

Lexbase Hebdo édition publique n°397 du 10 décembre 2015

[Urbanisme] Jurisprudence

## L'obligation de compatibilité entre un plan local d'urbanisme et une directive territoriale d'aménagement

N° Lexbase : N0332BW9



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf. : CE 1° et 6° s-s-r., 9 novembre 2015, n° 372 531, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A5872NWE)

Dans un arrêt rendu le 9 novembre 2015, la Haute juridiction administrative dit pour droit que les auteurs des plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration de ces documents sont compatibles avec les directives territoriales d'aménagement (DTA) ou, en leur absence, avec les dispositions particulières, notamment, au littoral.

1. Instaurées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (N° Lexbase : L8737AGP), l'objet des DTA était triple, au regard de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L1887IEM), dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (N° Lexbase : L7066IMN) (dite "Grenelle II") :

— fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ;

— fixer les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ;

— préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, adaptées aux particularités géographiques locales.

Ces directives étaient donc un moyen pour l'Etat (dans le respect de la décentralisation de la police de l'urbanisme aux collectivités territoriales) de définir ses orientations et objectifs à une échelle géographique pertinente, le cas échéant différente des circonscriptions administratives.

On sait que ces directives n'ont pas eu le destin qu'appelait de ses vœux le législateur puisque peu ont finalement vu le jour. En 2007, seules sept DTA avaient été approuvées.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a d'ailleurs 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).

Mais la décision commentée n'est pas obsolète pour autant, dès lors que les DTA approuvées avant la publication de la loi "Grenelle II" conservent les effets prévus par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à ladite loi.

C'est par ailleurs la première fois que le Conseil d'Etat juge de la compatibilité d'un PLU avec une DTA.

2. Les DTA ont, lorsqu'elles précisent les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, des effets juridiques originaux, en tant qu'elles se substituent aux dispositions législatives applicables dans ces zones et s'attribuent ainsi leurs effets juridiques.

Aussi sont-elles non seulement opposables dans un rapport de compatibilité limité aux documents d'urbanisme (SCOT et PLU) lorsqu'ils existent sur le territoire concerné, mais également et à défaut, directement opposables dans un rapport de conformité aux autorisations d'occupation des sols.

L'arrêt du Conseil d'Etat rappelle ce double rapport juridique et les conditions que doit respecter une DTA pour qu'il s'exerce.

Après avoir rappelé les dispositions législatives applicables (C. urb., art. L. 111-1-1 et L. 146-1 [N° Lexbase : L7341ACU](#)), le Conseil d'Etat énonce *"qu'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 avec les directives territoriales d'aménagement ou, en leur absence, avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières, notamment, au littoral ; qu'en outre, en l'absence de document local d'urbanisme légalement applicable, 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 soit, lorsque le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement ou par un document en tenant lieu, avec les 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, soit, dans le cas contraire, avec les dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral"*.

Le Conseil d'Etat rappelle donc que la DTA ne peut produire d'effet juridique à l'égard des documents d'urbanisme qui lui sont inférieurs et, à défaut, à l'égard des autorisations d'urbanisme, qu'à la condition que les dispositions qu'elle comporte soient suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières (1).

Le Conseil d'Etat reprend ici le considérant de la décision n° 313 768 du 16 juillet 2010 (2) qui avait posé ces deux conditions de précision et de compatibilité, pour ce qui concerne l'opposabilité directe d'une DTA (en l'occurrence et déjà, le schéma d'aménagement de la Corse), aux autorisations d'urbanisme (3).

Le Conseil d'Etat contrôle en l'espèce, pour la première fois, ces critères pour s'assurer de l'opposabilité de certaines dispositions d'une DTA (4) à un PLU.

Plus précisément, il contrôle l'opposabilité au PLU des modalités d'application de la règle d'extension de l'urbanisation en zone littorale (posée à l'article L. 146-4, I du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L3327KGC](#)) que précise le schéma.

Il constate ainsi que les prescriptions du schéma (valant DTA) qui privilégient *"la densification des zones urbaines existantes et la structuration des 'espaces péri-urbains', en prévoyant, d'une part, que les extensions, lorsqu'elles sont nécessaires, s'opèrent dans la continuité des 'centres urbains existants', d'autre part, que les hameaux nouveaux demeurent l'exception"* précisent *"les modalités d'application des dispositions du I de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme et sont compatibles avec elles"*.

3. Ce contrôle réalisé et l'opposabilité de la DTA reconnue, il a pu ensuite vérifier la compatibilité du PLU approuvé avec les dispositions du schéma (valant DTA).

Ce contrôle entre normes d'urbanismes s'inscrit dans le cadre de la règle de compatibilité limitée, dont la DTA a d'ailleurs été la norme génératrice.

C'est en effet la loi du 4 février 1995 les ayant instituées qui a d'abord posé cette règle aux alinéas n°s 5 et 6 de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme : *"les schémas directeurs et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces directives, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. Les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur institués par le présent code. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme"*.

Cette règle prévoit donc qu'en cas d'application sur un même territoire de plusieurs normes d'urbanisme, chaque document n'a pas à être compatible avec l'ensemble des normes qui lui sont supérieures mais seulement avec celle qui lui est immédiatement supérieure.

En l'espèce, le Conseil d'Etat contrôle la compatibilité du PLU avec le schéma d'aménagement de la Corse (valant DTA), dès lors qu'aucun schéma de cohérence territorial n'est ici applicable et ne vient donc faire "écran" entre la DTA et le PLU.

La Haute juridiction confirme donc la censure du PLU opérée par la juridiction de fond en tant que les dispositions critiquées n'étaient pas compatibles avec les dispositions du schéma (valant DTA) : le classement en zones urbanisables de parcelles situées en continuité de hameaux traditionnels qui ne constituent pas des "centres urbains" au sens dudit schéma étant incompatible avec ce dernier, tout comme, au regard des dispositions du schéma, le classement en zone constructible de terrains se trouvant à proximité d'espaces naturels, ou au sein de zones d'urbanisation diffuse.

4. Par ailleurs, le Conseil d'Etat opère un contrôle d'autres dispositions du PLU non plus au regard du schéma, *"dès lors que le schéma d'aménagement de la Corse n'y apporte aucune précision"*, mais au regard des dispositions législatives applicables en zone littorale (C. urb., art. L. 146-4, III et L. 145-3, I N° Lexbase : L4522I4A).

C'est ici une application (négative) du principe de compatibilité limitée qui ne s'applique qu'autant que la norme immédiatement supérieure qui fait écran appréhende la norme supérieure en la précisant.

Comme le précisait le Gouvernement dans ses observations au Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi n° 95-115 du 4 février 1995 N° Lexbase : L8737AGP) : *"il convient de préciser que la règle de compatibilité avec la seule norme de niveau immédiatement supérieur ne vaut que dans la mesure où cette norme traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle. Ainsi, si une DTA laisse en dehors de son champ une partie des matières traitées par une loi d'aménagement et d'urbanisme, celle-ci reste directement applicable pour le solde, aux schémas directeurs et aux schémas de secteurs"* (5).

5. Cette décision est donc l'occasion pour le Conseil d'Etat de poser les règles et principes qui gouvernent l'opposabilité des DTA aux actes individuels et réglementaires d'urbanisme de son périmètre et plus généralement, les rapports entre normes dans le cadre de la règle de compatibilité limitée.

Aussi, la norme réglementaire supérieure n'est opposable à la norme d'urbanisme inférieure par substitution à la norme légale normalement applicable qu'à la condition qu'elle soit légale (compatible), d'une part, qu'autant qu'elle appréhende les matières régies par la norme légale, d'autre part.

---

(1) Le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de juger directement de la légalité de DTA précisant 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) : CE, 3 juin 2009, n° 310 587, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A7226EH4) ; CE, 27 juillet 2005, n° 264 336, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A1347DK4), BJDJ 4/2005, p. 243 concl. Y. Aguila.

(2) CE Sect., 16 juillet 2010, n° 313 768, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A6404E4X), AJDA, 2010. 1455.

(3) Voir aussi CAA Nantes, 2ème ch., 1er juillet 2011, n° 10NT00 668 (N° Lexbase : A7690HX4).

(4) Le Conseil d'Etat a jugé que le schéma d'aménagement de la Corse avait valeur de directives territoriales

---

d'aménagement relatives aux zones littorales (CE, 29 juin 2001, n° 208 015, mentionné aux tables du recueil Lebon  
N° Lexbase : [A4997AUM](#), Constr-urb., novembre 2001, n° 228).

(5) Observations du Gouvernement sur Cons. const., décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 (N° Lexbase :  
[A8322AC9](#)).