

[Jurisprudence] Renforcement du rôle intégrateur des SCOT au regard de la notion d'urbanisation limitée ou la fin de la « double opposabilité »

N3289BYH



par **Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris**
Le 13-05-2020

Réf. : CE 5° et 6° ch.-r., 11 mars 2020, n° 419861, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A19843IC](#))

Dans un arrêt rendu le 11 mars 2020, le Conseil d'Etat a dit pour droit que, lorsqu'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou un des autres schémas mentionnés par les dispositions du II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L9587G8L](#)) comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné.

1 - La loi « littoral » (loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral [N° Lexbase : L7941AG9](#)) régit les possibilités d'urbanisation sur le territoire des communes dites littorales, en les modulant en fonction de la proximité du rivage.

Sur l'ensemble du territoire de la commune en cause, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité des zones déjà urbanisée (C. urb., art. L. 121-8 [N° Lexbase : L9980LML](#)).

En espace proche du rivage, l'urbanisation doit être limitée et ses conditions prévues dans les documents d'urbanisme ou, à défaut, autorisée par le préfet (C. urb., art. L. 121-13 [N° Lexbase : L9767LEH](#)).

Dans la bande littorale des cent mètres, seule la densification des espaces urbanisés est permise (C. urb., art. L. 121-16 [N° Lexbase : L2333KIA](#)).

A ces principes gouvernant les possibilités d'urbanisation s'ajoute un dispositif particulier d'opposabilité de la loi, parfois qualifié de double opposabilité.

La loi s'impose selon un rapport de compatibilité au SCOT (C. urb., art. L. 131-1 1° [N° Lexbase : L2429KIS](#)), et au PLU, en l'absence de SCOT (C. urb., art. L. 131-7 [N° Lexbase : L2435KIZ](#)). Le PLU devant être compatible avec le SCOT (C. urb., art. L. 131-4 [N° Lexbase : L3269LUM](#)), la règle de compatibilité limitée écarte l'application directe des dispositions de la loi Littoral à ce document (CE, 31 mars 2017, n° 392186 [N° Lexbase : A0461UTA](#)).

L'originalité du dispositif provient de ce que la loi « littoral » s'impose également selon un rapport de conformité aux autorisations individuelles d'urbanisme (C. urb., art. L. 121-3 [N° Lexbase : L9981LMM](#)).

S'ensuit parfois une situation paradoxale puisqu'il n'est pas rare que des autorisations conformes à un PLU, lui-même parfaitement compatible avec un SCOT soient annulées en contravention de la loi « littoral ».

Pour être complet, on rappellera que sur les territoires littoraux, des directives territoriales d'aménagement (DTA) peuvent venir « préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales » (C. urb., art. L. 111-1-1 [N° Lexbase : L7481IMZ](#), dans sa version issue de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire [N° Lexbase : L8737AGP](#)) [\[1\]](#).

Ces documents ont des effets juridiques originaux, en tant qu'ils se substituent aux dispositions législatives applicables dans ces zones et s'attribuent ainsi leurs effets juridiques.

Dans cette hypothèse et sous réserve d'être suffisamment précise (CE, 9 novembre 2015, n° 372531 [N° Lexbase : A5872NWE](#)), la directive fait obstacle à une application directe de la loi « littoral » aux documents immédiatement inférieurs dans la hiérarchie des normes (SCOT, PLU...) et aux autorisations individuelles (CE, Sect., 16 juillet 2010, n° 313768 [N° Lexbase : A6404E4X](#)).

2 - Etait en cause dans l'affaire commentée un permis de construire délivré par le maire de la commune de La Seyne-sur-Mer à une société pour la construction, sur un terrain de six hectares, de sept bâtiments d'habitation collective et huit villas, emportant la création de 352 logements d'une surface de plancher de 24 000 m².

Des riverains et associations avaient formé trois requêtes à l'encontre de cette autorisation, lesquelles avaient été jointes et donné lieu à un jugement du tribunal administratif de Toulon du 13 février 2018.

Si le tribunal administratif avait annulé le permis de construire (en raison de l'absence de prescriptions portant sur un contrôle récurrent de la qualité de l'eau potable, comme demandé par la DREAL sur ce terrain pollué aux hydrocarbures), il avait en revanche rejeté le principal moyen soulevé tenant à la circonstance que le projet aurait emporté une extension de l'urbanisation excédant le caractère limité, imposé par la loi.

Pour ce faire et de manière remarquable, il n'avait pas confronté l'autorisation d'urbanisme à la loi pour ce qui concerne l'appréciation du caractère limité de l'extension de l'urbanisation comme il était de rigueur jusque-là, mais aux seules prévisions du SCOT, pour rejeter le moyen.

Il reconnaissait ainsi au SCOT la possibilité de définir le caractère limité de l'urbanisation, par substitution à la loi.

Etait-ce légal ?

3 - Avant de voir la solution qu'a donné le Conseil d'Etat à cette question, il convient de revenir sur le rôle assigné jusque-là au SCOT pour décliner le principe d'extension limitée de l'urbanisation.

L'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L9767LEH](#)) dispose que :

« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement ([N° Lexbase : L1595I8L](#)) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer ».

C'est donc au plan local d'urbanisme de justifier et motiver l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage, selon des critères exclusifs liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Le SCOT peut s'extraire de ces critères pour prévoir, selon un rapport de compatibilité (avec la loi ou DTA), les conditions d'urbanisation limitée en espace proche du rivage.

Les prévisions du SCOT (ou du PLU) quant à l'extension d'urbanisation qu'il autorise étaient donc confrontés, dans un rapport de compatibilité, au principe d'urbanisation limitée de la loi « littoral ».

Son non-respect a conduit à la censure de PLU non compatibles avec la loi (ou la DTA) (CE, 11 avril 2018, n° 399094 [N° Lexbase : A9976XKP](#)).

Mais au-delà de ce contrôle de compatibilité assez classique entre les documents d'urbanisme et la loi, le rôle des PLU et SCOT était affaibli par le principe de double opposabilité qui confrontait les autorisations d'urbanisme directement à la Loi pour apprécier le caractère limité de l'urbanisation qu'elles emportaient.

La légalité d'une autorisation individuelle d'urbanisme pouvait ainsi être mise en cause, nonobstant sa compatibilité avec un SCOT ou un PLU (CE, 5 avril 2006, n° 272004 [N° Lexbase : A9475DNA](#)).

Cette situation problématique avait été clairement identifiée par le rapporteur public Xavier de Lesquen dans ses conclusions sous l'arrêt « Commune de Porto-Vecchio » du 9 novembre 2015 (CE, 9 novembre 2015, n° 372531, précité) :

« Il en résulte un forme de contradiction pour les auteurs du PLU : la loi leur ouvre une marge de manœuvre dans l'application de la loi littoral précisée par les DTA, par l'instauration du rapport de compatibilité, alors que les autorisations d'urbanisme délivrées en conformité avec le PLU devraient être directement conformes à l'ensemble 'loi littoral - DTA' : mettre sur le même plan les deux voies d'application de la loi littoral revient à nier la faculté des auteurs du PLU de développer des partis d'urbanisme compatibles avec elle.

Cette contradiction affecte la logique même de notre droit de l'urbanisme : la même critique s'impose à plus forte raison pour le SCOT, qui est également en vertu de la loi dans un rapport de compatibilité avec l'ensemble 'loi littoral - DTA'. Prendre à revers ses dispositions par l'applicabilité directe de la loi littoral aux permis de construire, produirait des effets encore plus incohérents : il s'agit en effet d'un document d'orientation qui, plus qu'un document de planification prescriptive, a vocation à décliner des partis d'aménagement et d'urbanisme. Et il s'agit surtout du document pivot de la déclinaison des normes supérieures sur un espace géographique dont la taille est adaptée à une véritable démarche d'aménagement et d'urbanisme ».

C'est cette lecture classique de double opposabilité qu'avait fait prévaloir le rapporteur public, Monsieur Louis Dutheillet de Lamothe, dans ses conclusions.

Il inférait ainsi de la confrontation entre le projet autorisé à la loi (et au regard de la jurisprudence administrative sur ce point), que l'extension autorisée excédait manifestement le caractère limité posé par la loi :

« Notre opération autorise l'urbanisation, peu dense mais étalée, de six hectares vierges, par une seule opération, pour quinze bâtiments dont 7 immeubles d'habitation collectifs, le tout correspondant à 24 000 m² de SHON et 352 logements. Il nous semble que nous sommes si largement au-dessus de ce que la jurisprudence a validé jusqu'ici et à ce point similaire à des opérations qui ont été censurées, qu'une position inverse sera interprétée comme un assouplissement sensible de l'application du critère législatif ».

Il concluait ainsi à la dénaturation par les premiers juges des pièces du dossier quant au caractère limité de l'extension de l'urbanisation par le projet considéré, au regard de la loi « littoral ».

Mais, comme le rappelle juste après le rapporteur public dans ses conclusions, ce raisonnement n'était pas celui qui avait été adopté par le tribunal administratif de Toulon, raisonnement qu'il convenait de contrôler.

Les premiers juges n'avaient pas opposé le projet à la loi mais aux prévisions du SCOT.

Ce dernier avait identifié plusieurs catégories d'espaces proches du rivage : les premiers « à forts enjeux stratégiques » peuvent faire l'objet d'une extension « significative », les seconds, sensibles, dans lesquels les opérations d'urbanisme doivent être « particulièrement limitées et intégrées », les troisièmes étaient considérés comme neutres, où le critère de l'extension de l'urbanisation n'est pas précisé.

Le projet en cause se situant dans une des zones d'extension « significative », le tribunal administratif avait jugé que l'extension de l'urbanisation, malgré son importance, était conforme aux prévisions du SCOT.

4 - C'est ce raisonnement que le Conseil d'Etat va valider, sur conclusions contraires du rapporteur public, en jugeant que « *lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un des autres schémas mentionnés par les dispositions du II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L9587G8L) comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné* ».

Le Conseil d'Etat renforce donc le caractère intégrateur du SCOT en lui reconnaissant la possibilité de définir lui-même, sur son périmètre, les contours des limites de l'extension de l'urbanisation, appréhendant ainsi tout le champ de la loi.

En plus de faire écran, selon le rapport susvisé de compatibilité limité, entre le PLU et la loi « littoral », il peut désormais faire (totalement) écran entre les autorisations individuelles et la Loi, les premières n'étant plus contraintes, dans cette hypothèse et pour ce qui concerne l'appréciation du caractère limitée de l'urbanisation, à un rapport de conformité avec la seconde, mais avec le seul SCOT.

Le Conseil d'Etat entérine ici le principe de double opposabilité.

Les autorisations d'urbanisme ne seront plus confrontées à la notion légale d'urbanisation limitée et à son appréciation prétorienne mais aux prévisions d'un SCOT qui, s'il s'est saisi pleinement et légalement de sa nouvelle fonction (par des « *dispositions suffisamment précises et compatibles* »), devrait en simplifier et sécuriser l'instruction.

Restera la possibilité, pour mettre en cause le caractère limité de l'extension d'urbanisation induite par un projet, d'exciper de l'illégalité des prévisions du SCOT sur ce point, ce dernier demeurant soumis aux objectifs de la loi.

Mais le contrôle du juge devrait être desserré : alors qu'auparavant le SCOT était d'abord tenu à une obligation négative en s'abstenant de mettre en cause le principe d'urbanisation limitée, il est désormais admis qu'il en précise les modalités d'application, selon les espaces.

On observera à cet égard que le Conseil d'Etat a considéré en l'espèce qu'au regard des prévisions du SCOT, le projet n'était pas contraire à la règle d'extension limitée de l'urbanisation alors même qu'il excédait tous les critères habituellement retenus par la jurisprudence pour caractériser une opération excédant le caractère limité de l'urbanisation.

Le SCOT disposerait alors désormais peu ou prou des mêmes effets de substitution à la loi que les anciennes DTA (toujours en vigueur).

Ce revirement surprend moins si l'on considère que le Conseil d'Etat n'a fait ici qu'anticiper les effets attendus des dispositions de la loi « ELAN » du 23 novembre 2018 (loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique **N° Lexbase : L8700LM8**) ayant ajouté un second alinéa à l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme énonçant que « *le schéma de cohérence territoriale 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* ».

[1] On rappellera que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (**N° Lexbase : L7066IMN**) (dite Grenelle II), a substitué aux DTA les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) en supprimant l'opposabilité directe de ces documents aux normes d'urbanisme inférieures (sauf projet d'intérêt général), tout en maintenant en vigueur celles approuvées avant ladite loi (C. urb., art. L. 172-1 **N° Lexbase : L2692KIK**).

