

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 2416689

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association « les Z'AMIS DE GEORGES » et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

L. Bouchardon
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 27 novembre 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 25 et 30 octobre 2024, ainsi que des pièces complémentaires les 5, 7 et 13 novembre 2024, l'association Les Z'amis de Georges, la SARL Maison Vauchelet, la SARL la poissonnerie du môle, l'EURL CCM Le Vesuvio, Celyo SAS, la SARL Jeremy, la SARL Cœur et Crème, la SAS Jannelle, La Fraiseriaie SAS, Le Petit Nice SAS, Marius SAS, la SASU Au Bon Chocolat, la SARL L'inflexible, la SAS Le Cadran, la SARL Le Quai 34, M. Gildas Aigle, la SARL Jade, l'EURL Birgand boissons, la SARL restaurant Le Jade, la SARL Riffe-Thomas, la SARL Manon, Mme N, M. B, l'EURL Pyepye, représentés par Me Falala, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 septembre 2024 du maire de la commune de Pornic accordant le permis d'aménager la place du môle et le quai de l'Herminier, ainsi que leurs abords ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Pornic la somme de 2 500 euros à leur verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent dans le dernier état de leurs écritures que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors qu'elle est présumée en application de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme ; elle l'est en tout état de cause, en ce que la commune a déjà pris des mesures en vue de l'aménagement, en effectuant un constat préventif des lieux par commissaire de justice, ainsi qu'en demandant aux commerçants de supprimer leurs terrasses et au titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public de retirer son manège ; elle a également déclaré vouloir commencer les premières interventions sur le terrain le 4 novembre 2024 ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

* la compétence de son auteur n'est pas établie ;

* elle méconnaît les dispositions des articles L. 103-2, R. 103-1, L. 103-3, L. 103-4, L. 103-6, L. 300-2 et L. 600-11 du code de l'urbanisme, en ce que la commune était soumise aux règles applicables en matière de concertation préalable dès lors que le projet, qui s'étend sur 10 570 mètres carrés, a pour objet la transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés en application du 3° de l'article R. 103-1, et en tout état de cause elle a entendu s'y soumettre en organisant une concertation préalable sur le fondement de l'article

L. 300-2 ; il s'agit en effet d'un projet affectant substantiellement le cadre de vie au sens du 3° de l'article L. 103-2, et plus précisément de la transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 m². Or les caractéristiques et objectifs du projet n'ont pas été déterminés avant la concertation, le public n'a pu en être informé, et il n'a pas été mis à sa disposition le dossier du maître d'ouvrage ; la majorité des questions posées lors de la concertation ne concernaient pas le projet, et la substance des réponses a été dénaturée dans le bilan ; enfin la concertation ne concernait qu'une partie de l'opération d'aménagement ;

* elle méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le réaménagement du quai de l'Herminier est de nature à accentuer le risque existant pour la sécurité publique, dû à la proximité de silos de stockage de céréales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 novembre 2024, la commune de Pornic, représentée par le cabinet d'avocats Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

A titre principal, la requête est irrecevable :

- au regard de l'absence de qualité à agir des requérants : aucun requérant, personne physique ou personne morale, ne justifie de sa qualité ;

- au regard de l'absence d'intérêt à agir : 19 des 24 requérants ne sont pas des voisins immédiats de la place du môle. Plus encore, aucun des requérants n'est voisin immédiat du quai de l'Herminier. S'il est soutenu que le projet aura « incontestablement des effets sur les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance des biens des requérants exploitant des commerces », dès lors qu'il entraîne la suppression de l'ensemble des places de stationnement existantes (baisse du chiffre d'affaires des commerçants requérants), rien n'est moins exact. D'une part, la piétonnisation de la place du môle n'est pas par elle-même de nature à affecter les conditions d'exploitation des requérants. D'autre part, les stationnements quai Leray ne sont pas compris dans le périmètre du projet et seront donc maintenus. Enfin, la « contre-analyse » produite par les requérants et établie pour les seuls besoins de la cause ne saurait convaincre.

A titre subsidiaire :

- la condition d'urgence n'est pas remplie : s'il n'est pas contesté qu'en application de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, « la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée satisfaite », pour autant, une telle présomption n'est pas irréfragable. Au cas particulier, il faut souligner qu'alors que la place du môle a été régulièrement fermée depuis 2021, aucun des requérants n'a jamais contesté les décisions antérieures. Par ailleurs, le projet présente un intérêt public important, dans le contexte du ZAN, mais aussi du réchauffement climatique. En outre, la suspension entraînerait des conséquences financières particulièrement lourdes au regard des subventions accordées.

- aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

* elle verse aux débats l'arrêté de délégation consenti au signataire de la décision, ainsi que les preuves de sa publication ;

* sur la prétendue méconnaissance des dispositions de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme relative à la participation du public : en l'espèce, le projet ne relève pas du champ d'application de cet article ; s'il n'est pas contesté que celui-ci présente une surface de 10 750 m², au regard de la superficie du secteur du vieux port (5,67 hectares), le projet n'est pas de nature à modifier de manière substantielle le cadre de vie. En outre, il n'entraîne aucune suppression de voie de circulation, mais uniquement une suppression d'aires de stationnement, considérées comme des espaces piétons, en application de la jurisprudence. Ainsi, un parc de stationnement

est une aire piétonne et non une voie existante, cette dernière notion recouvrant les voies de circulation. Elle n'a pas entendu engager une concertation sur le fondement des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, mais une opération de démocratie locale participative informelle ; cette consultation informelle du public ne s'inscrivant pas dans les dispositions précitées du code de l'urbanisme - en dépit de quelques maladresses formelles concernant la désignation de cette procédure de démocratie locale - la critique adverse ne peut prospérer ;

* sur la méconnaissance alléguée de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : le réaménagement du quai de l'Herminier n'est nullement de nature à accentuer le risque existant pour la sécurité publique.

Vu :

- les pièces du dossier ;
- la requête en annulation de la décision attaquée, enregistrée le 25 octobre 2024 sous le numéro 2416572.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Bouchardon, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 13 novembre 2024 à 9 heures 30 :

- le rapport de M. Bouchardon, juge des référés,
- les observations de Me Gorse, substituant Me Falala, conseil des requérants, qui répond en premier lieu aux fins de non-recevoir opposées en défense, faisant valoir que l'appréciation de la qualité à agir par le juge des référés est par nature souple et que, dès lors que l'un des requérants a intérêt à agir, la recevabilité de la requête ne saurait faire débat. Sur le fond, elle abandonne son moyen de légalité externe relatif à l'incompétence du signataire de la décision en litige. Elle insiste en revanche sur le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme, faisant valoir que la concertation était en l'espèce obligatoire au regard du projet de transformation d'une voie existante, à savoir un parking, en aire piétonne. La pseudo concertation organisée par la commune ne saurait en tenir lieu ;

- et celles de Me Lapprand, conseil de la commune de Pornic, qui soutient qu'il n'est pas établi par les requérants que le projet litigieux relèverait de la procédure de concertation préalable prévue par l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, dès lors que celui-ci n'a pas pour conséquence de modifier de façon substantielle le cadre de vie des habitants du quartier concerné. En outre, il n'entraîne aucune suppression de voie de circulation, mais uniquement une suppression d'aires de stationnement, considérées comme des espaces piétons, en application de la jurisprudence. Si la commune a à tort parlé de « concertation », c'est en réalité à une simple consultation informelle qu'elle a appelé ses administrés.

La clôture de l'instruction a été reportée au 14 novembre 2024 à 10h00.

Des pièces complémentaires, présentées pour les requérants, ont été enregistrées le 13 novembre 2024 à 8h07. Elles ont été communiquées.

Une note en délibéré, présentée pour les requérants, a été enregistrée le 13 novembre 2024 à 16h23. Elle a été communiquée.

Une note en délibéré, présentée pour la commune, a été enregistrée le 14 novembre 2024 à 09h55. Elle a été communiquée.

L'instruction a été rouverte pour être à nouveau close le 19 novembre 2024 à 10h00.

Une note en délibéré, présentée pour la commune, a été enregistrée le 18 novembre 2024 à 17h14. Elle a été communiquée.

Une note en délibéré, présentée pour les requérants, a été enregistrée le 19 novembre 2024 à 9h29. Elle a été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. L'association Les Z'amis de Georges et autres, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 septembre 2024 du maire de la commune de Pornic, accordant le permis d'aménager la place du môle et le quai de l'Herminier, ainsi que leurs abords.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. Dans l'hypothèse où des conclusions communes sont présentées par des requérants différents dans une même requête, il suffit que l'un des requérants soit recevable à agir devant la juridiction pour qu'il puisse, au vu d'un moyen soulevé par celui-ci, être fait droit à ces conclusions.

3. Par ailleurs, 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 une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé 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* ».

4. 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 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.

5. Il résulte de l'instruction que, parmi l'ensemble des requérants, à tout le moins la société « le Quai 34 » se trouve en vis-à-vis du projet d'aménagement litigieux en ce qu'il est situé

quai du môle. Alors qu'elle justifie ainsi de sa qualité de voisine immédiate de la place du môle, cette société démontre par ailleurs que le projet aura incontestablement une incidence sur la disposition des lieux, ainsi que sur les conditions de circulation, engendrant des conséquences sur la jouissance du bien dont elle dispose, au sujet duquel elle a versé à l'instance le bail commercial attestant de la régularité de son occupation.

6. En revanche, ainsi que le souligne la commune de Pornic en défense, il est constant qu'aucun des requérants n'est voisin immédiat du projet relatif au quai de l'Herminier et ne justifie d'une atteinte affectant directement les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de son bien.

7. Dans ces conditions, la société « Le Quai 34 » est recevable à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Pornic en date du 6 septembre 2024, en tant seulement qu'il accorde le permis d'aménager la place du môle.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

8. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

En ce qui concerne l'urgence :

9. Aux termes de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme : « *La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée satisfaite.* ».

10. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Lorsque la suspension de l'exécution d'une autorisation d'urbanisme est demandée sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la condition d'urgence est en principe satisfaite ainsi que le prévoit l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme. Il ne peut en aller autrement que dans le cas où le pétitionnaire ou l'autorité qui a délivré l'autorisation d'urbanisme justifie de circonstances particulières. Il appartient alors au juge des référés, pour apprécier si la condition d'urgence est remplie, de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise.

11. En l'espèce, la commune de Pornic se prévaut d'un intérêt public à réaliser le projet de réaménagement, d'une part dans le cadre de l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) et du contexte du réchauffement climatique, celui-ci devant entraîner la création d'un véritable îlot de fraîcheur et la limitation de l'usage de la voiture, d'autre part au regard des importantes conséquences financières dont elle serait victime en cas de suspension de l'exécution de son arrêté. De telles circonstances, au demeurant non sérieusement établies s'agissant des finances publiques, ne suffisent toutefois pas à caractériser une situation d'urgence à exécuter les travaux litigieux, sans que la circonstance, invoquée en défense, qu'aucun des requérants n'ait jamais contesté les décisions antérieures de fermeture de la circulation sur la place du môle, notamment en saison estivale, ne puisse être considérée comme un obstacle dirimant.

12. Par suite, la condition relative à l'urgence telle que prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est remplie.

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué :

13. Aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme : « *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : (...) 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat (...)* ». Aux termes de l'article R. 103-1 du même code : « *Les opérations d'aménagement soumises à concertation en application du 3° de l'article L. 103-2 sont les opérations suivantes : (...) 3° La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie (...)* ».

14. En l'état de l'instruction, d'une part, la condition posée par le 3° de l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme s'agissant de la superficie du terrain d'assiette n'est pas contestée en défense. D'autre part, alors qu'un terrain bordé par une voie communale affectée à la circulation publique, utilisé de façon permanente comme parc de stationnement automobile et affecté à l'usage direct du public, constitue un accessoire indissociable et, par suite, une dépendance du domaine public routier communal, le moyen tiré de la méconnaissance, par le maire de la commune de Pornic, des dispositions des articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme au regard de la transformation, par le projet en litige, d'une voie existante en aire piétonne, est propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté contesté.

15. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens de la requête n'est, en l'état de l'instruction, susceptible d'entraîner la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 septembre 2024 du maire de la commune de Pornic, en tant qu'est accordé le permis d'aménager la place du môle, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision.

Sur les frais liés à l'instance :

17. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de rejeter l'ensemble des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 6 septembre 2024 du maire de la commune de Pornic est suspendue, en tant qu'il accorde le permis d'aménager la place du môle.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Les Z'amis de Georges, à la SARL Maison Vauchelet, à la SARL La Poissonnerie du Mole, à l'EURL CCM Le Vesuvio, à Celyo SAS, à la SARL Jeremy, à la SARL Cœur et Crème, à la SAS Jannelle, à la société La Fraiseriaie SAS, à la société Le Petit Nice SAS, à la société Marius SAS, à la SASU Au Bon Chocolat, à la SARL L'inflexible, à la SAS Le Cadran, à la SARL Le Quai 34, à M. Gildas Aigle, à la SARL Jade, à L'EURL Birgand Boissons, à la SARL Restaurant Le Jade, à la SARL Riffe-Thomas, à la SARL Manon, à Mme Nathalie Choblet, à M. Bernard Leray, à l'EURL Pyepye et à la commune de Pornic.

Fait à Nantes, le 27 novembre 2024.

Le juge des référés,

La greffière,

L. BOUCHARDON

G. PEIGNE

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,