

CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 30/05/2023, 21TL01532

TEXTE INTÉGRAL

CAA de TOULOUSE - 3ème chambre

N° 21TL01532

Non publié au bulletin

Lecture du mardi 30 mai 2023

Président

M. REY-BÈTHBÉDER

Rapporteur

M. Pierre BENTOLILA

Rapporteur public

Mme PERRIN

Avocat(s)

GIL, CROS SELARL

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La commune de Vias a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la décision du 11 avril 2019 du sous-préfet de Béziers refusant, d'une part, de modifier la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte en classant la côte Est de cette commune (Vias-Plage) en " espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 ", et, d'autre part, d'autoriser la réalisation d'atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest de cette même commune, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019. Elle a également

demandé l'annulation de la décision du 8 janvier 2020 du préfet de l'Hérault portant refus de subventionner les atténuateurs de houle.

Par un jugement n° 1905928 du 11 mars 2021, le tribunal administratif de Montpellier a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande de la commune de Vias tendant à l'annulation de la décision du 11 avril 2019 du sous-préfet de Béziers en tant qu'elle rejeterait la demande d'installation des atténuateurs de houle sur le domaine public maritime au droit de la côte Ouest de la commune et a rejeté le surplus de sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 22 avril 2021 à la cour administrative d'appel de Marseille, puis réenregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, un mémoire complémentaire du 3 mars 2022, et un mémoire du 10 mars 2023, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Vias, représentée par Me Gil-Fourrier, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler ce jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler la décision du 11 avril 2019 du sous-préfet de Béziers en tant qu'elle rejette sa demande du 31 janvier 2019 tendant au classement de la côte Est (Vias-Plage) en " espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 " par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019 ;

3°) d'enjoindre à l'État de modifier la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en classant la côte Est de Vias (Vias-Plage) en " espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 " ;

4°) d'enjoindre à l'État d'inscrire les atténuateurs de houle parmi les modes de gestion douce admis dans les espaces d'enjeux diffus ;

5°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à l'État de procéder à l'abrogation de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie dans un délai d'un mois à compter de l'arrêt à intervenir ;

6°) de mettre à la charge de l'État le paiement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est entaché d'irrégularité dès lors le tribunal n'a ni visé ni répondu à son moyen portant sur la critique de la méthodologie retenue par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie pour définir la typologie des espaces, notamment quant au caractère " facilement déplaçable " des campings qui se trouvent sur la côte Est de la commune (Vias-Plage) ;

- par ailleurs, si le jugement vise le code général de la propriété des personnes publiques, il ne vise ni ne mentionne aucune disposition particulière qui permettrait de justifier de la compétence du préfet pour édicter de nouvelles conditions d'octroi des décisions d'utilisation du domaine public maritime ;

- en ce qui concerne le bien-fondé du jugement, il est entaché d'une contradiction de motifs, dans la mesure où les premiers juges n'ont pas tiré toutes les conséquences résultant du caractère prescriptif des dispositions de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie relatives aux projets de protection et interdisant la construction de nouveaux ouvrages de protection dure dans certains espaces ;
- l'exigence de conformité à la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie des autorisations d'utilisation du domaine public maritime ne concerne ni la vocation des zones concernées, ni les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques, ni, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, la conservation du domaine ou un motif d'intérêt général suffisant ;
- le préfet a édicté des conditions nouvelles, ne pouvant être fixées par des lignes directrices excédant le cadre fixé par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, qui prévoit que les stratégies locales ne formulent que des orientations et que les modalités de gestion du domaine public sont fixées par circulaire ;
- si la gestion du domaine public maritime relève de la seule compétence de l'État, elle est encadrée par l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; or, en fixant, par le moyen de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, de nouveaux critères conditionnant l'octroi des autorisations d'utilisation du domaine public maritime, le préfet a édicté des conditions nouvelles, ne pouvant en tout état de cause être fixées par des lignes directrices ;
- par ailleurs, la gestion des évolutions du trait de côte ne relève pas du préfet mais des régions en vertu de l'article L. 321-4 du code de l'environnement ;
- le préfet ne pouvait pas davantage, par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, opérer des classements à caractère impératif, une telle cartographie ne possédant qu'un caractère indicatif ;
- par ailleurs, le 5° de l'article L 211-7 du code de l'environnement attribue aux collectivités locales et à leurs groupements, les compétences en matière de défense contre la mer ;
- en outre, la gestion du trait de côte relève de la stratégie nationale pour la mer et le littoral en vertu de l'article R. 219-1-1 du code de l'environnement comprenant des documents stratégiques de façade, et se trouve mise en œuvre sous l'autorité des préfets coordonnateurs ;
- la commune possède également une compétence sur son territoire en mer jusqu'à la limite extérieure de la mer territoriale, fixée à 12 milles marins ;
- la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, en opérant des zonages, empiète sur la compétence exclusive de la commune dans l'adoption de documents d'urbanisme ;
- la méthodologie adoptée pour définir la typologie des espaces, et notamment pour affirmer le caractère " facilement déplaçable " des campings se trouvant sur la commune de Vias est critiquable ; ainsi rien ne fait obstacle à ce que soient prises en compte les infrastructures en dur d'un camping, pour apprécier le degré d'urbanisation ; de plus, ce caractère est très discutable, au regard des contraintes de la loi Littoral et de l'absence de disponibilité du foncier nécessaire au déplacement ; en réalité, la zone de Vias devrait être considérée comme " dense ", et le secteur de Vias-plage être classé en espace urbanisé de priorité 1 ou 2 ;
- pour ce qui est du rejet de toute subvention pour les atténuateurs de houle, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, le préfet ne pouvait sans erreur de droit refuser cette subvention au motif qu'un tel aménagement n'était pas compatible avec la stratégie régionale de gestion

intégrée du trait de côte Occitanie ; en effet, la question de l'éventuelle compatibilité du projet avec les caractéristiques de l'espace côtier ne figure pas parmi les critères d'octroi de subventions étatiques.

Par un mémoire, enregistré le 6 mars 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient :

- à titre principal, que la requête de la commune de Vias est irrecevable en ce qu'elle demande l'annulation des dispositions de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elle ne classe pas la côte Est de Vias parmi les espaces urbanisés, lesquelles ne font pas grief ;

- à titre subsidiaire, que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pierre Bentolila, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Françoise Perrin rapporteure publique,
- et les observations de Me Crespy pour la commune de Vias.

Considérant ce qui suit :

1. En continuité de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, lequel recouvre la bande littorale des 150 mètres, le préfet de la région Occitanie a adopté, le 20 juin 2018, la " stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie au titre de la période 2018-2050 ", qui a notamment classé la côte Est (Vias-Plage) de la commune de Vias (Hérault), en espace " d'enjeux diffus de priorité 1 ", dans lequel des travaux de prévention correspondant à une " gestion dure " de l'érosion marine sont proscrits car considérés comme incompatibles avec la stratégie régionale précitée.

2. La commune de Vias a saisi, le 31 janvier 2019, le sous-préfet de Béziers de demandes aux fins, d'une part, de classer la côte Est de son territoire en " espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 ", et, d'autre part, d'autoriser la réalisation d'atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest. Ces demandes, qui doivent être regardées comme ayant été transmises au préfet de la région Occitanie, ont été rejetées par décision du 11 avril 2019. La commune précitée a ensuite demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de cette décision du 11 avril 2019,

ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019. Elle a également demandé l'annulation de la décision du 8 janvier 2020 du préfet de l'Hérault portant refus de subventionner les atténuateurs de houle.

3. La commune de Vias relève appel du jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Montpellier en tant qu'il rejette sa demande d'annulation des décisions précitées relatives au classement de la côte Est de la commune et rejetant l'annulation des dispositions contestées de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent le secteur précité de son littoral en espace " d'enjeux diffus de priorité 1 ", dans lequel des travaux de prévention correspondant à une " gestion dure " de l'érosion marine sont proscrits et considérés comme incompatibles avec la stratégie définie par ce document.

Sur le bien-fondé du jugement et des dispositions attaquées :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

4. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

5. Aux termes de l'article L 321-13 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : " Afin d'anticiper l'évolution du trait de côte et de prendre en compte les phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion et l'accrétion littorale dans les politiques publiques, l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale ".

6. La stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classe la côte Est de la commune de Vias en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 ", dans lequel, en vertu du point 4.3.3 de ce document, des travaux de prévention correspondant à une " gestion dure " de l'érosion marine sont proscrits et considérés comme se trouvant incompatibles avec la stratégie définie par l'État.

7. Il s'évince de ce qui vient d'être exposé qu'au classement des communes et secteurs de communes opéré par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie est attaché un régime juridique déterminant la possibilité de construction d'ouvrages de " protection dure " contre l'érosion maritime, celle-ci étant interdite dans les zones classées, comme la côte Est de la commune appelante, en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 ". En conséquence, ce classement et les conséquences juridiques qui en découlent présentent un caractère impératif et s'analysent en des dispositions à valeur réglementaire.

8. Or, ni les dispositions précitées de l'article L. 321-13 du code de l'environnement, qui se bornent à prévoir l'établissement par l'État " d'une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale ", sans y associer d'effets juridiques, ni aucune autre disposition législative et réglementaire et notamment celles du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine

public maritime, ne donnaient le pouvoir au préfet de la région Occitanie d'interdire dans le secteur Est de la commune de Vias la construction d'ouvrages de " protection dure " contre l'érosion maritime. En conséquence, la commune de Vias est fondée à soutenir que les dispositions précitées de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, sont entachées d'incompétence et à en demander l'annulation pour ce motif.

9. Il résulte de ce qui précède que la commune de Vias est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation des décisions du préfet de la région Occitanie refusant d'abroger les dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent la côte Est de son territoire en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 ", et en tant qu'elles proscrivent, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la " construction de nouveaux ouvrages de protection dure " dans ce secteur.

Sur les conclusions en injonction :

10. Compte tenu des motifs du présent arrêt, regardant les dispositions de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classant la côte Est de Vias (Vias-Plage) en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 " comme entachées d'incompétence de leur auteur, les conclusions présentées par la commune de Vias tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Occitanie de modifier la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en classant le secteur concerné de la commune appelante en " espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 ", ce qui ne relève pas davantage de sa compétence, ne peuvent être que rejetées. Il en va de même des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'État d'inscrire les atténuateurs de houle parmi les modes de gestion douce admis dans les espaces d'enjeux diffus.

11. En revanche, eu égard aux motifs du présent arrêt, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Occitanie de procéder à l'abrogation de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie doivent être accueillies en tant qu'elles portent sur les dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classant la côte Est de la commune de Vias (Vias-Plage) en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 ", et proscrivant, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la " construction de nouveaux ouvrages de protection dure " dans ce secteur. Il y a lieu d'enjoindre à l'État de procéder à cette abrogation dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

Sur les frais liés au litige :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État, au bénéfice de la commune de Vias, le paiement de la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Montpellier est annulé en tant qu'il rejette la demande d'annulation des décisions du préfet de la région Occitanie refusant d'abroger les dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent la côte Est de son territoire en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 ", et en tant qu'elles proscrivent, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la " construction de nouveaux ouvrages de protection dure " dans ce secteur.

Article 2: Il est enjoint à l'État de procéder, dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, à l'abrogation des dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent la côte Est de son territoire en " espace d'enjeux diffus de priorité 1 ", et en tant qu'elles proscrivent, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la " construction de nouveaux ouvrages de protection dure " dans ce secteur.

Article 3 : L'État versera à la commune de Vias la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4: Le surplus des conclusions de la commune de Vias est rejeté.

Article 5: Le présent arrêt sera notifié à la commune de Vias et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Copie en sera adressée au préfet de la région Occitanie et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2023 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mai 2023.

Le rapporteur

P. Bentolila
Le président,

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,
C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.

N° 21TL01532

2

Analyse

Abstrats

CETAT01-01-05-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. - DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. - ACTES ADMINISTRATIFS - NOTION. - INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES. - DOCUMENTS DE PORTÉE GÉNÉRALE ÉMANANT D'AUTORITÉS PUBLIQUES TELS QUE LES CIRCULAIRES, INSTRUCTIONS, RECOMMANDATIONS, NOTES, PRÉSENTATIONS OU INTERPRÉTATIONS DU DROIT POSITIF - CIRCULAIRES IMPÉRATIVES -STRATÉGIE DE GESTION INTÉGRÉE DU TRAIT DE CÔTE OCCITANIE COMPORTANT L'INTERDICTION DES OUVRAGES DE PROTECTION DURE CONTRE L'ÉROSION MARITIME DANS CERTAINES ZONES - CARACTÈRE IMPÉRATIF : EXISTENCE - COMPÉTENCE DU PRÉFET DE RÉGION POUR ÉDICTER CETTE INTERDICTION : ABSENCE.

CETAT24-01-02 DOMAINE. - DOMAINE PUBLIC. - RÉGIME. -

Résumé

01-01-05-03 La stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classe la côte Est de la commune de Vias en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », dans lequel, en vertu du point 4.3.3 de ce document, des travaux de prévention correspondant à une « gestion dure » de l'érosion marine sont proscrits et considérés comme se trouvant incompatibles avec la stratégie définie par l'État.....Ce classement et les conséquences juridiques qui en découlent présentent un caractère impératif et s'analysent en des dispositions à valeur réglementaire. Cependant, ni les dispositions de l'article L. 321-13 du code de l'environnement, qui se bornent à prévoir l'établissement par l'État « d'une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale », sans y associer d'effets juridiques, ni aucune autre disposition législative et réglementaire et notamment celles du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime, ne donnaient le pouvoir au préfet de la région Occitanie d'interdire dans le secteur Est de la commune de Vias la construction d'ouvrages de « protection dure » contre l'érosion maritime. L'interdiction ainsi prévue émane en conséquence d'une autorité incompétente pour l'édicter.

24-01-02

Revois jurisprudentiels

Cf Conseil d'Etat, Section, 12 juin 2020, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) n° 418142 A ; Conseil d'Etat, 16 octobre 2020, Union des aéroports français et francophones associés n° 429283 B.