

Avec Remarque 

Le CE B Dewintre


SELARL ROCHE BOUSQUET

Pierre BOUSQUET
avocat associé

15

46 rue Paul Valéry - 75116 PARIS

bousquet.p.avocat@gmail.com

Tél. : 01.47.55.64.55 – Fax. : 01.47.04.55.00

Monsieur Bernard DEWINTRE
Commissaire Enquêteur
Mairie de Vendres
1 place du Quatorze Juillet
34350 VENDRES

Vendres, le 15 janvier 2020

Objet : Observations enquête publique

PLU de Vendres

**Association des Campings Aménagés de VENDRES (ACAV) regroupant notamment le camping le Marina, le camping Le Méditerrané, le camping de la Plage et du Bord de Mer, le camping Lou Village, le camping de la Yole ;
Camping les Sablines ;
Les campings les Vagues, Blue Bayou, Foulegues**

Monsieur le Commissaire Enquêteur,

La Commune de Vendres comporte une quinzaine de camping, regroupés à Vendres Plage, dans la continuité de Valras Plage et de Sérignan..

Tous ces campings ont été régulièrement et légalement créés avant l'entrée en vigueur de la loi sur le littoral (3 janvier 1986) et sont régulièrement classés.

Ils comportent de nombreux aménagements, équipements et constructions.

Au titre des hébergements, sont notamment installés sur ces campings, soit des résidences mobiles de loisirs, soit encore des habitations légères de loisirs.

Ils comportent des bâtiments d'accueil, des restaurants, des salles de spectacles, des épiceries, ainsi que de nombreux équipements (piscines et toboggans).

Ces campings comportent donc des constructions.

Et en dehors même des constructions, il s'agit d'espaces artificialisés et fortement anthropisés.

Ils sont en continuité d'une urbanisation préexistante à Valras Plage, Sérignan, Vendres Plage, Ils jouxtent des parcs résidentiels de loisirs anciens, qui, contrairement à ce que soutient la DDTM, sont des espaces totalement urbanisés (ils comportent tous des constructions en dur), y compris dans l'acception la plus restrictive du terme.



L'évolution de la réglementation applicable au camping (normes de classement) et des demandes de la clientèle justifie – c'est une nécessité économique - que la réglementation d'urbanisme applicable permette aux campings, d'évoluer (sans augmentation de la capacité d'accueil, en tout cas en zone inondable), de s'adapter et d'améliorer leur offre pour continuer de répondre au besoin de la clientèle et satisfaire aux nouvelles normes.

Le projet de zonage et de règlement de la zone NT, tel qu'il a été arrêté par le Conseil Municipal de la Ville de Vendres, tient à la fois compte, des contraintes du plan de prévention du risque inondation et de submersion marine, et de la loi littoral, ainsi qu'il y sera revenu ci-après.



Ainsi,

- les contraintes du PPRI ont bien été prises en compte, Cela ressort tout d'abord du zonage, qui fait bien ressortir les zones pour lesquelles un risque a été identifié par le PPRI et cela ressort également des dispositions réglementaires de la zone, qui sont différenciées selon que les parcelles sont ou non impactées par le PPRI, et pour celles concernant les zones impactées, qui reprennent les prescriptions du PPRI.
- et il en est de même des contraintes de la loi sur le littoral.

Notamment, et à raison de la présence d'espace urbanisés (agglomération, PRL comportant des constructions, partie bâtie des terrains de camping, il y a bien une continuité entre les terrains de camping (à tout le moins pour partie d'entre eux) et l'urbanisation existante.

Contrairement à ce que soutient la DDTM, il n'y a pas d'extension de l'urbanisation, au sens de la loi sur le littoral, mais il y a bien, simplement, possibilité d'extension mesurée (limitée à 20 %, des bâtiments existants), laquelle extension mesurée ne correspond pas à la notion d'extension de l'urbanisation, au sens de la loi sur le littoral (confère ci-après)

Sur l'avis de la DDTM

- Il sera tout d'abord signalé qu'il n'est pas établi que cet avis soit parvenu en mairie, dans le délai de trois mois qui était imparti aux personnes publiques associées pour transmettre un tel avis.

En tout cas, cet avis n'a pas été joint au dossier d'enquête publique. Il n'est pas consultable dans le dossier d'enquête sur internet et il n'a pu en être pris connaissance par les campings que très tardivement (le 10 janvier, soit 5 jours avant la clôture de l'enquête).

- La DDTM souhaite tout d'abord que la zone NT soit revue pour ne pas empiéter sur la bande des 100 mètres, car il ne s'agit pas d'un espace urbanisé conformément à l'article L. 121-19 du Code de l'urbanisme.

Cet avis ne saurait s'interpréter autrement que, comme demandant à la Commune de délimiter la bande des 100 mètres, d'une largeur effective de 100 mètres à compter des plus hautes limites du rivage, et d'en faire une sous-zone spécifique de la zone NT.

Ce point n'appelle pas de la part de l'association et des campings qu'elle représente d'observation spécifique, à condition que la localisation de la bande des 100 mètres ne soit pas modifiée.

- S'agissant des espaces proches du rivage, les critères posés par la loi tiennent à la proximité des terrains par rapport au rivage et la co-visibilité entre ces terrains et la mer.

Il convient ici de souligner, on le rappelle, que dès avant l'entrée en vigueur de la loi sur Littoral, cet espace est déjà fortement artificialisé et anthropisé. Il s'agit d'un espace aménagé en terrain de camping et de caravanage.

On ajoutera qu'il n'y a aucune co-visibilité entre ces terrains, y compris le plus proche de la mer, et le rivage, à raison notamment de la présence d'une digue de 3 à 5 mètres de hauteur, qui empêche de voir les terrains de camping depuis le rivage, et de voir le rivage depuis les terrains de camping.

Il résulte d'une photo aérienne (confère ci-avant), qu'au droit des terrains de camping, en tout cas, superposés d'ailleurs à la zone NT au projet de PLU arrêté, les terrains dont il s'agit, sont totalement aménagés et fortement artificialisés, et ne satisfont pas aux autres caractéristiques complémentaires des espaces proches du rivage, dont on souligne par ailleurs qu'il s'agit de caractéristiques complémentaires qui supposent que soient par ailleurs satisfaits les critères principaux et notamment le critère de la co-visibilité, ce qui n'est pas le cas.

- De plus, l'avis de la DDTM (les campings et les PRL ne sont pas, par principe, et à l'échelle de leur périmètre des zones urbanisées) fait totalement l'impasse sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, s'agissant du fait de savoir si un camping constitue ou non un espace urbanisé, une décision notable ayant été rendue le 11 juillet 2018, n° 410084 (Commune d'Urrugne) sous les conclusions de son Rapporteur Public, Aurélie BRETONNEAU, laquelle précisait que, « rien ne fait obstacle à ce que l'existence d'un camping dans une zone soit « prise en compte » pour évaluer le degré d'urbanisation de cette dernière et décider si elle revêt ou non le caractère d'un village ou d'une agglomération ». Et, le Rapporteur Public d'ajouter, qu'en particulier la circonstance que la construction nouvelle soit séparée d'un espace d'urbanisation non diffuse par un camping auquel elle est collée et qui est lui-même collé à l'urbanisation, ne fait pas obstacle au constat selon lequel la construction est bien en continuité avec l'urbanisation.

Pour Madame BRETONNEAU « Juger le contraire en interdisant par principe qu'un camping ainsi configuré puisse jamais être pris en compte comme formant avec la zone dense qu'il jouxte un ensemble urbanisé en continuité duquel l'implantation est possible reviendrait à faire du camping une frontière intangible au-delà de laquelle l'extension de l'urbanisation ne serait plus du tout possible ».

Et sous ces conclusions, le Conseil d'Etat a jugé, dans son arrêt du 11 juillet 2018, qu'il convenait de tenir compte, pour apprécier le continuum bâti ou urbanisé, de rechercher, si les constructions soumises à autorisation et qui se trouvent dans un camping (bâtiments habitations légères de loisirs et autres constructions du type piscine), assurent la continuité avec les constructions avoisinantes.

Il n'est ainsi plus possible de considérer, comme le fait la DDTM, que, par principe, un terrain de camping (et a fortiori un Parc résidentiel de loisirs) serait un espace non urbanisé, dans sa globalité.

La position de principe de la DDTM de l'Hérault est ainsi manifestement et excessivement restrictive,

- lorsqu'elle soutient que les campings, et surtout les PRL ne constituent jamais un espace urbanisé.

Pour les campings, il ressort au contraire de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'il convient de tenir compte des constructions régulièrement bâties pour apprécier la continuité de l'urbanisation ;

Pour les parcs résidentiels de loisirs, il n'est même pas nécessaire d'avoir recours à la jurisprudence du Conseil d'Etat, ces parcs résidentiels de loisirs comportant tous des chalets et constructions en dur, ayant fait l'objet de permis de construire ou de déclaration préalable, génératrices de surfaces planchers. Ces PRL constituent donc bien des espaces déjà urbanisés (la DDTM est mise au défi de trouver quelques textes ou jurisprudences que ce soit, duquel il ressortirait que, un nombre important de constructions en dur générant un cumul de surface plancher important, ne constituerait pas un espace urbanisé).

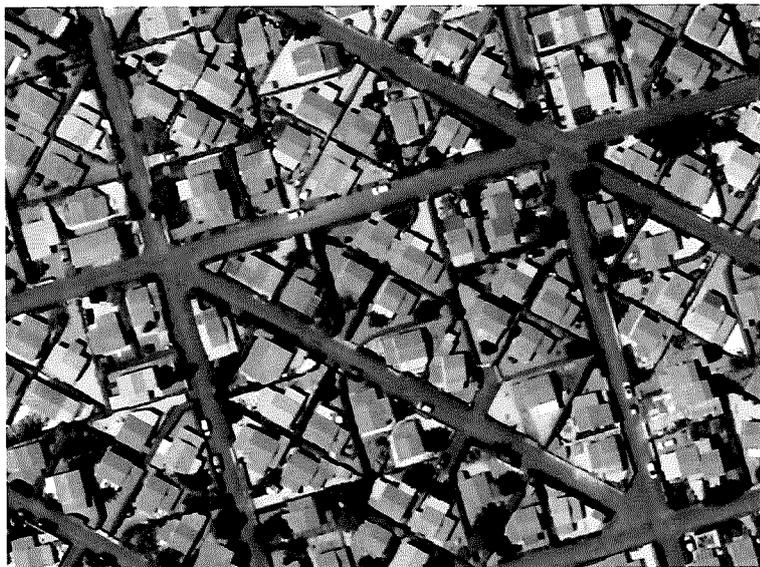
D'ailleurs, en l'espèce, ces PRL, nombreux sur la zone, comportent tous des constructions, avec une forte empreinte au sol.



Les Hameaux du Soleil



Cap Soleil et le Grand Bleu



L'Horizon Bleu



Les Montilles

Au cas particulier, il ressort bien de ces éléments que la zone camping est située entre l'agglomération de Valras Plage qu'elle jouxte, dont l'urbanisation totale ne souffre d'aucune discussion, l'agglomération de Vendres Plage, qui est également urbanisée, que cette zone camping jouxte plusieurs parcs résidentiels de loisirs comportant tous des constructions en dur, régulièrement autorisées et en grand nombre et que ces campings comportent également tous, des constructions en assez grand nombre : bâtiment d'accueil, bâtiment de restauration, bâtiment de spectacles, épicerie, logements du personnel, parc aquatique avec piscine, bar-restaurant- sanck...), et pour certains d'entre eux, des habitations légères de loisirs dont on rappelle qu'il s'agit bien de constructions.



Il y a donc bien, à tout le moins, à de nombreux endroits, une continuité construite, au sens de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État, dont il n'est pas possible de ne pas tenir compte.

- En toute hypothèse, on rappellera les dispositions de l'article L. 121-9 du Code de l'urbanisme, pour la partie des terrains de camping qui n'est pas située en espace proche du rivage : en outre, l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou stationnement de caravanes n'est pas interdite en dehors des espaces urbanisés mais simplement subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le PLU. Cette disposition pourrait utilement concerner, par exemple, le terrain de la Yole, qui est le plus éloigné du rivage (et dont la majeure partie n'est pas inondable).

- On soulignera également, que la principale disposition du projet de règlement de la zone NT, qui est conforme à cet égard, au plan de prévention du risque inondation applicable à la Commune, ne tend pas, ni à l'extension de l'urbanisation au sens du Code de l'urbanisme dans les Communes littorales, ni même à l'extension limitée de cette urbanisation, mais simplement à un agrandissement (ou extension) mesuré(e) (20 % de l'emprise au sol) des bâtiments existants.

Or, ce seul agrandissement / extension mesuré(e) des bâtiments existants, n'est pas assimilable, ni à la notion d'extension de l'urbanisation dans les Communes littorales, ni à la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, ainsi que la jurisprudence des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, l'a déjà indiqué à plusieurs reprises :

- l'extension d'une maison d'habitation existante de 44 m² par l'adjonction d'une pièce de 8 m² (et la reconstruction d'un bâtiment annexe de 12 m²) ne peuvent être regardés comme constituant une extension de l'urbanisation (Cour Administrative d'Appel de Nantes, 16 décembre 1998, Commune de Préfailles N° 97NT02003) ;
- ou encore, que la réalisation de l'extension de la maison d'habitation ne constitue qu'une simple opération de construction, bien qu'elle consiste à agrandir la maison d'habitation en portant sa surface hors œuvre nette de 64 à 97 m² et ne présente donc pas les caractéristiques d'une extension de l'urbanisation, (au sens de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme - Cour Administrative d'Appel de Nantes, 28 mars 2006, Commune de Plouharnel, n° 05NT00824) ;
- La construction d'une maison d'habitation mitoyenne à une maison d'habitation existante n'est pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme (Tribunal administratif de Rennes, 12 mai 2001, Commune de Crozon, n° 0800453-1) ;
- ou encore et de la même manière, l'agrandissement d'un bassin de rétention d'eaux pluviales destiné à l'alimentation en eau d'une exploitation agricole existante ne saurait, compte tenu de son caractère de simple aménagement d'une construction déjà édifiée, caractériser une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme (Cour Administrative d'Appel de Nantes, 11 décembre 2015, Commune de Guimaec, n° 14NT02622) ;

Ainsi, l'agrandissement d'un bâtiment existant (c'est à dire une extension mesurée de celui-ci), ne s'analyse pas comme une extension de l'urbanisation (qui se comprend comme une extension de zone), pour ce qui concerne les communes littorales, au sens du Code de l'urbanisme, mais doit être apprécié uniquement par rapport à la notion d'extension / d'agrandissement mesuré(e) de ce bâtiment, laquelle n'est pas prohibée dès lors qu'elle reste mesurée, ce qui est bien le cas en l'espèce, l'extension n'étant autorisée qu'à hauteur de 20 % de l'emprise au sol.

C'est pourquoi, les campings que je représente et l'ACAV vous demandent de donner un avis favorable au projet de zonage de la zone Nt et de règlement de ladite zone Nt, tels qu'ils ont été arrêtés, malgré l'avis de la DDTM, qui est contestable en droit et non fondé à de nombreux égards, ainsi qu'il a été dit ci-dessus,

- et cela sous réserve de la situation spécifique du camping de la Yole, qui est le plus éloigné du rivage, et dont la majeure partie n'est pas inondable, camping qui a du vous adresser par ailleurs des observations spécifiques.

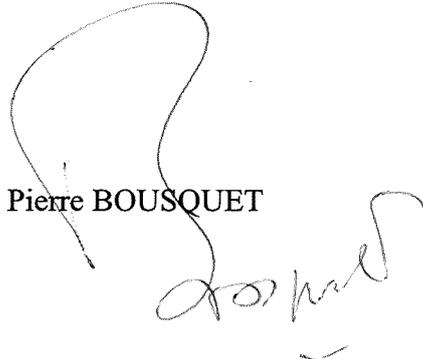
Nous rappelons par ailleurs que les quelques possibilités que nous donnent le projet de PLU sont absolument nécessaires pour nous permettre de faire évoluer nos établissements, encore une fois existants depuis de nombreuses années et de leur permettre de s'adapter pour répondre tant aux besoins de la clientèle qu'à l'évolution des normes applicables à notre profession,

- cette évolution étant absolument nécessaire à notre survie économique.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez aux présentes observations et vous remercie également de bien vouloir y réserver un avis favorable, dans le cadre de votre rapport, avis et conclusions.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire Enquêteur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Pierre BOUSQUET



PJ :

- conclusions Mme BRETONNEAU sous Conseil d'État du 11 juillet 2018
- arrêt du conseil d'État du 11 juillet 2018

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 23 mai 2018
Lecture du 11 juillet 2018

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Un camping peut-il être regardé comme un « village ou agglomération » au sens de l'ex-I de l'article L. 146-4, devenu L. 121-8 du code de l'urbanisme qui, dans les communes littorales, n'autorise l'extension de l'urbanisation qu'en continuité avec les agglomérations ou villages existants ? Posée de la sorte, la question semble d'une facilité provocatrice. La résoudre efficacement est toutefois un peu plus compliqué qu'il y paraît.

Cette question se pose à l'occasion de la délivrance à M. M... un permis de construire une maison d'habitation sur le territoire de la commune d'Urrugne. L'initiative a déplu au préfet qui a déféré le permis au tribunal administratif de Pau, mais n'a pas eu gain de cause. Vous connaissez en cassation directe de ce jugement, la commune littorale d'Urrugne étant « en tension » au sens de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative. Le différend porte sur les conséquences à tirer, en termes de constructibilité, de la localisation de la parcelle, dont il n'est pas contesté qu'elle est séparée du centre d'Urrugne par environ deux kilomètres et une voie ferrée. Pour autant, elle n'est pas implantée au milieu de nulle part : à proximité, se trouvent plusieurs maisons ; l'espace entre ces maisons et la parcelle est, pour sa part, occupé par un gros camping, avec *mobil-homes* et installations en dur. Le tribunal administratif a jugé que ce camping pouvait être pris en compte dans l'appréciation de l'existence ou non d'un village ou agglomération.

Le moyen central du pourvoi du ministre consiste à soutenir sous l'angle de l'erreur de droit qu'un camping ne peut jamais, par lui-même, être regardé comme un village ou agglomération.

Sur ce point précis, nous pensons que la jurisprudence, ainsi d'ailleurs que l'esprit de la loi littoral, imposent d'être d'accord avec l'administration.

Le I de l'article L. 146-4, désormais L. 121-8, du code de l'urbanisme applicable à l'ensemble du territoire des communes littorales (CE, 27 septembre 2006, n° 275924, T. p. 1096 avec conclusions C. Devys BJDU 1/07 p. 46 et obs. Y. Jegouzo AJDA 2006 p. 1816) et qui n'a donc de portée utile que dans les espaces éloignés du rivage (les espaces proches étant régis par des règles plus sévères) dispose que : « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». La portée de cette disposition anti-mitage, issue sans changement de la loi littoral du 3 janvier 1986, a été sédimentée par vos décisions *Commune*

du *Lavandou* précitée et CE, 9 novembre 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, n° 372531, p. 388¹ : vous estimez qu'il résulte du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages. Bref, tout groupe de constructions n'est pas une agglomération ou un village au sens de : si la zone est suffisamment urbanisée, ce qui se mesure en nombre et en densité de constructions, la qualification est acquise et la zone peut donc servir de support à une extension de l'urbanisation ; si l'urbanisation est diffuse, la qualification est refusée et les constructions en bordure sont par conséquent interdites.

Un certain nombre de décisions illustrent votre appréciation du seuil à franchir pour mériter la qualification de village ou agglomération. De façon assez évidente à nos yeux, vous avez refusé cette qualification aux pistes d'un aéroport (CE, 28 juillet 2017, *Société EARL Clos Canarelli*, n° 397783, inédite) et à l'ensemble diffus formé par une caserne de pompiers et une déchetterie (CE, 19 juin 2013, *Consorts G...*, n° 342061, inédite). De façon plus significative, vous avez également refusé la qualification d'agglomération ou village à quelques maisons dispersées – en l'occurrence trois hameaux comportant chacun entre quatre et quinze maisons (CE, 27 juillet 2009, *Commune du Bono*, n° 306946, T. pp. 636-982) et à un lotissement (CE, 3 juillet 1996, *S.C.I. Mandelieu Maure-Vieil*, n° 137623, p. 261).

Cette jurisprudence, notamment celle sur les lotissements, nous semble nettement plaider pour le refus de la qualification à un simple camping, et c'est d'ailleurs en ce sens que ce sont engagées les cours administratives d'appel qui, contrairement à vous, ont eu à connaître de la question : la cour de Nantes, à propos de l'ensemble constitué par un grand camping et un centre nautique (15 janvier 2016, *M. B... et a.*, n° 14NT01028), puis qu'un camping accueillant des mobil-homes pendant certaines périodes de l'année (12 février 2018, *Commune de Locquirec*, n° 16NT02409) ; la cour de Lyon à propos d'un terrain de camping comprenant quelques bungalows (26 mai 2015, *Société Savoie Lac Investissement*, n° 13LY02304, qui a donné lieu à votre arrêt de section, se bornant à estimer qu'il n'y a pas en l'espèce de dénaturaison).

Comme le ministre, nous refusons de laisser croire qu'on puisse tirer argument en sens inverse de votre décision CE, 16 décembre 2016, *Commune de Pénestin*, n° 389079, T. p. à laquelle se réfère le jugement. Cette décision juge qu'il « résulte de la combinaison des articles L. 146-1, L. 146-4 et L. 146-5 du code de l'urbanisme, alors en vigueur, éclairés par les travaux préparatoires de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dont elles sont issues, que l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont soumis aux règles relatives à l'extension de l'urbanisation énoncées au I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme selon lesquelles cette extension doit être réalisée, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. » Mais nous ne croyons pas du tout que cette soumission des campings à l'article L. 146-4 permette en retour l'assimilation d'un camping à un village ou agglomération. La logique de la décision *Commune de Pénestin*, dont l'inspiration est d'ailleurs protectrice de l'environnement, part simplement du constat que la

¹ Partiellement abandonnée par votre décision de CE Section, 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissement*, n° 392186, p., la décision *Porto-Vecchio* est toutefois maintenue sur ce point.

loi littoral, applicable à l'exécution de « tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers (...) » - l'article L. 146-1, repris à l'article L. 121-3, cite même dans l'énumération « l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes »². La notion d'extension de l'urbanisation qui est la clef d'entrée dans le I l'article L. 146-4 interdit sans doute de faire relever tous les éléments de cette énumération de son champ. Mais si vous avez expressément jugé que, au coeur des zones urbanisés, toute construction n'est pas par elle-même une extension de l'urbanisation au sens de la règle d'urbanisation limitée posée par l'ancien II de l'article L. 146-4 dans les espaces proches du rivage (CE, 7 février 2005, *Société soleil d'or et commune de Menton*, n^{os} 264315, 264372, T. p.), vous n'en continuez pas moins de juger que pour l'application du I, qui est sans objet en cœur d'agglomération, toute construction est en principe regardée comme une telle extension de l'urbanisation (v. not. CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n^o 198578, T. p. ; v. aussi CE, 11 avril 2018, *Commune d'Annecy et a.*, n^o 399094, à mentionner aux tables), à quelques rares exceptions près. Vous regardez par exemple comme une extension de l'urbanisation l'implantation d'une éolienne (CE, 14 novembre 2012, *Société Neo Plouvien*, n^o 347778, T. p., aux conclusions disciplinées mais circonspectes de Xavier de Lesquen, et inspirée de CE, 16 juin 2010, *L...*, n^o 311840, T. p. 1010 au sujet de la loi montagne) ou même d'un panneau photovoltaïque (CE, 28 juillet 2017, *Société EARL Clos Canarelli*, précitée). Or il ne viendrait à l'idée de personne d'en déduire qu'une éolienne ou un panneau photovoltaïque constituent du même coup une agglomération au sens de. Bref, la circonstance que la construction d'un camping soit une extension de l'urbanisation ne pouvant s'implanter qu'en continuité des villages et agglomérations ne signifie bien entendu pas qu'il vaut village ou agglomération pouvant valablement être étendue dans une commune littorale. S'il existe véritablement un besoin de clarification sur ce point, alors il est certainement opportun que votre décision l'apporte.

Malgré tout, il ne nous semble pas que ces considérations emportent nécessairement l'annulation du jugement. Car nous croyons que le ministre caricature nettement le raisonnement qu'on tenu les juges du fond.

En réalité, ce raisonnement est le suivant : un camping, sachant que son l'implantation est soumise à une autorisation d'urbanisme (au-dessus d'une certaine capacité d'accueil, l'article L. 443-1 le soumet à permis d'aménager) et que les *mobil homes* qui peuvent s'y implanter sont eux-mêmes soumis à déclaration, et même à permis de construire au-dessus d'une certaine surface de plancher (art. R. 111-31 devenu R. 111-37 et R. 111-41, art. R. 421-1 et R. 421-9), est une forme de d'occupation de l'espace qui, au moins lorsqu'elle comporte des bâtiments en dur, s'apparente à une construction. Dès lors, rien ne fait obstacle à ce que l'existence d'un camping dans une zone soit « prise en compte » pour évaluer le degré d'urbanisation de cette dernière et décider si elle revêt ou non le caractère d'un village ou agglomération. En particulier, la circonstance que la construction nouvelle soit séparée d'un espace d'urbanisation non diffuse par un camping auquel elle est collée et qui est lui-même collé à l'urbanisation ne fait pas obstacle au constat selon lequel la construction est en continuité avec l'urbanisation. Et en l'espèce, suivant ce raisonnement, le tribunal administratif a jugé que compte tenu, d'une part, de l'importance et de la densité du camping, qui outre les nombreux *mobil home*, comportait un immeuble d'accueil du public, un bloc sanitaires en dur et de nombreux équipements, d'autre part, du caractère urbanisé du groupe

² La difficulté de l'affaire n'était d'ailleurs pas du tout là, mais dans la question de savoir si l'article L. 146-5 permettait de déroger pour els campings à l'article L. 146-4.

d'une vingtaine de maisons attenant, l'ensemble formait un « village ou agglomération » au sens de, en continuité duquel la maison pouvait être construite.

Ce raisonnement n'est pas nécessairement évident, mais il est beaucoup moins absurde que celui que le ministre vous invite à censurer. En réalité, répondre au moyen d'erreur de droit vous place face à une alternative : soit décider que compte tenu des caractéristiques urbanistiques inhérentes à tout camping, un tel aménagement ne peut jamais être prise en compte pour admettre la construction sur une commune littoral d'une construction adjacente sur ses franges ; soit décider que tout est affaire d'espèce et permettre qu'un camping suffisamment dense puisse être regardé comme ne coupant pas la continuité de l'urbanisation.

La première thèse a pour elle qu'un camping n'est évidemment pas un ensemble de constructions comme un autre, en particulier compte tenu du caractère potentiellement amovible de la plupart des aménagements qu'il comprend. Lorsque l'occupant d'une maison d'habitation déménage, il est rare qu'il détruise sa maison en partant : celle-ci est vendue, à la rigueur rasée et reconstruite, mais le départ initial est le plus souvent neutre en termes d'urbanisation. Lorsqu'un camping ferme en revanche, on peut imaginer qu'il ne soit pas repris : dans ce cas, les installations amovibles disparaissent et la nature reprend ses droits. Le caractère peu sédimenté de l'occupation du sol par un camping plaiderait ainsi pour qu'on ne puisse pas y adosser une extension de l'urbanisation.

Toujours au soutien de cette thèse, on observera qu'un camping est une forme d'urbanisation non seulement non définitive, mais également plutôt diffuse, même quand il s'agit d'un camping assez construit. Or même si votre jurisprudence n'est pas très arrêtée sur le niveau de focale à adopter pour apprécier le caractère urbanisé ou non d'une portion du territoire des communes littorales, l'inspiration en est tout de même que, puisqu'il s'agit d'interdire le mitage, alors une bande d'urbanisation diffuse même immédiatement accolée à une zone urbanisation non diffuse sur un de ses côtés ne permettrait pas de regarder une construction collée à l'autre côté de la bande comme étant en continuité avec la zone densément urbanisée. C'est l'idée que traduisait Edouard Crépey dans ses conclusions sur l'affaire *Consorts G...*, n° 342061, précitée, en relevant que : « votre jurisprudence ayant à juste titre posé un critère d'éloignement et non de coupure (...), dès lors que l'on se situe à distance de la zone dense, cette distance fût-elle comblée par de l'urbanisation diffuse, le critère de la continuité par rapport à une construction existante ne suffit pas à autoriser le projet, sans quoi il serait indéfiniment possible (...) d'accrocher des wagons aux wagons précédents » (la décision elle-même n'est pas exploitable sur ce point, ayant retenu une rédaction d'espèce qui explique d'ailleurs qu'elle ne soit pas fichée).

Ces deux arguments ne sont pas sans force mais ils nous semblent finalement devoir tous deux être surmontés.

S'agissant du caractère en quelque sorte « amovible » du camping, nous pensons qu'il faut éviter les représentations trop théoriques ou caricaturales et que ce qui vaut pour un petit camping fait de quelques tentes n'a pas vocation à être vrai de tous les campings y compris les plus gros. En termes de modèle économique, nous ne sommes pas certaine que la disparition d'un gros camping faute de repreneur soit beaucoup plus fréquente que la disparition d'une maison après déménagement. En termes urbanistique surtout, nous avons vu que les campings pouvaient, en cas d'infrastructures imposantes (bâtiment d'accueil, bloc sanitaire, piscine, restaurant) et de *mobil-homes* être l'objet d'un très net durcissement. Et un tel durcissement, lorsqu'il se produit, est nécessairement autorisé par la commune, puisque précisément,

l'obtention de permis de construire est alors exigée. Ce point est important car il garantit qu'une position telle que celle retenue par le tribunal administratif ne puisse pas être un piège pour les communes, qui disposent bien, au stade de la délivrance des permis de construire nécessaires à la réalisation des aménagements durcissant le camping, du verrou susceptible de freiner l'urbanisation.

S'agissant du caractère par construction diffus d'un camping même passablement durci, l'argument est plus sérieux mais à la réflexion, nous ne croyons pas qu'il soit possible de traiter les campings dense comme une bande d'urbanisation diffuse classique, sauf à faire produire à l'article L. 146-4 des effets excédant ceux voulus par les auteurs de la loi littoral.

Lorsque vous êtes saisis d'un projet de construction localisé dans une zone d'une commune littorale composée d'une zone d'urbanisation non diffuse (c'est-à-dire d'un village ou agglomération), jouxtée par une bande d'urbanisation diffuse, et que les pétitionnaires souhaitent implanter le projet de construction non pas directement en continuité de la zone d'urbanisation dense, mais de l'autre côté de la bande d'urbanisation diffuse, il est logique que le I de l'article L. 146-4 fasse obstacle à la délivrance du permis. L'objectif de cette disposition étant d'empêcher le mitage, elle proscriit toute construction qui ne ferait pas l'effort de se coller au plus près de la zone dense. L'effet en est d'inciter les constructions à se regrouper et donc, dans un tel cas de figure, à s'insérer dans la zone d'urbanisation diffuse en bordure de zone dense, et ce jusqu'à ce que, le cas échéant, un premier cercle soit lui-même suffisamment densifié pour pouvoir épauler une nouvelle extension. En d'autres termes, le I de l'article L. 146-4, tel que pratiqué par votre jurisprudence, n'a pas vocation à bloquer l'urbanisation des communes littorales, mais seulement à l'ordonner, en l'obligeant à passer par une densification concentrique à partir des noyaux d'urbanisation existant. Ce sont les dispositions relatives aux espaces proches du rivage qui ont vocation à freiner l'urbanisation, en posant le principe de son extension non pas seulement en continuité, mais également limitée.

Or si vous interdisiez par principe que des constructions puissent s'implanter, disons, sur la bordure Est d'un camping dont la bordure Ouest longe comme en l'espèce tout un côté de l'agglomération existante, alors vous bloqueriez mécaniquement toute urbanisation vers l'Est dans cette zone. Car la différence entre une bande d'urbanisation diffuse classique et un camping, c'est que, naturellement, une maison d'habitation ne peut pas s'implanter à l'intérieur de l'enceinte d'un camping. Il n'est donc pas question de densifier la zone d'urbanisation diffuse qu'il constitue en bordure de zone dense plutôt que de s'installer à ses franges. De ce fait, il nous semble que la démarche consistant à implanter sa maison en bordure d'un camping configuré de la sorte revient à se coller au plus près possible de la zone dense qu'il longe, pas à miter le territoire. Juger le contraire en interdisant par principe qu'un camping ainsi configuré puisse jamais être pris en compte comme formant avec la zone dense qu'il jouxte un ensemble urbanisé en continuité duquel l'implantation est possible reviendrait à faire du camping une frontière intangible au-delà de laquelle l'extension de l'urbanisation ne sera plus du tout possible vers l'Est de l'agglomération ou village d'origine, alors même que le camping, par sa configuration, s'inscrit lui-même dans une logique d'extension en dur de l'urbanisation.

Nous trouverions cette conséquence tout à fait excessive et sans rapport avec l'objet de la loi. Le cas d'espèce, sur ce point précis, est d'ailleurs emblématique du hiatus qui serait ainsi créé avec l'objectif anti-mitage de la disposition législative puisque le terrain d'assiette est niché dans une anse formée par les contours du camping, et donc au plus près possible de

la frontière Est de la zone de constructions d'une vingtaine de maisons que le tribunal a estimé suffisamment dense pour former par elle-même un village. Nous vous proposons donc de ne pas retenir d'interdiction de principe et, par conséquence, d'écarter le moyen d'erreur de droit.

Ne reste alors qu'un moyen de dénaturation sur la densité de l'habitat en dur dans la zone attenante au camping qui, compte tenu de votre degré de contrôle, ne nous semble pas pouvoir être accueilli en tant que tel. Il est vrai que le groupe de maisons que le tribunal administratif a qualifié, en lui-même, de zone d'urbanisation non diffuse, est plutôt dans la fourchette basse du village ou agglomération au sens du I de l'article L. 146-4, mais cette qualification n'est pas aberrante pour autant de sorte que nous aurions vraiment de grandes difficultés à retenir une dénaturation.

PCMNC – Rejet du pourvoi et mise à la charge de l'Etat de 3 000 à verser à M. M....

Découvrez ce document sur le site Légifrance modernisé en version bêta

Références

<https://beta.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000037183345>

Conseil d'Etat

N° 410084

ECLI:FR:CECHR:2018:410084.20180711

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

10ème - 9ème chambres réunies

M. Jacques Reiller, rapporteur

Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public

SCP GASCHIGNARD ; BALAT, avocat

lecture du mercredi 11 juillet 2018

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Le préfet des Pyrénées-Atlantiques a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté du 23 juillet 2015 par lequel le maire de la commune d'Urrugne a délivré à M. B... un permis de construire une maison individuelle. Par un jugement n° 1600210 du 24 janvier 2017, le tribunal administratif de Pau a rejeté cette demande.

Par une ordonnance n°17BX00992 du 14 avril 2017, enregistrée le 26 avril 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel de Bordeaux a transmis au Conseil d'Etat, en application des dispositions combinées des articles R. 351-2 et R. 811-1-1 du code de justice administrative, le recours, enregistré le 29 mars 2017 au greffe de la cour, présenté par le préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Par ce pourvoi et par un mémoire complémentaire, enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 19 juin 2017, le ministre de la cohésion des territoires demande au Conseil d'Etat d'annuler le jugement du tribunal administratif de Pau du 24 janvier 2017.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jacques Reiller, conseiller d'Etat,

- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gaschignard, avocat de la commune d'Urrugne et à Me Balat, avocat de M. B...;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le préfet des Pyrénées-Atlantiques a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté du 23 juillet 2015 par lequel le maire d'Urrugne a accordé à M. B...un permis de

construire une maison d'habitation. Le ministre de la cohésion des territoires se pourvoit en cassation contre le jugement du tribunal en date du 24 janvier 2017 rejetant sa demande.

2. Aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme : " L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (...) ". Il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions ; en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

3. En jugeant que le projet de M. B...devait être regardé comme réalisé en continuité avec une agglomération existante en raison de sa proximité immédiate avec un camping, sans rechercher si les constructions soumises à autorisation qui se trouvent dans ce camping assurent la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes et si la construction projetée est elle-même dans la continuité des constructions du camping, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

4. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, que le ministre de la cohésion des territoires est fondé à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif de Pau qu'il attaque.

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Pau du 24 janvier 2017 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Pau.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. B...et par la commune d'Urrugne au titre des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre de la cohésion des territoires, à la commune d'Urrugne et à M. A...C...B....

Analyse

Abstrats : 68-001-01-02-03 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. RÈGLES GÉNÉRALES D'UTILISATION DU SOL. RÈGLES GÉNÉRALES DE L'URBANISME. PRESCRIPTIONS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. RÉGIME ISSU DE LA LOI DU 3 JANVIER 1986 SUR LE LITTORAL. - EXTENSION DE L'URBANISME DANS LES COMMUNES LITTORALES (ART. L. 146-4 DU CODE DE L'URBANISME ALORS EN VIGUEUR) - CONDITION TENANT À CE QUE LES CONSTRUCTIONS SOIENT RÉALISÉES EN CONTINUITÉ AVEC LES AGGLOMÉRATIONS ET VILLAGES EXISTANTS - PROJET DE CONSTRUCTION SITUÉ À PROXIMITÉ IMMÉDIATE D'UN CAMPING - CONDITION REMPLIE SI LES CONSTRUCTIONS SOUMISES À AUTORISATION QUI SE TROUVENT DANS CE CAMPING ASSURENT LA CONTINUITÉ AVEC L'ENSEMBLE DES CONSTRUCTIONS AVOISINANTES ET SI LA CONSTRUCTION PROJETÉE EST ELLE-MÊME DANS LA CONTINUITÉ DES CONSTRUCTIONS DU CAMPING.

68-03-03-01-01 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PERMIS DE CONSTRUIRE. LÉGALITÉ INTERNE DU PERMIS DE CONSTRUIRE. LÉGALITÉ AU REGARD DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DU CODE DE L'URBANISME. - EXTENSION DE L'URBANISME DANS LES COMMUNES LITTORALES (ART. L. 146-4 DU CODE DE L'URBANISME ALORS EN VIGUEUR) - CONDITION TENANT À CE QUE LES CONSTRUCTIONS SOIENT RÉALISÉES EN CONTINUITÉ AVEC LES AGGLOMÉRATIONS ET VILLAGES EXISTANTS - PROJET DE CONSTRUCTION SITUÉ À PROXIMITÉ IMMÉDIATE D'UN CAMPING - CONDITION REMPLIE SI LES CONSTRUCTIONS SOUMISES À AUTORISATION QUI SE TROUVENT DANS CE CAMPING ASSURENT LA CONTINUITÉ AVEC L'ENSEMBLE DES CONSTRUCTIONS AVOISINANTES ET SI LA CONSTRUCTION PROJETÉE EST ELLE-MÊME DANS LA CONTINUITÉ DES CONSTRUCTIONS DU CAMPING.

Résumé : 68-001-01-02-03 Un projet de construction peut être regardé comme réalisé en continuité avec une agglomération existante pour l'application du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme lorsqu'il se situe à proximité immédiate d'un camping si les constructions soumises à autorisation qui se trouvent dans ce camping assurent la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes et si la construction projetée est elle-même dans la continuité des constructions du camping.

68-03-03-01-01 Un projet de construction peut être regardé comme réalisé en continuité avec une agglomération existante pour l'application du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme lorsqu'il se situe à proximité immédiate d'un camping si les constructions soumises à autorisation qui se trouvent dans ce camping assurent la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes et si la construction projetée est elle-même dans la continuité des constructions du camping.

