

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 19MA01948

ASSOCIATION BARCARES
NATURE PLURIEL
FRENE 66

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Carassic
Rapporteuse

La cour administrative d'appel de Marseille

M. Roux
Rapporteur public

9^{ème} chambre

Audience du 30 mars 2021
Décision du 13 avril 2021

68-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Barcarès Nature Pluriel et la Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66) ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 17 novembre 2016 par laquelle la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune du Barcarès, ensemble la décision du 3 mars 2017 du président de la communauté urbaine rejetant leur recours gracieux tendant au retrait de cette délibération.

Par jugement n° 1701503 du 19 février 2019, le tribunal administratif de Montpellier a, par l'article 1^{er} de ce jugement, annulé cette délibération du 17 novembre 2016 de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole en tant seulement qu'elle approuve la création d'une zone Ne destinée à l'implantation d'une station d'épuration et, par l'article 2, rejeté le surplus de la demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 29 avril 2019 et par des mémoires complémentaires enregistrés les 12 juin 2019 et 8 décembre 2020, l'association Barcarès Nature Pluriel et la Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66), représentées par Me Busson, demandent à la Cour :

1°) d'annuler l'article 2 du jugement du 19 février 2019 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler totalement la délibération du 17 novembre 2016 de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, ensemble la décision du 3 mars 2017 du président de la communauté urbaine rejetant leur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole la somme de 1 500 euros à leur verser sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles ont intérêt pour agir dans la présente instance ;
- le jugement attaqué est entaché d'une omission à statuer ;
- la zone UHL n° 3, située dans un espace non urbanisé et dans la bande des 100 mètres à compter du rivage et qui autorise les changements de destination de locaux existants, méconnaît les articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme issus de la loi Littoral ;
- les zones Ne situées en dehors des espaces urbanisés et dans la bande des 100 mètres, dont le règlement autorise par changement de destination des constructions et des installations qui n'exigent pas la proximité immédiate de l'eau, méconnaissent l'article L. 121-17 alinéa 1 du code de l'urbanisme ;
- la zone 1AUCt couverte par l'orientation d'aménagement et de programmation n° 1 du PLU, qui n'est pas située en continuité avec un secteur densément construit, méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- la zone UEa située à l'ouest de la commune, dans un espace non urbanisé et dans laquelle sont autorisés les activités économiques et les équipements communaux, méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- le règlement de la zone A, qui autorise la construction d'entrepôts agricoles dans des secteurs ne constituant ni une agglomération ni un village, méconnaît l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme ;
- le règlement des zones Nc qui autorise l'ouverture de terrains de camping dans un espace proche du rivage en dehors de l'agglomération, méconnaît les articles L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ;
- toutes les zones NL du PLU situées dans la bande des 100 mètres et dans des espaces qui ne sont pas situés en continuité avec une agglomération, méconnaissent les articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme ;
- le projet de station d'épuration dans la zone Ne exigeait, dès le stade de l'approbation du PLU en litige, la dérogation ministérielle à la loi Littoral prévue par l'article L. 121-5 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en intervention volontaire enregistrés les 29 mai et 18 décembre 2020, la commune du Barcarès, représentée par le cabinet d'avocats Enckell Avocats, conclut au rejet de la requête, et par la voie de l'appel incident, à l'annulation de l'article 1^{er} du jugement attaqué, et en tout état de cause, à ce que soit mise à la charge des deux associations la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- son intervention en défense est recevable ;
- les associations requérantes n'ont pas intérêt donnant qualité pour agir ;
- leur requête d'appel n'est pas suffisamment motivée ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;

- par la voie de l'appel incident, le projet de station d'épuration dans la zone Ne n'exigeait pas, dès le stade de l'approbation du PLU en litige, la dérogation ministérielle à la loi Littoral prévue par l'article L. 121-5 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 juin 2020, la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, représentée par la SCP d'avocats Coulombié-Gras-Crétin-Becquevort- Rosier-Soland et Gillioq, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge solidaire des associations requérantes la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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. Maillet pour FRENE 66 et pour l'association Barcarès Nature Pluriel, Me Germe pour la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole et Me Amabile pour la commune du Barcarès.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 17 novembre 2016, la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune littorale du Barcarès. Le recours gracieux de l'association Barcarès Nature Pluriel et de la Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66) tendant au retrait de cette délibération a été rejeté par décision du 3 mars 2017 du président de la communauté urbaine. Ces deux associations ont demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de cette délibération du 17 novembre 2016, ensemble cette décision du 3 mars 2017. Par le jugement attaqué, les premiers juges ont, par l'article 1^{er} de ce jugement, annulé cette délibération du 17 novembre 2016 de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée en tant seulement qu'elle approuve la création d'une zone Ne destinée à l'implantation d'une station d'épuration et, par l'article 2, rejeté le surplus de la demande des deux associations. En appel, ces dernières demandent l'annulation de l'article 2 de ce jugement.

Sur l'intervention de la commune du Barcarès :

2. Une intervention ne peut être admise que si son auteur s'associe soit aux conclusions du requérant, soit à celles de l'administration.

3. La commune du Barcarès a intérêt à la confirmation du jugement attaqué en tant qu'il rejette la demande des deux associations tendant à l'annulation totale de la délibération du 17 novembre 2016 qui approuve son PLU. Ses mémoires en défense enregistrés dans la présente instance, qui concluent au rejet de la requête des associations requérantes, doivent être regardés comme s'associant aux écritures en défense de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole pour demander à la Cour de rejeter la requête d'appel de ces deux associations. Son intervention en défense présentée pour la première fois en appel doit, par suite, être admise dans cette mesure. En revanche, dès lors que la communauté urbaine conclut au seul rejet de la requête, l'intervention de la commune du Barcarès en tant qu'elle forme un appel incident tendant à l'annulation de l'article 1^{er} du jugement attaqué, n'est pas recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune à la requête d'appel :

4. La requête d'appel des associations requérantes qui contient une critique du jugement attaqué et qui conclut à l'annulation de ce jugement est suffisamment motivée.

5. D'une part, il ressort des statuts de l'association Barcarès Nature Pluriel que cette association a pour objet notamment la défense et la mise en valeur de l'environnement de la commune du Barcarès ainsi que la sauvegarde de la faune et de la flore sauvages. Par suite, elle a qualité donnant intérêt pour agir contre la délibération qui approuve le PLU de la commune, susceptible de porter atteinte aux milieux naturels du territoire communal couvert par six ZNIEFF, une ZPS et deux zones Natura 2000. D'autre part, les statuts de FRENE 66 prévoient pour leur part que cette fédération a pour objet notamment la sauvegarde des espaces agricoles, forestiers, naturels sensibles et du patrimoine naturel dans les Pyrénées-Orientales. Eu égard à la nature et à l'importance des modifications opérées par le PLU en litige sur le territoire de la commune du Barcarès, FRENE 66, dont le ressort géographique n'est pas trop large, a intérêt lui donnant qualité pour agir dans la présente instance. Par suite, contrairement à ce que soutient la commune du Barcarès, la requête de ces deux associations est recevable.

Sur la régularité du jugement attaqué :

6. Le moyen invoqué par les associations requérantes dans leur requête sommaire enregistrée le 29 avril 2019 au greffe de la Cour tiré de ce que le jugement attaqué serait entaché d'une omission à statuer est dépourvu de toute précision permettant au juge d'en apprécier le bien-fondé. Par suite, le jugement attaqué n'est pas irrégulier pour ce motif.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le droit applicable :

7. 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 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.

8. 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.

9. Le SCOT de la Plaine de Roussillon approuvé le 13 novembre 2013, qui couvre le territoire communal du Barcarès, a été annulé par le jugement n° 1400380 du 21 décembre 2016 du tribunal administratif de Montpellier. Ce SCOT a été remis rétroactivement en vigueur dès le 13 novembre 2013, du fait de l'annulation, par arrêt n° 17MA00327 du 26 septembre 2017 de la cour administrative d'appel de Marseille, de ce jugement du 21 décembre 2016 du tribunal administratif de Montpellier.

En ce qui concerne la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité et de l'interdiction de construire dans la bande littorale de 100 mètres :

10. 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 (...)* ». 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 prévoit 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.* »

11. Il résulte de ces dispositions, sous réserve des exceptions qu'elles prévoient, notamment pour les activités agricoles, que, dans les communes littorales, ne peuvent être autorisées, dans les zones situées en dehors des espaces déjà urbanisés, que les constructions réalisées en continuité soit avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, et, s'agissant des espaces proches du rivage, 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.

12. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le DOO du SCOT Plaine de Roussillon, accessible sur Internet tant au juge qu'aux parties, dans son orientation A.6.4 Promouvoir un mode spécifique de développement durable sur le littoral, rappelle le principe d'extension limitée de l'urbanisation en dehors des secteurs de développement urbain prioritaire. Il affirme que les extensions de l'urbanisation concernant les parties actuellement urbanisées des communes doivent être favorisées dans le respect des caractéristiques des quartiers environnants

et en limitant l'édification d'immeubles collectifs en front de mer et précise qu'il ne prévoit la création d'aucun hameau nouveau sur l'espace littoral des onze communes couvertes par le schéma de cohérence territoriale Plaine de Roussillon. Ces prescriptions sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

13. En deuxième lieu, s'agissant de la bande littorale de 100 m, le DOO de ce SCOT dans son orientation A.1.1 Protéger les milieux naturels d'intérêt écologique impose que les PLU du territoire qu'il couvre limitent strictement la constructibilité des « cœurs de nature », définis comme des réservoirs de biodiversité, correspondant notamment aux espaces remarquables et à la bande de 100 m de la loi Littoral, aux réserves naturelles et au réseau Natura 2000, aux constructions nécessaires à l'activité agricole, à la protection de l'environnement, à l'information et à la sensibilisation du public. Ce document prévoit que, lorsque les enjeux le justifient, une extension limitée de l'urbanisation peut être autorisée à condition d'être située en continuité d'espaces déjà urbanisés, en dehors des zones humides et de ne pouvoir se déployer ailleurs, sous réserve des conclusions des études d'impacts qui préciseront les mesures à mettre en œuvre pour supprimer ou atténuer les éventuels impacts. Il ajoute qu'aucune structure d'hébergement de plein air ne peut être créée ou développée, mais que les structures déjà existantes peuvent être améliorées sur le plan qualitatif dès lors que ces évolutions ne compromettent pas la qualité des cœurs de nature. Il précise enfin que ces dispositions ne sont pas applicables au sein des espaces déjà urbanisés, à renouveler et à valoriser répertoriés par la carte de synthèse du SCOT. Ces dispositions sont compatibles avec les articles L. 121-23 et L. 121-24 du code de l'urbanisme. Par suite, la compatibilité du PLU en litige doit être examinée, s'agissant de l'extension de l'urbanisation et de l'interdiction de construire dans la bande littorale des 100 m, au regard des orientations du SCOT Plaine de Roussillon lui-même compatible avec les exigences de la loi Littoral.

S'agissant de la zone UHL n° 3 :

14. Il ressort des pièces du dossier que le secteur UHL n° 3, d'une superficie d'1,5 hectare, est situé, dans sa partie est, dans la bande littorale des 100 mètres, laquelle bande est constituée essentiellement par une longue plage, par un musée paquebot le Lydia échoué sur cette plage et par une partie du parc de stationnement et de la route qui y conduit. Cette bande littorale est contiguë à l'est avec la mer Méditerranée, au sud et au nord avec la plage et à l'ouest avec un vaste parc de stationnement faiblement bâti. Ainsi, comme le soutiennent les associations requérantes, la partie de ce secteur UHL n° 3 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. Toutefois, l'article 2.4 du règlement du PLU de la zone UH, définie comme une zone réservée aux équipements culturels, événementiels temporaires, sportifs et de loisirs ainsi qu'au stationnement public, prévoit que, dans ce secteur UHL « l'Agora du Lydia » situé à cheval sur la bande littorale des 100 m, sont autorisées les constructions et installations à destination de commerce d'hébergement hôtelier, de bureau et d'artisanat uniquement par changement de destination partielle ou totale de locaux existants, lesquels sont inexistantes dans la partie située dans la bande littorale de la zone UHL n° 3 ainsi qu'il vient d'être dit. Dans ces conditions, ce règlement, qui n'autorise pas de constructions ou d'installations nouvelles dans la bande de 100 m, n'est pas susceptible d'entraîner une densification significative de ces espaces. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les auteurs du PLU auraient méconnu les articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme et le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale qui en assure la mise en œuvre en classant ce secteur en zone UHL.

S'agissant des zones Ne :

15. Les associations requérantes se bornent en appel à réitérer leur moyen tiré de ce que le règlement des zones Ne du PLU en litige situées hors des zones urbanisées et dans la bande des 100 mètres autorise par changement de destination des constructions et des installations existantes qui n'exigent pas la proximité immédiate de l'eau, en méconnaissance de l'article L. 121-17 alinéa 1 et de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, sans critiquer utilement la réponse des premiers juges sur ce point et sans apporter devant la Cour d'élément de fait ou de droit nouveau. Il y a donc lieu d'écarter ce moyen par adoption des motifs retenus à bon droit par le tribunal administratif dans les points 14 et 16 du jugement attaqué.

S'agissant de la zone 1AUCt :

16. Le DOO du SCOT Plaine du Roussillon identifie une partie du site des Arènes, situé au sud de la commune, d'une superficie de 2,9 hectares qui constitue cette zone 1AUCt, comme un « cœur de nature » dans lequel une extension limitée de l'urbanisation peut être autorisée dans les conditions indiquées au point 11 de l'arrêt. Une étude réalisée en juin 2013 par un cabinet d'études a permis de constater que ce site, situé en dehors d'une zone humide et occupé une grande partie de l'année par un parc d'attraction, ne présentait pas d'enjeux écologiques notables. Le choix d'ouvrir à l'urbanisation ce site se justifie par la volonté de requalifier l'entrée sud du centre-ville et de créer des logements. Il ressort du rapport de présentation que les auteurs du PLU ont entendu ouvrir à l'urbanisation ce secteur afin de créer un nouveau quartier d'habitat pour répondre aux besoins de nouveaux logements pour résidences principales et en logements locatifs sociaux. Le règlement de la zone 1AUC définit cette zone comme une zone de développement urbain pour répondre principalement à une demande de logements, d'hôtellerie et d'équipements, dont l'ouverture, compte tenu de l'insuffisance actuelle des équipements, est conditionnée par la réalisation d'équipements d'ensemble et celle des équipements internes nécessaires à son fonctionnement, dans laquelle les travaux doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation et leurs documents graphiques. Cette zone comprend notamment le secteur AUCt en litige soumis à l'orientation d'aménagement et de programmation n° 1.

17. Il ressort du plan de zonage sud que ce secteur est contigu au sud avec une zone UC composée de quatre groupes de constructions. Il touche uniquement à la pointe de son extrémité nord-est une autre zone UC composée d'un lotissement. Il touche aussi par un seul point dans son extrémité nord-ouest, une zone UBar, de forme triangulaire, vierge de toute construction, qualifiée par le rapport de présentation du PLU comme un secteur de renouvellement urbain et de densification, qui s'inscrit elle dans la continuité urbaine, mais dont l'ouverture à l'urbanisation ne constitue pas, selon les documents du PLU, un préalable obligatoire à l'ouverture à l'urbanisation du secteur AUCt. Ce secteur est bordé à l'est et à l'ouest par de vastes zones naturelles classées en zone NL. Par suite, alors même que le rapport de présentation indique que ce secteur se situe « dans le prolongement du village », cette zone 1AUCt, qui constitue une extension de l'urbanisation dès lors qu'elle étend et renforce de manière significative l'urbanisation de ce quartier périphérique, ne peut être regardée comme située en continuité avec des espaces déjà urbanisés de la commune au sens du SCOT Plaine de Roussillon. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que la création de cette zone 1AUCt méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et à demander, dans cette mesure, l'annulation de la délibération en litige.

S'agissant de la zone UEa :

18. Le rapport de présentation définit cette zone comme une zone à vocation principale d'accueil d'activités économiques et d'équipements publics ou d'intérêt collectif liés aux activités d'enseignement, nautiques et de la pêche et indique que ce secteur UEa grevé de l'emplacement réservé n° 33 est destiné à permettre la construction d'un centre technique municipal et le qualifie « d'espace urbanisé non extensible ». Le règlement précise que ce secteur est réservé aux activités économiques et aux équipements communaux, dans lequel seuls sont autorisés d'une part, les bâtiments d'accueil et les installations qui leur sont liées, tels que hangars, garages à bateaux, moyens de réparation navale, magasins et installations d'avitaillement, d'autre part, les équipements touristiques et commerciaux en rapport avec l'activité du port, la navigation de plaisance et la pêche, leur animation, mise en valeur et promotion. Sont également autorisés dans ce secteur les constructions à usage de logements lorsqu'ils correspondent à la nécessité d'une présence permanente (sécurité, maintenance, gardiennage...) dans l'établissement autorisé concerné, dans la limite d'un logement de 85 m² de surface de plancher maximum par exploitation et intégré dans le volume principal de l'établissement, ainsi que les changements de destination seulement dans les emprises existantes.

19. Il ressort des pièces du dossier que le secteur UEa, implanté à l'ouest du territoire communal, d'une superficie de 3,5 hectares, n'est pas situé en continuité avec l'agglomération du Barcarès et est entouré de vastes zones naturelles. Ce secteur abrite actuellement un site d'entreposage de véhicules de loisirs (caravanes et bateaux) et trois constructions. S'il est situé en continuité à l'est avec la station d'épuration de la commune de faible emprise, composée de deux bâtiments et de trois bassins seulement sur un terrain classé en zone Ne, cette station d'épuration, au regard de l'implantation diffuse de ces installations et constructions et de leur faible densité, ne peut par elle-même être regardée comme constituant une agglomération ou un village au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par suite, ce secteur UEa, en dépit de son caractère artificialisé, ne s'inscrit pas dans le prolongement d'une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, alors même que la carte graphique du document d'orientation et d'objectifs du SCOT classe ce secteur en espace déjà urbanisé. Par suite, les requérantes sont fondées à soutenir que l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur méconnaît la règle de l'extension limitée de l'urbanisation prévue par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et à demander l'annulation de la délibération en litige en tant qu'elle approuve la création de cette zone UEa.

En ce qui concerne le règlement de la zone A :

20. D'une part, aux termes de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable : « *Par dérogation aux dispositions de l'article L. 121-8, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.* ». Aux termes de l'article L. 111-3 du code rural et de la pêche maritime : « *Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers, la même exigence d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction et à tout changement de destination précités à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes.(...)* ».

21. D'autre part, aux termes de l'article R. 151-22 de ce code : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.* ». L'article R. 151-23 prévoit que : « *Peuvent être autorisées, en zone A : 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci.* ».

22. Il ressort du plan de zonage que la zone A et le secteur Ap du PLU en litige ne se situent pas en continuité avec le village du Barcarès. Le règlement de la zone A du PLU en litige définit cette zone comme une zone agricole faisant l'objet d'une protection particulière en raison de la valeur agronomique des sols, conformément à l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme. Cette zone A comprend un secteur Ap dans lequel la protection de l'environnement est renforcée. L'article A2 de ce règlement autorise en zone A, conformément à l'article R. 151-23 de ce code, les occupations et utilisations du sol à condition qu'elles soient directement nécessaires à l'activité d'une exploitation agricole et, en secteur Ap, notamment les dépôts et les entrepôts agricoles, dans le respect du site et sous réserve d'une étude environnementale favorable. L'annexe de ce règlement prévoit notamment qu'une exploitation agricole est une entité de production végétale et/ou animale devant disposer de la surface minimum d'installation. Ces activités de production animale ou végétale peuvent ainsi être des activités incompatibles avec le voisinage des zones habitées au sens de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme. Ce règlement ne dispense pas les pétitionnaires, lors de la demande ultérieure de permis de construire dans ce secteur, d'établir l'incompatibilité de leur projet avec les zones habitées dans le respect de la loi Littoral. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites, saisie par la communauté urbaine, a d'ailleurs donné le 21 avril 2016 à l'unanimité un avis favorable à ce classement. Par suite, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, en autorisant certaines constructions, tels des entrepôts agricoles, qui peuvent être incompatibles avec le voisinage de zones habitées, le règlement de la zone A du PLU ne méconnaît ni l'article L. 121-8, ni l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le règlement de la zone Nc :

23. Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme en litige précise que tout le territoire communal est situé en espaces proches du rivage. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer (...).* ». Aux termes de l'article L. 121-14 du même code : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes respectent les dispositions de l'article L. 121-13 relatives à*

l'extension limitée de l'urbanisation. ». Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens de ces dispositions que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. En revanche, la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de ces dispositions.

24. Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT dans sa partie A.6.3 Reconnaître les espaces proches du rivage définit ces espaces comme des espaces qui doivent être protégés en limitant les extensions urbaines et en favorisant un développement de l'urbain en profondeur. Il détermine la limite de ces espaces en fonction notamment de la distance au rivage dans laquelle toute extension de l'urbanisation doit être limitée et justifiée au sein de ces espaces par les PLU des communes couvertes ou le SCOT. Il précise dans son point A.6.4 que les extensions de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doivent être justifiées notamment par la géographie ou la configuration particulière des lieux, que les plans locaux d'urbanisme doivent compléter. Il précise que des zones de développement à dominante d'habitat peuvent être développées notamment dans les espaces proches du rivage et qu'en ce cas, la règle d'extension limitée de l'urbanisation devra être justifiée par le PLU local. Ce document indique que les extensions de l'urbanisation concernant les parties actuellement urbanisées des communes doivent être favorisées dans le respect des caractéristiques des quartiers environnants et en limitant l'édification d'immeubles collectifs en front de mer. Ces prescriptions 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 des espaces proches du rivage, au regard du SCOT Plaine de Roussillon.

25. Le règlement du PLU en litige définit la zone Nc comme réservée aux campings existants, dans laquelle seuls sont autorisés les installations nécessaires au maintien ou au développement de l'activité des campings, les aménagements réduisant leur vulnérabilité vis-à-vis du risque inondation-submersion et, pour les constructions à usage d'habitation existantes, la création d'une piscine et de son local technique limité à une surface de plancher de 4 m². Contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, ces dispositions ne peuvent être regardées comme ouvrant à la construction une zone non urbanisée ou comme densifiant de manière significative une zone déjà urbanisée. Par suite, le moyen tiré de ce que ce règlement procéderait, dans ces espaces proches du rivage, à une extension de l'urbanisation en méconnaissance des articles L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le règlement de la zone NL :

26. Le rapport de présentation du PLU indique que ces zones NL sont de protection stricte et recouvrent notamment les espaces remarquables du littoral. Il prévoit que l'objectif du PLU est de permettre uniquement dans ces zones des aménagements légers et démontables (club de plage) lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion, à la mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant à l'ouverture au public du littoral. Le règlement du PLU du Barcarès prévoit que la zone naturelle N constitue une zone de préservation de la biodiversité et des paysages de la commune où les activités sportives, touristiques, culturelles ou de loisirs sont admises selon les

secteurs. Il définit le secteur NL comme un « cœur de nature » au sens du SCOT et comme des espaces à forte valeur environnementale ou paysagères où peuvent être implantés des clubs de plage. L'article 2.6 de ce règlement prévoit que peuvent être autorisées les installations définies dans le « cahier des charges de la concession de la plage naturelle située sur la commune du Barcarès. ». Ce cahier des charges prévoit dans son article 2.2 que cette plage doit être libre de toute installation pendant une durée qui ne peut être inférieure à six mois sur l'année, à l'exception des postes de sécurité et des installations sanitaires publiques qui peuvent y être installés toute l'année. L'article 2.4 de ce cahier des charges prévoit que les installations autorisées doivent être démontables et ne présenter aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol. Ces aménagements et installations ne peuvent ainsi être regardés comme entraînant une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ni comme des constructions au sens de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme dont l'implantation est interdite dans la bande littorale des 100 m. Par suite, et alors même que ce cahier des charges n'est pas joint aux documents du PLU, le moyen tiré de ce que le règlement des zones NL méconnaîtrait les articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme doit être écarté.

27. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont seulement fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 17 novembre 2016 de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole en tant qu'elle approuve la création des zones 1AUCt et UEa et à demander, dans cette mesure, l'annulation du jugement attaqué et de la délibération en litige.

Sur l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

28. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; (...)* ».

29. Eu égard aux motifs d'annulation partielle de la délibération du 17 novembre 2016 et à sa portée, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Sur les frais liés au litige :

30. Dans les circonstances de l'espèce, il ne paraît pas inéquitable de laisser à chacune des parties à l'instance la charge des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la commune du Barcarès est admise en tant qu'elle demande le rejet de la requête de l'association Barcarès Nature Pluriel et de la Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66).

Article 2 : La délibération du 17 novembre 2016 de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole est annulée en tant qu'elle approuve la création des zones 1AUCt et UEa.

Article 3 : Le jugement du 19 février 2019 du tribunal administratif de Montpellier est réformé en ce qu'il a de contraire à l'article 2 du présent arrêt.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association Barcarès Nature Pluriel et de FRENE 66, de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole et de la commune du Barcarès est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Barcarès Nature Pluriel, à la Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement des Pyrénées-Orientales, à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole et à la commune du Barcarès

Délibéré après l'audience du 30 mars 2021, où siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 avril 2021.

La rapporteure,

Signé

M.-C. CARASSIC

Le président,

Signé

G. CHAZAN

La greffière,

Signé

O. TCHERDUKIAN

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le 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

