle est proche d'un village ou d'une agglomération. Pour autant, et

bien que localisé à l'intérieur de cette zone, le terrain d'assiette d'un projet de construction, au jour où l'autorisation d'urbanisme serait sollicitée, pourrait ne pas encore être situé dans la continuité de ce village ou de cette agglomération, de sorte que la demande ne serait pas conforme à cet article L. 121-8 qui vise à protéger le littoral du mitage.

C'est au regard de ces considérations que le Conseil d'État a précisé que le rapport de conformité direct de l'autorisation d'urbanisme aux dispositions de la loi Littoral s'impose lorsque les dispositions de cette loi, comme en l'espèce l'exigence de continuité prévue à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, sont directement applicables aux autorisations d'urbanisme

Ce double rapport de conformité, s'il participe à des logiques complémentaires et cohérentes, est toutefois source d'insécurité juridique.

B. - Une complémentarité créatrice d'insécurité juridique

L'absence de véritable outil juridique permettant de préciser à l'échelle de chaque commune ou intercommunalité les modalités d'application de la loi Littoral est source d'un abandon contentieux. Un rapport sénatorial de 2014 rappelait à cet égard que « le cœur du problème réside dans la territorialisation inachevée, voire à peine ébauchée, de la loi Littoral » (*Rapport d'information de M^{me} Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, 2014, p. 10*).

Celui-ci soulignait dès lors qu'« en l'absence de déclinaisons locales et de décrets d'application, le juge administratif est devenu plus que jamais le 'législateur des lacunes de la loi'. Il s'est retrouvé en première ligne pour interpréter les principes de la loi Littoral dont il a entendu imposer sa propre lecture » (*Rapport d'information de M^{me} Odette Herviaux et M. Jean Bizet, op. cit., p. 63*).

Le requérant est en somme plus enclin, en l'absence de document précisant les modalités d'application de la loi Littoral, à se tourner vers le juge pour contester la légalité de l'autorisation délivrée. Les considérations qui ont permis d'accorder l'autorisation attaquée reposent dans cette hypothèse sur des notions générales (comme celle

d'extension limitée dans les espaces proches du rivage ou en continuité avec les zones urbaines). Ces dernières, à défaut d'avoir été définies et précisées dans le document local d'urbanisme, voient en conséquence leur application et leur qualification aux faits de l'espèce remises en cause plus facilement.

De surcroît, les dispositions de la loi Littoral ou de la DTA n'ont pas à être annexées au PLU dès lors qu'elles ne s'imposent à ce dernier que selon un simple rapport de compatibilité. Or cela est problématique. Le pétitionnaire doit être à même de savoir si, sur le principe, son projet est ou non réalisable et, encore plus, si son terrain est ou non constructible, au regard des seules prescriptions figurant dans le PLU. Ce dernier mentionne en effet les principales et les plus importantes règles opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme. Ainsi en est-il des prescriptions interdisant ou limitant les droits à construire figurant dans le règlement du PLU. Ainsi en est-il également des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, telles que les plans de prévention des risques ou la protection au titre des abords, qui doivent être annexées au PLU (*C. urb., art. R. 151-51, Annexe*).

Cette dispersion des normes applicables aux terrains situés sur le littoral aggrave le risque d'annulation des autorisations d'urbanisme et la faiblesse juridique des certificats d'urbanisme.

Ce problème ne peut toutefois être réglé que par la voie législative. S'il n'est pas envisagé d'attribuer la possibilité de préciser les modalités d'application de la loi Littoral aux communes, pour des raisons techniques ou par sa simple défiance, peut être que le législateur pourrait transférer cette compétence aux intercommunalités, dont les moyens financiers et humains sont plus importants, dans le cadre de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme intercommunal ou de leur schéma de cohérence territoriale ?

Daniel TASCİYAN,
avocat à la Cour

MOTS-CLÉS : Urbanisme - Loi Littoral

JURISCLASSEUR : *Collectivités territoriales*, Fasc. 1176-10 et 1176-20

AUTRES PUBLICATIONS LEXISNEXIS : *Synthèse JurisClasseur n° 190, Documents et règles à vocation particulière relatifs à l'urbanisme*