

N°443804
Association Cucq Trepied Stella 2020

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 9 février 2022
Décision du 7 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Située sur la côte d'Opale au Sud du Touquet, la station balnéaire de Stella-Plage est rattachée à la commune de Cucq-Trepied.

A l'instar de Cabourg, le plan de la station, conçu en 1914 par l'architecte Charles Plumet, chef de file de l'art nouveau parisien, obéit à un schéma radioconcentrique, fait de larges avenues rayonnant en étoile (*stella*) depuis la place centrale bordant la plage. Mais la station n'a pas connu exactement la même destinée que son modèle normand. Après avoir subi de très lourdes destructions durant la seconde guerre mondiale, elle a été reconstruite selon une architecture contemporaine présentant un moindre intérêt ; au point de convergence des avenues radiales, point de grand hôtel ni de casino, mais un vaste terre-plein laissé en friche, familièrement désigné comme le « parc à mouettes ».

C'est avec pour objectif affiché d'achever et d'unifier le front de mer que la commune de Cucq a prévu, dans le cadre de son plan local d'urbanisme approuvé par délibération du conseil municipal du 23 mai 2016, la création sur cette zone de 320 nouveaux logements pour 30.000 mètres carrés de surface de plancher, sous la forme de plusieurs îlots d'habitation. Ce projet est présenté, au sein du PLU, dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du front de mer.

Contestant ce projet et plus largement l'ensemble du PLU, l'association Cucq Trepied Stella 2020 « Nature – Environnement – Cadre de vie – Patrimoine » a saisi d'un recours en excès de pouvoir le tribunal administratif de Lille, lequel a annulé la délibération approuvant le PLU en tant qu'il prévoit l'implantation du projet dans la bande littorale des cent mètres.

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.

Mais par un arrêt du 30 juin 2020, la cour administrative d'appel de Douai a fait droit à l'appel de la communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois, désormais compétente, en annulant le jugement en tant qu'il prononce cette annulation partielle ; la cour a également rejeté l'appel de l'association contre le jugement en tant qu'il rejetait le surplus de sa demande.

L'association Cucq Trepied Stella 2020 se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Nous vous proposerons de le censurer en tant seulement qu'il fait droit à l'appel de la communauté d'agglomération, ce qui vous conduira à vous prononcer sur l'ensemble des moyens du pourvoi qui soulève plusieurs questions intéressantes.

1. Au préalable, vous écarterez le moyen tiré de ce que l'arrêt aurait été rendu au terme d'une procédure irrégulière au motif que le rapporteur public avait déjà connu de la même affaire en qualité de rapporteur.

Avant sa nomination au pupitre le 1^{er} septembre 2019, le rapporteur public avait en effet participé à l'instruction de l'affaire en tant que magistrat rapporteur et signé, en cette qualité, une mise en demeure de produire adressée au défendeur, puis une ordonnance de cristallisation des moyens. Selon le pourvoi, l'exercice de ces fonctions trahirait un « préjugement » de l'affaire, en méconnaissance du principe d'impartialité.

Le moyen est bien invocable pour la première fois en cassation (CE Sect. 12 octobre 2009, *P...*, n° 311641, au recueil).

Le respect du principe d'impartialité – en l'occurrence d'impartialité *objective* – s'impose incontestablement au rapporteur public, selon une jurisprudence ancienne et constante (CE Sect., 10 juillet 1957, *G...*, au recueil ; CE Sect. 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, n° 352427, au recueil). Il s'oppose par exemple à ce que le rapporteur public ait participé à l'élaboration de la décision administrative attaquée (CE 22 mai 2002, *SARL Berre Station*, n° 231105, aux Tables).

En revanche, vous adaptez les exigences inhérentes à ce principe à la spécificité de l'office du rapporteur public, lequel n'est pas membre de la formation de jugement mais seulement appelé à livrer son opinion sur le litige.

Ainsi, vous retenez que le principe d'impartialité ne s'oppose pas à ce qu'un membre d'une juridiction administrative qui a statué en tant que juge du référé-provision exerce ensuite les fonctions de rapporteur public lors de l'examen de l'affaire par la juridiction du fond (CE 5 juillet 2017, *M. Ménec*, n° 402481, aux Tables). Comme le résume Gilles Pelissier

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.

dans ses conclusions sur cette affaire, « *Si les exigences du principe d'impartialité font (...) obstacle à ce que le rapporteur public ait connu de l'affaire dans des fonctions extra-juridictionnelles, elles n'imposent en revanche pas qu'il n'en ait jamais connu dans l'exercice successif de fonctions juridictionnelles.* »

Du reste, la nature des mesures d'instruction invoquées par le pourvoi était insusceptible de révéler un quelconque parti pris. De manière plus générale en effet, vous subordonnez l'existence d'un pré-jugement à l'existence d'un acte permettant de matérialiser un parti pris sur l'affaire en cause (CE Sect. 20 octobre 2000, *Société Habib Bank Limited*, au recueil) – acte qui fait ici manifestement défaut.

2. Nous pouvons en venir aux deux moyens du pourvoi portant sur la régularité de la procédure d'adoption du PLU.

2.1. Le premier porte **sur la régularité de la concertation préalable** associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

La concertation a été engagée par la délibération prescrivant l'élaboration du PLU en date du 27 novembre 2009. Elle s'est achevée à la date de la délibération du 16 septembre 2013 qui en approuve le bilan et arrête le projet de PLU. Toutefois, à la suite des critiques émises par le préfet trois mois plus tard, la commune a arrêté une nouvelle version du PLU par une délibération du 29 janvier 2015. Devant les premiers juges, l'association requérante faisait grief à la commune de ne pas avoir repris la concertation durant les seize mois séparant ces deux délibérations.

Ce moyen était bien opérant. Si, dans le cadre d'un recours contre la délibération approuvant un PLU, la légalité de la délibération prescrivant son élaboration ne peut être utilement invoquée (CE Sect. 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 388902, au recueil), en revanche il appartient au juge administratif de vérifier, conformément à la lettre même du IV de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme¹ alors applicable, que les modalités de concertation prévues par cet article et par la délibération ont bien été respectées.

En l'espèce, la délibération du 27 novembre 2009 fixant les modalités de concertation prévoit qu'elles « *resteront applicables jusqu'à l'arrêt du projet, date limite à laquelle le Maire présentera au Conseil municipal le bilan de la concertation* ». Ce faisant, la

¹ Ces dispositions sont désormais reprises à l'article L. 600-11 CU.

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.

délibération n'a fait que tirer les conséquences de la loi qui dispose que la concertation est organisée « *pendant toute la durée de l'élaboration du projet* ».

La circonstance que la commune s'y soit reprise à deux fois pour arrêter son projet de PLU et que, dans l'intervalle, la concertation n'ait pas été reprise, ne nous paraît pas suffire à caractériser une irrégularité, sauf à priver la commune de la possibilité d'apporter le moindre correctif à son projet. Seule nous paraît devoir être sanctionnée une décorrélation entre la durée de la concertation et celle des *travaux d'élaboration* du projet, conduits par le maire (art. R.*123-15 CU alors applicable), travaux dont la poursuite est révélée, notamment, par le nombre de modifications apportées au projet initial et la durée séparant les deux délibérations.

La décorrélation des durées paraît, en l'espèce, avérée. Toutefois la cour a « danthonysé » cette irrégularité en jugeant que l'absence de poursuite de la concertation jusqu'à l'arrêt définitif du projet n'avait pas influé sur le sens de la délibération en litige ni privé le public d'une garantie, dès lors que la concertation s'est déroulée pendant près de quatre ans selon les modalités initialement prévues.

L'appréciation portée par la cour sur ces critères est souveraine (CE 6 novembre 2013, *M. X...*, n° 359501, aux Tables) et nous n'identifions aucune dénaturation. Pour reprendre les termes de la loi, la concertation a bien en l'espèce permis au public, « *pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet* », « *d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis (...) et de formuler des observations et propositions* ». En particulier, les modifications apportées au projet postérieurement au bilan de la concertation, pour importantes qu'elles soient, ne trahissent pas une révision des « *objectifs* »² que la commune était tenue d'énoncer « *au moins dans leurs grandes lignes* » dans la délibération prescrivant l'élaboration du PLU pour servir de base à la concertation (CE 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire* n° 327149, aux Tables³). Vous pourrez donc confirmer la solution retenue par la cour.

2.2. Le second moyen de régularité porte, en aval, sur l'enquête publique.

Le PLU arrêté par la délibération du 29 janvier 2015 a été transmis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration puis a fait l'objet d'une enquête publique, conformément aux dispositions des articles L. 123-9 et 123-10 du code de l'urbanisme. Mais

² Entendus comme les objectifs de l'opération et non les objectifs de la concertation (v. sur ce point les conclusions de Luc Derepas sur la décision CE 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire* n° 327149, T).

³ Dans le même sens, Louis Dutheillet de Lamotte relève dans ses conclusions sur la décision *Commune de Saint-bon-Tarentaise précitée* : « *L'objectif du législateur est de permettre que la concertation, dont tout l'intérêt est de ne pas porter sur un projet de plan déjà entièrement écrit, puisse avoir un point de départ, quitte à en changer entièrement à l'issue du débat* ».

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.

l'association requérante reprochait à la commune d'avoir soumis à l'enquête publique une version du projet intégrant des modifications suggérées par certaines personnes publiques consultées, sans en avoir saisi à nouveau l'ensemble des personnes publiques.

Toutefois, en la matière, vous faites prévaloir une approche pragmatique, dans la lignée de votre jurisprudence *D...*. Selon votre décision du 26 février 2014, *Société Gestion Camping Caravaning et M. B...* n° 351202, aux Tables, il appartient à une commune souhaitant modifier son projet de PLU avant l'ouverture de l'enquête publique, notamment pour tenir compte de l'avis rendu par une personne publique associée à son élaboration, de consulter à nouveau l'ensemble des personnes publiques associées, afin que le dossier soumis à l'enquête publique comporte des avis correspondant au projet modifié. Mais vous précisez que l'omission de cette nouvelle consultation n'est de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information du public ou si elle a été de nature à exercer une influence sur cette décision.

En l'espèce, la cour a relevé l'existence, dans le dossier soumis à l'enquête publique, d'un document dressant le bilan des avis des personnes publiques associées et précisant la manière dont les recommandations formulées étaient prises en compte dans le nouveau projet. Par suite, et alors que la requête n'invoquait aucune modification portant sur un point qui n'aurait pu faire l'objet d'une prise de position des personnes publiques, c'est sans erreur de droit que la cour a jugé que l'absence de nouvelle consultation n'avait pu avoir pour effet de nuire à l'information du public ni n'avait été de nature à exercer une influence sur cette décision.

3. Il est temps d'examiner les moyens du pourvoi ayant trait au contenu même du PLU.

3.1. Vous écarterez d'abord ceux dirigés contre les motifs de l'arrêt par lesquels la cour a confirmé le classement de plusieurs parcelles situées le long de voies publiques en « espaces à préserver » en application de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

La cour a relevé que ces parcelles étaient occupées par des dunes recouvertes de végétation diffuse et comprises dans deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type I, accueillant une espèce rare d'oiseaux et huit espèces végétales protégées dans le Nord de la France. C'est sans erreur de droit ni erreur de qualification juridique que la cour, qui a fondé son appréciation sur l'intérêt écologique de la zone et ses caractéristiques propres, a pu déduire qu'elles pouvaient être regardées comme « caractéristiques du

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.

patrimoine naturel du littoral » au sens de la loi, dont les textes d'application (article R. 121-4, 1°). mentionnent d'ailleurs précisément le cas des dunes (voir également CE 3 septembre 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon*, n° 306298- 306468, aux tables).

3.2. En revanche, le moyen contestant l'appréciation portée par la cour sur l'opération immobilière du front de mer apparaît fondé et justifie l'annulation partielle.

Il est constant qu'une partie des constructions envisagées empiète sur la bande littorale des cent mètres et obéit aux dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme selon lesquelles « *en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage* ».

Vous avez précisé que, dans les communes littorales, ne peuvent déroger à cette interdiction que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, à la condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces (CE 20 juin 2018, *L B...*, n° 416564, aux Tables). L'appréciation des juges du fond est souveraine, sous réserve de la dénaturation (CE 12 mai 1997, n° 151359, *Société Coprotour*, au recueil).

Nous ne décelons pas véritablement de dénaturation dans l'appréciation portée par la cour sur le caractère urbanisé des espaces où s'insère le projet.

En revanche, nous pensons que vous pourrez censurer les motifs par lesquels la cour a conclu à l'absence de densification significative de ces espaces. Compte tenu de la nature de votre contrôle en cassation, vous pourriez hésiter à remettre en cause l'appréciation de la cour et à faire prévaloir celle du tribunal administratif. Néanmoins cette solution nous paraît s'imposer d'autant plus aisément que l'erreur de la cour se double d'une erreur de droit.

Si l'on retient une focale large, il est manifeste que les constructions envisagées (320 logements sur 30.000 mètres carrés de surfaces construite) vont densifier de manière importante une zone dont l'urbanisation reste très parcellaire, compte tenu notamment de l'existence de vastes parcelles dépourvues de constructions dans les premiers cercles concentriques de l'étoile.

Mais pour sa part, la cour a choisi une focale étroite, en limitant son analyse à une aire incluant les constructions situées de part et d'autre de la parcelle concernée sur la bande des cent mètres. Dans ce périmètre réduit, la cour a constaté l'existence, au Sud, de deux îlots urbains formés de bâtiments comportant jusqu'à quatre étages et, au Nord, d'un ensemble immobilier de sept étages. Puis elle a relevé que la densité des nouvelles constructions envisagées était « *comparable à celle des habitations situées au sud ainsi qu'à celle de*

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.

l'ensemble immobilier situé au nord » pour en déduire que le projet n'était pas de nature à entraîner une densification significative.

Ce raisonnement est erroné dès lors qu'il ne tient pas compte des surfaces respectives des espaces urbanisés environnants pris comme référence et de la parcelle à construire. Or la « densification » qu'il s'agit d'apprécier est l'augmentation de la densité, c'est-à-dire du nombre d'habitations⁴ rapporté à une surface qui **inclut** la parcelle à construire.

En l'espèce, la zone vierge destinée à accueillir les futurs bâtiments représente un linéaire de plus de deux cent mètres en front de mer soit presque la moitié de l'aire considérée. La cour ne pouvait donc conclure à l'absence de densification significative au motif que la taille des nouveaux immeubles serait similaire à celle des constructions contiguës.

Il nous semble donc que vous pourrez accueillir le moyen de dénaturation ou, ainsi que l'invoque également le pourvoi, d'erreur de droit de la cour à s'être abstenue de tenir compte des surfaces propres aux parcelles considérées.

Notons enfin que si la cour a cru conforter son analyse en relevant encore que l'implantation des futurs bâtiments permettrait de ménager des vues sur la mer depuis les voies publiques, que les espaces publics en bordure seraient à l'avenir aménagés en espaces verts, que la hauteur plus importante des nouvelles constructions permettrait de « soigner la transition » avec l'ensemble immobilier au Nord, de tels éléments, propres à justifier les choix urbanistiques, étaient inopérants pour écarter l'existence d'une densification significative.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc l'arrêt en tant qu'il fait droit à l'appel de la communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois et qu'il rejette la demande de l'association tendant à l'annulation de l'orientation d'aménagement et de programmation du front de mer inscrite dans le PLU.

Vous pourrez régler l'affaire au fond, en tirant directement les conséquences de ce que vous aurez jugé au stade de la cassation : compte tenu de la densification significative qu'entraînerait le projet, la communauté d'agglomération n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a annulé la délibération du 23 mai 2016 ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux présenté contre cette délibération, en tant qu'elle approuve le projet d'orientation d'aménagement et de programmation du front de mer.

⁴ Cf. article R*. 112-1 du code de l'urbanisme : « La densité de construction est définie par le rapport entre la surface de plancher de cette construction et la surface de terrain sur laquelle elle est ou doit être implantée. »

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.

PCMNC :

- A l'annulation des articles 1^{er}, 2 et 3 de l'arrêt attaqué ;
- Au rejet de l'appel formé par la communauté d'agglomération ;
- Au rejet du surplus des conclusions présentées par l'association Cucq-Trepied-Stella 2020 devant le Conseil d'Etat et la Cour administrative d'appel ;
- A ce qu'une somme de 3 000 € soit mise à la charge de la communauté d'agglomération au titre des frais exposés par à l'association au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative
- Et au rejet des conclusions présentées par la communauté d'agglomération au même titre.

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.