

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**N°2203212 - 2301458**

---

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DE  
LA NATURE DANS LA PRESQU'ÎLE DE  
GIENS  
COMITÉ D'INTÉRÊT LOCAL POUR LA  
DÉFENSE DE LA PRESQU'ÎLE DE GIENS

---

Mme Bonmati  
Rapporteure

---

Mme Faucher  
Rapporteure publique

---

Audience du 19 septembre 2025  
Décision du 10 octobre 2025

---

68-04-045  
68-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Toulon

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I°/ Par une requête enregistrée le 21 novembre 2022 sous le n°2203212 et des mémoires enregistrés le 16 juin 2023, le 22 mars 2023 et le 4 décembre 2024, l'association pour la sauvegarde de la nature dans la presqu'île de Giens (ASNAPIG) et le comité d'intérêt local (CIL) pour la défense de la presqu'île de Giens, tous deux représentés par leur président en exercice, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 20 mai 2022 par lequel le maire d'Hyères ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par l'EURL Cabinet P.C en vue de la division parcellaire, préalable à la construction, d'un terrain cadastré HI 0069 situé 116 route du Niel sur le territoire de la commune, ensemble la décision implicite portant rejet de leur recours gracieux présenté le 20 juillet 2022.

Ils soutiennent que :

- leur intérêt et leur qualité pour agir sont démontrés et la tardiveté opposée en défense n'est pas établie ;

- l'arrêté attaqué aboutit à confiner les éléments déjà bâtis sur le terrain sur une parcelle de 233m<sup>2</sup> afin de dégager une nouvelle superficie constructible permettant l'édification d'une construction de 157m<sup>2</sup> en méconnaissance de la volonté affichée par le PLU de maîtriser la densité

du bâti notamment sur la presqu'île de Giens, ainsi qu'il résulte notamment de l'orientation n°1 du PADD ;

- l'article 5-2 des dispositions générales prévoit que les règles édictées dans la zone UEf s'appliquent, en cas de lotissement, non pas en considération de la totalité du lotissement mais lot par lot, le règlement du PLU s'opposant à la règle générale posée par l'article R. 123-10-1 devenu l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme, ce que cette dernière disposition permet explicitement ; ce contournement des règles est illégal car il autorise la méconnaissance des principes énoncés dans le PLU, notamment les règles relatives à l'emprise au sol et celles qui préconisent la limitation de la densification urbaine ;

- le jugement de la présente requête doit être joint à celui de la requête n°2301458 qu'ils ont introduite à l'encontre du permis de construire délivré consécutivement à la division parcellaire ; toutefois, la défense opère une confusion quant aux argumentaires respectifs ;

- leurs écritures ne contiennent aucun passage injurieux ou diffamatoire, le recours n'est aucunement dirigé contre la famille V., mais contre un acte administratif pris par la commune.

Par des mémoires en défense enregistrés le 17 avril 2023 et le 21 novembre 2024, M. A. V. et Mme J. L., représentés par le cabinet Lê & Monel Avocats associés, par Me Monel, concluent au rejet de la requête et demandent que soit prononcée une amende pour procédure abusive, que soit prononcée la suppression de passages injurieux et diffamatoires et que les requérants soient condamnés à leur verser une indemnité de 1 500 euros à ce titre, ainsi qu'une somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 22 novembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 6 décembre 2024 à 12 heures, par application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

II°/ Par une requête enregistrée le 14 mai 2023 sous le n°2301458 et des mémoires enregistrés le 20 novembre 2023 et le 22 mars 2024, l'association pour la sauvegarde de la nature dans la presqu'île de Giens (ASNAPIG) et le comité d'intérêt local (CIL) pour la défense de la presqu'île de Giens, tous deux représentés par leur président en exercice, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 14 décembre 2022 par lequel le maire d'Hyères a délivré à MM. V. et Mmes T. et L. un permis de construire en vue de l'édification de deux logements individuels, sur un terrain cadastré HI 0069b situé XX sur le territoire de la commune, ensemble la décision implicite portant rejet de leur recours gracieux daté du 7 février 2023.

Ils soutiennent que :

- leur intérêt et leur qualité pour agir sont démontrés et la tardiveté opposée en défense n'est pas établie ;

- par un précédent arrêté portant division parcellaire, les éléments déjà bâtis sur le terrain initial ont été confinés sur une parcelle de 233m<sup>2</sup> afin de dégager une nouvelle superficie constructible permettant l'édification d'une construction de 157m<sup>2</sup> d'emprise au sol en méconnaissance de la volonté affichée par le PLU de maîtriser la densité du bâti, notamment sur la presqu'île de Giens, ainsi qu'il résulte notamment de l'orientation n°1 du PADD ;

- l'article 5-2 des dispositions générales prévoit que les règles édictées dans la zone UEf s'appliquent, en cas de lotissement, non pas en considération de la totalité du lotissement mais lot par lot, le règlement du PLU s'opposant à la règle générale posée par l'article R. 123-10-1 devenu

l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme, ce que cette dernière disposition permet explicitement ; ce contournement des règles est illégal car il autorise la méconnaissance des principes énoncés dans le PLU, notamment les règles relatives à l'emprise au sol et celles qui préconisent la limitation de la densification urbaine ; il y a donc lieu d'en écarter l'application et de mesurer l'emprise au sol au regard de la superficie de l'intégralité de la parcelle d'origine, qui doit être considérée comme une unique unité foncière au sens du PLU, dès lors qu'elle est constituée de parcelles contiguës non séparées par une voie et appartenant au même propriétaire ;

- leur recours soulève la question légitime de savoir si la rédaction du PLU est légale ou si elle présente une faille juridique permettant aux pétitionnaires de contourner l'esprit du PLU ; il ne présente aucun caractère abusif et n'est nullement destiné à nuire à la famille V. ;

- le présent recours doit être joint à celui qu'elles ont présenté à l'encontre de la déclaration préalable de division parcellaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 septembre 2023, M. A. V. et Mme J. L., représentés par le cabinet Lê & Monel Avocats associés, par Me Monel, concluent au rejet de la requête et demandent que soit prononcée une amende de 4 000 euros pour procédure abusive, que soit prononcée la suppression de passages injurieux et diffamatoires et que les requérants soient condamnés à leur verser une indemnité de 1 500 euros à ce titre, ainsi qu'une somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 25 septembre 2023, M. A. V. et Mme J. L., représentés par le cabinet Lê & Monel Avocats associés, par Me Monel, demandent en outre sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme que les requérants soient condamnés à leur verser une indemnité de 23 845, 20 euros à raison du préjudice excessif que leur cause cette action en justice, notamment dû à la hausse vertigineuse du coût de la construction et au préjudice moral qu'ils subissent.

Par une ordonnance du 14 octobre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 14 novembre 2024 à 12 heures, par application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- 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 Mme Bonmati ;  
- les conclusions de Mme Faucher, rapporteure publique ;  
- et les observations de M. D., pour les associations requérantes et de Me Monel pour les pétitionnaires ;  
- en l'absence de la commune d'Hyères.

Considérant ce qui suit :

1. Par les requêtes susvisées, qui, présentant à juger des questions semblables, doivent être jointes, l'association pour la sauvegarde de la nature dans la presqu'île de Giens (ASNAPIG) et le comité d'intérêt local (CIL) pour la défense de la presqu'île de Giens demandent l'annulation, d'une part de l'arrêté du 20 mai 2022 par lequel le maire d'Hyères ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par l'EURL Cabinet P.C en vue de la division parcellaire, préalable à la construction, d'un terrain cadastré HI 0069 situé 116 route du Niel sur le territoire de la commune, ensemble de la décision implicite portant rejet de leur recours gracieux présenté le 20 juillet 2022 et, d'autre part, de l'arrêté du 14 décembre 2022 par lequel le maire d'Hyères a délivré à MM. V. et Mmes T. et L. un permis de construire en vue de l'édification de deux logements individuels, sur un terrain cadastré HI 0069b situé 116 route du Niel sur le territoire de la commune et de la décision implicite portant rejet de leur recours gracieux daté du 7 février 2023.

Sur la recevabilité des requêtes :

2. Il ressort des pièces produites au dossier que, contrairement à ce qui est soutenu, les recours gracieux formés par les associations requérantes à l'encontre des décisions attaquées, présentés dans les délais de recours contentieux, ont fait l'objet de notifications régulières au regard de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme et qu'ainsi, les recours contentieux consécutifs ne sont pas tardifs. Par ailleurs, eu égard à leur objet tel qu'il résulte de leurs statuts respectifs, leur donnant vocation à mener des actions en vue de la protection de la nature et l'environnement, ainsi que des conditions et du cadre de vie des habitants de la presqu'île de Giens, au nombre desquelles figure la contestation d'autorisations d'urbanisme et compte tenu des décisions habilitant leurs présidents respectifs à les représenter et agir en justice, les associations requérantes justifient suffisamment de leur intérêt leur donnant qualité pour agir. Il s'ensuit que les fins de non-recevoir opposées, à ces titres, en défense doivent être écartées.

Sur la légalité des décisions attaquées :

3. Aux termes de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme : « *Dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le plan local d'urbanisme. // Ces règles alternatives définissent notamment les obligations faites à ces projets lorsque le règlement prévoit sur ces secteurs, en application de l'article L. 151-15, qu'un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logement en précisant ce pourcentage et les catégories prévues. // Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose.* ». Il résulte de ces dispositions que, dans les cas ainsi mentionnés, les règles d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu doivent faire l'objet d'une appréciation d'ensemble, sauf si elles en disposent autrement ou s'y opposent du fait même de leur objet.

4. Aux termes de l'article 5-2 des dispositions générales du PLU de la commune de Hyères : *« Opposition de l'article R. 123-10-1 du Code de l'Urbanisme (nouvellement article R.151-21 du code de l'urbanisme) // L'article R. 123-10-1 du Code de l'urbanisme dispose que dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. // Le présent règlement du PLU s'oppose à ce principe dans tous les secteurs UEd, UEe, UEf et 2AUa. ».*

5. Les associations requérantes, qui font valoir que l'article 5-2 des dispositions générales du PLU, en ce qu'il écarte l'application de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme, a pour effet de permettre que les règles d'urbanisme de la zone UEf, notamment celle de l'article UE9 qui limite l'emprise au sol à 10% de la superficie totale du terrain, soient appliquées, dans les cas de division parcellaire, lot par lot et non à l'ensemble de l'unité foncière initiale, soutiennent que *« l'artifice du contournement de la règle d'emprise au sol »* en procédant d'abord à *« la délivrance de la non-opposition à la déclaration préalable »*, afin par la suite de *« réduire à néant la limitation (...) de la densité de construction dans un secteur pourtant très sensible (...), en ouvrant la voie à toutes les dérives et tous les abus puisqu'il suffit ainsi aux propriétaires de détacher de leur propriété bâtie un morceau de terrain nu pour échapper à la règle, protectrice, de l'emprise au sol »*, révélerait l'existence d'un montage juridique élaboré en vue d'obtenir un permis de construire indu.

6. Lorsque l'autorité saisie d'une demande d'autorisation d'urbanisme, qu'il s'agisse d'une déclaration préalable à une division parcellaire ou d'un permis de construire, dispose, au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une mesure d'instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir son caractère frauduleux, il lui revient de refuser la demande pour ce motif. La fraude, dont le juge de l'excès de pouvoir apprécie l'existence à la date du permis de construire ou de la déclaration préalable, est caractérisée lorsqu'il ressort des pièces du dossier que le pétitionnaire s'est livré à des manœuvres en vue d'obtenir une autorisation d'urbanisme indu.

7. En l'espèce, il ressort du dossier et n'est pas contesté que les droits de construire résiduels existants, sur la parcelle cadastrée HI 0069 d'une superficie de 2 013m<sup>2</sup>, étaient, compte tenu du bâti préexistant couvrant une emprise au sol totale de 155m<sup>2</sup> et en application des dispositions de l'article UE9 du règlement du PLU limitant l'emprise au sol à 10% de la superficie totale du terrain en zone UEf, de 46,3m<sup>2</sup>. Ainsi, la division parcellaire en litige, qui avait pour objet de circonscrire le bâti existant sur un lot d'une superficie réduite à 436m<sup>2</sup> et de créer un lot nouveau cadastré HI 0069b d'une superficie de 1 577m<sup>2</sup>, tendait, en réalité, à générer une capacité d'emprise au sol nouvelle de 157,7m<sup>2</sup> sur ce dernier lot, dès lors que l'article 5-2 des dispositions générales du PLU, en écartant l'application de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme dans la zone UEf, autorisait que l'emprise au sol fût calculée, non plus sur la totalité de la parcelle d'origine, mais lot par lot.

8. Il est constant qu'à la date à laquelle elle a statué sur la déclaration préalable à la division parcellaire, l'administration, qui était informée de ce que cette division était réalisée en vue de construire, ne pouvait non plus ignorer que l'article 5-2 des dispositions générales du PLU, en ce qu'il écartait l'application de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme dans la zone UEf, allait avoir pour effet, grâce au lot nouveau ainsi créé, d'accroître artificiellement la capacité d'emprise au sol sur la parcelle dans une proportion telle qu'elle méconnaissait la proportion édictée par l'article UE9 pour cette même zone et, partant, d'entraîner une densification de l'urbanisation incompatible avec l'orientation n°1 du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU prescrivant notamment de *« maîtriser et limiter l'urbanisation dans les secteurs paysagers sensibles »* et de *« conforter le principe d'une constructibilité de faible densité sur*

*la presque île de Giens* ». Dans ces conditions, il revenait à l'administration de s'opposer à une déclaration préalable dont il était établi qu'elle n'avait pour finalité que de permettre au pétitionnaire d'obtenir un permis de construire indu. La circonstance, à la supposer établie, que les pétitionnaires aient estimé être de bonne foi en procédant au montage décrit au point 7, permettant d'optimiser leurs droits à construire, ne fait pas obstacle à la constatation du caractère frauduleux de l'autorisation délivrée par la commune.

9. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 20 mai 2022 portant non opposition à déclaration préalable de division parcellaire en vue de construire est entaché d'illégalité et doit être annulé, ainsi que la décision implicite portant rejet du recours gracieux présenté le 20 juillet 2022.

10. Par voie de conséquence, le permis de construire, délivré le 14 décembre 2022, en vue d'une construction dont l'emprise au sol calculée sur la base d'une appréciation d'ensemble, qui, rapportée à la superficie totale du terrain et compte tenu du bâti préexistant, excédait la proportion de 10% édictée, s'agissant de la zone UEf, par l'article UE9 du PLU, est lui-même entaché d'illégalité et doit également être annulé, ainsi que la décision implicite portant rejet du recours gracieux daté du 7 février 2023.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme aucun des autres moyens soulevés par les requêtes n'apparaît susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation demandée des décisions attaquées.

Sur les conclusions présentées par M. V. et Mme L. au titre de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme :

12. Aux termes de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. (...)* ». ».

13. Il ne résulte pas de l'instruction que les conditions dans lesquelles le droit de former un recours contre le permis de construire en litige a été mis en œuvre, aient révélé un comportement abusif des deux associations requérantes. Il s'ensuit que les conclusions indemnitaires présentées à leur encontre doivent être rejetées.

Sur l'application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative :

14. Selon les dispositions susvisées qui renvoient à celles de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 : « *Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts.* ». ».

15. Il ne ressort cependant pas des termes des mémoires des associations requérantes qu'ils présenteraient un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire à l'encontre des pétitionnaires, excédant les limites de la polémique contentieuse. Il n'y a, par suite, pas lieu d'en prononcer la suppression ni, partant, d'allouer aucune indemnité de ce chef.

Sur l'application de l'article R. 741-2 du code de justice administrative :

16. Il résulte des termes-mêmes des dispositions susvisées, selon lesquelles « *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros.* », que le prononcé d'une amende pour recours ou procédure abusive relève des pouvoirs propres du juge. Il s'ensuit que les conclusions des pétitionnaires présentées à cette fin doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les frais relatifs au litige :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce de faire application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E:

Article 1<sup>er</sup> : Sont annulés :

- l'arrêté du 20 mai 2022 par lequel le maire d'Hyères ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par l'EURL Cabinet P.C en vue de la division parcellaire, préalable à la construction, d'un terrain cadastré HI 0069 situé XX sur le territoire de la commune et la décision implicite portant rejet du recours gracieux présenté le 20 juillet 2022 ;

- l'arrêté du 14 décembre 2022 par lequel le maire d'Hyères a délivré à MM. V. et Mmes T. et L. un permis de construire en vue de l'édification de deux logements individuels, sur un terrain cadastré HI 0069b situé XX sur le territoire de la commune et la décision implicite portant rejet du recours gracieux daté du 7 février 2023.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association pour la sauvegarde de la nature dans la presqu'île de Giens (ASNAPIG), au comité d'intérêt local (CIL) pour la défense de la presqu'île de Giens, à l'EURL Cabinet P.C représentant les conjoints V. et L., à M. A. V. et Mme J. L. et à la commune de Hyères.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Sauton, président,  
Mme Ridoux, conseillère,  
Mme Bonmati, magistrate honoraire.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 octobre 2025.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

D. Bonmati

J.F. Sauton

Le greffier,

Signé

P. Bérenger

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne et 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,  
Pour la greffière en chef,  
Et par délégation,  
Le greffier.