



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 19/02/2026, 24TL00012, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

Lecture du jeudi 19 février 2026

N° 24TL00012

Inédit au recueil Lebon

Président

M. Chabert

Rapporteur public

M. Diard

Rapporteur

M. Simon Riou

Avocat(s)

MAILLOT - AVOCATS ASSOCIES

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 9 mars 2023 n° PC 034 344 22 00031 et l'arrêté rectificatif du 15 mai 2023 par lesquels le maire de La Grande-Motte a accordé à la société à responsabilité limitée Lucas un permis de construire précaire en vue de la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne " La Voile Bleue " sur un terrain situé sur le lot 15 de la concession de plage au point d'accès n° 59 de la plage de cette commune.

Par un jugement n° 2301555 du 21 décembre 2023, le tribunal administratif de Montpellier, a, d'une part, annulé les arrêtés des 9 mars 2023 et 15 mai 2023 du maire de La Grande-Motte, d'autre part, mis à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société Lucas une somme de 1 500 euros à verser 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 et, enfin, a rejeté le surplus des conclusions des parties.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 3 janvier 2024, la commune de La Grande-Motte et la société à responsabilité limitée Lucas, représentées par la SELARL Maillot Avocats et Associés, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et

amis du Grand Travers devant le tribunal administratif de Montpellier ;

3°) de mettre à la charge solidaire de l'association Grande-Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers à leur verser chacune une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association Grande-Motte Environnement justifiait d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire précaire dès lors que le président de l'association était incompétent pour introduire au nom de l'association la requête introductive d'instance et qu'aucune délégation du conseil d'administration de l'association n'était produite en ce sens ;
- les premiers juges n'ont pas répondu au moyen tiré de l'absence de mandat signé du représentant légal de l'association des riverains et amis du Grand Travers pour engager l'action en justice ;
- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association des riverains et amis du Grand Travers justifiait d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire à titre précaire dès lors que, d'une part, le représentant légal de l'association ne justifiait pas d'un mandat signé pour engager l'action en justice et, d'autre part, l'objet de l'association est trop général et ne mentionne pas la possibilité d'agir en justice en matière d'urbanisme ;
- le permis de construire précaire est légal à la suite de l'arrêté rectificatif du 27 mars 2023 pris après avis favorable conforme du préfet de l'Hérault recueilli en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme ;
- le tribunal administratif a dénaturé les faits de l'espèce, commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation en estimant que le maire La Grande-Motte avait fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatif au permis de construire précaire ;
- si le tribunal a indiqué que l'autorisation d'urbanisme en litige a été délivrée au regard de la nécessité d'amortir les investissements initiaux jusqu'à l'année 2024, cette circonstance ne résulte pas des mentions du permis de construire précaire en litige ;
- il est justifié d'une nécessité caractérisée reposant sur l'existence de circonstances locales par référence à la situation de l'activité économique balnéaire saisonnière ; il est démontré que les aménagements démontables ou transportables ne présentent aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol ; ces éléments contribuent au service public des bains de mer et aux activités associées ;
- le programme de concession de plage et les restaurants de plage qui y sont autorisés à titre précaire répondent aux besoins saisonniers auxquels est confrontée la commune ;
- le tribunal ne s'est pas prononcé explicitement sur le caractère disproportionné de la dérogation aux règles d'urbanisme ainsi qu'aux incidences du projet autorisé ;
- le risque de déferlement auquel est exposé l'ensemble de la plage a bien été pris en compte et le règlement du plan de prévention du risque d'inondation autorise notamment les équipements de plage.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2024, l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me Jean-Meire, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société Lucas une somme globale de 4 500 euros à leur verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par une ordonnance du 18 février 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 14 mars 2025.

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 :

- le rapport de M. Riou, rapporteur,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
- les observations de Me Castignino, représentant les appelantes,
- les observations de M. Guinebault, président de l'association des riverains et amis du Grand Travers,
- et les observations de Mme Clerc, présidente de l'association Grande-Motte Environnement.

Considérant ce qui suit :

1. La société Lucas a sollicité le 14 novembre 2022 auprès des services de la commune de La Grande Motte (Hérault) la délivrance d'un permis de construire à titre précaire pour la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne " La Voile Bleue " sur un terrain situé sur le lot n° 15 de la concession de plage au point d'accès n° 59 de la plage de cette commune. Par un arrêté du 9 mars 2023 n° PC 034 344 22 00031 et un arrêté rectificatif du 15 mai 2023 portant la même référence, le maire de La Grande-Motte a fait droit à cette demande en accordant à la société Lucas un permis de construire pour une durée de deux ans et une occupation annuelle de six mois (montage, exploitation et démontage compris). Par la présente requête, la commune de La Grande-Motte et la société Lucas relèvent appel du jugement du 21 décembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a, sur la demande de l'association Grande-Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, annulé ces arrêtés et mis à la charge de la commune et de la société Lucas une somme globale de 1 500 euros à verser à ces associations au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur la régularité du jugement :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : " Les jugements sont motivés. ".

3. Le tribunal administratif a écarté au point 5 du jugement attaqué la fin de non-recevoir qui était opposée en défense tirée du défaut de qualité du président de l'association des riverains et amis du Grand Travers pour agir au nom de cette association en se fondant sur ses statuts. Le tribunal administratif qui n'était pas tenu de répondre à tous les arguments invoqués par les parties, notamment à ceux opposés en défense par la commune et tenant à l'absence de mandat signé, a suffisamment motivé son jugement.

4. En second lieu, si les appelants soutiennent que le tribunal administratif a dénaturé les pièces du dossier, commis des erreurs de fait et droit et a considéré à tort que le permis de construire avait été délivré afin de garantir l'amortissement des investissements initiaux, alors que ce motif ne ressort pas des mentions du permis de construire délivré à titre précaire, ces moyens relèvent de l'office du juge de cassation et non du juge d'appel, auquel il appartient seulement, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, de se prononcer sur la légalité de la décision en litige.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir écartées par le tribunal :

5. En premier lieu, d'une part, il ressort de l'article 2 de ses statuts que l'association Grande-Motte Environnement a notamment pour but la protection de la nature des paysages, des sites de l'urbanisme et la préservation du littoral dans les départements du Gard et de l'Hérault. Eu égard à cet objet statutaire, cette association, qui bénéficie au demeurant d'un agrément préfectoral pour la protection de l'environnement, justifie d'un intérêt à agir contre le permis de construire délivré à titre précaire autorisant pour une durée de deux ans l'installation saisonnière d'un restaurant sur le littoral de la commune de La Grande Motte. Par suite, le tribunal administratif a écarté à bon droit la fin de non-recevoir opposée en défense sur ce point.

6. D'autre part, il ressort des pièces du dossier, que le conseil d'administration de l'association Grande-Motte Environnement a décidé le 15 mars 2023 d'engager une action en justice pour demander à la juridiction administrative l'annulation et la suspension du permis de construire en litige et a donné délégation à cet effet à sa présidente. Par suite, le tribunal administratif a écarté à bon droit la fin de non-recevoir opposée en défense tirée de l'absence de qualité de la présidente de l'association Grande-Motte Environnement pour agir au nom de cette association en l'absence de délégation.

7. En second lieu, d'une part, conformément à l'article 2 de ses statuts, l'association des riverains et amis du Grand Travers 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 le permis de construire en litige autorisant l'installation d'un restaurant sur le littoral dans un espace remarquable et susceptible de porter atteinte à l'environnement, quand bien même ses statuts ne mentionnent pas expressément son intervention dans le domaine de l'urbanisme. Par suite, le tribunal administratif a écarté à bon droit la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers.

8. D'autre part, il ressort de l'article 8 des statuts de l'association des riverains et amis du Grand Travers que son président la représente dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice en son nom sans qu'ait d'incidence à cet égard l'absence de mandat signé. Par suite, alors qu'aucune autre stipulation des statuts ne réserve expressément à un autre organe de l'association la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, le tribunal administratif a écarté à bon droit la fin de non-recevoir tiré du défaut de qualité pour agir du président de l'association des riverains et amis du Grand Travers.

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

9. Aux termes de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " 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 ". L'article L. 421-5 du même code dispose que : " 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 de l'article L. 421-6 de ce 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. (...) ".

10. 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.

11. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme : " En cas d'annulation par voie juridictionnelle ou d'abrogation d'une carte communale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou de constatation de leur illégalité par la juridiction administrative ou l'autorité compétente et lorsque cette décision n'a pas pour effet de remettre en vigueur un document d'urbanisme antérieur, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale recueille l'avis conforme du préfet sur les demandes de permis ou les déclarations préalables postérieures à cette annulation, à cette abrogation ou à cette constatation. "

12. Aux termes de l'article 3 de la seconde partie du règlement du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (submersion marine) de La Grande Motte, approuvé le 16 avril 2014 par le préfet de l'Hérault, applicable à la zone rouge déferlement Rd dans laquelle se situe le projet en litige : " La zone rouge de déferlement Rd a pour principe l'interdiction de toute construction nouvelle et de toute extension du bâti existant. Sont interdits : Tous les travaux et projets nouveaux, ainsi que tout aménagement entraînant une augmentation de la vulnérabilité (extension en zone Rd du bâti existant, création d'ouvertures sous la cote PHE, etc.) / Sont admis sous réserve de l'application des mesures constructives définies au chapitre 4.5 de la 1ère partie : (...) - Les équipements de plage (concessions, postes de secours, sanitaires). ". Selon l'article 4.5 de la première partie de ce même règlement, relatif aux " dispositions constructives obligatoires pour les projets nouveaux implantés en zone inondable " : " (...) - Les fondations des constructions seront ancrées dans le sol de façon à résister à des affouillements, à des tassements ou à des érosions. Elles devront être capables de résister à la pression hydrostatique. (...) ".

En ce qui concerne le motif d'annulation retenu par le tribunal :

13. Il ressort des motifs du jugement attaqué que pour prononcer l'annulation du permis de construire délivré à titre précaire par le maire de La Grande Motte à la société Lucas, le tribunal administratif de Montpellier a accueilli le moyen tiré de l'inexacte application par le maire des dispositions précitées de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatives aux conditions de délivrance d'une telle autorisation d'urbanisme dès lors, notamment, que l'installation saisonnière d'un restaurant de plage dans ce secteur de la commune ne répond à aucune nécessité d'ordre économique et social et que ce projet impacte nécessairement et fortement le milieu naturel considéré

comme un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme applicable aux communes littorales selon lequel : " 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. ".

14. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet de restaurant de plage de la société Lucas se situe avenue du Grand Travers sur le domaine public maritime correspondant au lot n° 15 de la concession de plage sur une superficie de 1 500 m². Ce secteur de la commune de La Grande Motte, comprenant en particulier " Les plages du Grand Travers ", constitue, compte tenu de ses richesses écologiques, un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ainsi que l'a relevé un jugement définitif rendu le 30 septembre 2021 par le tribunal administratif de Montpellier. Ce terrain est également situé en zone rouge Rd exposée à un risque d'aléa fort de déferlement du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (submersion marine) applicable, pour laquelle le règlement prévoit une interdiction de réaliser des constructions lorsque les fondations ne sont pas ancrées dans le sol et qu'elles ne sont pas capables de résister à la pression hydrostatique. Alors que la commune et la société appelantes reconnaissent dans leurs écritures que " la non-conformité du projet à l'article L. 121-23 ne fait pas débat ", il résulte de ce qui vient d'être exposé que le projet de restaurant de plage autorisé par le permis de construire en litige déroge également au règlement du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (submersion marine) de la commune de La Grande Motte.

15. Il ressort également des pièces du dossier que le projet de la société Lucas consiste en l'installation saisonnière d'un restaurant de plage et d'un module de rangement du matériel balnéaire développant une surface de plancher de 206 m² à destination de commerce et activité de service, créant une emprise au sol de 600 mètres carrés, pour une capacité d'accueil de 484 personnes dont 30 membres du personnel. Il ressort des motifs de l'arrêté en litige que, pour justifier la nécessité caractérisée du permis de construire délivré à titre précaire à la société Lucas, le maire de La Grande-Motte a relevé que le projet permet la création d'emplois saisonniers, qu'il répond à une nécessité de services public, tenant notamment à des motifs économiques et qu'il présente un caractère provisoire, la construction étant totalement démontable. Par ailleurs, la commune et la société pétitionnaire soutiennent en appel que ce projet s'inscrit dans la volonté communale d'assurer la continuité du service public balnéaire et qu'il s'agit d'une politique d'intérêt général répondant de manière exceptionnelle aux enjeux du développement touristique et balnéaire en veillant à la compatibilité avec la préservation de la qualité de l'environnement littoral.

16. Toutefois, d'une part, il ressort des pièces du dossier qu'il existe une offre de restaurants en bord de mer et d'établissements de location de matériel de plage particulièrement développée à proximité dans des secteurs de la commune de La Grande Motte qui sont ouverts à l'urbanisation par le plan local d'urbanisme de la commune ainsi que sur des plages proches des espaces urbanisés. D'autre part, alors que sont installés à proximité immédiate du projet en litige des sanitaires accessibles à tout public comprenant des douches et des toilettes, il n'est pas démontré que l'installation et l'exploitation du restaurant de plage seraient nécessaires pour garantir l'accès du public à la plage du Grand Travers et contribueraient au service public des bains de mer ainsi que cela est soutenu en appel. Ensuite, la seule circonstance que ce projet permettrait la création d'emplois saisonniers sur la commune n'est pas, par elle-même, de nature à établir la nécessité de réaliser ce projet à cet endroit. Par ailleurs, l'objet même d'un permis de construire délivré à titre précaire étant de permettre la réalisation de constructions temporaires, le caractère provisoire et saisonnier du restaurant de plage ne peut légalement justifier le permis en litige alors d'ailleurs qu'une telle autorisation d'urbanisme, qui doit être exceptionnelle, est la reconduction d'une précédente autorisation accordée en 2018 pour l'installation du même restaurant de plage dans le cadre du sous-traité d'exploitation de concession de plage. Enfin, au regard de la nature et de l'importance du restaurant de plage devant être exploité de manière saisonnière pour une durée annuelle de six mois (installation, exploitation et démontage compris) permettant l'accueil d'un total de 484 personnes dans un secteur naturel de la commune de La Grande Motte exposé à un risque d'inondation d'aléa fort, le projet autorisé par les arrêtés en litige déroge de façon disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables. Dans ces conditions, alors même que le préfet de l'Hérault a délivré pour ce projet un avis favorable conforme en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme, le permis de construire à titre précaire en litige ne peut être regardé comme ayant été délivré en raison d'une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de La Grande Motte et la société Lucas ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a annulé les arrêtés des 7 février 2023 et 27 mars 2023 du maire de La Grande-Motte délivrant à titre précaire un permis de construire à la société Lucas et mis à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société Lucas une somme de 1 500 euros à verser 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.

Sur les frais liés au litige :

18. 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'association Grande-Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme quelconque au titre des frais exposés par la commune de La Grande-Motte et la société Lucas et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire de La Grande-Motte et de la société Lucas la somme de 1 500 euros à verser à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la commune de La Grande-Motte et de la société Lucas est rejetée.

Article 2 : La commune de La Grande-Motte et la société Lucas verseront à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de La Grande-Motte, à la société à responsabilité limitée Lucas, à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers.

Copie en sera adressée à la préfète de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 5 février 2026, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Teulière, président assesseur,

M. Riou, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 février 2026.

Le rapporteur,

S. RiouLe président,

D. Chabert

Le greffier,

R. Brun

La République mande et ordonne à la préfète de l'Hérault, en ce qui la 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.

2

N° 24TL00012