



Association Rothéneuf Environnement

Arrêt du SCoT – 28 Février 2025

Justification de la capacité d'accueil

*Contribution PLU du 06 Mai 2025 – Compatibilité SCoT/
PLU*

Propos liminaires

La cour administrative d'appel de Nantes vient d'abroger le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Golfe du Morbihan - Vannes agglomération, le mardi 18 mars 2025, **estimant que le document d'urbanisme n'a pas suffisamment analysé la capacité d'accueil du territoire**. Ce document, avait été adopté le 13 février 2020.

Le niveau maximum de pression supportable

Les juges d'appel ont estimé « *que le SCoT doit préciser les modalités d'application de la loi Littoral et notamment déterminer la capacité d'accueil du territoire. C'est-à-dire, précise la cour, le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations – permanentes et saisonnières – que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités* ».

La question, ainsi posée à la justice administrative est simple. **Mais la réponse n'est pas aisée.**

Au cœur de son argumentaire, « *l'évaluation – insuffisante à ses yeux – des capacités d'accueil du territoire* ».

Le SCoT du Pays de Vannes s'était contenté de deux petites pages consacrées au sujet « en termes généraux et creux », Pour le rapporteur il manque « des chiffres, des tableaux, la population saisonnière, permanente, la capacité d'hébergement touristique, de traitement des eaux... ». Autant de précisions dont « le public a été privé » au stade de l'enquête publique.

Le projet de SCoT du Pays de Saint-Malo arrêté le 25 février 2025 répond-il à cette obligation de justification de la capacité d'accueil ?

1/ Rappel de la réglementation

1-2/ Rappel de la « Loi Littoral »

Le Code de l'Urbanisme précise effectivement à l'Article L121-21 l'obligation de justifier la capacité d'accueil.

Rappel de l'Article L121-21 du Code de l'Urbanisme

« Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, **les documents d'urbanisme** doivent tenir compte :

1° De la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ;

1° bis De l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, et de la projection du recul du trait de côte ;

2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;

3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

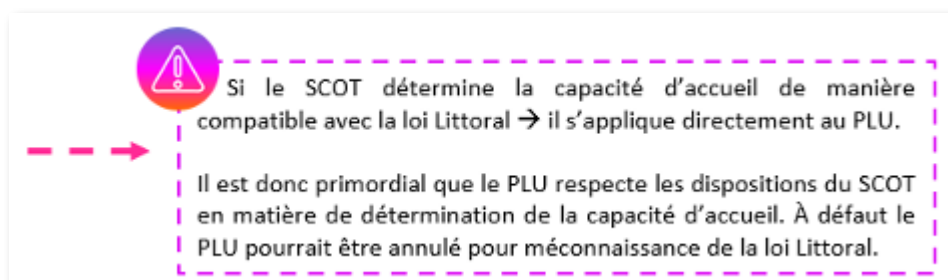
Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes.

L'article L121-21 conduit ainsi à une nouvelle méthode pour l'élaboration d'un PLU littoral

Cela nécessite notamment d'inverser le regard. Si jusqu'à maintenant, les documents de planification définissent généralement les besoins futurs du territoire (logement, équipement, activités économiques etc.) grâce au projet d'accueil démographique, les réflexions sur la capacité d'accueil doivent permettre un raisonnement inverse, en définissant le projet d'accueil en fonction des ressources (foncières, naturelles) et des vulnérabilités du territoire en question.

Commentaires

Contrairement à d'autres dispositions de la Loi Littoral codifiées au Code de l'Urbanisme, cette obligation de déterminer la capacité **s'adresse à tous les documents d'urbanisme**, c'est-à-dire au SCoT, mais aussi au PLU. La présente note ne fait référence qu'à l'examen du SCoT du Pays de Saint-Malo. Un examen similaire devrait être conduit pour le PLU arrêté le 09/12/2024.



Le PLU a donc une double obligation pour répondre rigoureusement aux dispositions de l'article L121-21 :

- En l'absence du SCoT révisé approuvé et donc opposable il doit décliner expressément sa capacité d'accueil au regard de l'article L121-21.

- Après approbation du SCoT révisé le PLU doit dans l'année qui suit cette approbation respecter les dispositions de capacité d'accueil déclinées au SCoT et décliner ses propres capacités au regard de l'article L121-21.

Si le SCoT révisé était approuvé avant l'approbation de la révision du PLU, la ville de Saint-Malo n'aurait d'autre choix que d'arrêter à nouveau son PLU pour le rendre compatible avec le SCoT. On peut rappeler que c'est le choix adopté par la Ville de Dinard.

1-3/ La notion de « La capacité d'accueil »

Pour déterminer la capacité d'accueil, l'ensemble des éléments listés par l'article L. 121-21 du Code de l'urbanisme doit être analysé :

- Les espaces remarquables ;
- L'existence de risques littoraux : submersion marine et projection du recul du trait de côte ;
- Les espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- Les conditions de fréquentation des espaces naturels, du rivage par le public et les équipements qui y sont liés.

En cela, l'article L. 121-21 rend opposables aux documents d'urbanisme les objectifs que l'article L. 321-1 du Code de l'environnement assigne à la politique d'aménagement du littoral.

Rappel Article L321-1 du Code de l'Environnement

« I. - Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur.

II. - La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet :

1° La mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;

2° La protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la prévention des risques naturels liés à la submersion marine, la préservation des sites et paysages et du patrimoine ;

3° La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, nautiques et balnéaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes ;

4° Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, des activités aquacoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme.

Dans le respect de l'objectif de développement durable, l'action des collectivités publiques en matière de planification contribue à la réalisation de cette politique d'intérêt général. »

Les documents d'urbanisme doivent aussi vérifier si les équipements publics existants ou prévus (eau, assainissement, traitement des déchets) sont suffisants pour répondre à l'extension de l'urbanisation envisagée.

1-4/ Où intégrer la notion de capacité d'accueil dans le SCoT ?

Les services de l'Etat préconisent d'intégrer la capacité d'accueil dans les différentes pièces d'un SCoT, voir tableau ci-après :

 Dans le rapport de présentation* :

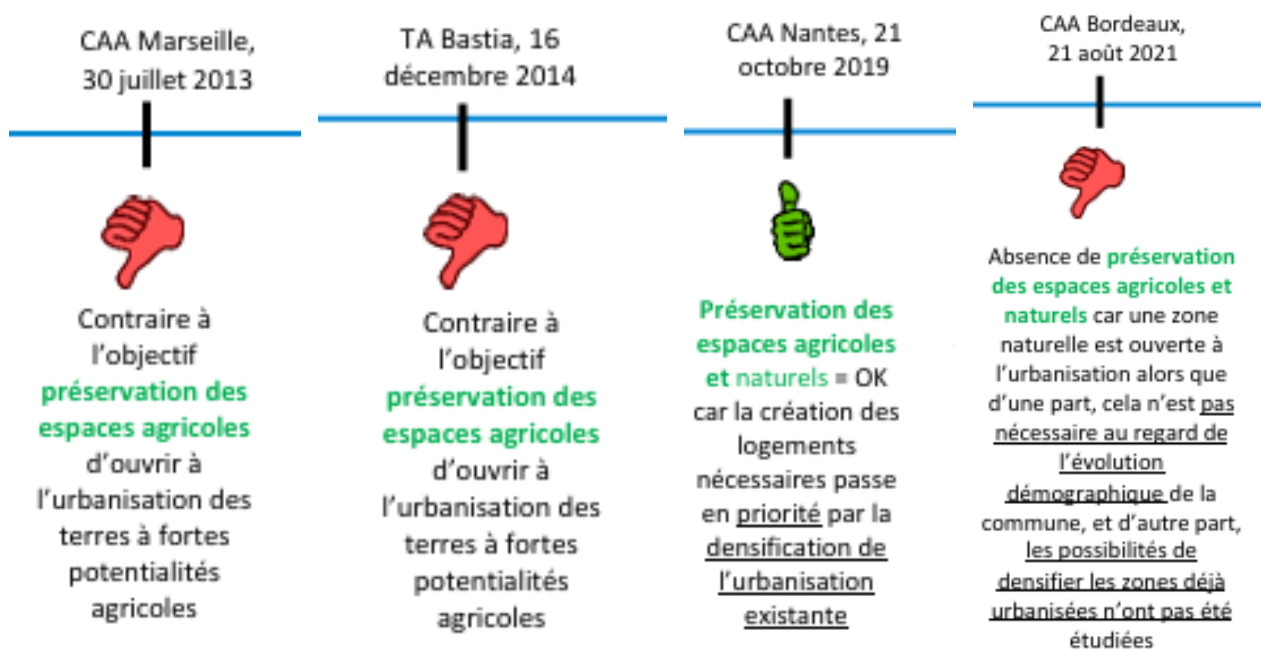
- Article L. 141-15 du code de l'urbanisme (SCoT)
- Article L. 151-4 du code de l'urbanisme (PLU)

 Dans la partie justification des choix

 Dans la section loi Littoral

 Dans une rubrique spécifique dédiée à l'analyse de la capacité d'accueil

1-5/ Rappel de quelques décisions de la jurisprudence sur la capacité d'accueil loi Littoral



2/ Examen du SCoT du Pays de Saint-Malo

Le SCoT du Pays de Saint-Malo arrêté le 28/02/2025 a pris en considération les dispositions de l'article L121-21 du Code de l'Urbanisme dans différents documents à savoir :

- Document II - Le PAS (Projet d'Aménagement Stratégique) ;
- Document III – Annexe « D » Justification des Choix.
- Document III – Annexe DOO (Règlement du SCoT)

Sont précisées ci-après ces dispositions et certaines conséquences pour l'élaboration du PLU de Saint-Malo.

2-1/ Document II. Le PAS (Projet d'Aménagement Stratégique)

2-1-1 Une armature de la trame verte et bleue limitant l'urbanisation à l'Est de Paramé

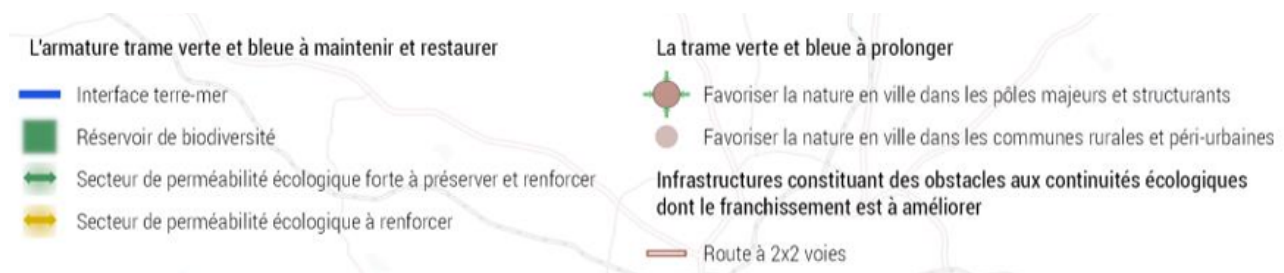
Pour respecter les dispositions de l'article L121-21, le Projet d'Aménagement Stratégique du SCoT arrêté la 28/02/2025 propose une stratégie de maintien et de confortation de la « trame verte et bleue » de nature à limiter très sensiblement toute nouvelle urbanisation au Nord-Est de Saint-Malo dont les secteurs de La Houssaye ou de Campus II.

Ainsi, page 29 du PAS il est précisé que :

« La préservation des zones de perméabilité écologique forte du territoire contre la fragmentation et l'artificialisation est tout aussi essentielle que celle des réservoirs, dans l'objectif de maintenir la possibilité de libre circulation des espèces animales. »

La volonté est de favoriser la restauration des zones de perméabilité écologique, dans les secteurs fragilisés ou discontinus. »

Cette armature, limitant très sensiblement les capacités d'accueil du littoral, est précisée par une cartographie avec un secteur de perméabilité écologique à renforcer entre les secteurs ruraux de Paramé et le secteur du Davier.



Commentaires

Le projet de secteur de perméabilité écologique à renforcer apparaît contraire au principe de création des deux OAP de La Houssaye et de Campus II en zone agricole supprimant ainsi toute perméabilité écologique et interdisant son renforcement.

2-1-2 Favoriser la présence de la « nature en ville » et identifier des espaces de désartificialisation

Page 29 du PAS il est également proposé sur le secteur Est de la rocade Avenue du Maréchal Juin de favoriser la « nature en ville dans les pôles majeurs et structurants ».

« La maille naturelle du territoire traverse également les espaces urbains et favorise, selon la nature des espaces, la biodiversité locale. Les élus de Communautés du pays de Saint-Malo ont pour objectif de préserver et développer la « nature en ville » qui au-delà d'être favorable à la biodiversité permet d'améliorer la qualité des paysages urbains et le cadre de vie. Les espaces ouverts urbains sont souvent des lieux de loisirs, d'activités physiques, de rencontres et de détente, voire de production alimentaire de proximité, essentiels à la santé et au bien-être des habitants. »

Commentaires

La prolongation de la trame verte et bleue et la renaturation mentionnée à l'Est de la rocade pour limiter l'urbanisation semblent également peu compatibles avec la création des deux OAP susvisées.

2-1-3 Le foncier agricole : une composante stratégique dans l'aménagement du territoire.

Pour répondre aux capacités réelles d'accueil des territoires littoraux, il est également mentionné au PAS que l'espace proche du littoral sera particulièrement concerné par le maintien de l'agriculture. Grâce à la proximité de la mer, la région bénéficie d'un climat doux, avec des hivers modérés et des étés frais. Ces conditions climatiques favorisent les cultures de légumes frais en évitant les températures extrêmes.

« Dans le cadre des projets d'aménagement, une attention particulière est portée à l'intérêt de ces terres légumières et aux opportunités visant à leur développement vers des espaces qui, à l'avenir, leurs deviendront favorables. »

Il est également mentionné « l'agriculture comme liant entre les trames naturelles et les activités humaines. Lorsque l'on évoque les trames « Verte et Bleue », agricole et urbaine, il ne s'agit pas de les cloisonner ou de les diviser puisqu'elles s'imbriquent les unes dans les autres. Ainsi, la trame agricole participe à composer les continuités écologiques de la trame verte et bleue, tout comme y contribue la « nature en ville ».

2-2/ Document III. Annexe « D » – Justification des choix

La notion de capacité d'accueil est également longuement expliquée au livre III- Annexe D relative à la justification des choix où il est ainsi rapporté :

2-2-1/ Maitrise de la capacité d'accueil avec un report sur le rétro-littoral

Il est mentionné page 86 de l'annexe « D » que « L'intégration des contraintes sur le développement, **même celles des courts termes**, pour la capacité d'accueil des communes prend en compte la capacité physique du territoire à accueillir de nouveaux habitants et des constructions.

Ainsi, la capacité d'accueil des communes littorales est minorée par rapport au rétro-littoral. **Pour les communes concernées par un PPRSM, cet accueil nécessitera la mise en place de conditions particulières pour la production de nouveaux logements (normes de hauteur, matériaux spécifiques, rehaussement des réseaux...).**

Le rétro-littoral proche pouvant se caractériser par un report de la capacité d'accueil, les communes dont le bourg est situé à moins de 15 km du littoral connaissent une capacité d'accueil majorée. »

Le SCoT précise ainsi pages 86 et suivantes de l'annexe « D » par une cartographie le secteur « de repli potentiel » destiné à accueillir le report de la capacité d'accueil des communes concernées par un PPRSM dont en priorité la Ville de Saint-Malo.

Territorialisation	Niveau de valorisation du critère
Secteur de repli potentiel (<15 km)	++
Secteur non littoral	+
Communes littorales	-
Secteurs PPRSM	--



Le SCoT du Pays de Saint-Malo complète cette maitrise de la capacité d'accueil par différentes projections de la répartition démographique souhaitée :

EPCI	En 2020		d'ici fin 2030		d'ici fin 2040		d'ici fin 2050	
C.C. Bretagne Romantique	35 872	20,7%	39 227	21,2%	42 007	21,6%	43 770	21,8%
C.C du Pays de Dol - Baie du Mont-St-Michel	23 718	13,7%	25 926	14,0%	28 278	14,6%	29 960	15,0%
C.C. Côte d'Émeraude	28 169	16,3%	30 358	16,4%	32 064	16,5%	33 241	16,6%
Saint-Malo Agglomération	85 342	49,3%	89 374	48,3%	91 683	47,3%	93 374	46,6%
Communautés du pays de Saint-Malo	173 101	100 %	184 885	100 %	194 032	100%	200 344	100 %

Tableau 13 : Projection de la répartition démographique souhaitée par Communauté

EPCI	En 2020		d'ici fin 2030		d'ici fin 2040		d'ici fin 2050	
Pôle majeur	46 995	27,1%	48 055	26,0%	48 538	25,0%	49 025	24,5%
Pôles structurants de niveau A	39 080	22,6%	43 568	23,6%	48 209	24,8%	51 519	25,7%
Pôles structurants de niveau B	10 637	6,1%	11 754	6,4%	12 703	6,5%	13 347	6,7%
Communes rurales et périurbaines	76 389	44,1%	81 508	44,1%	84 582	43,6%	86 452	43,2%
Communautés du pays de Saint-Malo	173 101	100%	184 885	100%	194 032	100%	200 344	100%

Tableau 14 : Projection de la répartition démographique souhaitée par niveau de l'armature territoriale

2-2-2/ La prise en compte de la capacité d'accueil des communes littorales

L'annexe D complète cette première orientation par la volonté de protection de la mer et du littoral (à partir de la page 121) et sont expliqués les moyens de la prise en compte de la capacité d'accueil.

Il est ainsi précisé page 121 de l'annexe « D » que :

« Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) joue un rôle essentiel dans l'application de la loi Littoral, particulièrement depuis les modifications introduites par la loi ELAN (2018). Cette dernière a renforcé son importance en introduisant des dispositions permettant au SCoT d'adapter les principes de la loi Littoral à la réalité des territoires notamment :

- la prise en compte de la capacité d'accueil des communes littorales au sein des espaces urbanisés ou à urbaniser pour construire le projet de développement territorial ; »

Les moyens mis en œuvre au SCoT pour prendre en compte la capacité d'accueil :

- **Assurer les besoins en logements** (Extraits de l'annexe « D »)

« Il s'agit là d'une difficulté et d'un enjeu important pour le SCoT. Une des réponses résultera de sa capacité à trouver le bon équilibre entre, d'une part, la fonction résidentielle et la limitation de la consommation foncière et, d'autre part, entre les multiples activités et fonctions du littoral. Le territoire du SCoT est en effet marqué par une

croissance démographique, qui doit se poursuivre à l'avenir, mais à la géographie variée. Le littoral montre en effet des dynamiques différentes avec des croissances plus importantes à l'Ouest, dans la CC Côte d'Émeraude et le périurbain proche de Saint-Malo et Dinard, où se concentrent les emplois, les équipements et les services. Saint-Malo, au profil sociologique particulier, a vu sa population augmenter légèrement après des années de stagnation ou de légère baisse. L'ambition pour le SCoT et la ville est de maintenir son niveau de population avec peut-être une légère croissance. Il convient de noter qu'à population égale le besoin de créer de nouveaux logements reste présent, notamment dans les secteurs les plus urbanisés du territoire, en raison de l'évolution à la baisse de la taille moyenne des ménages. La répartition démographique est ainsi encadrée par des critères visant à renforcer le rôle des pôles structurants, plus nombreux sur le littoral, tout en limitant la consommation foncière.

Un « secteur d'attractivité littorale » est prévu par le SCoT pour s'assurer un développement urbain maîtrisé : **les densités urbaines minimales y sont supérieures par rapport au reste du territoire**. Une dynamique de rééquilibrage en faveur des espaces rétro-littoraux est également traduite dans le SCoT, notamment à l'Est du territoire et à proximité de la RN 176. **Il s'agit de prévoir une dynamique de développement moins importante pour les communes soumises aux risques littoraux, comme à Saint-Malo ou dans les marais de Dol. »**

- **Capacité à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers et à maîtriser l'extension urbaine**

« L'un des principes fondamentaux du SCoT est de limiter l'étalement urbain pour préserver les espaces agricoles et naturels, essentiels à l'identité paysagère du littoral et à l'économie locale. Il est donc essentiel de contenir l'urbanisation de certains secteurs sous pression tels que les espaces rétro-littoraux de la Côte d'Émeraude, du Frémur à la Rance, les communes estuariennes ou le secteur à dominante agricole du Clos Poulet. La consommation foncière est ainsi encadrée par des objectifs de sobriété foncière et énergétique, garantissant une utilisation raisonnée du foncier.

Pour répondre aux enjeux spécifiques et la capacité d'accueil du littoral, le SCoT prévoit une majoration de ces objectifs sur le « secteur d'attractivité littorale » : **densité urbaine minimum.**

Les objectifs visant les surfaces potentielles maximales de consommation d'ENAF sur le littoral, sont au final le résultat de l'estimation d'une capacité d'accueil démographique minorée pour les communes et d'objectifs de sobriété foncière renforcés. La trajectoire ZAN spécifique au littoral permet ainsi de relâcher la pression urbaine sur les espaces littoraux.

Les extensions urbaines sont contenues ou phasées en conséquence, **en fonction de la capacité réelle du territoire à accueillir de nouveaux habitants, notamment dans le cadre des prescriptions de la loi Littoral, des risques naturels identifiés** ou de la dynamique passée. Les densités urbaines minimum prescrites tiennent compte de l'architecture et

des formes urbaines existantes et des paysages dans le respect des principes d'extension limitée prévus par la Loi Littoral. »

- **Vulnérabilité du territoire aux risques naturels et capacité d'adaptation**

« Le territoire littoral est particulièrement exposé aux risques naturels, notamment l'érosion côtière et les submersions marines. Les objectifs de développement présentés ci-avant tiennent compte de ces risques dans une logique de développement raisonné évitant une trop forte concentration des populations et des activités à ces endroits.

Aussi, afin d'anticiper ces phénomènes, le SCoT intègre les dispositions du Code de l'urbanisme relatives au recul du trait de côte, en imposant des règles spécifiques pour l'urbanisation dans les zones exposées. Les secteurs soumis à des Plans de Prévention des Risques de Submersion Marine (PPRSM) doivent respecter des conditions de construction adaptées, incluant le rehaussement des bâtiments et l'utilisation de matériaux spécifiques pour garantir la sécurité des habitants. »

« Dans ce cadre, les Communautés et les Communes du territoire doivent faire preuve d'anticipation en tenant compte des données scientifiques dont celles projetant l'élévation du niveau de la mer qui a une incidence sur les zones à risque de submersion marine et sur le trait de côte.

Dans le cadre de la territorialisation du développement démographique et économique du territoire, le SCoT prend en compte ces risques et favorise un rééquilibrage vers les secteurs rétro-littoraux proches bien desservis par les voies routières (voir parties « Une déclinaison des capacités d'accueil territorialisées en fonction de 7 critères d'équilibre.

La connaissance de l'évolution de ces risques aide à apprécier la capacité d'accueil des Communes littorales.

Le risque inondation, bien que plus marginal, devra de même être intégré dans les réflexions en amont des projets d'aménagement et de construction, et les actions visant à réduire ses ampleurs privilégiées. »

Commentaires

Cette annexe « D » du SCoT précise qu'il appartient « aux Communautés et aux Communes » de prendre en compte ces risques et de favoriser ce rééquilibrage ce qui tend à privilégier pour les communes à fort risque de submersion l'élaboration d'un PLU intercommunal. En effet le repli stratégique n'est pas à examiner sur la commune objet de la submersion, mais dans l'espace rétro littoral cartographié au SCoT et situé à 15 kms maximum (Voir page 86 du PAS et Annexe DOO page 58)

2-3/ Document III. Annexes « DOO »

Le document DOO « Document Orientations et Objectifs » complète le PAS et la Justification des Choix en matière d'accueil en déclinant différents objectifs sur ce thème.

2-3-1/ La prise en compte des risques d'inondations et de submersion marine

L'Objectif 44 traite de la prise en compte dans les documents d'urbanisme des mesures liées aux risques d'inondation et de submersion marine.

Il est ainsi précisé que les PLU :

« *Tiennent compte des secteurs concernés par les risques de submersion marine et d'inondation, par remontée de nappe ou débordement de cours d'eau ou de canaux, pour la programmation des aménagements et des constructions futures, et les mesures de prévention contre ces risques.*

Ils intègrent les projections, à long terme, d'élévation du niveau de la mer et de zones potentiellement inondables sur leur territoire pour déterminer les secteurs menacés actuels ou futurs. »

2-3-2/ Préserver les capacités de production des activités primaires

Le SCoT arrêté le 28 février 2025 vise à maintenir et développer les fonctions environnementales, sociales et économiques des activités primaires pour sécuriser une production alimentaire répondant aux besoins locaux et extérieurs.

« *La préservation du foncier agricole, non délocalisable, est une priorité, en limitant l'étalement urbain et en évitant l'enclavement des terres via des coupures d'urbanisation. Le SCoT soutient également la création, l'extension et l'adaptation des bâtiments agricoles »*

Ainsi l'Objectif 106 précise que la préservation des terres agricoles est essentielle pour limiter leur artificialisation et assurer le maintien des activités agricoles. Le SCoT privilégie une sobriété foncière visant une absence d'artificialisation nette, en maîtrisant les extensions urbaines et en réduisant le morcellement des espaces agricoles.

2-3-3/ Prendre en compte les enjeux agricoles dans le cadre des projets d'extension urbaine et limiter les conflits d'usage

L'objectif 107 précise que le développement urbain, qu'il s'agisse de renouvellement, densification ou extension, doit prendre en compte les activités agricoles, conchyliques, halieutiques et sylvicoles pour éviter, réduire ou compenser leurs impacts.

2-3-4 / Capacité à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers et à maîtriser l'extension urbaine en zone littorale

Il est également mentionné que l'un des principes fondamentaux du SCoT est de limiter l'étalement urbain pour préserver les espaces agricoles et naturels, essentiels à l'identité paysagère du littoral et à l'économie locale. Il est donc essentiel de contenir l'urbanisation de certains secteurs sous pression tels que les espaces rétro-littoraux de la Côte d'Émeraude, du Frémur à la Rance, les communes estuariennes ou le secteur à dominante agricole du Clos Poulet.

2-3-5/ Le recul du trait de côte

L'Objectif 123 reprend les éléments réglementaires en vigueur et précise que :

• « *Les documents d'urbanisme des communes littorales concernées doivent délimiter les zones exposées au recul du trait de côte à 30 ans et entre 30 et 100 ans ;*

• *Dans la zone à 30 ans : - seuls les travaux de réfection, les extensions et les constructions nécessaires à des services publics ou activités économiques proches de l'eau, démontables, sont autorisés ; - en espaces non urbanisés, seules les installations nécessaires aux services publics ou économiques, hors espaces remarquables, sont permises si elles sont démontables ;*

• *dans la zone à 30-100 ans : - les bâtiments doivent être démolis et les terrains remis en état si la sécurité ne peut être assurée au-delà de trois ans ; une consignation des coûts de démolition et remise en état est obligatoire pour tout projet soumis à permis ».*

