



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Légifrance**

Le service public de la diffusion du droit



## **CAA de TOULOUSE, 2ème chambre, 04/02/2025, 22TL21379, Inédit au recueil Lebon**

**CAA de TOULOUSE - 2ème chambre**

**Lecture du mardi 04 février 2025**

N° 22TL21379

Inédit au recueil Lebon

Président

Mme Geslan-Demaret

Rapporteur public

Mme Torelli

Rapporteur

Mme Delphine Teuly-Desportes

Avocat(s)

PONS-SERRADEIL

### Texte intégral

#### **RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... et l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils, représentés par Me Calmette, ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 janvier 2020 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet de création et d'extension du port de Sainte-Marie-la-Mer et portant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Sainte-Marie-la-Mer, ainsi que la décision de rejet de leur recours gracieux et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à leur verser à chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 2004566 du 19 avril 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de M. B... et de l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils et a mis à leur charge solidaire la somme de 750 euros à verser à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, ainsi que la somme de 750 euros à verser à la commune de Sainte-Marie-la-Mer en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés, le 16 juin 2022, le 22 février et 24 avril 2023, l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils, représentée par Me Calmette, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement rendu le 19 avril 2022 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 27 janvier 2020 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet de création et d'extension du port de Sainte-Marie-la-Mer et portant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Sainte-Marie-la-Mer ;

---

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

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle dispose d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté du 27 janvier 2020 portant déclaration d'utilité publique du projet de création et d'extension du port de plaisance ;
- la création et l'extension du port ne relèvent pas de la compétence de la commune dès lors qu'il ne s'agit pas d'un port de plaisance mais d'un projet relevant d'une zone d'activité portuaire pour lequel seule la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole, qui détient la compétence tourisme, est compétente ;
- le projet d'extension du port, qui sera, en dépit des mesures de dragage, toujours soumis à l'ensablement, est dépourvu d'utilité publique ; à ce titre, l'objectif de sécurisation du site comme la préservation de l'emploi ne sont pas davantage établis ; enfin, le coût de l'opération excède ses avantages financiers.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 janvier 2023 et 28 février 2024, la commune de Sainte-Marie-la-Mer, représentée par Me Renaudin, de la société civile professionnelle Chichet, A..., Paillès, Garidou et Renaudin, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative en ce compris le droit de plaidoirie.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute pour l'association appelante de justifier d'un intérêt lui donner qualité pour agir ;
- la requête est également irrecevable faute pour l'association appelante de disposer de la capacité juridique, tant à la date de la demande de première instance qu'à la date de la requête d'appel ;
- au surplus, les moyens soulevés ne sont pas fondés et la demande de première instance était irrecevable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 mars 2023, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés et reprend à son compte le mémoire en défense présenté par le préfet des Pyrénées-Orientales devant le tribunal.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 février 2024, la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole conclut au rejet de la requête, à la confirmation du jugement et à la mise à la charge de l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils des entiers dépens et de la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 29 février 2024, la date de clôture d'instruction a été reportée au 22 mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code des transports ;
- 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 Delphine Teuly-Desportes, présidente-assesseure,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Calmette représentant l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils,
- les observations de Me Pons-Serradeil représentant la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée Métropole,
- et les observations de Me Alzeari représentant la commune de Sainte-Marie-la-Mer.

---

Considérant ce qui suit :

1. Après une enquête publique conjointe qui s'est déroulée du 3 juin 2019 au 5 juillet 2019, le préfet des Pyrénées-Orientales a, par un arrêté du 27 janvier 2020, déclaré d'utilité publique le projet de création et d'extension du port de Sainte-Marie-la-Mer (Pyrénées-Orientales), a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune et a autorisé cette dernière à acquérir, par voie d'expropriation, les immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération envisagée. M. B..., propriétaire d'une parcelle concernée par l'opération, et l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils ont formé un recours gracieux, reçu le 25 avril 2020, qui a été implicitement rejeté par le préfet des Pyrénées-Orientales. Par jugement, rendu le 19 avril 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de M. B... et de l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils tendant à l'annulation de l'arrêté du 27 janvier 2020. L'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils relève appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne l'incompétence alléguée de la commune pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales applicable à compter du 1er janvier 2017 : " I.-La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; (...). "

3. Aucune disposition réglementaire ne définit les critères permettant d'identifier les zones d'activités portuaires, au sens des dispositions précitées de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions ne sont, par elles-mêmes, en tant qu'elles concernent le transfert de plein droit de ces zones, pas directement applicables.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 5314-4 du code des transports : " Les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance. Toutefois, les compétences exercées par d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sur les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférées aux communes ou, le cas échéant, aux communautés de communes, aux communautés urbaines, aux métropoles ou aux communautés d'agglomération, sans l'accord exprès de ces autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales (...). "

5. Si les communautés d'agglomération exercent depuis le 1er janvier 2017, en lieu et place de leurs communes membres, la compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer toute zone d'activité portuaire qui constitue une zone d'activité économique au sens de ces dispositions, les communes restent compétentes, en application des dispositions précitées de l'article L. 5314-4 du code des transports, pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance.

6. Il ressort des pièces du dossier et il n'est d'ailleurs pas contesté que le projet de création et d'extension du port " détente nature " de la commune de Sainte-Marie-la-Mer relève des ports de plaisance et ne comprend pas d'aménagement destinés à accueillir des entreprises proposant une activité économique spécifiquement portuaire. Dans ces conditions, la commune de Sainte-Marie-la-Mer, au regard de cette qualification du port et faute pour la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée Métropole d'avoir manifesté sa volonté d'exercer cette compétence au lieu et place de la commune, ainsi que prévu par l'article L. 5314-4 précité du code des transports, restait compétente pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet. Par suite, l'association appelante, qui ne peut utilement invoquer à l'appui de ce moyen, les enjeux majeurs économiques que comporte le projet envisagé, n'est pas fondée à soutenir que la commune n'avait pas compétence pour assurer une telle maîtrise d'ouvrage.

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

7. Il appartient au juge administratif, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions

équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

8. Il ressort des pièces du dossier que l'opération projetée a pour objet la création d'un port de plaisance de 1 040 places remplaçant l'actuel abri côtier comportant 437 places situé dans l'ancien lit de la Têt et a pour objet de régulariser la situation administrative du port, de mettre un terme au problème d'ensablement du port qui pourrait conduire à sa disparition, de sécuriser les accès tout en renforçant la connexion entre le port et le centre de la commune et enfin permettre de maintenir et de préserver l'activité économique et l'emploi liés à l'activité de la plaisance.

9. En premier lieu, ce projet, qui procède notamment de la requalification du bord de mer et de la redynamisation de son attractivité touristique, a pour objet de développer l'activité de plaisance maritime dans le respect de l'environnement tout en favorisant une meilleure conservation des milieux naturels, et permettra d'améliorer l'aménagement urbain de la commune. Dans ces circonstances, cette opération poursuit un but d'intérêt général réel et suffisant. Si son intérêt économique est discuté par l'association, à cet égard, aucune pièce du dossier, en particulier ni le rapport de la chambre du commerce et de l'industrie du mois de juin 2017 sur les retombées économiques du nautisme dans les Pyrénées-Orientales, ni le courrier d'un directeur d'entreprise du secteur, ni enfin la seule présence d'autres ports dans les communes voisines, n'établit la baisse de la demande dans le secteur du nautisme.

10. En deuxième lieu, l'association appelante conteste également l'efficacité des travaux d'aménagement choisis et destinés à éviter l'ensablement du port et notamment du sud de la jetée. Pour autant, ainsi que cela ressort des pièces du dossier et notamment du dossier d'enquête préalable, en transférant régulièrement le volume de sable intercepté, au demeurant, de l'ordre de 2% et donc relativement faible en termes d'impact sur l'érosion des plages nord, par un rétablissement artificiel du transit sédimentaire dénommé " by-pass " mécanique, en permettant également de maintenir la capacité de stockage du sable contre la digue sud et en prévoyant la création de deux nouvelles digues, tenons en enrochement et plages d'amortissement, le projet tente d'enrayer, de façon pérenne, le phénomène d'ensablement récurrent de la passe d'entrée de l'abri côtier, ainsi que l'a relevé la mission régionale d'autorité environnementale, et participe également au maintien du trait de côte. En effet, il est constant que l'étroitesse et la faible profondeur de la passe d'entrée du port nécessite des travaux de dragage réguliers pour en assurer la navigabilité de sorte que l'intérêt général du projet, nonobstant la circonstance qu'il ne met pas totalement fin à l'ensablement, ne saurait être remis en cause.

11. En troisième lieu, en se bornant à soutenir que la sécurisation du site qui intègre, en outre, la lutte contre le phénomène de cabanisation ne saurait participer d'un objectif d'intérêt général, alors même que la sécurisation de la navigabilité par un perfectionnement du fonctionnement hydro-sédimentaire local, comme la sécurisation foncière et écologique d'habitats naturels d'intérêt écologique (roselière, ripisylve et milieux halophiles) par une amélioration de leur conservation confèrent à cette opération une finalité d'intérêt général, l'association appelante, qui ne saurait sérieusement soutenir qu'une démarche d'humiliation des propriétaires expropriés a été initiée, ne remet pas en cause l'utilité publique de l'opération.

12. En dernier lieu, si l'exorbitance du coût financier du projet est invoquée, il ressort toutefois de l'appréciation sommaire des dépenses que l'opération projetée porte non sur un montant de 44 millions mais sur un montant de 38 millions, incluant le coût des acquisitions foncières, contrairement à ce que soutient l'appelante, et susceptible d'induire un chiffre d'affaire annuel estimé à 2 millions d'euros environ avec un taux de remplissage à 100 % permettant d'atteindre un équilibre financier à l'issue de la dixième année et un retour sur investissement à la 21ème année. A cet égard, le défaut de soutenabilité budgétaire du projet n'est pas démontré, le rapport de la chambre régionale des comptes Occitanie du 30 décembre 2015 faisant seulement apparaître une réduction de la capacité d'autofinancement de la commune entre 2008 et 2015. Contrairement à ce que soutient l'appelante, le coût global des travaux n'a pas fait l'objet d'une sous-estimation, les opérations annuelles de désensablement au profit des plages nord resteront, en effet, prises en charge financièrement par la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, compétente en matière de gestion du trait de côte. Le coût de la construction de nouveaux bâtiments en lien avec l'activité portuaire et celui d'un rond-point, nécessaire en termes de sécurité routière a également été inclus dans le coût total des travaux, ainsi que l'ont indiqué les services de l'Etat. En l'espèce, l'estimation sommaire du coût des acquisitions n'avait pas à mentionner les éventuelles subventions. Enfin, la circonstance que le maire de Sainte-Marie-la-Mer a remis en cause le dimensionnement du projet en prévoyant de

ramener le budget à un coût de 28 millions d'euros, dans un article paru sur le site internet du journal L'Indépendant, le 28 juin 2022, soit postérieurement à l'arrêté en litige, ne saurait en démontrer le caractère disproportionné.

13. Ainsi, eu égard à l'intérêt public que présente le projet, à son importance et aux mesures qui l'accompagnent pour éviter, réduire ou compenser ses effets sur la faune, la flore et les zones humides, les inconvénients qu'il présente, notamment en termes de coût financier, ne présentent pas un caractère excessif de nature à retirer au projet son caractère d'utilité publique.

14. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Sainte-Marie-la-Mer et sur la recevabilité de la demande de première instance, que l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 27 janvier 2020 déclarant notamment l'utilité publique le projet de création et d'extension du port de Sainte-Marie-la-mer.

Sur les frais liés au litige :

15. D'une part, la présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, les conclusions de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole tendant à ce que les dépens soient mis à la charge de l'association appelante ne peuvent qu'être rejetées.

16. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à l'association appelante la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils la somme de 900 euros à verser à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole ainsi que la somme de 900 euros à verser à la commune de Sainte-Marie-la-Mer sur le même fondement.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils est rejetée.

Article 2 : L'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils versera la somme de 900 euros à la commune de Sainte-Marie-la-Mer et la somme de 900 euros à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole en application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Groupement de défense des propriétaires de l'Achau et des Grabateils, à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, à la commune de Sainte-Marie-la-Mer, au ministre de l'intérieur et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,

Mme Teuly-Desportes, présidente-assesseuse,

Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 février 2025.

La rapporteure,

D. Teuly-Desportes

La présidente,

---

A. Geslan-Demaret

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, en ce qui les 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 du présent arrêt.

N°22TL21379 2

## Analyse

### ^ **Abstrats**

CETAT34-01-01-02 Expropriation pour cause d'utilité publique. - Notions générales. - Notion d'utilité publique. - Existence.