

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1906946

**ASSOCIATION DES RIVERAINS ET AMIS DU
GRAND TRAVERS et autres**

**M. François Goursaud
Rapporteur**

**M. Jean-Laurent Santoni
Rapporteur public**

**Audience du 16 septembre 2021
Décision du 30 septembre 2021**

**01-09-02-01
68-01-01-01-03
68-01-01-02-02-005
C+**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(1^{ère} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 décembre 2019 et 24 septembre 2020, l'association des riverains et amis du Grand Travers, l'association Grande-Motte Environnement, Mme J et M. B, M. C, M. Mt, M. L, M. A, M. MC, M. LC et M. H, représentés par Me J, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 30 octobre 2019 par laquelle le maire de la commune de la Grande-Motte a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 23 mars 2017 portant approbation du plan local d'urbanisme en tant que celui-ci classe en zone naturelle 2N la plage et la dune situées au Sud de la RD 59 et à l'Ouest du rond-point de la Dune, dans les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de la Grande-Motte de saisir le conseil municipal aux fins de procéder à l'abrogation partielle du plan local d'urbanisme et de prévoir le classement de ce secteur en zone 1N dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de la Grande-Motte une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- le maire de la Grande-Motte était tenu d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation partielle en application des articles R. 153-19 du code de l'urbanisme et L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales ;
- le classement en zone 2N du secteur litigieux est illégal et méconnaît les articles L. 121-3, L. 121-24, R. 121-4 et R. 121-5 du code de l'urbanisme dès lors qu'il s'agit d'un espace remarquable, constitué d'une dune et d'une plage, identifié comme étant une zone humide et un réservoir de biodiversité et faisant l'objet de plusieurs périmètres de protection du patrimoine naturel ; en outre la délibération du 23 mars 2017 est illégale en tant que le règlement applicable à la zone 2N autorise des aménagements autres que ceux limitativement énumérés par l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme ;
- ce classement n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale du Pays de l'Or qui identifie dans son document graphique ce secteur comme un espace remarquable à préserver.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juillet 2020, la commune de la Grande-Motte, représentée par la SCP C, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre 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 de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;
- le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- 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. Goursaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public ;
- et les observations de Me J, représentant l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres, et celles de Me B, représentant la commune de la Grande-Motte.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 23 mars 2017, le conseil municipal de la Grande-Motte a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Par courrier daté du 29 août 2019, l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres ont demandé l'abrogation de ce plan en tant qu'il classe en zone 2N et non en zone 1N, destinée à assurer la sauvegarde des espaces remarquables, la plage et la dune situées au Sud de la RD 59 et à l'Ouest du rond-point de la Dune, dans les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers ». En l'absence de réponse du maire dans un délai de deux mois, une décision implicite de rejet est née. Par la présente requête, l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres demandent au tribunal d'annuler cette décision implicite de rejet.

Sur l'office du juge de l'excès de pouvoir dans le contentieux du refus d'abroger un acte réglementaire :

2. En raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique. Cette contestation peut prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de faits postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé (...)* ».

3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation.

4. Il résulte du point précédent que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Pour fonder leur demande d'abrogation, les requérants soutiennent que le plan local d'urbanisme adopté par la commune de la Grande-Motte le 23 mars 2017, en tant qu'il classe en zone 2N les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers », méconnaît les dispositions des articles L. 121-3, L. 121-24, R. 121-4 et R. 121-5 du code de l'urbanisme relatives à la protection des espaces remarquables du littoral et qu'il n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de l'Or dont la cartographie identifie ces espaces à préserver.

6. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II (...).* ». L'article L. 131-4 du même code dispose que : « *Les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 de ce code : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...)* », c'est-à-dire, notamment, avec les dispositions particulières au littoral.

7. 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 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 schéma de cohérence territoriale, 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.

8. Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. / Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages* ». Aux termes de l'article L. 121-24 du même code : « *Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site. (...)* ».

9. En application de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme et aux termes des dispositions de l'article R. 121-4 de ce code : « *sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : / 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; (...)/ 5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; / 6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-5 du même code, dans sa rédaction issue du décret du

21 mai 2019 susvisé : *« Peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux : / 1° Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ; / 2° Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ; / 3° La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ; / 4° A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes : / a) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas cinquante mètres carrés ; / b) Dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ; / 5° Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement. / Les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. ».*

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le SCOT du Pays de l'Or, dans sa version approuvée au 25 juin 2019, a identifié, dans les documents cartographiques annexés au schéma, les espaces remarquables sur le territoire des communes concernées, notamment celle de la Grande-Motte, en tenant compte des critères évoqués par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme et des périmètres officiels de protection, d'inventaire et de gestion du patrimoine naturel. Par ailleurs, le cahier 1 intitulé « Diagnostic » du rapport de présentation du schéma, document public accessible tant au juge qu'aux parties, précise au titre des « modalités d'application de la loi littoral » la nécessité de « protéger les espaces remarquables au titre de la loi littoral, espaces constitutifs de l'image et de l'attractivité des secteurs littoraux » et prévoit, au titre du cahier 3 intitulé « un SCOT intégrateur et facilitateur », que « le SCOT demande aux documents d'urbanisme locaux de délimiter à leur échelle et protéger les espaces remarquables identifiés par le SCOT en application des articles L. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme ». Ces dispositions du schéma de cohérence territoriale alors en vigueur sont compatibles avec les dispositions citées au point précédent. Par suite, la compatibilité du plan local d'urbanisme en litige doit être examinée, s'agissant des espaces remarquables, au regard du SCOT du Pays de l'Or, lui-même compatible avec les exigences de la loi Littoral.

11. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la zone 2N des secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » recouvre un vaste espace naturel composé de dunes et d'une plage sableuse identifié comme un espace remarquable par la carte annexée au SCOT du Pays de l'Or. En outre cet espace est identifié comme constituant une zone humide

et un réservoir de biodiversité par le schéma régional de cohérence écologique du Languedoc-Roussillon tandis qu'il est intégralement situé à l'intérieur des périmètres de protection de la Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique (ZNIEFF) de type 2 « Complexe paludo-dunaire des étangs Montpelliérains » et de la ZNIEFF de type 1 « Lido du Grand et du Petit Travers », ainsi que dans le périmètre de la zone de protection spéciale Natura 2000 n° FR9112017 Directive Oiseau « Etang de Mauguio » et de la zone spéciale de conservation Natura 2000 Directive Habitat « Etang de Mauguio » n° FR9101408. Contrairement à ce que fait valoir la commune de la Grande-Motte, il ressort des pièces du dossier que la zone en cause, constituée d'un cordon littoral composé de milieux dunaires, est restée à l'état naturel et n'est pas enserrée dans une zone déjà urbanisée, nonobstant la présence au Nord de cette zone de la route départementale 59 longeant le littoral. Elle s'inscrit en outre dans le prolongement avec la zone 1N quant à elle classée par le plan local d'urbanisme en « zone destinée à assurer la sauvegarde des sites naturels, espaces remarquables et coupures d'urbanisation » avec laquelle elle forme une unité paysagère cohérente. Il en résulte que, compte tenu de ses richesses écologiques, cette zone doit être regardée comme un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

12. D'autre part, aux termes du règlement du plan local d'urbanisme de la Grande-Motte, la zone 2N recouvrant les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » correspond à « une zone naturelle correspondant aux plages et à une bande de 300 mètres en mer » dans laquelle « sont admis, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux et sous réserve d'être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel, les aménagements légers suivants : - les aménagements et équipements nécessaires à l'ouverture au public des plages et à leur surveillance, et notamment : - les aménagements, équipements et constructions réalisés dans le cadre des concessions de plage ; - les aménagements de surface liés aux activités nautiques (...) ». Les possibilités d'aménagements ainsi autorisées au titre de ce règlement de zone, en tant qu'elles ne limitent pas l'emprise au sol des constructions réalisées dans le cadre des concessions de plage et autorisent par ailleurs une hauteur maximum de 5,5 mètres, permettent la réalisation de constructions qui ne sont pas des aménagements légers au sens des articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme, et qui seraient au surplus de nature à porter atteinte au caractère remarquable du site.

13. Si la commune de la Grande-Motte fait valoir qu'à la date d'adoption de son plan local d'urbanisme ces dispositions, dans leur rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 dite loi ELAN et du décret du 21 mai 2019, n'étaient pas encore entrées en vigueur de sorte que la liste des aménagements légers n'était pas limitative, cette circonstance est sans incidence sur la légalité du refus d'abrogation en litige, qui s'apprécie au regard des règles applicables à la date à laquelle le juge statue. De même, si elle fait valoir que depuis l'entrée en vigueur du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, désormais codifié aux articles R. 2124-16 et R. 2124-26 du code général de la propriété des personnes publiques, les constructions et installations liées à une concession peuvent être situées dans un espace remarquable, ces dispositions n'ont toutefois pas pour effet d'autoriser tous les équipements et installations démontables ou transportables sur les plages situées dans des espaces remarquables alors en tout état de cause que de tels aménagements ne sont désormais plus autorisés au titre de la liste exhaustive fixée par l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date du présent jugement.

14. Il résulte de ce qui précède que l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres sont donc fondés à soutenir que le classement des secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » en zone 2N, qui autorise au sein d'espaces remarquables du littoral des constructions et aménagements autres que les aménagements légers prévus par les dispositions de l'article R. 121-5 précité, est entaché d'illégalité. Par suite, la décision du maire de la commune de la Grande-Motte du 30 octobre 2019 rejetant leur demande d'abrogation partielle du plan local d'urbanisme doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

15. L'annulation prononcée par le présent jugement implique que le maire de la commune de la Grande-Motte inscrive à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 23 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classe les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » en zone 2N, dans un délai qu'il y a lieu de fixer à trois mois à compter de la notification du présent jugement. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

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 soit mis à la charge des requérants, qui n'ont pas, dans la présente instance, la qualité de parties perdantes, le versement d'une somme à la commune de la Grande-Motte au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de la Grande-Motte la somme globale de 1 500 euros à verser à l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres sur le fondement des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 30 octobre 2019 du maire de la commune de la Grande-Motte est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de la Grande-Motte d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 23 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classe les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » en zone 2N, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de la Grande-Motte versera à l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de la Grande-Motte au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association des riverains et amis du Grand Travers, première dénommée, et à la commune de la Grande-Motte.

Copie pour information en sera faite au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 16 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
Mme Pastor, première conseillère,
M. Goursaud, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 septembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

F. Goursaud

D. Chabert

La greffière,

M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 30 septembre 2020.
La greffière,

M. Chouart