

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1905928

Commune de VIAS

M. Souteyrand
Président-rapporteur

M. Lauranson
Rapporteur public

Audience du 25 février 2021
Décision du 11 mars 2021

01-01-05-03-03
24-01-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement le 8 novembre 2019 et le 4 août 2020, la commune de Vias, représentée par Me G, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 11 avril 2019 par laquelle le sous-préfet de Béziers a rejeté sa demande du 31 janvier 2019 tendant, d'une part, à la modification de la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie validée le 20 juin 2018 et, d'autre part, à la possibilité d'installer des atténuateurs de houle sur le domaine public maritime au droit de la côte Ouest de la commune de Vias ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019 ;

2°) d'annuler la décision du 8 janvier 2020 portant refus de subventionner des atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest de la commune ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de modifier la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie pour classer la côte Est de Vias parmi les espaces urbanisés et inscrire les atténuateurs de houle parmi les modes de gestion douce admis dans les espaces d'enjeux diffus ;

4°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête conserve son objet car le courrier du préfet de l'Hérault en date du 8 janvier 2020 ne se prononce pas sur la demande de la commune portant sur le principe de l'occupation du domaine public maritime et porte également refus de l'Etat de subventionner le projet d'atténuateurs de houle ;

- sa requête est recevable car la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte doit être regardée comme un acte de droit souple comportant des effets notables, en prévoyant des recommandations présentant le caractère de prescriptions et en imposant certains comportements déterminés ;

- les décisions en litige sont entachées d'un défaut de motivation, en méconnaissance de l'article L. 211-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- la décision refusant de modifier la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte est illégale puisque ladite Stratégie est elle-même entachée d'illégalité, le préfet de la région Occitanie ayant excédé sa compétence dès lors, d'une part, que l'exigence de conformité qui conditionne l'autorisation de projets de protection du trait de côte sur le domaine public maritime ne repose ni sur la vocation des zones concernées ni sur des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques, comme le prévoit l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ni sur la conservation du domaine ou un motif d'intérêt général suffisant et, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 321-14 du code de l'environnement, c'est la Région qui est compétente pour fixer les règles générales pour la gestion de l'évolution du trait de côte ;

- les décisions refusant de modifier la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte sont illégales en raison d'une erreur entachant le zonage retenu pour la côte Est de Vias, laquelle aurait dû être classée en tant qu'espace urbanisé de priorité 1 et non en tant qu'espace à enjeux diffus de priorité 1 ;

- les décisions rejetant la demande relative à la possibilité d'installer des atténuateurs de houle sur la côte Ouest de la commune sont illégales en ce qu'elles ne reposent sur aucune des considérations présidant à l'octroi des décisions d'utilisation du domaine public maritime ;

- le principe d'égalité a été méconnu en raison de la différence de traitement observable avec la zone du lido de Sète à Marseillan dans laquelle des atténuateurs de houle ont été installés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 juillet 2020, le préfet de l'Hérault conclut à l'irrecevabilité des conclusions de la requête dirigées contre la décision de refus de modification du SRGITC, au non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête aux fins d'annulation de la décision implicite de rejet de la demande d'installation d'atténuateurs de houle et au rejet du surplus des conclusions.

Il fait valoir que :

- les conclusions de la requête aux fins d'annulation de la décision implicite de rejet de la demande d'installation d'atténuateurs de houle sont devenues sans objet dès lors qu'il a favorablement répondu à sa demande par un courrier du 8 janvier 2020 ;

- les conclusions de la requête dirigées contre la décision de refus de modification du SRGITC sont irrecevables en raison de l'absence de caractère décisoire et de portée normative de la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte et alors, qu'en tout état de cause, la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte ne fait pas grief à la commune ;

- en cas d'annulation des décisions contestées, aucune mesure d'injonction ne saurait être prononcée ;

- le zonage retenu pour la côte Est de Vias est pertinent ;

- l'implantation d'une protection géotextile sur la côte Est de Vias n'est pas pertinente car l'efficacité de ces ouvrages n'est pas démontrée dans la durée, et que le matériau constitutif des modules géotextiles finit par se désagréger, polluant ainsi l'environnement proche.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'environnement ;
- 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. Souteyrand, président,
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public,
- et les observations de Me G pour la commune de Vias.

Vu la note en délibéré enregistrée le 26 février 2021 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 validé le 20 juin 2018 une Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie (SRGITC), pour la période 2018-2050, dans laquelle la côte Est de la commune de Vias, située dans le département de l'Hérault, est classée en espace d'enjeux diffus de priorité 1, dans lequel des travaux de prévention correspondant à une « gestion dure » de l'érosion marine sont incompatibles avec la stratégie définie par l'Etat. Le maire de Vias a saisi, le 31 janvier 2019, le sous-préfet de Béziers aux fins de modifier le classement de la côte Est (Vias-Plage) et d'autoriser la réalisation d'atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest, mais ce dernier lui a indiqué le 11 avril 2019 que ce classement serait maintenu et précisé que l'Etat ne subventionnerait pas les atténuateurs de houle au motif ce que ce type de protection est contraire à la SRGITC. Toutefois en réponse au courrier du 8 juillet 2019 par lequel le maire de Vias a réitéré ses demandes, le préfet de l'Hérault a, le 8 janvier 2020, confirmé que l'Etat ne subventionnera pas d'atténuateurs de houle à Vias plage sans disposer d'un retour d'expérience d'au moins 10 ans, tout en laissant à la commune de Vias ou à la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée la possibilité de déposer un dossier de protection contre l'érosion sur la côte Ouest de Vias comprenant un atténuateur de houle, pour lequel le préfet indique en conclusion qu'il ne s'opposera pas à la mise en oeuvre. Par la présente requête, la commune de Vias demande, d'une part, l'annulation de la décision du 11 avril 2019 refusant de modifier la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC) de « enjeux diffus de priorité 1 » à « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 » pour le secteur Est et refusant d'autoriser la réalisation d'un atténuateur de houle sur la côte Ouest de Vias, et d'autre part, l'annulation de la décision du 8 janvier 2020 portant refus de subventionner les atténuateurs de houle.

Sur le non-lieu à statuer :

2. Il est constant que, dans son courrier susmentionné du 8 janvier 2020, le préfet de l'Hérault a informé le maire de Vias que si l'Etat ne subventionnera pas le dispositif d'atténuateur

de houle sur la côte Ouest de Vias envisagé par la commune sur le domaine public maritime, il ne s'opposera toutefois pas à ce projet qui sera instruit pas ses services. Il n'y a donc pas lieu de statuer sur les conclusions de la commune de Vias aux fins d'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.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Hérault :

3. En l'espèce, alors que la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie se présente comme une aide à la réflexion et à la décision pour définir les modes de gestion du trait de côte, elle comporte toutefois, dans le document qui la matérialise, des formulations impératives telles que « *Les projets de protection seront conformes au tableau prévu au chapitre 5 de la présente stratégie* » ou encore « *La construction de nouveaux ouvrages de protection dure sur ces espaces est proscrite* ». Il ressort toutefois des pièces du dossier que ces prescriptions qui, contrairement à ce que le préfet fait valoir, s'apparentent bien à des lignes directrices pour l'instruction par les services de l'Etat des demandes d'autorisation de travaux sur le domaine public maritime, et de subvention de ceux-ci, présentées par les communes littorales dont la côte, comme en l'espèce celle de la commune de Vias, est soumise à des phénomènes d'érosion constants que de telles lignes directrices sont ainsi susceptibles d'avoir des effets notables sur les territoires de ces communes. Il suit de là que la fin de non-recevoir opposée par le préfet doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les décisions portant refus de la modification de la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte :

4. En premier lieu, pour rejeter la demande de la commune tendant à la modification du classement au SRGITC de la côte Est de Vias, le sous-préfet de Béziers lui a notamment opposé que : « *Les différents types d'espaces de la SRGITC ne se calent pas sur les zonages des documents d'urbanisme existants, mais prennent en compte la physionomie de l'occupation des espaces au regard de leur vulnérabilité face aux aléas littoraux. Cette vulnérabilité se base sur les épisodes passés et sur les études prospectives récentes. En tenant compte de ces paramètres, la côte Est de Vias est inscrite comme espace à enjeux diffus. Cet espace est inscrit à la SRGITC en priorité 1 en raison de la dynamique érosive du secteur et surtout par la présence des enrochements de haut de plage, au droit des établissements d'hôtellerie de plein air qui accélèrent l'érosion. Des réflexions de restructuration ou d'adaptation de ces établissements sont à engager, pour anticiper les évolutions probables de la plage à moyen terme.* ». Se faisant, le sous-préfet de Béziers a suffisamment motivé sa décision.

5. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 321-14 du code de l'environnement, créé par l'article 159 de la loi 8 août 2016 : « *Lorsque la région comporte des territoires littoraux, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, mentionné à l'article L. 4251-1 du code des collectivités territoriales, ou le schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer, mentionné à l'article L. 4433-15 du même code, peut fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte. Il précise les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations. Il détermine les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire.* ».

6. La compétence que tire la Région, en application de ces dispositions, pour préciser les règles générales d'un projet de territoire permettant d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels, ne fait pas obstacle, notamment en l'absence d'objectifs en matière de gestion du trait de côte au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou au schéma d'aménagement régional, à ce que l'Etat élabore un cadre technique, en fonction de la vulnérabilité du trait de côte des différentes zones du littoral, selon leur degré respectif d'exposition au risque d'érosion combiné avec la prise en compte des enjeux humains et économiques constatés, pour apprécier l'éligibilité, aux subventions qu'il attribue, des travaux de protection du littoral envisagés, dans ces mêmes zones, par les communes ou les établissements publics locaux sur ou dans le domaine public maritime, dont la gestion relève au surplus de la seule compétence de l'Etat.

7. D'autre part, eu égard à ce qui vient d'être dit au point précédent, est sans influence sur la compétence du préfet de la région Occitanie pour élaborer une Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie, et notamment pour fixer des recommandations conditionnant l'octroi des décisions d'utilisation du domaine public maritime, la circonstance que ce dispositif ne répond pas directement à des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques, comme le prévoit l'article L. 2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

8. Par suite, il y a lieu d'écarter les deux branches du moyen tiré de ce que le préfet de la région Occitanie était incompétent pour élaborer, selon les critères qu'il s'est fixé, une Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie.

9. En dernier lieu, la côte Est de Vias, qui correspond au secteur de Vias-Plage est classée parmi les « espaces d'enjeux diffus et/ou déplaçables de priorité 1 » de la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie, lesquels correspondent à des espaces naturels comportant des enjeux bâtis ou des infrastructures, des espaces avec des constructions isolées soumis à un aléas érosion modéré, des enjeux éloignés de plus de 150 mètres du rivage ou protégés par un massif dunaire ou bien situés en altitude et des espaces ayant fait l'objet d'aménagements qui ont permis la stabilisation du trait de côte sur le long terme. La commune revendique son reclassement, a minima, dans la catégorie « espaces urbanisés de priorité 2 », dans lesquels une gestion dite « dure » de l'érosion marine est compatible, notamment par la mise en place des atténuateurs de houle, et qui correspondent à « des espaces où les zones côtières sont fortement urbanisées et sur lesquelles les hébergements et infrastructures sont construits en dur, donc plus difficilement déplaçables que des hébergements de type camping ».

10. Il ressort des pièces du dossier que le secteur de Vias-plage est principalement occupé, dans et en amont de la bande des 150 mètres du littoral, par des campings, les enjeux correspondant aux bâtiments construits entièrement en dur sont situés au-delà de cette bande ou sont protégés à moyen terme de l'érosion par cordon dunaire massif situé au droit d'ouvrages en enrochements. La commune de Vias n'établit donc pas, que les caractéristiques du secteur de Vias-plage correspondent à celles susmentionnées des espaces urbanisés de priorité 2. Par suite, et alors qu'au surplus le classement de ce secteur n'est pas définitivement fixé puisque la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte fait l'objet d'une réévaluation tous les 6 ans, ce classement n'apparaît pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation

11. Par suite, il y a lieu de rejeter les conclusions tendant à l'annulation des décisions portant refus de la modification de la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte.

En ce qui concerne la décision rejetant toute subvention pour l'installation d'atténuateurs de houle dans le domaine public maritime au droit de la côte ouest de la commune de Vias :

12. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier qu'en constatant que la côte ouest de la commune de Vias est affectée d'une érosion constante depuis plusieurs années tout en opposant à la commune, pour refuser la subvention qu'elle sollicitait pour l'installation d'atténuateurs de houle dans le domaine public maritime, que ceux-ci n'apportent pas de solution reconnue à l'érosion marine des côtes, et qu'un tel aménagement n'est pas cohérent avec la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie, le préfet de l'Hérault n'a pas entaché sa décision d'une insuffisance de motivation.

13. En deuxième lieu, il est constant que la côte ouest de Vias est, à l'instar de la côte Est, classée dans la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie parmi les « espaces d'enjeux diffus et/ou déplaçables de priorité 1 », lesquels, cela a été dit au point 1., sont considérés comme incompatibles avec une gestion dite « dure » de l'érosion marine, notamment par la mise en place des atténuateurs de houle. De sorte que si, pour des aménagements de protection du littoral, la Stratégie prévoit des « principes et recommandations » guidant l'octroi des subventions de l'Etat, ceux-ci ne lui sont opposables que dans la mesure où la demande concerne tout d'abord des aménagements compatibles avec les caractéristiques de l'espace côtier en cause. Par suite, en refusant la subvention sollicitée par la commune de Vias en vue de l'installation d'atténuateurs de houle sur sa côte ouest, le préfet de l'Hérault n'a pas méconnu les règles que l'Etat s'est fixé, pour leur attribution, dans la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie et n'a, en tout état de cause, pas entaché sa décision d'une erreur de droit.

14. En dernier lieu, la commune de Vias se prévaut d'une différence injustifiée de traitement par l'Etat de sa demande de subvention par rapport à la commune de Sète, qui serait constitutive d'une violation du principe d'égalité et caractériserait une rupture d'égalité devant les charges publiques, au motif que des atténuateurs de houle ont été installés sur le domaine public maritime, pour la protection du lido de Sète à Marseillan. Mais, il ressort des pièces du dossier que les deux communes ne sont pas placées dans la même situation au regard des enjeux liés à l'érosion du Trait de côte. D'une part, le secteur du lido de Sète à Marseillan, est un cordon littoral enfermé entre la mer et l'étang de Thau, ce qui ne correspond pas à la situation de la côte littorale Ouest de Vias, uniquement bordée par la mer. D'autre part, si une partie du secteur du lido de Sète à Marseillan est seulement classée en « espace d'enjeux diffus de priorité 2 », alors que la côte Ouest de la commune est classée en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », il demeure que l'autre partie du lido de Sète à Marseillan est classée en « espace urbain de priorité 2 ». Par ailleurs, à supposer même établie la similitude des situations entre les deux communes, le principe d'égalité ne serait pas davantage méconnu en raison de motifs d'intérêt général justifiant la position du préfet de l'Hérault tant au regard de la protection du domaine public maritime de l'Etat, la mise en place d'atténuateurs de houle étant source de pollution par désagrégation des modules géotextiles dans la mer, que de l'impact financier de l'installation d'atténuateurs de houle. Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité doit être écarté.

15. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la commune de Vias aux fins d'annulation de la décision du 8 janvier 2020 portant refus de subventionner les atténuateurs de houle doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par la commune de Vias, n'implique aucune mesure d'exécution au sens des articles L. 911-1 et suivants

du code de justice administrative. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par la requérante ne peuvent qu'être rejetées.

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, la somme que la commune de Vias demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par la commune de Vias est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Vias et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 25 février 2021, à laquelle siégeaient :

M. Souteyrand, président,
M. Rousseau, premier conseiller,
M. Huchot, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mars 2021.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

E. Souteyrand

M. Rousseau

La greffière,

M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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,

Montpellier, le 11 mars 2021.

Le greffier,

M-A. Barthélémy