

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N°1704258**

---

Mme LIMONGI et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Nicolas Huchot  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Montpellier

M. Thierry Bonhomme  
Rapporteur public

---

(3<sup>e</sup> Chambre)

Audience du 24 mai 2019  
Lecture du 7 juin 2019

---

68-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 5 septembre et 19 septembre 2017, et le 14 mars 2019, Mme Marie-Sophie Limongi, M. et Mme André Roig, M. et Mme Laurent Pares, Mme Joëlle Salesses, Mme Catherine Priol, M. Jean-Luc Dufournaud, M. et Mme Marcos Mariano, M. Angel Llamas, Mme Anne Votovic, Mme Dominique Pallares et M. Stéphane Lemercier, la SCI ERCH, M. André Arnaud, M. Mathieu Rolland, M. Serge Chapot, M. Gérard Cazalet, M. Pierre Ronez, M. Jean-Jacques Galy, M. Hervé Treutenaere, tous représentés par la SCP Bouyssou & Associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 avril 2017 par laquelle le maire de la commune de Gruissan a accordé un permis d'aménager à la SCI Marina 21, ensemble la décision du 6 juillet 2017 rejetant le recours gracieux exercé le 16 juin 2017 ;

2°) d'annuler la décision implicite du 25 avril 2017 par laquelle le permis d'aménager a été tacitement accordé, ensemble la décision du 6 juillet 2017 rejetant le recours gracieux exercé le 16 juin 2017 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Gruissan la somme de 4 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la décision a été signée par une autorité incompétente ;

- la décision méconnaît l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme et l'article R. 122-2 du code de l'environnement en ce que le dossier ne contient pas d'étude d'impact ;
- l'avis de la direction départementale des territoires et de la mer du 22 février 2017 est irrégulier ;
- le projet méconnaît l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme et les dispositions de la zone AP du plan local d'urbanisme concernant la préservation des terres agricoles ;
- le projet méconnaît les dispositions de la zone RL3 du plan de prévention des risques littoraux, d'une part en raison de la cote minimale de 2,60 mètres NGF qui n'est pas respectée, d'autre part en raison de la création nouvelle d'un stockage de bateau et enfin en raison de la présence de plus de 10m3 de flottant ;
- le projet méconnaît l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;
- le projet méconnaît l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ;
- le projet méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- le projet méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en ce qui concerne la dangerosité de l'accès au site ;
- aucun permis tacite n'a pu naître le 25 avril 2017 dès lors que projet était soumis à une enquête publique, et à titre subsidiaire, si l'existence d'un tel permis devait être reconnu, il serait entaché des mêmes illégalités.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 octobre 2017, la commune de Gruissan, représentée par la SCP CGCB & Associés conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme Limongi et autres la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en ce que Mme Limongi et autres n'ont pas d'intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par Mme Limongi et autres ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la SCI Marina 21 qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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. Huchot,
- les conclusions de M. Bonhomme, rapporteur public,
- les observations de Me Sire, représentant les requérants ;
- et les observations de Me Euzet, représentant la commune de Gruissan.

Une note en délibéré, enregistrée le 28 mai 2019, a été présentée pour la commune de Gruissan.

Considérant ce qui suit :

1. Le 25 novembre 2016, la SCI Marina 21 a déposé une demande de permis d'aménager à la commune de Gruissan consistant à la réhabilitation des bâtiments d'une friche industrielle en vue de l'établissement d'un club nautique au lieu dit Bramofan. Par un arrêté du 28 avril 2017, le maire de la commune de Gruissan a accordé le permis d'aménager sollicité et par une décision du 6 juillet 2017, il a rejeté le recours gracieux exercé le 16 juin 2017. Les requérants demandent l'annulation des décisions des 28 avril et 6 juillet 2017.

Sur la fin de non recevoir opposée par la commune de Gruissan :

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient dans tous les cas au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

4. Il ressort des pièces du dossier que les requérants sont propriétaires de « chalets » typiques de la commune de Gruissan, situés en face du terrain d'assiette du projet d'une superficie d'environ 35 000m<sup>2</sup>, dont l'aménagement consistera à créer un club nautique et à accueillir à titre principal le stockage horizontal de 350 bateaux à sec. Par suite, et dans la mesure où les requérants soulignent qu'un tel projet entraînera une perte de vue sur l'étang du Grazel et des nuisances sonores dues aux cliquetis permanents des cordages et autres accessoires de ces bateaux, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Gruissan tirée de ce que les requérants ne disposent pas d'un intérêt à agir doit être écartée.

Sur l'étendue du litige :

5. Aux termes de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme : « *A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction (...), le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : (...) / b) Permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite.* ». Aux termes de l'article R. 424-2 du même code : « *Par exception au b) de l'article R. 424-1, le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet dans les cas suivants (...) d) Lorsque le projet est soumis à enquête publique en application des articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement(...)* ». Aux termes de l'article R. 423-19 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet.* ». Enfin aux termes de l'article R. 423-20 du code de l'urbanisme : « *Par dérogation aux dispositions de l'article R. 423-19, lorsque le permis ne peut être délivré qu'après enquête publique, le délai d'instruction d'un dossier complet part de la réception par l'autorité compétente du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. (...)* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que le permis d'aménagé sollicité était soumis à enquête publique, dont le rapport du commissaire enquêteur n'a été rendu que le 28 avril 2017, faisant courir le délai d'instruction à compter de cette date. Par suite, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, aucune décision tacite concernant la demande de permis d'aménager de la SCI Marina 21 n'a pu naître le 25 avril 2017.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. En premier lieu, et d'une part aux termes de l'article R. 122-2 du code de l'environnement : « *I. – Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. A titre dérogatoire, les projets soumis à évaluation environnementale systématique qui servent exclusivement ou essentiellement à la mise au point et à l'essai de nouveaux procédés ou de nouvelles méthodes, pendant une période qui ne dépasse pas deux ans, font l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas. II. – Les modifications ou extensions de projets soumis à évaluation environnementale systématique qui atteignent les seuils éventuels fixés par le tableau annexé font l'objet d'une évaluation environnementale. Les autres modifications ou extensions de projets soumis à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peuvent avoir des incidences négatives notables sur l'environnement sont soumises à évaluation environnementale après examen au cas par cas. Sauf dispositions contraires, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les projets auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à évaluation environnementale. III. – Lorsqu'un même projet relève à la fois d'une évaluation environnementale systématique et d'un examen au cas par cas en vertu d'une ou plusieurs rubriques du tableau annexé, le maître d'ouvrage est dispensé de suivre la procédure prévue à l'article R. 122-3. L'étude d'impact traite alors de l'ensemble des incidences du projet, y compris des travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou d'autres interventions qui, pris séparément, seraient en dessous du seuil de l'examen au cas par cas. IV. – Lorsqu'un même projet relève de plusieurs rubriques du tableau annexé, une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule évaluation environnementale est réalisée pour le projet.* ». Le tableau annexé à cet article énonce, dans sa rubrique 9, que les infrastructures portuaires,

maritimes et fluviales prévoyant « des zones de mouillages et d'équipements légers » sont soumises à la procédure dite de « cas par cas ». Par ailleurs, l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme dispose que : « *Le dossier joint à la demande de permis d'aménager comprend en outre, selon les cas : 1° L'étude d'impact ou la décision de l'autorité environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme vérifie que le projet qui lui est soumis est conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité environnementale de ne pas le soumettre à évaluation environnementale ; 2° L'étude d'impact actualisée lorsque le projet relève du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement ainsi que les avis de l'autorité environnementale compétente et des collectivités territoriales et leurs groupements intéressés par le projet rendus sur l'étude d'impact actualisée.* ».

8. D'autre part, la circonstance que le dossier de demande de permis de construire serait incomplet ou que des pièces seraient insuffisantes, imprécises ou inexactes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire accordé que dans le cas où ces omissions, inexactitudes ou insuffisances ont été de nature à fausser l'appréciation de l'administration sur la conformité du projet à la réglementation.

9. Il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé consiste à réhabiliter deux hangars d'une friche industrielle sur le lieu dit Bramofan, situé à Gruissan en zone Ap du PLU, en vue de réaliser un club nautique avec un accès à l'étang du Grazel, comprenant notamment l'hivernage et le stationnement à terre de 350 navires de moins de 14 mètres et de 15 tonnes, et proposant des services associés tels que le gardiennage, l'entretien et le carénage des bateaux, la location de boxes pour le dépôt de matériel, la vente de produits destinés à la navigation de plaisance, un lieu de restauration sur place, ainsi qu'une installation portuaire de 100 anneaux d'amarrage sur l'étang du Grazel, avec cale de mise à l'eau, chenal d'accès et ponton flottants. Par suite, et en raison de cette infrastructure portuaire prévoyant des zones de mouillages et d'équipements légers, le projet était soumis à une étude d'impact au cas par cas, en application des dispositions précitées. Or il est constant que le dossier de permis de construire ne contenait ni d'étude d'impact ni la décision de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement dispensant le demandeur de réaliser une telle étude. Par ailleurs, le rapport d'enquête publique préalable au projet n'est pas de nature à pallier l'insuffisance des pièces du dossier de demande de permis d'aménager déposé par la SCI Marina 21 le 25 novembre 2016, dont la notice descriptive ne permet pas d'apprécier les effets du projet sur l'environnement. Dès lors, le permis d'aménager attaqué a été délivré sur la base d'un dossier incomplet dont les insuffisances ont été de nature à influencer l'appréciation portée par le maire sur le projet sollicité. Par suite, cette omission entache d'illégalité les décisions attaquées.

10. En deuxième lieu, aux termes du règlement du plan de prévention des risques littoraux de la commune relatif à la zone RL3 : « *La zone RL3 correspond à la zone soumise à un aléa de submersion marine, dans les espaces non ou peu urbanisés (...) catégorie 6 - les équipements liés à la mer. Article I : sont interdits : (...) les stockages nouveaux de véhicules (...)* ». La notion de stockage de véhicules est définie par le glossaire du PPRL comme suit : « *sont concernés uniquement ici : – les dépôts permanents de véhicules et engins à moteur de plus de 10 unités, – les garages collectifs de caravanes, camping-cars et mobil-homes, – les stationnements isolés de caravanes, camping-cars et mobil-homes pendant plus de 3 mois dans l'année. Cette activité ne concerne pas les parcs collectifs de stationnement (parkings).* ».

11. Les parcelles concernées par le projet sont situées en zone RL3 du plan de prévention des risques littoraux, soumise à un aléa fort de submersion marine et où le stockage nouveau de

véhicules est interdit. Or il ressort des pièces du dossier que le parcage à sec de 350 bateaux, jusqu'alors inexistant, constitue un stockage nouveau de véhicule au sens du PPRL dès lors qu'il s'agit d'un dépôt permanent de véhicules et engins à moteur de plus de 10 unités, notion qui contrairement à ce que soutient la commune de Gruissan ne concerne pas seulement des véhicules terrestres à moteur. Par ailleurs la circonstance selon laquelle les bateaux stockés seraient sécurisés en cas de submersion marine par leur arrimage à une chaîne mère sur corps béton munie de pendilles, évoquée par le dossier de permis de construire et reprise par la direction départementale des territoires et de la mer de l'Aude dans son avis du 22 février 2017, n'est pas de nature à rendre conforme le projet aux dispositions précitées du plan de prévention des risques littoraux. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que le projet autorisé méconnaît les dispositions précitées du PPRL et à demander l'annulation des décisions attaquées.

12. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* ». En l'état du dossier, aucun des autres moyens soulevés par les requérants n'est susceptible de fonder l'annulation des décisions attaquées.

#### Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les requérants, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à la commune de Gruissan les sommes qu'elle réclame 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 Gruissan, qui est la partie perdante, le versement aux requérants d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de ces dispositions.

### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 28 avril 2017 par laquelle le maire de la commune de Gruissan a accordé un permis d'aménager à la SCI Marina 21, ensemble la décision du 6 juillet 2017 rejetant le recours gracieux exercé le 16 juin 2017, sont annulées.

Article 2 : La commune de Gruissan versera à Mme Limongi, M. et Mme Roig, M. et Mme Pares, Mme Salesses, Mme Priol, M. Dufournaud, M. et Mme Mariano, M. Llamas, Mme Votovic, Mme Pallares et M. Lemercier, la SCI ERCH, M. Arnaud, M. Rolland, M. Chapot, M. Cazalet, M. Ronez, M. Galy, M. Treutenaere la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Gruissan au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Marie-Sophie Limongi, M. et Mme André Roig, M. et Mme Laurent Pares, Mme Joëlle Salesses, Mme Catherine Priol, M. Jean-Luc Dufournaud, M. et Mme Marcos Mariano, M. Angel Llamas, Mme Anne Votovic, Mme Dominique Pallares et M. Stéphane Lemercier, la SCI ERCH, M. André Arnaud, M. Mathieu Rolland, M. Serge Chapot, M. Gérard Cazalet, M. Pierre Ronez, M. Jean-Jacques Galy, M. Hervé Treutenaere, à la commune de Gruissan et à la SCI Marina 21.

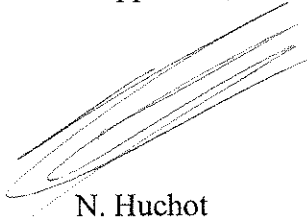
Copie en sera adressée au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Narbonne en application de l'article R. 751-10 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. Rabaté, président,  
M. Rouquette premier conseiller,  
M. Huchot, conseiller,

Lu en audience publique le 7 juin 2019.

Le rapporteur,



N. Huchot

Le président,



V. Rabaté

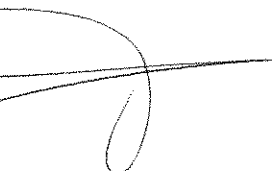
Le greffier,



B. Flaesch

La République mande et ordonne au préfet de l'Aude 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 7 juin 2019,  
Le greffier,



B. Flaesch

