

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 dénaturation).

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 urbanisées, 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 coeur 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 focalité 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 d'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....