

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont-ils soumis aux dispositions particulières au littoral, et en particulier à celles du I. de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme en vertu desquelles l'extension de l'urbanisation doit être réalisée, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement? C'est là une question aux implications pratiques importantes qui n'a pas été tranchée par votre jurisprudence.

II. L'article L. 331-1 du code du tourisme dispose que « Les règles relatives à l'ouverture et l'aménagement des terrains de camping et caravanage sont fixées par les articles L. 443-1 et L. 443-2 du code de l'urbanisme, ainsi que (...) en ce qui concerne le littoral, les articles L. 146-1 à L. 146-7 et L. 146-9 du même code »¹.

Or l'article L. 443-1 soumet la création de camping à une autorisation d'urbanisme. Dans la rédaction que lui a donnée l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, il s'agit du permis d'aménager, dès lors que la capacité d'accueil du terrain de camping est supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat. L'article R. 421-19 a fixé ce seuil à plus de vingt personnes accueillies ou plus de six tentes, caravanes ou habitations légères de loisirs (rédaction issue du décret du 5 janvier 2007, modifiée au 1^{er} mars 2012), les autres aménagements ou mises à disposition des campeurs, de façon habituelle, de terrains devant être précédés d'une déclaration préalable en vertu de l'article R. 421-23.

III. On conçoit cependant aisément que le camping ou le caravanage sont des modes particuliers d'utilisation du sol. C'est la raison pour laquelle le livre IV. du code de l'urbanisme comporte des dispositions propres au permis d'aménager destiné aux terrains de camping et aux autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique. Elles font l'objet des articles R. 443-6 et suivants, qui renvoient à l'application de règles générales d'urbanisme du livre I spécialement édictées pour le camping, notamment l'article R. 111-45 en vertu duquel « Les terrains de camping sont soumis à des normes d'urbanisme, d'insertion dans les paysages, d'aménagement, d'équipement et de fonctionnement fixées par des arrêtés conjoints

¹ Ils sont par ailleurs soumis à une réglementation fixée à l'article R. 331-1 et suivants du code du tourisme, qui prévoit par exemple l'édiction d'un règlement intérieur conforme à un modèle arrêté par le ministre chargé du tourisme (art. D. 331-1-1) et la réalisation d'une étude d'impact et d'une notice d'impact dans les conditions fixées respectivement par les articles R. 122-8 et R. 122-9 du code de l'environnement (D. 331-2). Ils peuvent par ailleurs faire l'objet du classement prévu par l'article D. 332-1, non obligatoire.

des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement, de la santé publique et du tourisme ».

A la lecture de ce dispositif, il n'est pas tout à fait évident que le document local d'urbanisme puisse édicter des dispositions interdisant ou restreignant le camping et le stationnement des caravanes, ces activités n'étant en outre pas au nombre de celles auxquelles le POS est expressément opposable en application de l'article L. 123-5. Mais vous avez jugé que tel est bien le cas par votre décision Commune de la Tranche-sur-Mer du 13 mai 1994 (n° 112758, au Rec.), au motif que le camping est un mode d'occupation des sols faisant l'objet d'une réglementation d'urbanisme, que le POS avait donc vocation à régir.

Et il en va *a fortiori* pour les communes du littoral.

Car comme nous l'avons dit, l'article L. 331-1 du code du tourisme y soumet expressément l'ouverture et l'aménagement des terrains de camping et caravanage aux articles L. 146-1 à L. 146-7 et L. 146-9 du code de l'urbanisme : ce sont là les dispositions du code particulières au littoral. Or l'article L. 146-5, qui figure au sein de cette énumération, prévoit expressément que « L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme ».

IV. Reste à déterminer si l'aménagement et l'ouverture de ces terrains sont alors entièrement soumis aux dispositions issues de la « loi littoral » du 3 janvier 1986, ou s'ils conservent un statut particulier. Tel est l'objet du présent litige.

Le conseil municipal de Pénestin, commune littorale du Morbihan, a approuvé son plan local d'urbanisme par délibération du 11 octobre 2010. La délibération a été partiellement annulée par un jugement du tribunal administratif de Rennes du 16 avril 2013, notamment en ce que le PLU a créé les zones 1AUe et 1Auer affectées au camping-caravaning.

La cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par la commune et diverses autres personnes physiques et morales, notamment sur cette partie du jugement. La commune se pourvoit en cassation. Son argumentation porte uniquement sur le classement des zones 1AUe et 1Auer.

V. Il est d'abord soutenu que la cour a insuffisamment motivé son arrêt en s'abstenant de répondre au moyen tiré de ce que l'article L. 146-5 du code de l'urbanisme dérogeait à la règle d'urbanisation en continuité énoncée par le I. de l'article L. 146-4.

Il est vrai que la cour ne répond pas expressément à cette argumentation. Mais elle l'a nécessairement écartée dès lors qu'après avoir cité l'article L. 146-5, elle a fait application du I. de l'article L. 146-4 aux zones en cause pour en déduire la confirmation de l'annulation attaquée.

VI. Et il est soutenu qu'elle a ainsi commis une erreur de droit.

La thèse de la commune est que l'article L. 146-5, qui prévoit la possibilité de délimiter des secteurs destinés à l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés, emporte nécessairement exclusion de la règle d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants. Elle

s'appuie sur les conclusions du rapporteur public du tribunal administratif de Rennes, qui estimait que seule cette lecture de la loi donne une portée utile aux dispositions de l'article L. 146-5.

Mais il est difficile de suivre cette thèse.

1. A en rester au premier aliéna de l'article L. 146-5, elle se défendrait assez bien. En subordonnant l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le PLU, cette disposition laisse penser que ces terrains peuvent être implantés en tout lieu du territoire communal, sans être soumis à la règle de continuité avec les agglomérations et villages existants ou celle alternative de création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Mais l'article L. 146-5 comporte un second alinéa qui disposent que « Ils [il s'agit de l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés] respectent les dispositions du présent chapitre relatives à l'extension de l'urbanisation et ne peuvent, en tout état de cause, être installés dans la bande littorale définie à l'article L. 146-4. Le législateur a donc expressément prévu que l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes doit respecter les dispositions du présent chapitre relatives à l'extension de l'urbanisation. Or c'est précisément l'objet du I. de l'article L. 146-4, disposition phare de la loi littoral, destinée à ordonner l'urbanisation du littoral et à lutter contre le mitage du paysage.

2. L'article L. 146-5 n'en perd pas pour autant toute portée utile : il admet que l'extension de l'urbanisation prenne la forme d'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, en exigeant que cette affectation du sol soit expressément prévue par le PLU, et sans déroger à la règle de continuité fixée par le I. de l'article L. 146-4. Le résultat est sûrement décevant pour les promoteurs de ces activités, mais il est tangible.

3. Rappelons qu'au surplus, l'article L. 331-1 du code du tourisme prévoit lui aussi l'application de ce dernier article à l'ouverture et l'aménagement des terrains de camping et qu'en outre, le dernier alinéa de l'article L. 146-1 de l'urbanisme, qui introduit le chapitre relatif aux dispositions particulières au littoral, prévoit que ces dispositions sont applicables à toute personne pour un certain nombre d'activités, dont l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes.

4. Enfin, si demeurait un doute, on pourrait se référer aux travaux parlementaires de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dont sont issues les deux dispositions législatives qu'il faut combiner.

Le projet de loi préparé par le gouvernement prévoyait « qu'en dehors des espaces urbanisés, des terrains peuvent être aménagés pour l'accueil d'installations touristiques légères. Si la capacité d'accueil de ces installations excède un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, elles ne peuvent être aménagées que dans les secteurs prévus à cet effet dans les POS ». Dispositions peu contraignante donc pour l'aménagement de terrains de camping et caravanage, leur insertion au document local étant une modalité permettant d'en contrôler l'essor.

L'Assemblée nationale s'est contentée de supprimer le seuil, imposant donc une inscription systématique au POS (cf. projet de loi adopté par l'AN, Sénat projet n° 18, annexe au PV de la séance du 26 novembre 1985).

Le Sénat pour sa part s'est ému de ce que la création de terrains de camping, de stationnement de caravanes ou d'habitations légères de loisirs puisse être effectuée librement en dehors des espaces urbanisés. La commission des affaires économiques et du plan relève, dans son rapport relatif au projet de loi (n° 191, annexé au PV de la séance du 12 décembre 1985, p. 33 et 34), que cette disposition « concerne un point particulièrement sensible de l'urbanisation du littoral », faisant référence au risque d'installation permanente et définitive de caravanes. Et elle ajoute : « Il est en effet paradoxal de limiter strictement l'urbanisation de nos côtes ou rives et, dans le même temps, de permettre à des habitations légères de loisir de se transformer en véritables résidences secondaires ». La commission a proposé, par voie d'amendements de limiter la possibilité d'aménagement aux seuls terrains ouverts au camping ou au stationnement de caravanes et de préciser que cet aménagement est assimilé à une urbanisation pour l'application des dispositions du présent chapitre du code de l'urbanisme. Amendements qui sont à l'origine du deuxième alinéa de l'article L. 146-5.

Il est donc tout à fait certain que le législateur a entendu soumettre cette forme particulière d'occupation du sol aux dispositions encadrant l'urbanisation des communes du littoral, dont celles relatives à l'extension de l'urbanisation.

Vous ne verrez donc pas d'erreur de droit à avoir jugé que les dispositions de l'article L. 146-5 ne permettent pas de déroger à celles de l'article L. 146-4.

VI. Relevons pour terminer que les autorisations d'urbanisme sont créatrices de droits acquis, et tel est le cas de celles délivrées pour l'aménagement des terrains de camping ou de stationnement de caravanes : les exploitations régulières, c'est-à-dire bénéficiant de l'autorisation requise, permis d'aménager ou déclaration préalable, ne sont donc pas affectées par une évolution du PLU qui n'autoriserait plus ce type d'occupation du sol.

VII. Vous pourrez rejeter le pourvoi et mettre à la charge de la commune de Pénestin la somme de 3 000 euros à verser à l'association « Les amis du pays entre Mèes et Vilaine », au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Tel est le sens de nos conclusions.