



Loi Littoral : « Les élus locaux n'auront jamais complètement carte blanche »



Maître Vianney Cuny, avocat au sein du cabinet DS Avocats, revient pour La Gazette sur les récentes jurisprudences du Conseil d'Etat : peut-on aujourd'hui parler de progrès de la décentralisation de la loi Littoral ? Que doivent en espérer les élus locaux pour leur territoire ?

Peut-on parler d'une progression de la décentralisation de la loi Littoral ? Si oui, quel texte a lancé cette décentralisation ?

Quand la loi Littoral a été adoptée en 1986, le législateur avait entendu conférer un rôle important aux élus locaux dans sa mise en œuvre, dans la continuité des lois de décentralisation. Mais cette décentralisation de la loi Littoral n'avait jamais été prise à bras le corps par les élus locaux, et le Conseil d'Etat, dès 1994, avait déjà décidé que la loi s'appliquait directement aux autorisations d'urbanisme même en présence d'un document d'urbanisme local.

En 2017, le Conseil d'Etat a rappelé que les autorisations d'urbanisme devaient être directement conformes aux dispositions de la loi Littoral et que les PLU ne font pas écran. Mais la loi Elan du 23 novembre 2018 a complété l'article L121-3 du code de l'urbanisme : les Scot doivent préciser les modalités d'application de la loi Littoral. Est-ce que le Scot ne se voit pas ainsi consacré dans le rôle de document intégrateur et pivot de l'application de la loi Littoral ? Ça aurait été le parachèvement de la décentralisation de la loi Littoral.

A-t-on depuis constaté ce développement dans la jurisprudence ? **Est-ce que le juge accorde plus de poids aux documents d'urbanisme locaux et notamment au rôle intégrateur du Scot ?**

Dans sa décision du 11 mars 2020 (req. n°419861), concernant l'application du principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, il y a deux niveaux à prendre en compte : un élément de forme (l'urbanisation doit être justifiée dans le PLU selon des critères spécifiques ou conformes au Scot) et un élément de fond (le principe de limitation de l'urbanisation).



Jusqu'ici, la jurisprudence disait que le caractère limité de l'urbanisation était apprécié directement au regard de la loi Littoral. Le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence : lorsqu'il y a un Scot, le caractère limité de l'urbanisation doit s'apprécier en tenant compte du Scot à partir du moment où les modalités sur ce sujet sont suffisamment précises et compatibles avec la loi Littoral.

Quelle conséquence pour les collectivités ?

Le Conseil d'Etat, sans dire que le Scot fait écran entre la loi et les autorisations d'urbanisme, dit que ce critère doit être lu au prisme du Scot. C'est une évolution importante, jamais consacrée auparavant.

Le fondement législatif aboutissant à cette solution n'était pourtant pas évident dans le cadre d'un litige où la nouvelle rédaction de l'article L. 121-3 du Code de l'urbanisme n'était pas applicable : aucune disposition du code de l'urbanisme avant l'intervention de la loi ELAN ne contient un principe de compatibilité entre le Scot et les autorisations. En réalité, quand on lit les conclusions du rapporteur public, on constate en fait que le juge administratif a largement anticipé par cette décision l'entrée en vigueur des ajouts de la loi Elan.

La conséquence de cette décision est un renforcement du rôle du Scot qui se voit conférer un nouveau rôle de prisme qui permet, à l'échelle territoriale du Scot, d'appliquer la loi Littoral de manière différenciée. C'est à la fois intéressant et logique : l'intérêt, c'est que les élus vont pouvoir adapter la loi à certains projets de territoires, parfois avec une application plus souple ou plus sévère du principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Mais un Scot peut toujours être contesté par des requérants, et le juge pourra alors apprécier sa compatibilité avec la loi Littoral. C'est pourquoi, à mon sens, il ne faut pas être inquiet de cette nouvelle souplesse accordée : aujourd'hui, on a quasiment systématiquement des recours contre les Scot, et les élus n'auront jamais complètement carte blanche.

Et qu'en est-il du rôle du Scot entre le PLU et la loi ?

Aujourd'hui, un Scot qui ne prévoit pas les modalités d'application de la loi Littoral pourrait être déclaré illégal. On aurait pu alors en conclure que dorénavant, le Scot devrait faire écran entre le PLU et la loi. Mais dans sa décision n°423087 du 28 septembre 2020, le Conseil d'Etat considère au contraire que le Scot ne fait pas écran entre le PLU et la loi, et que les auteurs du PLU doivent prendre en compte le Scot quand il applique la loi Littoral. Cette jurisprudence, moins ambitieuse que ce que l'on aurait pu espérer, puisqu'on ne retient pas un rôle d'écran mais de prisme, a été rendue s'agissant d'un Scot auquel la nouvelle rédaction de l'article L. 121-3 dans sa rédaction issue de la loi Elan n'était pas applicable. Quand le Conseil d'Etat sera saisi d'un litige avec cette nouvelle rédaction, il n'est pas impossible qu'il accentue encore le rôle intégrateur du Scot vis-à-vis de la loi Littoral.

On sait que le juge a du mal à consacrer ce rôle d'écran du Scot entre le PLU et la loi par crainte de dilution normative de la loi Littoral, d'abord à l'échelle du Scot, puis encore à celle du PLU. Pour autant, il me semble que la nouvelle rédaction des textes pourrait appeler à cette consécration.

Que peut-on attendre de la jurisprudence future sur ces questions ?

Le Conseil d'Etat a déjà renforcé la décentralisation de la loi Littoral sur le volet « autorisation d'urbanisme », sans pour autant donner un blanc-seing au Scot, mais il a un peu freiné cet élan décentralisateur sur le rapport PLU/Scot et loi Littoral. Pourtant, on devrait avoir un niveau d'intégrateur plus élevé entre PLU et Scot qu'entre Scot et autorisation d'urbanisme.



[Visualiser l'article](#)

Tout va dépendre de l'interprétation par le juge de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme pour savoir jusqu'où ira la décentralisation de la loi Littoral. A mon avis, en l'état des textes sur le principe de compatibilité limitée, le rôle d'écran du Scot devra être à un moment donné consacré.

Sur le volet des autorisations d'urbanisme, je ne pense pas que le Conseil d'Etat pourra aller plus loin que sa jurisprudence du 11 mars 2021. Les travaux parlementaires de la loi Elan démontrent que le législateur n'a pas complètement voulu sauter le pas sur ce volet. La seule solution pour renforcer la décentralisation de la loi Littoral serait de compléter le dispositif prévu par le nouveau second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme par une rédaction conférant la même opposabilité au Scot que celle qui était prévue par les textes s'agissant des anciennes directives territoriales d'aménagement.

Pour l'instant, on est encore en phase de transition : on n'a pas encore de raisonnements textuels très clairs, il faut attendre d'avoir des affaires stabilisantes.