

N°s 428233- 433923 COMMUNE DE SETE

B7 B8

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 janvier 2021

Lecture du 7 avril 2021

## CONCLUSIONS

### M. Stéphane Hoynck, Rapporteur public

Les deux affaires qui viennent d'être appelées concernent deux arrêts de la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille, qui ont appelé de sa part une solution identique d'annulation au regard de l'appréciation de la situation de parcelles nécessaires à la réalisation du projet de prolongement d'un boulevard à Sète, d'une part dans un contentieux relatif au plan local d'urbanisme (PLU) de la commune et d'autre part d'une déclaration d'utilité publique (DUP) concernant la cessibilité de ces mêmes parcelles.

1. Nous commencerons par le contentieux relatif au PLU, pour lequel vous avez cassé un 1<sup>er</sup> arrêt rendu par la CAA par une décision du 30 mai 2018 aux T. (Commune de Sète n° 408068). Le PLU litigieux a créé un emplacement réservé destiné à la réalisation d'une voie publique devant permettre de relier le boulevard Grangent, qui se termine aujourd'hui par une impasse, au chemin de la croix de Marcenac, permettant aux riverains de ne pas avoir à contourner l'ensemble du Mont Saint-Clair. L'emplacement réservé couvre un espace boisé contigu au bois des Pierres Blanches, que le document d'orientations et d'objectifs du SCOT du bassin de Thau classe en espace remarquable.

Par son 1<sup>er</sup> arrêt de 2016, la CAA avait fait droit à l'appel de Mme R... et annulé le PLU en tant qu'il crée cet emplacement réservé et en tant qu'il ne classe pas les parcelles correspondantes en espaces boisés classés. La CAA a confirmé ces annulations dans son second arrêt, que nous allons examiner successivement, le pourvoi n'étant pas dirigé contre l'ensemble des autres parties de l'arrêt, notamment en tant qu'il annule le jugement du tribunal administratif (TA) de Montpellier pour irrégularité, de sorte qu'il convient d'interpréter ses conclusions comme dirigées seulement contre les articles 2 à 5 de l'arrêt attaqué.

1.1 La 1<sup>ere</sup> question est celle de la création d'un emplacement réservé pour réaliser une voie publique et de l'application de l'article L146-6 du code de l'urbanisme (aujourd'hui L121-23).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Cette disposition prévoit dans son premier alinéa que les documents d'urbanisme, en l'espèce le PLU, doivent préserver les espaces, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, seuls des aménagements légers et qui leur sont nécessaires étant alors possibles en application du deuxième alinéa. Figurent notamment au nombre de ces espaces, selon le b) de l'article R. 146-1, les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau dès lors qu'ils constituent un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral.

Par votre 1<sup>er</sup> arrêt, vous avez précisé la façon d'appréhender le cas de parcelles boisées situées en continuité avec un espace remarquable, tel que le bois des Pierres blanches : l'autorité compétente ne peut pas se fonder **uniquement** sur cette **continuité** pour estimer que les parcelles en cause présentent le caractère de site ou paysage remarquable à protéger au sens du premier alinéa de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Il convient de rechercher si elles constituent avec cet espace une **unité paysagère** justifiant dans son ensemble cette qualification de site ou paysage remarquable à préserver. C'est notamment pour ne pas s'être livré à cette recherche de l'unité paysagère avec l'espace remarquable que vous avez censuré la cour.

Par son second arrêt, la cour a confirmé les annulations auxquelles elle avait procédé dans son 1<sup>er</sup> arrêt. Plusieurs erreurs de droit sont tout d'abord soulevées mais nous ne croyons pas qu'elles soient fondées.

Tout d'abord, si comme on l'a dit, le b) de l'article R. 146-1, vise le classement des forêts et zones boisées « proches du rivage de la mer et des plans d'eau », la cour n'a pas omis de vérifier que les parcelles boisées en cause étaient bien proche du rivage (cf CE 30 déc. 2009, *Commune du Lavandou*, n° 307893 au rec.); en l'occurrence tant « du littoral de l'étang de Thau que de celui de la mer » selon les termes de l'arrêt.

Une autre erreur de droit est soulevée dans l'application des dispositions de l'article L. 146-6 du code, à savoir la caractérisation de l'unité paysagère avec l'espace remarquable contigu qui avait justifié votre 1<sup>ere</sup> cassation. Il ne nous paraît pas que l'arrêt attaqué se prête à une telle critique d'erreur de droit, car la cour a bien pris le soin de caractériser les éléments permettant selon elle de rattacher le secteur litigieux à l'espace naturel remarquable identifié.

C'est son **appréciation** de l'unité paysagère qui nous paraît plus contestable et qui est contestée aussi par le pourvoi, mais il faut tout d'abord fixer la nature de votre **contrôle de cassation** sur cette question.

S'agissant de la qualification de l'espace remarquable, qui n'est pas directement en cause aujourd'hui, les juges du fond exercent un contrôle normal (CE 20 nov. 1995, *Assoc. L'environnement à Concarneau*, no 144817 au rec.) et le juge de cassation contrôle la qualification juridique des faits permettant de regarder un site comme un espace remarquable

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

au sens et pour l'application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (CE 3 sept. 2009, Cne de Canet-en-Roussillon, no 306298 aux T.).

Il s'agit donc ici de déterminer quel devrait être votre contrôle de cassation sur l'appréciation de l'unité paysagère. S'agissant toujours de l'article L146-6, vous laissez à l'appréciation souveraine des juges du fond la qualification d'espaces boisés **les plus significatifs** d'une commune au sens de son dernier alinéa (CE 11 avril 2018 Cne d'Annecy n399094 aux T.). Vous faites de même pour l'appréciation du caractère **naturel** des sites inscrits ou classés devant être préservés en application du même article (CE Cne de Ramatuelle 13 novembre 2002 n°219034), en cohérence avec le contrôle que vous exercez sur le caractère **urbanisé** d'un secteur pour l'application d'autres dispositions de la loi littorale (CE 12 mai 1997 société Coprotour n° 151359 aux T.) ou plus généralement (CE 26 juillet 1996 P... n° 160065 au rec)).

La boussole pour déterminer votre contrôle de cassation doit être que relève de l'appréciation souveraine des juges du fond les qualifications qui se déduisent largement d'appréciations factuelles, y compris lorsqu'elles procèdent du maniement de critères, lorsque ce maniement peut être saisi au titre de l'erreur de droit.

A cette aune, vous pourriez considérer qu'il conviendrait de laisser ici aussi à l'appréciation souveraine des juges du fond la question de l'unité paysagère des parcelles avec l'espace remarquable.

Mais un tel choix nous paraît excessivement **complexe** et en définitive peu **cohérent**, d'une part avec le contrôle de qualification juridique des faits sur la notion d'espace remarquable que vous retenez et d'autre part avec ce que vous avez jugé dans la décision Cne de Sète de 2018. Cette décision précise trois choses en particulier : tout d'abord, en relevant l'absence d'intérêt propre de ces parcelles, les juges du fond écartent nécessairement le caractère remarquable de celles-ci prises isolément. Ensuite, la seule continuité des parcelles avec un bois présentant un tel caractère ne suffit pas à justifier la préservation de ces parcelles. Enfin, ce n'est **que** si ces parcelles constituent avec cet espace une unité paysagère qu'est justifiée **dans son ensemble** cette qualification de site ou paysage remarquable à préserver.

Ainsi , il ne s'agit pas d'apprécier la seule proximité ou continuité, qualifications qui se prêtent à l'appréciation souveraine. Au contraire, dans la mesure où c'est la **même protection** dont bénéficient **l'ensemble** des parcelles au sein de l'unité paysagère, qu'elles soient remarquables ou non, il nous paraît donc difficile sur le plan logique de considérer que l'on puisse opérer à leur sujet un contrôle de cassation différent, selon que ces parcelles bénéficient de la protection au titre de l'espace remarquable ou seulement au titre de l'unité paysagère qu'elles forment avec cet espace. Nous notons d'ailleurs que dans une décision commune du Lavandou du 28 septembre 2018 (n° 423087 aux T. sur un autre point) vous semblez bien, déjà, opter pour un tel contrôle (cf le pt 28 de votre décision).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Que faut en penser au cas d'espèce ? La cour a relevé que la forêt résiduelle du Bois des Pierres blanches, qui constitue la forêt domaniale de Sète ouverte au public, faisait l'objet d'un classement au titre des espaces naturels remarquables classés dans le plan d'occupation des sols et que cette protection a été maintenue dans le cadre du plan local d'urbanisme en litige, mais qu'elle ne présente pas des caractéristiques faunistiques et floristiques remarquables au regard notamment de la législation communautaire Natura 2000.

On sait que l'article L146-6 pose deux critères alternatifs : un espace peut être considéré comme remarquable ou caractéristique du **patrimoine** du littoral sans qu'il soit besoin de rechercher s'il contribue ou non au maintien des équilibres biologiques ou présente un intérêt **écologique**. La cour s'est clairement placée dans le 1<sup>er</sup> cas s'agissant de l'espace remarquable proprement dit.

La cour se fonde ensuite sur l'étude d'impact dressée par les services de l'Office national des forêts en 2014 dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique, pour relever, s'agissant des parcelles en litige cette fois, un certain nombre d'éléments, dont plusieurs nous paraissent assez clairement inopérants pour qualifier l'unité avec l'espace remarquable, à savoir la présence de plusieurs espèces d'oiseaux significatives attachées à ce milieu et présentant, pour certaines, un enjeu de conservation, puisque ces éléments de protection écologique ne sont pas de nature à qualifier une unité paysagère, qui relève de l'autre critère de l'article L. 146-6.

Elle note encore que « *ces parcelles présentent un couvert forestier dense sur l'intégralité de leur surface, qu'elles constituent le prolongement de la pinède à pin d'Alep des Pierres blanches située au nord de la zone classée NL avec lesquelles elles présentent une continuité paysagère et écologique sur une longueur de plus de 250 mètres et qu'elles ne sont pas directement au contact des zones urbanisées voisines* ». Ces éléments semblent caractériser, aux termes mêmes de l'arrêt une continuité avec le bois constituant un espace remarquable, mais cette seule continuité ne suffit pas à caractériser l'unité paysagère comme vous l'avez déjà jugé.

Le seul élément directement opérant qu'elle a mobilisé est d'indiquer que ces parcelles « *contribuent à la qualité des perspectives paysagères qu'offre celui-ci. La seule circonstance que ces deux parcelles, situées dans une partie du bois des Pierres blanches en contrebas, ne soient pas directement visibles de tous les points du littoral du fait de zones urbanisées formant rideau n'est pas de nature à remettre en cause l'unité paysagère d'ensemble de cette forêt méditerranéenne.* ».

Particulièrement si vous retenez le contrôle que qualification juridique que nous vous proposons, nous peinons à suivre la cour dans l'aboutissement de son raisonnement. La possibilité qu'un espace non remarquable par lui-même puisse bénéficier de la même protection qu'un tel espace doit représenter nécessairement une possibilité seulement limitée. Une telle possibilité ne se justifie que si la protection de ces zones est en réalité **nécessaire** à

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

la préservation de l'espace remarquable par ailleurs identifié. On n'est pas loin de la théorie de l'écrin et des bijoux, consacrée par votre décision CE, Section, 13 mars 1970, Mme Benoist d'Anthenay, n°75820 s'agissant de l'inscrit à l'inventaire des sites pittoresques de la loi du 2 mai 1930, ou plus récemment par exemple pour le classement en réserve naturelle nationale non seulement des parties du territoire revêtant une importance écologique ou scientifique particulière mais aussi les zones qui contribuent directement à la sauvegarde de ces parties du territoire, en particulier lorsqu'elles en constituent, d'un point de vue écologique, une extension nécessaire (CE Association Amis du banc d'Arguin 3 juin 2020 n°414018 aux T.)

En l'espèce, ni l'étude de l'ONF, ni l'avis de la DREAL, ni les conclusions de l'enquête publique ni d'ailleurs que le TA de Montpellier n'ont estimé que c'était le cas, même si, à part le TA, leur office n'était spécifiquement d'apprécier l'existence d'une telle unité paysagère. Les pièces du dossier montrent que ces parcelles sont dans une zone particulièrement anthropisée voire rudéralisée. De façon déterminante, elles sont situées en contrebas du mont Saint Clair et du bois des Pierres Blanches, comme le relève la cour et ne sont pour l'essentiel pas visibles lorsque l'on regarde le mont Saint-Clair depuis le littoral, parce qu'elles sont cachées par « les zones urbanisées qui forment un rideau », pour reprendre encore les termes de la CAA. Ces éléments de décrochage avec l'espace remarquable tel qu'il peut être apprécié, alors qu'aucun autre élément soumis aux juges du fond ne semble accréditer la position de la CAA nous conduisent ainsi à estimer que celle-ci a commis une erreur de qualification juridique des faits en retenant une telle unité paysagère.

1.2 La seconde annulation de la CAA se fonde sur un autre alinéa de l'article L 146-6 qui dispose que « *Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, ... les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites* ».

Les classements au titre des espaces remarquables et au titre des espaces boisés sont bien distincts, : le premier ne permet que les aménagements légers, le second qui nous intéresse maintenant ne faisant pas obstacle par principe à des constructions nouvelles (CE 29 décembre 1999 n° 198021, SNC du Capon, aux tables).

Comme nous vous l'avons indiqué, le juge de cassation laisse à l'appréciation souveraine des juges du fond l'appréciation des espaces boisés les plus significatifs. C'est en principe à l'échelle de la commune, eu égard à la configuration des lieux et au caractère de son boisement, par rapport à d'autres espaces boisés de la commune que s'apprécie cette notion et l'obligation de la commune de les classer en espace boisé.

Dans son 1<sup>er</sup> arrêt la cour avait retenu l'erreur d'appréciation à s'être abstenu de classer les parcelles litigieuses en se fondant sur la circonstance que ces parcelles boisées constituent un

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

espace à préserver au sens du premier aliéna de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Vous l'aviez censuré sur ce point compte tenu de l'erreur de droit que vous aviez retenue sur la notion d'espace à préserver.

En l'espèce, la cour a constaté que la commune présentait deux boisements significatifs, dont celui des Pierres Blanches dont elle a décrit les caractéristiques. Elle se fonde ensuite sur l'étude d'impact de l'ONF déjà mentionnée et rappelle les constatations qu'elles avaient faites précédemment sur l'unité paysagère avec l'espace remarquable, constatations que nous venons de vous proposer de censurer. Il ne nous semble pas que vous puissiez à nouveau censurer la cour par voie de conséquence, même si le doute est permis sur ce qu'elle a voulu démontrer par l'enchaînement des arguments qu'elle a mis en avant, car elle n'a pas entendu constater la nécessité d'un classement en espaces boisés classés par voie de conséquence, ce qui aurait été une erreur de droit.

Elle note sur ce point que le boisement dense présent sur ces deux parcelles constitue le prolongement de la pinède à pins d'Alep présente au nord du Mont Saint-Clair dont elle partage les caractéristiques notamment paysagères. Mais la continuité avec un espace boisé classé n'est pas un critère de classement. Comme nous vous l'avons dit, la démarche est double :

La première étape porte tout d'abord sur les caractéristiques **intrinsèques** des parcelles au sujet desquelles la question du classement en espace boisé se pose. Sur ce point, l'étude de l'ONF mentionnée par la cour est claire, l'étude indique, s'agissant de l'état initial, en p.13 que « la zone d'étude rapprochée » présente un caractère **dégradé** assez marqué où le matorral arborescent à Pin d'Alep n'est présent que de manière **anecdotique** sous sa forme caractéristique (extrémité Ouest) ». A cette aune, et faute d'éléments au dossier allant dans un sens contraire, nous peinons à suivre l'appréciation de la cour sur les qualités propres de ces parcelles.

La deuxième étape de la démarche est de vérifier que l'espace boisé fait partie des plus significatifs de la commune. La démarche est donc comparative, voire **superlative**. On a vu que la cour avait considéré que ce classement était justifié s'agissant du bois des Pierres Blanches proprement dit, mais outre le fait qu'elle n'a pas véritablement établi l'intérêt propre des parcelles en litige, le dernier point qu'elle relève est que ces parcelles constituent une césure dans l'espace boisé classé du Mont Saint-Clair, dès lors que celui-ci se poursuit au nord de ces parcelles sur les lisières boisées présentes dans le secteur UC 5 et sur l'emprise de l'hôpital. Ce point est exact, il y a une brève frange boisée derrière l'hôpital qui est classée et qui est coupée du reste de l'espace boisé classé par l'emplacement réservé en litige. Mais cet élément ne nous paraît pas déterminant pour estimer que les parcelles en cause, qui ne présentent aucun enjeu de protection par elles-mêmes et qui constituent un espace boisé très dégradé devraient bénéficier d'un classement.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La cour semble avoir retenu un **raisonnement de continuité**, continuité avec le bois des Pierres Blanches, continuité avec la lisière boisée de l'hôpital elle-même classée, pour retenir une erreur d'appréciation de la part des auteurs du PLU. Mais ces questions de continuité apparaissent totalement secondaires, alors qu'il paraissait tout à fait excessif d'estimer que les parcelles en cause présentaient par eux même eu égard à leur caractère dégradé un enjeu de classement comme espace boisé parmi les plus significatifs. Nous vous proposons donc de retenir la dénaturation sur ce point.

1.3 Un dernier moyen soulève une erreur de droit dans l'application de l'article L. 600-9. Dans votre 1<sup>er</sup> arrêt vous aviez relevé que la cour avait omis de se prononcer sur les conclusions présentées à ce titre. Si vous nous suivez pour annulez l'arrêt, vous n'aurez pas à vous prononcer sur ce moyen. La cour a cette fois ci refusé de mettre en œuvre ses pouvoirs de régularisation. La formule qu'elle emploie peut prêter à débat, car elle tient compte « *notamment de la portée limitée de cette annulation* ». Le fait que le PLU soit annulé seulement sur deux points de faible importance, en tout cas en terme de superficie, n'est évidemment pas un critère. Mais il nous semble que ce que la cour a voulu dire était que l'exécution de son arrêt se confondait en réalité avec la régularisation demandée, exécution qui consiste à classer les deux parcelles en espace boisé classé. Au bénéfice de cette lecture, le moyen peut être écarté.

1.4 Après cette seconde cassation, vous devrez régler l'affaire au fond. Un premier moyen concerne la supposée absence de cohérence entre les orientations du PADD et les dispositions du PLU créant l'emplacement réservé en litige. Mais si une orientation générale du projet d'aménagement et développement durables tend à la préservation des éléments paysagers remarquables notamment sur le Mont Saint-Clair, il prévoit aussi une orientation III qui vise à « organiser les déplacements pour limiter les nuisances et mettre en valeur la ville », en précisant notamment l'objectif d'une « amélioration de la hiérarchisation du réseau viaire dans l'optique d'une voirie pour tous : par la poursuite des aménagements viaires structurants à vocation de diffusion des flux sur une trame viaire complétée (prolongement boulevard Grangent, ...) ». Le PADD vise bien le projet en cause dans ses objectifs, l'absence de cohérence doit être écartée.

Pour le reste, vous écarterez l'erreur d'appréciation en ne classant pas ces parcelles au nombre des espaces remarquables du littoral de la commune ainsi qu'au titre des parcs et ensembles boisés les plus significatifs, dont nous vous avons longuement parlé. Dans ces conditions il n'y aura pas lieu de vous prononcer sur la demande de régularisation présentée par la commune.

2. Nous serons beaucoup plus bref sur la seconde affaire, qui concerne le contentieux engagé concernant l'arrêté déclarant d'utilité publique les travaux de prolongement du boulevard Grangent, et cessibles au profit de la commune les parcelles nécessaires à la réalisation de ce projet, emportant mise en compatibilité du plan d'occupation des sols.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La cour s'est en effet fondée essentiellement sur l'unité paysagère formée par le terrain d'assiette de l'opération d'expropriation avec l'espace remarquable formé par la forêt des Pierres blanches, et le pourvoi soulève des moyens d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique identiques au précédent pourvoi pour critiquer cette appréciation. La rédaction de la cour est plus succincte dans la présente affaire, mais elle se heurte à la même critique que dans la précédente, les évolutions de textes intervenues entre l'édition du PLU et celle de la DUP ne modifiant pas le raisonnement à tenir. Vous annulez donc l'arrêt attaqué, et s'agissant d'une 1<sup>ère</sup> cassation et alors que d'autres moyens propres à la DUP ont été soulevés, il est pertinent de renvoyer l'affaire à la cour.

PCMNC :

- Dans l'affaire 428233 à l'annulation des articles 2 à 5 l'arrêt attaqué, puis statuant au fond, au rejet des conclusions de Mme Rouanne tendant à l'annulation de la délibération du 10 février 2014 du conseil municipal de Sète approuvant son PLU et du rejet de son recours gracieux ; au rejet de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA, à ce qu'il n'y ait pas lieu à statuer sur les conclusions de la commune devant la CAA tendant à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et au rejet du surplus des conclusions de la commune.
- Dns l'affaire 433923 à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la CAA de Marseille, au rejet du surplus des conclusions de la commune et des conclusions de Mme R...

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*