

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

**N^{os} 2001628, 2001662, 2002864, 2003555,
2004598**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. E...
M. C...
M. G... et M.
D... Mme H...
M. K...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

M. William Desbourdes
Rapporteur

(5^{ème} chambre),

Mme Marie Touret
Rapporteuse publique

Audience du 29 novembre 2021
Décision du 13 décembre 2021

44-006
68-001-01-02-03
68-01-01-01-02-03
C+

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 3 avril 2020 et 28 et 30 juin 2021 sous le n° 2001628, M. F... E..., représenté par Me Vital-Durand, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° CM-2020-02-009 du 6 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Malo a approuvé une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

-le rapport de présentation de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme est insuffisant en méconnaissance de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, notamment s'agissant de son évaluation environnementale ;

-la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 123-14 du code de l'environnement à défaut d'avoir été précédée d'une seconde enquête publique ;

-elle n'a pu être légalement adoptée au terme de la procédure prévue par les articles L. 153-54 et suivants dès lors que le projet déclaré ne répond pas à un objectif ou à des besoins d'intérêt général ;

- elle est incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme;

-elle est incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;

-elle est incompatible avec les dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme et les orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo.

Par deux mémoires, enregistrés les 18 juin et 29 juillet 2021, la commune de Saint-Malo, représentée par Me Chatel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. E... une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-en tant qu'il porte sur le projet et non sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, le moyen tiré du défaut d'enquête publique complémentaire est inopérant ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant en considération du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet est situé à l'intérieur d'un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-les autres moyens soulevés par M. E... ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 25 juin et 30 juillet 2021, la SAS Groupe Raulic Investissements, représentée par Me Le Derf-Daniel, s'associant aux conclusions de la commune de Saint-Malo, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge de M. E... la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-son intervention est recevable ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant, le projet constituant une simple opération de construction dans un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé, notamment compte tenu du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet est situé à l'intérieur d'un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-les autres moyens soulevés par M. E... ne sont pas fondés.

II. Par une requête et trois mémoires, enregistrés les 7 avril 2020 et 29 juin, 28 juillet et 3 août 2021 sous le n^o 2001662, M. B... C..., représenté par Me Collet, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1^o) d'annuler la délibération n^o CM-2020-02-009 du 6 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Malo a approuvé une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune ;

2^o) de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo et de la SAS Groupe Raulic Investissements la somme de 2 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

-la procédure d'adoption de la délibération du 21 septembre 2017 ayant prescrit la procédure de déclaration de projet est entachée de plusieurs vices en méconnaissance des articles L. 5211-1, L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, la convocation adressée aux conseillers municipaux n'ayant pas précisément indiqué les questions portées à l'ordre du jour, cette convocation ne leur ayant pas été notifiée à leur domicile dans le délai de cinq jours francs et n'ayant pas été accompagnée d'une note explicative de synthèse suffisante ;

-cette délibération du 21 septembre 2017 a insuffisamment fixé les objectifs poursuivis en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

-la délibération attaquée du 6 février 2020 est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'environnement ;

-elle est entachée de plusieurs vices de procédure en méconnaissance des articles L. 5211-1, L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, la convocation adressée aux conseillers municipaux n'ayant pas précisément indiqué les questions portées à l'ordre du jour, cette convocation ne leur ayant pas été notifiée à leur domicile dans le délai de cinq jours francs et n'ayant pas été accompagnée d'une note explicative de synthèse suffisante ;

-elle n'a pu être légalement adoptée au terme de la procédure prévue par les articles L. 153-54 et suivants dès lors que le projet déclaré ne répond pas à un objectif ou à des besoins d'intérêt général ;

-elle est incompatible avec les dispositions des articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme qui protègent les espaces remarquables du littoral ;

-elle est incompatible avec les dispositions des articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme qui limitent les extensions de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ;

-pour l'examen des deux moyens précédents, le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo doit être écarté dès lors que son objectif de densification est insuffisamment précisé et que son classement du terrain du projet en espace urbanisé à enjeux majeurs n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

Par trois mémoires, enregistrés les 18 juin et 29 et 30 juillet 2021, la commune de Saint-Malo, représentée par Me Chatel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. C... une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-les moyens relatifs à la délibération du 21 septembre 2017 sont inopérants dès lors que cette délibération présente un caractère superfétatoire dans le cadre de la procédure prévue aux articles L. 153-54 et R. 153-15 du code de l'urbanisme ;

-les moyens relatifs à la procédure de concertation préalable sont inopérants, une telle procédure n'étant pas obligatoire dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de déclaration de projet ; en tout état de cause, ces moyens ne sont pas fondés ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant en considération du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ; - les autres moyens soulevés par M. C... ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 25 juin et 30 juillet 2021, la SAS Groupe Raulic Investissements, représentée par Me Le Derf-Daniel, s'associant aux conclusions de la commune de Saint-Malo, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge de M. C... la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-son intervention est recevable ;

-les moyens relatifs à la concertation préalable sont inopérants en tant, d'une part, qu'ils ne tendent pas à contester le respect des modalités de concertation définies par la délibération prescrivant la déclaration de projet et, d'autre part, qu'ils reposent sur une argumentation visant à reprocher l'absence de prise en compte des griefs formulés au cours de cette concertation ; en tout état de cause, le moyen n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant, le projet constituant une simple opération de construction dans un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé, notamment compte tenu du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ;

-les autres moyens soulevés par M. C... ne sont pas fondés.

III. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 juillet 2020 et 3 août 2021 sous le n° 2002864, M. I... G... et M. A... D..., représentés par Me Lahalle, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° CM-2020-02-009 du 6 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Malo a approuvé une déclaration de projet emportant mise en

compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune, ensemble la décision implicite par laquelle leur recours gracieux a été rejeté ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

-la délibération attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 121-20 du code de l'environnement dès lors que la commune de Saint-Malo n'a ni organisé une concertation préalable, ni publié une déclaration d'intention répondant aux exigences de l'article L. 121-18 du code de l'environnement ;

-le rapport de présentation est insuffisamment motivé en méconnaissance des articles R. 151-2 et R. 151-5 du code de l'urbanisme ;

-les conclusions de la commission d'enquête sont irrégulières en méconnaissance de l'article L. 123-6 du code de l'environnement ;

-la délibération attaquée n'a pu être légalement adoptée au terme de la procédure prévue par les articles L. 153-54 et suivants dès lors que le projet déclaré ne répond pas à un objectif ou à des besoins d'intérêt général en méconnaissance de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ;

-elle est incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo et avec les dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme ;

-elle est incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;

-elle est incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo et avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires, enregistrés les 18 juin et 6 septembre 2021, la commune de Saint-Malo, représentée par Me Chatel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit solidairement mis à la charge des requérants la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-6 du code de l'environnement est inopérant dès lors qu'il ne s'applique pas à l'enquête publique menée conjointement sur la déclaration de projet et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme en résultant ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet est situé à l'intérieur d'un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant en considération du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;

-les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 25 juin et 3 septembre 2021, la SAS Groupe Raulic Investissements, représentée par Me Le Derf-Daniel, s'associant aux conclusions

de la commune de Saint-Malo, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge des requérants la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- son intervention est recevable ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-6 du code de l'environnement est inopérant dès lors qu'il ne s'applique pas à l'enquête publique menée conjointement sur la déclaration de projet et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme en résultant ;
- le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;
- le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet est situé à l'intérieur d'un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;
- le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant, le projet constituant une simple opération de construction dans un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé, notamment compte tenu du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ;
- les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

IV. Par une requête, enregistrée le 20 août 2020 sous le n° 2003555, Mme J... H..., représentée par Me Vos, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° CM-2020-02-009 du 6 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Malo a approuvé une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales à défaut pour les convocations d'avoir été envoyées dans le délai de cinq jours francs et à défaut pour les conseillers municipaux d'avoir reçu une information suffisante préalablement à la séance du 6 février 2020 ;
- elle est incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo et avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire, enregistré le 17 juin 2021, la commune de Saint-Malo, représentée par Me Chatel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme H... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par Mme H... ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 25 juin 2021, la SAS Groupe Raulic Investissements, représentée par Me Le Derf-Daniel, s'associant aux conclusions de la commune de Saint-Malo, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge de Mme H... la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- son intervention est recevable ;
- les moyens soulevés par Mme H... ne sont pas fondés.

V. Par une requête et trois mémoires, enregistrés les 23 octobre 2020 et 29 juin, 28 juillet et 3 août 2021 sous le n° 2004598, M. L... K..., représenté par Me Collet, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération n° CM-2020-02-009 du 6 février 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Malo a approuvé une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo et de la SAS Groupe Raulic Investissements la somme de 2 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

-la procédure d'adoption de la délibération du 21 septembre 2017 ayant prescrit la procédure de déclaration de projet est entachée de plusieurs vices en méconnaissance des articles L. 5211-1, L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, la convocation adressée aux conseillers municipaux n'ayant pas précisément indiqué les questions portées à l'ordre du jour, cette convocation ne leur ayant pas été notifiée à leur domicile dans le délai de cinq jours francs et n'ayant pas été accompagnée d'une note explicative de synthèse suffisante ;

-cette délibération du 21 septembre 2017 a insuffisamment fixé les objectifs poursuivis en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

-la délibération attaquée du 6 février 2020 est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'environnement ;

-elle est entachée de plusieurs vices de procédure en méconnaissance des articles L. 5211-1, L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, la convocation adressée aux conseillers municipaux n'ayant pas précisément indiqué les questions portées à l'ordre du jour, cette convocation ne leur ayant pas été notifiée à leur domicile dans le délai de cinq jours francs et n'ayant pas été accompagnée d'une note explicative de synthèse suffisante ;

-elle n'a pu être légalement adoptée au terme de la procédure prévue par les articles L. 153-54 et suivants dès lors que le projet déclaré ne répond pas à un objectif ou à des besoins d'intérêt général ;

-elle est incompatible avec celles des dispositions des articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme qui protègent les espaces remarquables du littoral ;

-elle est incompatible avec celles des dispositions des articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme qui limitent les extensions de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ;

-pour l'examen des deux moyens précédents, le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo doit être écarté dès lors que son objectif de densification est insuffisamment précisé et que son classement du terrain du projet en espace urbanisé à enjeux majeurs n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires, enregistrés les 22 juin et 30 juillet 2021, la commune de Saint-Malo, représentée par Me Chatel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. K... une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-les moyens relatifs à la délibération du 21 septembre 2017 sont inopérants dès lors que cette délibération présente un caractère superfétatoire dans le cadre de la procédure prévue aux articles L. 153-54 et R. 153-15 du code de l'urbanisme ;

-les moyens relatifs à la procédure de concertation préalable sont inopérants, une telle procédure n'étant pas obligatoire dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de déclaration de projet ; en tout état de cause, ces moyens ne sont pas fondés ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant en considération du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ; - les autres moyens soulevés par M. K... ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 25 juin et 30 juillet 2021, la SAS Groupe Raulic Investissements, représentée par Me Le Derf-Daniel, s'associant aux conclusions de la commune de Saint-Malo, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge de M. K... la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-son intervention est recevable ;

-les moyens relatifs à la concertation préalable sont inopérants en tant, d'une part, qu'ils ne tendent pas à contester le respect des modalités de concertation définies par la délibération prescrivant la déclaration de projet et, d'autre part, qu'ils reposent sur une argumentation visant à reprocher l'absence de prise en compte des griefs formulés au cours de cette concertation ; en tout état de cause, le moyen n'est pas fondé ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que le projet ne se trouve pas dans un espace remarquable du littoral ;

-le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant, le projet constituant une simple opération de construction dans un espace déjà urbanisé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé, notamment compte tenu du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ;

-les autres moyens soulevés par M. K... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;
- le code de justice administrative.

Vu le jugement du tribunal n° 1800816 du 9 novembre 2020.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Desbourdes ;
- les conclusions de Mme Touret, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Vital-Durand, représentant M. E..., de Me Le Guen, représentant M. C... et M. K..., de Me Colas, représentant M. G... et M. D..., de Me Vos, représentant Mme H..., de Me Chatel, représentant la commune de Saint-Malo, et de Me Le Derf-Daniel, représentant la société Groupe Raulic Investissements.

Une note en délibéré, présentée pour Mme H..., a été enregistrée le 3 décembre 2021 dans l'instance n° 2003555.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 31 mars 2016, le conseil municipal de Saint-Malo a accepté la proposition de la société Groupe Raulic Investissements pour la valorisation du site de l'ancien camping des Nielles, situé 47-49, avenue du Président John Kennedy, consistant, en dernier lieu, en la réalisation d'un hôtel cinq étoiles accueillant un centre de thalassothérapie et spa, des salles de séminaires et de formation aux métiers du bien-être, un restaurant gastronomique et un bar, d'un hôtel quatre étoiles intégrant un restaurant, d'une résidence de tourisme avec piscine couverte et comprenant une dizaine de logements pour le personnel, 208 places de stationnement dont la majorité sera située en sous-sol, de toilettes et d'un belvédère publics.

2. Afin de permettre la réalisation de ce projet, la commune de Saint-Malo a prescrit, par une délibération du conseil municipal du 21 septembre 2017, l'engagement d'une procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme. La déclaration de projet a été soumise à enquête publique du 16 août 2019 au 17 septembre 2019. Elle a été approuvée par délibération du 6 février 2020. M. E..., M. C..., M. G..., M. D..., Mme H... et M. K... demandent au tribunal d'annuler cette délibération ainsi que, s'agissant de M. G... et M. D..., la décision par laquelle leur recours gracieux a été rejeté.

3. Les requêtes susvisées n^{os} 2001628, 2001662, 2002864, 2003555 et 2004598 sont dirigées contre la même délibération, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur l'intervention de la SAS Groupe Raulic Investissements :

4. Il ressort des pièces des dossiers que la déclaration approuvée par le conseil municipal de Saint-Malo est destinée à permettre la réalisation du projet de la SAS Groupe Raulic Investissements consistant en l'édification d'un complexe hôtelier sur le site de l'ancien camping des Nielles, de sorte que cette société a intérêt à intervenir dans les cinq instances n^{os} 2001628, 2001662, 2002864, 2003555 et 2004598. Dans ces conditions, et dès lors que son intervention a été présentée au soutien des conclusions présentées par la commune de Saint-Malo par des mémoires motivés et distincts, elle doit être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération du 21 septembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Saint-Malo a prescrit l'engagement de la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme :

5. Lorsque l'autorité compétente se soumet à une procédure non obligatoire, elle doit s'y soumettre dans des conditions régulières. Toutefois, il ne résulte d'aucune disposition du code de l'urbanisme ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire qu'une procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme doive être prescrite par délibération de l'organe délibérant de la collectivité ayant décidé de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Il ne résulte non plus d'aucune disposition qu'une telle délibération doive fixer les objectifs poursuivis par la procédure de déclaration de projet. Ainsi, la délibération du 21 septembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Saint-Malo s'est borné à prescrire une telle procédure présente un caractère superfétatoire. Dès lors, d'une part, les vices de procédure qui pourraient, le cas échéant, affecter cette délibération n'ont pu priver les conseillers municipaux d'aucune garantie ni influencer le sens de leur délibération. D'autre part, le moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance des objectifs fixés dans cette délibération ne peut être utilement soulevé contre cette même délibération. En conséquence, les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales et L. 300-2 du code de l'urbanisme doivent être écartés.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de publication d'une déclaration d'intention :

6. Aux termes de l'article L. 121-20 du code de l'environnement : « (...) / II. -Les plans ou programmes ne peuvent être soumis à approbation qu'à l'expiration des délais prévus pour l'exercice du droit d'initiative et/ ou de la réponse du représentant de l'Etat et sous réserve, que les modalités de concertation préalable annoncées ou, le cas échéant, les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 aient été respectées ».

7. Aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur : « *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 : / 1° L'élaboration ou la révision (...) du plan local d'urbanisme ; (...)* ». Il résulte des dispositions du 3° de l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement que les autres procédures permettant l'évolution des plans locaux d'urbanisme peuvent être soumises à concertation préalable lorsque ces procédures sont soumises à évaluation environnementale et ne relèvent pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public.

8. Aux termes de l'article R. 104-32 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « *L'autorité environnementale dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception des informations mentionnées à l'article R. 104-30 pour notifier à la personne publique responsable, la décision de soumettre ou non à une évaluation environnementale la procédure d'élaboration ou d'évolution affectant le plan local d'urbanisme ou la carte communale. / Cette décision est motivée. / L'absence de décision au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale* ».

9. Aux termes de l'article L. 121-17 du code de l'environnement : « (...) / III. - *En l'absence de toute concertation préalable décidée en application du I ou du II et respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander au représentant de l'Etat concerné l'organisation d'une concertation préalable respectant ces modalités* ». Aux termes de l'article L. 121-18 du même code : « (...) / II. - *Pour les plans et programmes mentionnés au 2° de l'article L. 121-17-1, la déclaration d'intention est constituée par l'acte prescrivant leur élaboration dès lors qu'il est publié sur un site internet. Cet acte mentionne, s'il y a lieu, les modalités de concertation préalable du public envisagées si la déclaration d'intention n'a pas été réalisée jusque-là. / III. - Valent déclaration d'intention : (...) / 2° Pour les plans et programmes mentionnés au 2° de l'article L. 121-17-1, les décisions de cas par cas imposant une évaluation environnementale mentionnée à l'article L. 122-4, si celle-ci n'a pas déjà été faite dès lors que cette décision est publiée dans des conditions fixées au I et si elle est accompagnée d'une description des modalités de concertation préalable telles que prévues au 6° du I. (...)* ».

10. Dans les circonstances de l'espèce, saisie le 30 novembre 2017, à défaut d'avoir pris une décision explicite à l'expiration du délai qui lui était imparti par l'article R. 104-32 du code de l'urbanisme, la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne doit être regardée comme ayant pris, le 30 janvier 2018, une décision tacite imposant la réalisation d'une évaluation environnementale dans le cadre de la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Malo. À la date à laquelle elle est ainsi réputée avoir statué, les dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement n'imposaient aucun formalisme à la décision de cas par cas prise par l'autorité environnementale, l'obligation de préciser dans cette décision les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du plan ne résultant que de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui n'est entrée en vigueur, postérieurement, que le 25 novembre 2018.

11. En conséquence, en publiant sur son site internet et sur le site internet de la préfecture d'Ille-et-Vilaine et en affichant à la mairie, à compter de février 2018, le courrier daté du 2 février 2018 par lequel la mission régionale d'autorité environnementale a informé la commune de sa décision tacite ainsi qu'un arrêté du 15 février 2018 par lequel le maire de

SaintMalo a défini les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de concertation préalable du public, la commune de Saint-Malo doit être regardée comme ayant valablement publié une déclaration d'intention au sens du 2° du III de l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme. Par suite, M. G... et M. D... ne sont pas fondés à soutenir que la commune de Saint-Malo aurait approuvé la déclaration de projet litigieuse, le 6 février 2020, avant que ne soit expiré le délai prévu pour l'exercice du droit d'initiative. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-20 du code de l'environnement doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré du caractère fictif de la concertation préalable organisée :

12. Il ressort des pièces des dossiers que si, par une délibération du 21 septembre 2017, le conseil municipal de Saint-Malo a décidé de soumettre le projet de la SAS Groupe Raulic Investissements à concertation préalable sur le fondement des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme avant que cette société ne dépose ses demandes d'autorisation d'urbanisme, il n'a en revanche engagé aucune procédure de concertation préalable relativement à la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme et s'est borné, ainsi qu'il a été exposé au point précédent, à publier une déclaration d'intention en application du 2° du III de l'article L. 121-18 du code de l'environnement. Il ne ressort pas des pièces des dossiers que le droit d'initiative aurait ensuite été exercé dans les délais prescrits par ce même code. Par suite, dès lors que la commune de Saint-Malo a pu légalement n'organiser aucune procédure de concertation préalable, le moyen tiré du caractère fictif ou du défaut de la mise en œuvre de cette procédure, en méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'environnement, doit être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'irrégularité des conclusions de la commission d'enquête :

13. Aux termes de l'article L. 153-54 du code de l'urbanisme : « *Une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L. 300-6-1 ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ne peut intervenir que si : / 1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'environnement : « *I. - Lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête unique régie par la présente section dès lors que les autorités compétentes pour prendre la décision désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête. (...) / Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises. (...)* ».

14. Les dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'environnement ne s'appliquent qu'aux projets, plans ou programmes pour lesquels plusieurs enquêtes publiques peuvent en principe être légalement réalisées séparément. Elles ne s'appliquent dès lors pas à l'enquête mentionnée au 1° de l'article L. 153-54 du code de l'urbanisme, qui porte obligatoirement à la fois sur l'intérêt général de l'opération projetée et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance, par les conclusions de la commission

d'enquête, des dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'environnement doit être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut d'organisation d'une seconde enquête publique :

15. Aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'environnement : « (...) / II.-*Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. (...)* ».

16. Il résulte de ces dispositions qu'il est possible de modifier les caractéristiques du projet à l'issue de l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause son économie générale et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

17. Il ressort des pièces des dossiers que, pour répondre à l'une des trois réserves émises par la commission d'enquête, la commune de Saint-Malo a modifié le projet de mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme afin de renforcer les obligations de création de places de stationnement. Cette modification, qui a eu pour but d'imposer la création de 208 emplacements de stationnement en lieu et place des 156 initialement exigés, n'affecte pas la nature du projet qui consiste toujours en la création d'un complexe hôtelier de luxe comprenant deux hôtels quatre et cinq étoiles, des installations de spa et de thalassothérapie, un centre de formation aux métiers du bien-être, un bar, deux restaurants et une résidence de tourisme avec piscine couverte. Par suite, cette modification, alors même qu'elle suppose d'aménager une surface plus importante en sous-sol, n'a pu porter atteinte à l'économie générale du projet. Par suite, le moyen tiré du défaut d'organisation d'une seconde enquête publique au regard des modifications apportées à son projet après l'enquête organisée du 16 août 2019 au 17 septembre 2019 doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens relatifs à l'irrégularité de la procédure d'adoption de la délibération attaquée :

18. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-13 de ce même code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

19. Il ressort des pièces des dossiers que la convocation des conseillers municipaux à la séance du conseil municipal du 6 février 2020 leur a été adressée par voie dématérialisée le 31

janvier 2020, soit dans le délai de cinq jours francs prévu par les dispositions précitées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Dès lors qu'il n'est pas établi que l'un ou plusieurs des conseillers municipaux aurait opté pour l'envoi de sa convocation par courrier à leur domicile, l'envoi réalisé par voie dématérialisée est conforme au principe désormais posé par l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Par ailleurs, cette convocation était accompagnée d'un ordre du jour mentionnant, à son point n° 9, la délibération d'approbation de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme ainsi que, notamment, d'une note explicative de synthèse, d'un projet de délibération et des conclusions de la commission d'enquête.

20. Il ressort des pièces des dossiers que la note explicative de synthèse adressée aux conseillers municipaux relativement au projet de délibération portant approbation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Malo rappelle le projet poursuivi par la collectivité sur le site de l'ancien camping de Nielles, présente en des termes synthétiques les modifications du plan local d'urbanisme envisagées et leur contenu, précise que la commission d'enquête a rendu un avis favorable assorti de trois réserves et de deux recommandations et expose que des ajustements sont apportés en conséquence de la volonté de la commune de lever les réserves et de suivre les recommandations ainsi émises. À supposer cette note trop synthétique pour remplir son office, le projet de délibération également annexé à la convocation détaille les différents points abordés par cette note et décrit de manière plus approfondie les différentes étapes de la procédure poursuivie. Ainsi, et alors que le conseil municipal de Saint-Malo devait être saisi, à l'occasion de cette séance du 6 février 2020, de trois autres projets de délibération permettant la réalisation du même projet pour lesquels une information similaire et complémentaire était apportée, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les conseillers municipaux n'auraient pas reçu une information adéquate leur permettant d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées, d'apprécier les implications de leurs décisions et d'exercer utilement leur mandat. En outre, il n'est pas établi que l'un ou plusieurs des conseillers municipaux aurait vainement sollicité l'obtention d'informations complémentaires relativement au projet de délibération tendant à l'approbation de la déclaration de projet. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales doivent être écartés.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation :

21. Il ne ressort pas des pièces des dossiers que le plan local d'urbanisme de Saint-Malo, initialement approuvé le 31 mars 2006, a fait l'objet d'une procédure de révision dans les conditions prévues par le VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015 avant que ne soit adoptée la délibération du 6 février 2020. Il en résulte que, à cette date, le plan local d'urbanisme de Saint-Malo restait soumis aux dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur version en vigueur au 31 décembre 2015.

22. Aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur au 31 décembre 2015 : « *Le rapport de présentation : (...) / 2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques*

économiques et démographiques ; / 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; / 4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ; (...) / En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3, R. 123-23-4 et R. 300-15 à R. 300-27, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés ».

23. Aux termes de l'article R. 123-2-1 du même code : *« Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L. 121-10 et suivants, le rapport de présentation : / 1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ; / 2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ; / 3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; / 4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; / 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ; / 6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L. 123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ; / 7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. / Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. / En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3, R. 123-23-4 et R. 300-15 à R. 300-27, du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés. (...) ».*

24. Il ressort des pièces des dossiers que la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Malo est assortie d'un rapport de présentation de 376 pages, dont 76 en constituent le résumé non technique. Ce rapport expose que le site du

camping des Nielles a fermé début 2015 faute d'une fréquentation et d'une rentabilité suffisantes et que la commune, après appel à projet, a accepté l'offre de la SAS Groupe Raulic Investissements. Il comporte une description détaillée du projet de cette société, exposant l'ensemble de ses évolutions depuis sa conception jusqu'à l'approbation de la déclaration de projet, motive le caractère d'intérêt général de ce projet, apportant à cette occasion une appréciation sommaire de sa viabilité économique et de ses conséquences démographique et sociale, expose les raisons, et notamment les considérations urbanistiques, pour lesquelles ce projet nécessite la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, explique l'articulation de la mise en compatibilité avec plusieurs normes de niveau supérieur et contient enfin l'ensemble des éléments devant figurer dans le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale, à savoir notamment un volet socio-économique et démographique s'agissant en particulier de l'activité de thalassothérapie exercée sur le territoire de la commune. La problématique du stationnement y est également abordée de manière suffisante, y compris compte tenu de la modification du projet résultant de l'enquête publique sur ce point. Par suite, les moyens tirés de l'insuffisance du rapport de présentation, notamment de son évaluation environnementale, doivent être écartés.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut d'intérêt général du projet :

25. Aux termes de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs (...)* ». Aux termes de l'article L. 300-6 du même code : « *L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction. Les articles L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'Etat, un de ses établissements publics, un département ou une région a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme. (...)* ».

26. Eu égard à l'objet et à la portée d'une déclaration de projet emportant mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme, qui permet notamment d'alléger les contraintes procédurales s'imposant à la modification de ce document, il appartient à l'autorité compétente d'établir, de manière précise et circonstanciée, sous l'entier contrôle du juge, l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de la construction ou de l'opération constituant l'objet de la procédure, au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée.

27. Il ressort des pièces des dossiers que, suite à la fermeture du camping des Nielles décidée par le conseil municipal de Saint-Malo en 2015 faute d'une rentabilité suffisante de cette installation, la commune de Saint-Malo s'est trouvée en position de déterminer l'avenir d'un ensemble foncier de près de 14 000 mètres carrés dont la situation, à proximité immédiate de la falaise bordant la plage du Minihic, à l'intérieur de l'agglomération et pour l'essentiel dans les cent premiers mètres à compter de la limite haute du rivage, est exceptionnelle. Dans son dernier état approuvé par la collectivité, le projet porté par la SAS Groupe Raulic Investissements consiste à réaliser sur ce terrain un complexe hôtelier de luxe comprenant de nouvelles installations de

thalassothérapie et de spa, une école de formation aux métiers du bien-être, deux hôtels quatre et cinq étoiles, deux restaurants associés ainsi qu'une résidence tourisme avec piscine couverte. Ces nouvelles installations, particulièrement pour leur activité de thalassothérapie, répondent au caractère exceptionnel du site en tirant pleinement parti de sa proximité avec la mer et peuvent, ainsi que l'estime la commune et l'a relevé la commission d'enquête, contribuer au rayonnement de la ville de Saint-Malo par le renforcement de sa situation régionale et nationale en tant que station balnéaire.

28. Quand bien même le territoire de la commune de Saint-Malo dispose déjà de nombreux hôtels, dont au moins une dizaine d'hôtels quatre et cinq étoiles, ainsi que d'installations de thalassothérapie, la commune de Saint-Malo peut, dans un objectif d'intérêt général, entreprendre les actions permettant d'accompagner le développement économique de son territoire, notamment s'agissant du secteur du tourisme. Par ailleurs, la circonstance qu'il existe des tensions sur le marché local du travail, particulièrement dans les métiers de l'hôtellerie et de la restauration, ne permet pas de regarder comme incertains ni les créations d'emploi projetées par la société Groupe Raulic Investissements, ni l'ensemble des bénéfices corrélatifs attendus, qu'il s'agisse du développement démographique de la commune ou des communes voisines, du développement des entreprises du bassin d'emploi dont les activités sont liées à celle du projet ou des retombées fiscales qui pourront être ainsi générées. D'autre part, s'agissant des installations de thalassothérapie, il ressort des pièces des dossiers que les installations existantes arrivent à saturation en période estivale et connaissent déjà une fréquentation non négligeable hors de cette période, la chute de leur activité en janvier s'expliquant par une période de maintenance de ces installations. En outre, le projet porté par la société Groupe Raulic Investissements répond également à un déficit d'animation touristique dans son quartier d'implantation, notamment du fait de la fermeture de l'ancien camping des Nielles.

29. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la déclaration de projet approuvée par la commune de Saint-Malo ne répondrait pas à un intérêt général suffisant pour justifier du recours à la procédure de modification dérogatoire de son plan local d'urbanisme prévue aux articles L. 153-54 à L. 153-59 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'aménagement et à la protection du littoral :

30. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 de ce même code, dans sa version alors en vigueur : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. (...)* ».

31. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'aménagement et à la protection du littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette

compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

32. Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *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. / Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du même code : « *En application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : / 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; (...) / 6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; / 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, (...)* ».

33. Pour l'application de ces dispositions, le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo prévoit, à l'objectif 118, de définir à son échelle la localisation et l'étendue des secteurs potentiels pouvant comprendre des espaces remarquables littoraux. Il prévoit, au sein des enveloppes ainsi proposées, voire au-delà lorsque les critères s'avèrent réunis, que les autorités compétentes en matière de document d'urbanisme local délimitent les espaces littoraux remarquables à la parcelle et rappelle que ces espaces littoraux remarquables ne peuvent accueillir que les aménagements réglementairement admis dans ce type d'espace. La cartographie présentée à ce titre en annexe au schéma de cohérence territoriale identifie le terrain de l'opération projetée, de même que l'ensemble du front de mer de Paramé, dans ces secteurs potentiels pouvant comprendre des espaces remarquables littoraux.

34. Il ressort des pièces des dossiers que le terrain d'assiette de l'opération projetée est situé à l'intérieur d'un site inscrit n° 1750801SIA02 « Front de mer de Paramé, entre le sillon et la pointe de la Varde ». Toutefois, ce terrain est compris à l'intérieur de l'agglomération de Saint-Malo et se trouve ainsi entouré de plusieurs centaines de constructions au sud-ouest, au sud, à l'est et au nord-est. Par ailleurs, ayant été affecté à l'usage de camping et aménagé à cet effet, il ne présente pas les caractéristiques d'une partie naturelle d'un site inscrit. Par suite, le moyen tiré de ce que l'emprise de l'ancien camping des Nielles constituerait un espace remarquable insusceptible de faire l'objet d'un classement en zone urbaine et où l'édification de constructions nouvelles serait interdite doit être écarté.

35. Si la falaise se trouvant contre le rivage de la mer au droit de la parcelle cadastrée H 101 peut relever, pour sa part, des cas listés au 1° de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme, elle est également fortement anthropisée, étant séquencée par plusieurs escaliers en béton desservant la plage du Minihic, un poste d'observation ayant d'ailleurs été aménagé au droit de celui de ces escaliers qui prend son origine sur la parcelle cadastrée H 101. Par ailleurs, le flanc de

falaise est surmonté, dans ce secteur, de nombreux bâtiments, dont certains présentent d'importantes dimensions. Compte tenu de l'omniprésence de cette urbanisation, qui caractérise le littoral de l'agglomération malouine, cette falaise ne peut non plus être regardée comme constituant la partie naturelle d'un site inscrit. En outre, si une espèce végétale protégée au niveau départemental, le limonium de Salmon ou *Limonium binervosium*, a été identifiée en partie basse de la falaise au droit de laquelle le projet est implanté, les requérants ne contestent pas sérieusement les indications portées dans l'évaluation environnementale selon lesquelles cette espèce reste assez commune sur le littoral breton et qu'elle ne fait l'objet que d'une préoccupation mineure sur la liste rouge de la flore vasculaire de Bretagne. Dans ces conditions, dès lors que cette falaise ne peut plus être regardée comme un élément du patrimoine naturel du littoral et alors que son intérêt écologique reste limité, les requérants ne sont pas non plus fondés à soutenir que cette falaise devrait être regardée comme un espace remarquable du littoral protégé au titre des dispositions des articles L. 121-23 et suivants du code de l'urbanisme.

36. Par suite, alors que le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo n'a pas entendu identifier nécessairement comme des espaces remarquables du littoral l'ensemble des secteurs potentiels qu'il repère, les moyens tirés de la méconnaissance de ces dispositions et de celles des articles R. 121-4 et suivants du même code doivent être écartés, y compris compte tenu de ce schéma de cohérence territoriale.

37. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1^o de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. (...)* ».

38. Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné.

39. Ainsi qu'il a été dit aux points 34 et 35, le terrain d'assiette de l'opération projetée par la commune de Saint-Malo et par la société Groupe Raulic Investissements doit être regardé comme situé à l'intérieur de l'espace urbanisé de l'agglomération de Saint-Malo. Dans ces conditions, si, par jugement du 9 novembre 2020 n° 1800816, le tribunal a annulé le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo en tant qu'il délimite, dans la cartographie des espaces proches du rivage, des secteurs non bâtis en espaces urbanisés à enjeux urbains majeurs à développer, tel n'est pas le cas du secteur du front de mer de Paramé, qui se trouve bâti, même si les parcelles en litige sont pour l'essentiel dépourvues de construction. Par suite, le moyen tiré de ce que le tribunal aurait annulé le schéma de cohérence territoriale en tant qu'il identifie le terrain en cause dans les espaces urbanisés à enjeux urbains majeurs à développer doit être écarté.

40. Le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo prévoit, dans le cadre de son objectif 116, que, dans les espaces qui ont été identifiés comme urbanisés à enjeux urbains majeurs à développer, le caractère limité de

l'extension de l'urbanisation s'apprécie au regard du caractère du tissu déjà artificialisé, mais également du niveau d'équipements, de services et d'activités de ces espaces et de la capacité d'accueil associée. Il expose un objectif de renforcement des centralités, en permettant notamment l'augmentation de la densité par rapport à l'existant, que l'extension de l'urbanisation s'effectue en renouvellement urbain ou en construction sur un terrain non bâti. Il précise enfin que les extensions de l'urbanisation doivent en outre assurer une intégration tant urbaine que paysagère et environnementale pour les parties bordant des espaces remarquables.

41. Bien qu'il n'ait pas identifié de projets précis d'extensions de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, particulièrement dans les espaces qu'il qualifie de secteurs déjà urbanisés à enjeux urbains majeurs à développer, le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo fixe sans ambiguïté les critères d'appréciation du caractère limité des extensions de l'urbanisation à réaliser dans ces secteurs et assigne un objectif suffisamment précis d'augmentation de leur densité sous réserve d'une intégration urbaine, paysagère et environnementale aux abords des espaces remarquables. Par ailleurs, dès lors que, dans les circonstances de l'espèce, la qualification de secteur déjà urbanisé à enjeux majeurs à développer n'est pas abusivement retenue s'agissant d'un terrain compris à l'intérieur de l'agglomération densément bâtie de Saint-Malo, l'objectif de densification qu'il fixe ne s'écarte pas nettement des objectifs fixés par la loi tendant à la maîtrise de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, une densification des secteurs déjà urbanisés pouvant permettre la limitation de la pression foncière exercée sur d'autres espaces proches du rivage, particulièrement ceux qui sont encore restés à l'état naturel. Par suite, M. C... et M. K... ne sont pas fondés à exciper de l'imprécision du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo ou de son incompatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

42. Le projet finalement approuvé par la commune de Saint-Malo, dont le plan local d'urbanisme mis en compatibilité tend à épouser les contours, prévoit la création d'un total d'environ 15 500 mètres carrés de surfaces de plancher sur un terrain d'une superficie d'environ 14 000 mètres carrés, hors voiries correspondant à l'avenue des Nielles, soit un coefficient d'occupation des sols de 1,1.

43. Il ressort des pièces des dossiers, notamment des données chiffrées contenues dans le rapport de présentation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, que l'espace proche du rivage dans lequel prend place le projet de la société Groupe Raulic Investissements comporte entre 150 et 200 constructions. Si la plupart d'entre elles sont de simples pavillons, nombre d'entre eux ont un caractère mitoyen. Par ailleurs, le rivage de la mer est bordé de plusieurs constructions de grande importance, à savoir notamment plusieurs collectifs dont l'un présente la particularité d'être troglodytique ainsi qu'un important hôtel de luxe, l'échelle des gabarits de ces constructions se situant dans une enveloppe comprise, en termes de hauteur, entre « R-2 » et « R+5 ». En outre, le rapport de présentation a évalué la densité de cette urbanisation comme correspondant à un coefficient d'occupation des sols de 0,65, hors voiries.

44. Si, compte tenu de ces données, le projet présente une densité plus élevée que celle de l'espace proche dans lequel il s'insère, il satisfait sur ce point l'objectif fixé par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo sans pour autant présenter une densité excessivement plus élevée que celle de cet espace proche du rivage, qui comporte d'ailleurs des densités variables, souvent plus élevées en bordure du rivage. Ce projet complète par ailleurs l'animation touristique de la côte malouine, prend place sur un terrain dont la destination autorisée a toujours été celle

d'accueillir des activités commerciales et d'hébergement hôtelier et s'insère dans un quartier qui comprend déjà un important bâtiment correspondant à un hôtel quatre étoiles, renforçant ainsi le niveau d'équipements, de services et d'activité de l'espace dans lequel il prend place. Aussi, eu égard à son implantation à l'intérieur de l'agglomération de Saint-Malo, le critère de la capacité d'accueil fixé par le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo doit également être regardé comme satisfait. Par suite, et à supposer que le projet qui sera finalement autorisé puisse être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens et pour l'application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, l'extension ainsi permise présente, dans les circonstances de l'espèce, un caractère limité compte tenu du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme doit être écarté.

45. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *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 (...)* ». Ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des cent mètres que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions.

46. Ainsi qu'il a été dit aux points 34 et 35 et rappelé au point 39, et conformément à ce qui a également été dit au point 43, la zone urbaine UM21 approuvée par le conseil municipal de Saint-Malo dans le cadre de la déclaration de projet prend entièrement place, à l'intérieur de la bande de cent mètres à compter de la limite haute du rivage, dans un espace urbanisé caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme doit être écarté.

47. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander au tribunal d'annuler la délibération du 6 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Saint-Malo a approuvé une déclaration de projet emportant mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme. M. G... et M. D... ne sont pas davantage fondés à demander l'annulation de la décision par laquelle leur recours gracieux dirigé contre cette délibération a été rejeté.

Sur les frais liés au litige :

48. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font par ailleurs obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Saint-Malo, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, les sommes demandées par les requérants, au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

49. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Saint-Malo sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

50. Enfin, la SAS Groupe Raulic Investissements, qui intervient au soutien des conclusions présentées en défense par la commune de Saint-Malo, n'a pas la qualité de partie à l'instance. En conséquence, d'une part, aucune somme ne peut être mise à sa charge sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de sorte que la

demande présentée en ce sens par M. C... et M. K... doit être rejetée. D'autre part, elle ne peut non plus se prévaloir des mêmes dispositions pour le remboursement des frais qu'elle a engagés pour intervenir dans les cinq instances n^{os} 2001628, 2001662, 2002864, 2003555 et 2004598.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la SAS Groupe Raulic Investissements dans les instances n^{os} 2001628, 2001662, 2002864, 2003555 et 2004598 est admise.

Article 2 : Les requêtes de M. E..., de M. C..., de M. G... et M. D..., de Mme H... et de M. K... sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Malo et par la SAS Groupe Raulic Investissements au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. F... E..., à M. B... C..., à M. I... G... et M. A... D..., à Mme J... H..., à M. L... K..., à la commune de Saint-Malo et à la SAS Groupe Raulic Investissements.

Délibéré après l'audience du 29 novembre 2021 à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
M. Fraboulet, premier conseiller,
M. Desbourdes, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 décembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

signé

signé

W. Desbourdes

O. Gosselin

La greffière d'audience,

signé

V. Le Boëdec

La République mande et ordonne au préfet d'Ille-et-Vilaine en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.