

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE MARSEILLE**

**N° 19MA01570**

---

COMMUNE DE VIAS

---

Mme Carassic  
Rapporteure

---

M. Roux  
Rapporteur public

---

Audience du 1<sup>er</sup> juin 2021  
Décision du 15 juin 2021

---

68-01-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Marseille

9<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

Le préfet de l'Hérault a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler partiellement la délibération du 24 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Vias a approuvé son plan local d'urbanisme.

Par jugement n° 1800137 du 6 février 2019, le tribunal administratif de Montpellier a par l'article 1<sup>er</sup> du jugement, annulé la délibération du 24 juillet 2017 d'une part en tant qu'elle approuve les zones I-AUT1, NTC et Nep en tant qu'elles permettent l'urbanisation dans la bande littorale de 100 m et d'autre part en tant qu'elle autorise les constructions en zone NL et par l'article 2, rejeté le surplus des conclusions des parties.

*Procédure devant la Cour :*

Par une requête enregistrée le 3 avril 2019 et par deux mémoires complémentaires enregistrés les 2 juillet et 2 août 2019, la commune de Vias, représentée par la Selarl d'avocats Gil-Cros, demande à la Cour :

1°) d'annuler l'article 1<sup>er</sup> du jugement du 6 février 2019 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) de rejeter la demande du préfet de l'Hérault ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les premiers juges ont omis de statuer sur les moyens tirés du respect par le plan local d'urbanisme en litige de l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme et de ce que le classement des zones I-AUT1 et Nep du PLU était conforme à l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;
- ils ont appliqué à tort directement la loi Littoral alors que la commune de Vias est couverte par le SCOT du Biterrois approuvé le 27 juin 2013, qui comprend des orientations précises sur la mise en œuvre de la loi Littoral ainsi qu'un document graphique ;
- en tout état de cause, les zones I-AUT1, NTC et Nep du secteur de Farinette situés dans la bande littorale des 100 m sont conformes à l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, dès lors que ces secteurs densément construits et bien équipés constituent un espace urbanisé au sens de cet article ;
- l'interdiction de construire dans la bande littorale prévue par les articles L. 121-16 et L. 121-18 du code de l'urbanisme ne s'applique pas aux campings situés au sein d'espaces urbanisés ;
- ces trois secteurs s'inscrivent en continuité du village existant de Vias-Plage identifié par le SCOT du Biterrois comme un espace urbanisé et par la direction départementale des territoires et de la mer ;
- les 4 zones I-AUT1, NTC, Nep et NL du secteur de Farinette, qui dispose d'une identité propre, font partie intégrante du village existant de Vias-Plage ;
- la zone I-AUT1, qui constitue la partie ouest du village de Vias-Plage, supporte déjà des aménagements touristiques, est urbanisée et ne peut être regardée comme restée à l'état naturel ;
- l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de cette zone, avec laquelle les travaux envisagés devront être compatibles en application de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, prévoit que cet espace sera dédié au stationnement et à l'accès au littoral conformément à l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme ;
- la zone NTC est elle-aussi déjà urbanisée et son règlement se borne à autoriser l'aménagement des campings existants, sans création de nouveaux campings ;
- la zone Nep est entièrement artificialisée et elle est soumise à une OAP, qui n'autorise que les aménagements légers autorisés par l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme ;
- l'identification de la zone I-AUT1 et de la zone Nep en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation ne fait pas obstacle à ce classement ;
- la zone NL, alors même qu'elle concerne l'emprise du parc d'attractions Europark édifié illégalement, se situe en continuité du village existant de Vias-Plage ;
- le règlement de la zone NL est compatible avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- cette zone NL ne peut être regardée comme un espace resté à l'état naturel ;
- elle est située en continuité avec le village existant de Vias-Plage.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 22 mai et 18 juillet 2019, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le jugement n'est pas irrégulier ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 Mme Carassic,
- les conclusions de M. Roux, rapporteur public,
- et les observations de M<sup>e</sup> Gil représentant la commune de Vias.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Vias a été enregistrée le 1<sup>er</sup> juin 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération en litige du 24 juillet 2017, le conseil municipal de la commune littorale de Vias a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Par un courrier du 22 septembre 2017, le préfet de l'Hérault portait à la connaissance de la commune de Vias diverses observations valant recours gracieux et tendant au retrait de cette délibération. Par courrier du 15 novembre 2017, le maire s'est engagé à apporter quelques modifications seulement au document d'urbanisme de la commune. Le préfet a demandé au tribunal administratif de Montpellier de prononcer l'annulation partielle de cette délibération et au juge des référés de ce Tribunal de suspendre partiellement cette délibération. Par ordonnance n° 1800138 du 13 février 2018, confirmée par ordonnance n° 18MA00918 du 5 avril 2018 du juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a ordonné la suspension de l'exécution de cette délibération en tant, d'une part, qu'elle approuve les zonages I-AUT1, NTC et Nep en ce qu'ils permettent l'urbanisation dans la bande des 100 mètres, d'autre part, en tant qu'elle autorise les constructions en secteur NL et a rejeté le surplus des conclusions des parties. Par le jugement dont la commune de Vias relève appel, les premiers juges ont annulé la délibération du 24 juillet 2017 en tant qu'elle approuve les zonages I-AUT1, NTC et Nep en tant qu'ils permettent l'urbanisation dans la bande littorale de 100 m et en tant qu'elle autorise les constructions en zone NL.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Contrairement à ce que soutient la commune, les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à chacun des arguments des parties, n'ont pas omis de statuer en ne répondant pas spécifiquement au moyen en défense de la commune tiré de ce que le PLU en litige respecterait l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme et de ce que le classement des zones I-AUT1 et Nep du PLU était conforme à l'article L. 121-16 de ce code. Par suite, le jugement n'est pas irrégulier pour ce motif.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le droit applicable :

3. L'article L. 131-4 du code de l'urbanisme prévoit, d'une part, que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT). L'article L. 131-7 de ce code prévoit qu'en l'absence de SCOT, ils doivent notamment être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral. L'article L. 131-1 du code de l'urbanisme prévoit, d'autre part, que les SCOT doivent être compatibles avec ces mêmes dispositions.

4. S'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, il résulte des dispositions citées au point précédent, désormais reprises aux articles L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme, que, s'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un SCOT, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

En ce qui concerne la règle de l'interdiction de construire dans la bande littorale de 100 mètres dans le secteur de Farinette :

5. Les premiers juges, pour annuler la création des trois zones I-AUT1, NTC et Nep du secteur de Farinette, ont estimé que ces zones qui ne révèlent pas pour l'essentiel une densité significative de constructions, ne pouvaient être regardées comme insérées dans un espace significativement urbanisé et que cette création de ces zones était par suite incompatible avec l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme en tant qu'elles permettent l'urbanisation dans la bande littorale des 100 m.

6. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement.* ». L'article L. 121-17 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable prévoit dans son alinéa 1 que : « *L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.* ». L'article L. 121-18 de ce code prévoit dans sa rédaction applicable : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale.* ». Il résulte de ces dispositions, que dans les communes littorales, ne peuvent être autorisées s'agissant des espaces proches du rivage, que les constructions à la condition qu'elles n'entraînent qu'une extension limitée de l'urbanisation spécialement justifiée et motivée et qu'elles soient situées en dehors de la bande littorale des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage. Ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des 100 mètres que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, à la condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces.

7. Le SCOT du Biterrois approuvé le 27 juin 2013 et complété le 11 octobre 2013 couvre le territoire communal du Vias. Le schéma explicatif du document d'orientations générales (DOG) des conditions d'urbanisation dans les espaces proches du rivage précise que la bande de 100 m est inconstructible. Ce document ajoute qu'en dehors des logements, sont admis dans les espaces proches du rivage les nouveaux équipements et activités sous réserve notamment qu'il s'agisse d'activités spécifiques au littoral ayant besoin de la proximité de l'eau, des équipements touristiques ou de loisirs liés à un village ou une agglomération et des équipements réinvestissant des emprises déjà artificialisées et faisant l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation dans le document d'urbanisme de la commune. Ces prescriptions, qui ne peuvent être exclues au motif qu'elles seraient insuffisamment précises par rapport aux exigences de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme issu de la loi Littoral, sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Par suite, la compatibilité du PLU en litige doit être examinée, s'agissant de l'interdiction de construire dans la bande littorale des 100 m, au regard des orientations du SCOT du Biterrois, lui-même compatible avec les exigences de la loi Littoral.

8. S'agissant de la zone I-AUT1, il ressort du préambule du règlement du PLU en litige que la zone I-AUT1 est essentiellement destinée à recevoir des hébergements hôteliers et touristiques, diversifiant et proposant, conformément à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui couvre cette zone, une montée en gamme de cette offre d'hébergement dans le cadre du projet global de valorisation et d'essor du cœur de la station balnéaire de Vias-Plage, ainsi que des activités commerciales et des services garantissant des prestations à l'année. Le règlement du PLU de cette zone autorise notamment les constructions à destination d'hébergement hôtelier et touristique et leurs annexes, piscines et abris de jardin, le réaménagement de campings existants, la construction, le changement de destination et l'extension de bâtiments à usage d'habitation, de commerce de détail et de gros, de restauration et d'artisanat. Cette zone qui s'étend à l'ouest de l'avenue de la Méditerranée, est située dans sa partie sud dans la bande littorale des 100 m. Il ressort des pièces du dossier et notamment du site Géoportail accessible tant au juge qu'aux parties que cette bande littorale est contigüe au sud avec la mer Méditerranée, à l'est et à l'ouest avec la plage et au nord avec un vaste parc de stationnement non bâti, une voie et les jardins d'une grande résidence. Ainsi, et contrairement à ce que soutient la commune de Vias et alors même que le document graphique du document d'orientation et d'objectifs du SCOT identifie la station balnéaire de Vias-Plage y compris le secteur de la Farinette comme une agglomération ou un village, la partie de ce secteur I-AUT1 située dans la bande littorale, compte tenu de ses caractéristiques propres, ne peut être regardée comme située dans un espace déjà urbanisé de la commune caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, alors même que ce secteur est anthropisé et desservi par les réseaux. Par suite, le classement de ce secteur en zone I-AUT1 dont le règlement autorise notamment des constructions nouvelles à destination d'hébergement hôtelier et de tourisme et à usage d'habitation dans la bande des 100 m, méconnaît l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme et le document d'orientation et d'objectifs du SCOT qui en assure la mise en œuvre.

9. S'agissant de la zone NTC, le préambule du règlement précise que la zone NTC correspond à des secteurs d'hébergements touristiques de type camping et que des périmètres différents sont proposés pour les campings existants sans augmentation de leur capacité d'accueil ou nombre d'emplacements. Le règlement dispose que sont admises la fusion ou l'extension de périmètres de campings, les installations à destination de bureau, de commerce et d'équipement commun liés au fonctionnement du camping ainsi que les installations à destination d'habitation pour le personnel. Cette zone, qui s'étend à l'est de l'avenue de la Méditerranée, est située dans sa partie sud dans la bande littorale des 100 m. Il ressort des pièces du dossier que cette bande

littorale est elle aussi contiguë au sud avec le cordon dunaire de la mer Méditerranée, à l'est et à l'ouest avec la plage et au nord avec des emplacements de camping ne comprenant qu'un nombre restreint de constructions à usage sanitaire ou d'animation, avec une voie, une grande piscine et des terrains de sport. Ainsi, la partie de ce secteur NTC située dans la bande littorale ne peut être regardée comme située dans un espace déjà urbanisé de la commune caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, alors même qu'elle n'est pas restée à l'état totalement naturel. Contrairement à ce que soutient la commune, le règlement de la zone NTC qui autorise la création de nouvelles constructions à usage de commerces, de bureaux et d'habitation, qui n'exigent pas la proximité immédiate de l'eau au sens de l'article L. 121-17 alinéa 1, méconnaît les articles L. 121-16 et L. 121-18 du code de l'urbanisme qui interdit notamment l'aménagement des terrains de camping existants, ainsi que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT qui en assure la mise en œuvre.

10. La zone Nep est couverte par une orientation d'aménagement et de programmation, qui précise que le projet, situé entre le village de Vias et la station balnéaire de Vias-Plage sur le site actuel du stade Gaby Castell, consiste à développer un pôle sportif offrant de multiples pratiques sportives (stades de foot/rugby, tribunes, vestiaires, courts de tennis, skate parc, tir à l'arc...) dans une "enceinte paysagère". Le préambule du règlement prévoit que cette zone correspond à des secteurs présentant un caractère naturel destinés à recevoir des équipements d'intérêt collectif (équipement sportif) ou visant à gérer la fréquentation par le public de ces espaces ou l'accès du public au littoral. Le règlement prévoit que sont admis les travaux d'aménagement sportifs et d'équipements légers d'animation et de loisirs de plein air ainsi que les locaux à usage de sanitaires, vestiaires et locaux à matériels, les aires de stationnement et les aménagements permettant le libre accès du public au rivage à condition qu'ils ne soient ni cimentés ni bitumés. La partie sud de cette zone se situe dans la bande littorale. Entourée au sud par la mer et à l'est et à l'ouest par la plage, elle est contiguë au nord avec des terrains supportant quelques constructions éparses et des voies de desserte. Ainsi, la partie de ce secteur Nep située dans la bande littorale ne peut être regardée comme située dans un espace déjà urbanisé de la commune. Le règlement, éclairé par l'OAP de la zone, autorise des constructions nouvelles sportives qui ne peuvent être regardées comme exigeant la proximité immédiate de l'eau au sens de l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme. Par suite, la création de cette zone Nep est incompatible avec l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme et le SCOT du Biterrois. Dès lors, c'est à bon droit que les premiers juges ont annulé la délibération en litige en tant qu'elle approuve la création de ces trois zones dans le secteur de la Farinette en tant qu'elles autorisent l'urbanisation dans la bande littorale des 100 m.

En ce qui concerne la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité dans la zone NL :

11. Les premiers juges pour annuler la création de cette zone NL ont estimé que cette zone NL, qui ne pouvait être regardée comme située en continuité avec une agglomération ou un village existant, méconnaissait l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

12. Aux termes de l'article L. 121-8 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, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

13. Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT du Biterrois, dans son objectif 2.3 Appliquer la loi littoral au contexte Biterrois, prévoit que les ensembles bâtis identifiés comme agglomération et villages par ce document pourront se développer par extension en continuité de leur enveloppe urbaine et est ainsi compatible avec la loi Littoral.

14. Le préambule du règlement de la zone NL précise que cette zone est un secteur de loisirs offrant des activités touristiques et ludiques et que, situé au sud du canal du Midi, il est exigé des aménagements qui présentent un intérêt paysager fort, afin de garantir et d'améliorer l'insertion paysagère de la zone dans son environnement. Le règlement de la zone NL autorise notamment : « *Les travaux d'aménagement et d'équipements légers d'animation et de loisirs de plein air, ainsi que les locaux non habités à usage de sanitaires, locaux à matériels, liés et nécessaires au bon fonctionnement de ces activités ; -les extensions au sol (une seule fois) des bâtiments d'activité existants et dans la limite de 20 % de l'emprise au sol du bâti existant .* ».

15. Il ressort des pièces du dossier que cette zone NL située au nord de Vias-Plage correspond pour l'essentiel aux emprises existantes du parc d'attractions foraines Europark réalisé sans autorisation et qui ne peuvent dès lors, contrairement à ce que soutient la commune, être prises en compte pour apprécier le caractère urbanisé de la zone d'implantation. Elle comprend aussi au sud une piste de karting, ses fonctionnalités, de grands espaces non bâtis et une aire de parking, ainsi que des constructions éparses ne comportant pas un nombre et une densité significatifs de constructions. Il ressort des vues aériennes de Géoportail accessibles tant au juge qu'aux parties que ce secteur est séparé, au sud, de la zone urbanisée de Vias-Plage par le grand terrain du camping Les Salisses accueillant notamment des mobil-home, classé en zone NTC. Toutefois, les constructions existantes dans ce camping et soumises à autorisation, à savoir le bâtiment d'accueil, le bar restaurant, les blocs sanitaires et les quatre logements de fonction, jouxtent au nord et à l'est de vastes espaces agricoles et sont séparés à l'ouest par l'avenue de la Méditerranée des constructions existantes dans un autre camping le Navarre et ne peuvent ainsi être regardés comme assurant la continuité avec l'ensemble des constructions avoisinantes. Dans ces conditions, la zone NL ne peut dès lors être regardée comme étant située en continuité avec une agglomération ou un village existant au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précitées et est ainsi incompatible avec les dispositions de cet article et avec le DOG du SCOT qui en assure la mise en œuvre sur le territoire qu'il couvre.

16. Il résulte de ce qui précède que la commune de Vias n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a annulé sa délibération du 24 juillet 2017 d'une part en tant qu'elle approuve les zones I-AUT1, NTC et Nep en tant qu'elles permettent l'urbanisation dans la bande littorale de 100 m et d'autre part en tant qu'elle autorise les constructions en zone NL.

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 l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une quelconque somme à verser à la commune de Vias au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Vias est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Vias et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie pour information sera adressée au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> juin 2021, où siégeaient :

- M. Chazan, président de chambre,
- Mme Simon, présidente assesseur,
- Mme Carassic, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juin 2021.

La rapporteure,

signé

M.-C. CARASSIC

Le président,

signé

G. CHAZAN

La greffière,

signé

F. MBAE

La République mande et ordonne à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La greffière,