



Tribunal administratif de Montpellier, 1ère chambre, 21 décembre 2023, n° 2301450

Sur la décision

Référence : TA Montpellier, 1re ch., 21 déc. 2023, n° 2301450

Juridiction : Tribunal administratif de Montpellier

Numéro : 2301450

Importance : Inédit au recueil Lebon

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction partielle

Date de dernière mise à jour : 9 janvier 2024

Sur les parties

Avocat(s) :

 Pierre JEAN-MEIRE

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 15 mars 2023, le 29 mars 2023, le 28 avril 2023, le 15 mai 2023 et le 13 juillet 2023, l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par M^e Jean-Meire, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 7 février 2023 par lequel le maire de la Grande-Motte a accordé à la SAS Pero un permis précaire pour l'installation du restaurant de plage « L'Effet Mer » ainsi que le permis précaire modificatif accordé le 27 mars 2023 ;

2°) de soumettre une demande d'avis au Conseil d'Etat afin de lui poser la question suivante : « Suite à l'article 45 de la loi du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, est-il possible d'accorder dans les espaces remarquables au sens de l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme, des permis de construire précaires au titre de l'article L. 433-1 du Code de l'urbanisme pour des constructions et installations qui ne constituent pas des aménagements légers prévus à l'article R. 121-5 du même Code ».

3°) de mettre à la charge de la commune de La-Grande-Motte la somme de 1500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

— l'arrêté du 7 février 2023 est illégal pour défaut d'avis conforme du préfet sur le fondement de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme dès lors que le règlement national d'urbanisme a été remis en vigueur en raison de l'illégalité du plan local d'urbanisme de la commune et du plan d'occupation des sols antérieurs ;

— l'arrêté du 27 mars 2023 est illégal en raison de l'illégalité de l'avis conforme du préfet de l'Hérault rendu le 27 mars 2023 en ce que (1) il n'est pas motivé, (2) le « motif légitime » invoqué par le préfet ne permet pas d'autoriser un permis précaire, (3) il est entaché d'une erreur de fait dès lors que la surface de la construction n'est pas réduite, (4) la circonstance que la concession de plage ait été accordée avant le décret du 11 mai 2019 relatifs aux aménagements légers dans les espaces remarquables est sans influence, (5) le permis déroge à la réglementation sur les espaces remarquables mais aussi aux codes de l'urbanisme et au plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI), (6) le rapport de la mission de l'inspection générale de l'administration du développement durable (IGDD) n'autorise pas l'octroi de permis précaires ;

— les arrêtés attaqués méconnaissent les articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme en ce qu'un restaurant de plage ne constitue pas un aménagement léger ;

— les arrêtés attaqués sont entachés d'un défaut de motivation, d'une erreur de droit et d'erreurs d'appréciation dans l'application de l'article L. 433-1 du

code de l'urbanisme relatif au permis précaire en ce qu'un permis précaire ne peut déroger à la protection des espaces remarquables; par ailleurs, les pétitionnaires avaient connaissances de l'illégalité de leurs installations et se sont eux-mêmes placés dans cette situation;

— les arrêtés attaqués méconnaissent le plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux et même un permis précaire ne permet pas d'y déroger;

— les arrêtés attaqués méconnaissent l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme dès lors que la construction ne se situe pas en partie urbanisée;

— les arrêtés attaqués méconnaissent l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme;

— une demande d'avis peut être adressé au Conseil d'Etat.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 6 avril 2023, le 15 mai 2023 et le 15 juin 2023, la commune de La-Grande-Motte et la SAS Pero, représentées par M^e Maillot, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

— à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association Grande Motte Environnement (AGME) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que le champ géographique d'intervention est trop vaste;

— la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers (ARGT) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que son objet ne fait pas mention d'action en matière d'urbanisme;

— la demande d'avis au Conseil d'Etat n'est pas recevable en ce qu'elle ne porte pas sur une question de droit et n'est pas nouvelle;

— à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 juillet 2023, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

— 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 M. A;

— les conclusions de M. Goursaud, rapporteur public;

— les observations de M^{me} Lafuy, présidente de l'association des riverains et amis du grand travers;

— et les observations de M^e Maillot, représentant la commune de La Grande-Motte et de la société Pero.

Une note en délibéré, enregistrée le 18 décembre 2023, a été présentée par le Préfet de l'Hérault.

Considérant ce qui suit :

1. La société Pero est autorisée à occuper une surface de 1500 m² sur le domaine public maritime de l'Etat, par une convention d'exploitation concernant le lot n°12 conclue avec la commune de la Grande-Motte valable pour les années 2017 à 2023, prolongée d'une année, dans le cadre de la concession de plage accordée par l'Etat à cette dernière pour la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2029. La société Pero, exploitant un établissement de plage sous l'enseigne « L'Effet Mer », a sollicité la délivrance d'un permis de construire précaire pour la réalisation d'un restaurant de plage, et par un arrêté du 7 février 2023, le maire de la commune de la Grande-Motte a accordé ledit permis de construire précaire pour les années 2023 et 2024. Par un arrêté du 27 mars 2023, le maire de la commune a accordé un permis de construire précaire rectificatif. Par leur requête, l'association Grande-Motte Environnement (GME) et l'association des riverains et amis du Grand Travers demandent l'annulation des arrêtés des 7 février et 27 mars 2023.

Sur les fins de non-recevoir :

En ce qui concerne l'association Grande-Motte Environnement :

2. En premier lieu, une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif.

3. Il ressort des pièces du dossier que l'article 18 des statuts de l'association Grande-Motte Environnement stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge

administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir de la présidente de l'association GME doit être écartée.

4. En deuxième lieu, il résulte des statuts de l'association GME que son objet social est la protection de la nature, de l'air, de l'eau, des sols, des paysages, des sites, des écosystèmes, l'amélioration du cadre de vie, de l'urbanisme, de lutte contre les pollutions, les nuisances, d'une manière générale, la protection de l'environnement, la préservation du littoral dans les départements du Gard et de l'Hérault. Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester le permis de construire précaire en litige autorisant des constructions dans un espace remarquable du littoral. Au surplus, il est constant que l'association GME bénéficie d'un agrément préfectoral au titre de la protection de l'environnement pour le département de l'Hérault lui donnant intérêt à agir sur l'ensemble de ce département ainsi que cela ressort de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement accessible tant aux parties qu'au juge sur le site internet de la préfecture de l'Hérault. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association GME doit être écartée.

En ce qui concerne l'association des riverains et amis du Grand Travers :

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'article 8 des statuts de l'association des riverains et amis du Grand Travers stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que le président de l'association des riverains et amis du Grand Travers n'aurait pas qualité à agir doit être écartée.

6. En deuxième lieu, il ressort des statuts modifiés de l'association des riverains et amis du Grand Travers, dont la déclaration a été enregistrée en préfecture de l'Hérault le 23 novembre 2019, que celle-ci a notamment pour objet « de défendre les intérêts communs des propriétaires et des résidents du quartier du Grand Travers sur les communes de la Grande Motte et de Mauguio-Carnon, que ce soit au niveau environnemental ou au niveau du cadre et de la qualité de vie ». Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester la décision en litige dès lors que le permis en litige situé dans un espace remarquable est susceptible de porter atteinte à l'environnement, quand bien même les statuts n'indiqueraient pas expressément d'intervention en urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers doit être écartée.

7. Aux termes de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme : « Une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre. / Dans ce cas, le permis de construire est soumis à l'ensemble des conditions prévues par les chapitres II à IV du titre II du présent livre ». Aux termes de l'article L. 421-5 du même code : " Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4, sont dispensés de toute formalité au titre du présent code en raison : / a) De leur très faible importance ; / b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés. () « . Aux termes des dispositions de l'article L. 421-6 du même code : » Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. () "

8. L'objet des dispositions relatives aux permis de construire précaires, figurant aux articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, est d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet.

9. Il est tout d'abord constant que le projet en litige entre dans le champ d'application du permis de construire précaire en litige dès lors qu'il ne constitue pas une construction dispensée de formalité et qu'il ne satisfait pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

10. Il est ensuite constant que le permis de construire à titre précaire en litige autorise la société Pero à implanter un restaurant de plage de 173 mètres carrés de surface de plancher ainsi qu'une terrasse créant une emprise au sol de 440 mètres carrés, outre des modules techniques de 160 mètres carrés de surface de plancher, sur la plage du Grand Travers sur le territoire de la commune de La Grande-Motte, et que la zone d'implantation présente les caractéristiques d'un espace remarquable au sens de la loi littorale ainsi que l'a jugé le présent tribunal dans un jugement définitif n°1906946 du 30 septembre 2021, en raison de la richesse de la faune et de la flore, qui concerne tant le rivage, la plage que les dunes tenant aux interactions réciproques de l'écosystème. Cette zone est

Sur les conclusions à fin d'annulation :

également classée en zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux submersion marine inondations pour un risque de déferlement.

11. Si l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme n'interdit pas en soi qu'un permis de construire à titre précaire puisse être autorisé dans une espace remarquable et dans une zone rouge d'un plan de prévention des risques inondations, le projet autorisé dans de telles zones doit présenter une nécessité particulièrement élevée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement eu égard aux intérêts protégés, tant environnementaux que de sécurité, par les règles d'urbanisme associées.

12. Pour accorder le permis de construire précaire en litige, le maire de la commune de La Grande-Motte, en se référant à l'avis conforme favorable du préfet de l'Hérault pris en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme, a considéré que le projet ne dérogeait pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme dès lors que la surface de plancher du projet était réduite (173 m² de surface de plancher), que l'impact sur le domaine public était limité du fait du caractère démontable des constructions en dehors des périodes d'avril à septembre avec remise en état intégral des lieux, que les prestations offertes par le projet étaient utiles en offrant notamment des sanitaires, y compris pour les personnes handicapées, que l'installation d'un tel projet était pourvoyeur d'emplois et enfin qu'il était nécessaire de permettre à l'établissement d'amortir les investissements initiaux.

13. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'il existe une offre touristique saisonnière particulièrement développée avec un nombre important de restaurants situés en bord de mer, notamment dans la zone urbanisée des communes littorales à proximité, dont la commune de La-Grande-Motte si bien que l'implantation du projet en litige dans cette zone protégée ne répond à aucune nécessité d'ordre économique ou sociale. Par ailleurs, il existe à proximité immédiate du projet deux sanitaires, comportant douches et toilettes, utilisables notamment par les personnes handicapées. Ainsi le projet ne répond à aucun besoin d'aménagement pour les usagers de la plage. Ensuite, s'il est soutenu que l'exploitation de deux saisons 2023 et 2024 serait nécessaire pour amortir les investissements initiaux, il ressort toutefois des pièces du dossier que cette allégation n'est étayée par aucune pièce probante, alors qu'il revenait à la société Pero d'adapter le montant de ses investissements à la durée du permis saisonnier dont elle bénéficiait pour une durée de cinq ans à compter du 28 mars 2018. En tout état de cause, en admettant même que le permis précaire permettait à la société Pero d'amortir ses investissements, cette circonstance, ayant trait aux intérêts strictement privés de la société Pero, n'est pas de nature à démontrer que son projet répondrait à une nécessité caractérisée, notamment d'ordre économique, au sens des dispositions précitées. En outre, l'autorisation d'occupation du domaine public maritime est elle-même précaire et révocable comme le rappelle l'arrêté du 28 mars 2018 du maire de La Grande-

Motte. Enfin, il ressort des pièces du dossier que l'installation, l'exploitation, la fréquentation importante de ce restaurant de plage et le démontage de la structure, surface de plancher et emprise au sol cumulées, impactent nécessairement et fortement le milieu naturel considéré espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme pour ses richesses écologiques, lequel est en outre soumis à un risque de déferlement susceptible d'engendrer un risque élevé pour la sécurité du personnel et des clients de cet établissement recevant du public. Dans ces conditions, le permis de construire précaire en litige, autorisant la construction d'un restaurant de plage, bien que démonté en dehors des périodes d'avril à septembre et limité à deux ans, ne répond pas à une nécessité caractérisée tenant à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement permettant de porter atteinte aux règles d'urbanismes liées à la protection du littoral et à la sécurité des personnes. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de la commune de La Grande-Motte a fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme doit être accueilli.

14. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible, en l'état du dossier, d'entraîner l'annulation des arrêtés du 7 février et 27 mars 2023.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les arrêtés des 7 février et 27 mars 2023 accordant un permis de construire à titre précaire à la société Pero doivent être annulés, sans qu'il soit besoin de transmettre une demande d'avis au Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, qui constitue en outre un pouvoir propre du juge.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à la commune de La Grande-Motte et à la société Pero la somme qu'elles réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société Pero le versement à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers d'une somme de 1500 euros sur le fondement de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Les arrêtés des 7 février et 27 mars 2023 par lequel le maire de La Grande-Motte a accordé un permis de construire à titre précaire à la société Pero sont annulés.

Article 2 : La commune de La Grande-Motte et la société Pero verseront la somme de 1500 euros à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

N. A

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers, à la commune de La Grande-Motte, à la société Pero et au préfet de l'Hérault.

La présidente,

F. Corneloup
La greffière,

M. B

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

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

M^{me} Fabienne Corneloup, présidente,

Pour expédition conforme,

M^{me} Michelle Couégnat, première conseillère,

Montpellier le 21 décembre 2023.

M. Nicolas Huchot, premier conseiller,

La greffière,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023.

M. B

Le rapporteur,