

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 24MA02514

COMMUNE DE RAMATUELLE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Philippe Portail
Président rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Marc-Antoine Quenette
Rapporteur public

La cour administrative d'appel de Marseille

1^{ère} chambre

Audience du 4 décembre 2025
Décision du 18 décembre 2025

68-001-01-02-03
68-01-006-01
68-01-006-01-02
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La commune de Ramatuelle a demandé au tribunal administratif de Toulon à titre principal, d'annuler la délibération du conseil de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez du 21 juin 2023 approuvant la modification n° 1 du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Golfe de Saint-Tropez en tant qu'elle délimite les espaces proches du rivage sur le territoire de la commune de Ramatuelle, à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le tribunal considérerait que la délimitation sur le territoire communal ramatuellois des espaces proches du rivage approuvée par la délibération du 21 juin 2023 n'est pas divisible de la délimitation des espaces proches du rivage opérée sur la totalité du territoire intercommunal, d'annuler la délibération du conseil de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez du 21 juin 2023 approuvant la modification n° 1 du SCOT du Golfe de Saint-Tropez en tant qu'elle délimite les espaces proches du rivage sur le territoire de la communauté de communes, à titre infiniment subsidiaire, dans l'hypothèse où le tribunal estimerait que la délimitation des espaces proches du rivage n'est pas divisible des autres dispositions de la modification SCOT, d'annuler en totalité la délibération du 21 juin 2023 du conseil de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez portant approbation de la modification n° 1 du SCOT.

Par un jugement 2302701 du 26 juillet 2024, le tribunal administratif de Toulon a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 27 septembre 2024, 24 mars 2025 et un mémoire récapitulatif enregistré le 4 juin 2025 produit en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, la commune de Ramatuelle, représentée par Me Porta, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 26 juillet 2024 du tribunal administratif de Toulon ;

2°) de faire droit à sa demande de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez la somme de 9 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est insuffisamment motivé en ce qui concerne la réponse au moyen tiré de ce que le SCOT aurait dû faire l'objet d'une révision ;

- l'évolution du SCOT de la communauté de communes du golfe de Saint-Tropez aurait dû être réalisée suivant une procédure de révision et non de modification ;

- la concertation a été irrégulière ;

- eu égard au caractère imprécis des énonciations de la délibération ayant ouvert la concertation sur les objectifs poursuivis par la modification du SCOT, les articles L. 103-2 et L. 103-3 du code de l'urbanisme ont été méconnus ;

- le dossier soumis à l'enquête publique était irrégulier, faute qu'y ait figuré le rapport de la première commission d'enquête, en méconnaissance de l'article R. 123-8 du code de l'environnement et l'avis défavorable rendu par le préfet le 15 octobre 2021 sur le premier projet de modification du SCOT ;

- les documents du SCOT sont entachés de contradictions ;

- la modification du SCOT est incompatible avec l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme car elle ne respecte pas les critères de délimitation des espaces proches du rivage.

Par des mémoires enregistrés les 27 février, 13 avril 2025 et un mémoire récapitulatif enregistré le 5 juin 2025 produit en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, représentée par Me Barbeau, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la commune de Ramatuelle de la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Portail, président ;

- les conclusions de M. Quenette, rapporteur public ;

- et les observations de Me Porta, avocat de la commune de Ramatuelle, et de Me Germe, avocate de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez ;

Une note en délibéré présentée pour la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, a été enregistrée le 8 décembre 2025, et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 2 octobre 2019, la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a approuvé le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Golfe de Saint-Tropez. Par une décision du 20 décembre 2019, le préfet du Var a suspendu le caractère exécutoire de cette délibération en application de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme. La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a alors engagé la modification du SCOT pour prendre en compte les observations du préfet. Cette modification a été approuvée par délibération du 21 juin 2023. La commune de Ramatuelle a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler cette délibération. Par un jugement du 26 juillet 2024, dont la requérante relève appel, le tribunal a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

2. L'article 9 du code de justice administrative dispose : « *Les jugements sont motivés* ».

3. En se bornant à rapporter les observations en défense de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, le tribunal n'a pas motivé sa réponse au moyen tiré de ce que l'approbation du SCOT aurait dû faire l'objet d'une procédure de révision et non de modification. Il a ainsi entaché d'irrégularité son jugement, qui doit être annulé.

4. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur les demandes présentées par la commune de Ramatuelle, telles que reprises dans le mémoire récapitulatif produit après invitation fondée sur l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative aux termes duquel : « *Le président de la formation de jugement (...) peut demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir* ».

Sur la légalité de la délibération attaquée :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 143-24 du code de l'urbanisme : « *Par dérogation à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : 1° Le schéma de cohérence territoriale et la délibération qui l'approuve sont publiés sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 133-1 du présent code ; 2° Sous réserve qu'il ait été procédé à cette*

publication, ils sont exécutoires deux mois après leur transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat, sauf si dans ce délai elle a décidé de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 143-25... ». Aux termes de l'article L. 143-25 du même code : « Toutefois, dans ce délai de deux mois, l'autorité administrative compétente de l'Etat notifie par lettre motivée à l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci : 1° Ne sont pas compatibles avec les prescriptions particulières prévues à l'article L. 122-26 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 131-1 ; 2° Compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. Le schéma ne devient exécutoire qu'après que les modifications demandées et la délibération qui les approuve ont été publiées dans les conditions prévues au 1° du I ou au II de l'article L. 143-24 et transmises à l'autorité administrative compétente de l'Etat. ».

6. La délibération par laquelle l'autorité compétente approuve les modifications du SCOT demandées par le préfet en application de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme intervient au terme de la procédure d'élaboration du SCOT. La circonstance que la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez n'a pas engagé une procédure de révision du SCOT à la suite de la décision du 20 décembre 2019 par laquelle le préfet du Var a suspendu le caractère exécutoire de la délibération du 2 octobre 2019 et notifié les modifications qu'il estimait nécessaires en application de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme est dès lors sans influence sur la légalité de la délibération attaquée, qui a été prise après une nouvelle enquête publique. Le moyen tiré de ce que l'évolution du SCOT du golfe de Saint-Tropez aurait dû faire l'objet d'une procédure de révision à la suite de la décision du préfet du Var de suspendre le caractère exécutoire de la délibération du 2 octobre 2019 en application de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme ne peut dès lors qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, pour les motifs indiqués au point 6, la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez n'était pas tenue d'organiser une nouvelle procédure de concertation pour prendre en compte les observations du préfet en application de l'article L. 143-25. La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a décidé néanmoins d'organiser une concertation publique dans le cadre de la modification du SCOT par une délibération du 24 février 2021, alors même qu'ainsi qui vient d'être dit, elle n'y était pas tenue. Il lui appartenait dès lors de respecter la procédure de concertation.

8. L'article L. 103-3 du code de l'urbanisme dispose : « *Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par (...) 3° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.* ». D'une part, le moyen tiré de l'illégalité de la délibération du 24 février 2021 prescrivant la modification du SCOT qui porte, d'une part, sur les objectifs, au moins dans leurs grandes lignes, poursuivis par la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez en projetant de modifier ce document d'urbanisme et, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants et les associations locales ne peut, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoqué contre la délibération approuvant le SCOT. D'autre part, la circonstance que la concertation n'aurait duré que deux mois n'est pas de nature à établir qu'elle aurait été insuffisante. Enfin, à la suite de l'avis défavorable de la commission d'enquête, et de l'avis du préfet du Var du 15 octobre 2021 qui considérait que la proposition de délimitation

des espaces proches du rivage ne constituait pas une application satisfaisante de la loi littoral, la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a fait évoluer son projet, qui a été approuvé par la délibération attaquée après une nouvelle enquête publique. Dans ces conditions, la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez n'était pas tenue d'engager une nouvelle procédure de concertation avant de modifier son projet et de le soumettre à une dernière enquête publique.

9. En troisième lieu, l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme dispose : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. Le dossier comprend au moins :... 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme. 5° Le bilan de la procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15, de la concertation préalable définie à l'article L. 121-16 ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Il comprend également l'acte prévu à l'article L. 121-13 ainsi que, le cas échéant, le rapport final prévu à l'article L. 121-16-2. Lorsque aucun débat public ou lorsque aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne... ».* Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

10. Si la requérante fait valoir que les conclusions de la première commission d'enquête publique et l'avis du préfet du Var du 15 octobre 2021 qui soulignaient la nécessité de revoir la méthode de délimitation des espaces proches du rivage n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique, il ressort des pièces du dossier qu'un « *addendum* » joint au dossier d'enquête publique a exposé les modifications apportées au projet initial dans la méthode de délimitation des espaces proches du rivage. La commission d'enquête a d'ailleurs souligné dans son rapport que cet *addendum* a permis au public d'apprécier les modifications apportées à la version du SCOT approuvée en 2019. Dès lors, la circonstance que ces conclusions et cet avis n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique n'a pas eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération et n'a pas été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête.

11. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *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 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. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord.* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du même code : « *Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 et les documents d'urbanisme uniques mentionnés à l'article L. 146-1 sont compatibles*

avec : 1° *Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II (...)* ».

12. Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage au sens des dispositions précitées, trois critères doivent être pris en compte, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et la mer. Si le critère de covisibilité est à prendre en compte pour la définition d'un tel espace proche du rivage, il n'implique donc pas que chacune des parcelles situées au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie.

13. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT du Golfe de Saint-Tropez dispose en son objectif 8a) : « *déterminer la limite des espaces proches du rivage. A son échelle, le SCOT localise dans le schéma des paysages et le schéma de l'accueil du développement futur la limite des espaces proches du rivage selon trois critères : la distance, la covisibilité entre les secteurs concernés et la mer, et les caractéristiques des espaces considérés. Les documents d'urbanisme en précisent la délimitation exacte sur la base des mêmes critères et selon les principes suivants : - pour la distance au rivage : la distance moyenne considérée de référence est de l'ordre du kilomètre. Cette distance est modulée en fonction des deux autres critères ; - pour la covisibilité terre-mer : ce facteur est déterminant de par la présence d'un relief marqué sur le littoral et des situations de baie et de golfe. Cette limite s'appuie sur les lignes de relief marquant un ou des plans paysagers successifs ; Entre le Rayol-Canadel et la Croix-Valmer, la limite des espaces proches du rivage s'appuie sur la ligne de crête principale des versants littoraux du Massif des Maures. Entre la Croix Valmer et Saint-Tropez, cette limite s'appuie sur les premiers reliefs en amont de la plaine agricole de Ramatuelle et de Pampelonne délimitant des premiers plans paysagers avant les lignes de crêtes principales du massif des Maures. Sur le Golfe offrant en plus des covisibilités terre-mer, des covisibilités terre-terre marquées d'une rive à l'autre, la limite des espaces proches du rivage s'appuie sur les lignes de crêtes principales marquant les premiers plans paysagers formés par les lignes de crêtes des massif de Bestagne, de la Haute Suane et des collines du Sémaphore, de la Nartelle et de la Garonnette. Pour la prise en compte des caractéristiques des espaces potentiellement considérés : en situation de littoral fortement urbanisé (espaces portuaires / marinas / fronts urbains), la limite des espaces proches tient compte des absences de covisibilités avec les espaces directement en arrière. C'est le cas notamment sur l'espace du fond du Golfe, sur le centre-ville de Sainte-Maxime. En situation naturelle et/ou agricole empreinte d'ambiance maritime (marais, étang littoral), la limite des espaces proches du rivage tient compte de ces ambiances pour inclure les espaces concernés. ».*

14. Il ressort des pièces du dossier que les espaces proches du rivage délimités par le SCOT incluent notamment des parties du territoire de Ramatuelle situées à 3,5 km du rivage. La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, qui se borne à produire des photographies de la plaine agricole de Ramatuelle d'où la mer est visible ne justifie pas cette délimitation autrement que par la covisibilité. Il en est de même pour d'autres communes comme La Croix Valmer. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les auteurs du SCOT ont pris en compte le caractère urbanisé ou non des secteurs inclus dans les espaces proches du rivage. En privilégiant le seul critère de la covisibilité, au détriment des critères de la distance et du caractère urbanisé ou non du secteur, la délibération attaquée est incompatible avec les dispositions particulières au littoral et méconnaît dès lors l'article L. 131-1 précité. Cette erreur de droit dans la méthode de délimitation des espaces proches du rivage entache de manière indivisible la délimitation des

espaces proches du rivage sur la totalité du territoire couvert par le SCOT du Golfe de Saint-Tropez.

15. En cinquième et dernier lieu, le DOO indique en son objectif n° 8 que la distance moyenne prise en compte pour la délimitation des espaces proches du rivage est de l'ordre du kilomètre en précisant que ce critère doit être combiné avec ceux tirés de la covisibilité avec la mer et les caractéristiques des espaces potentiellement considérés, sans privilégier l'un de ces critères. Ainsi que le relève la commune requérante, ces objectifs du DOO sont contradictoires avec les cartes qui lui sont annexées et qui incluent dans les espaces proches du rivage de vastes secteurs éloignés de la mer de plusieurs kilomètres en faisant prévaloir le critère de la covisibilité, ainsi qu'il a été dit aux points 11 à 14.

16. Il résulte de ce qui précède que la commune de Ramatuelle est fondée à demander l'annulation de la délibération attaquée en tant que le SCOT du Golfe de Saint-Tropez délimite les espaces proches du rivage.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Ramatuelle, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la commune de Ramatuelle et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Toulon du 26 juillet 2024 est annulé.

Article 2 : La délibération du conseil de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez du 21 juin 2023 est annulée en tant que le SCOT du Golfe de Saint-Tropez délimite les espaces proches du rivage.

Article 3 : La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez versera la somme de 2 000 euros à la commune de Ramatuelle en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié la commune de Ramatuelle et à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez

Copie en sera adressée au préfet du Var.