

TEXTE INTÉGRAL

Recours : excès de pouvoir
Inédit au recueil Lebon

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais a demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler la délibération du 30 janvier 2014 par laquelle le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois a approuvé le schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois.

Par un jugement n° 1402758 du 20 mars 2018, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 28 mai 2018, et un mémoire, enregistré le 13 novembre 2019, le groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais, représenté par Me C... B..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler la délibération du 30 janvier 2014 par laquelle le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois a approuvé le schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du montreuillois ;

3°) de mettre à la charge du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;

- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif modifiée par les ordonnances n° 2020-405 du 8 avril 2020, n° 2020-427 du 15 avril 2020 et n° 2020-558 du 13 mai 2020 ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jean-Pierre Bouchut, premier conseiller,

- les conclusions de M. Charles-Edouard Minet, rapporteur public,

- et les observations de Me D... A..., représentant le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois.

Une note en délibéré présentée par le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois a été enregistrée le 19 juin 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 8 juin 2009, le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois a prescrit l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale. Le schéma a été approuvé par délibération du 30 janvier 2014 du conseil syndical du syndicat mixte. Le groupement pour la défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais relève appel du jugement du 20 mars 2018 par lequel le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 30 janvier 2014.

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

2. Si le syndicat mixte soutient que la requête d'appel est irrecevable en raison de sa tardiveté, il ressort des pièces du dossier de première instance que le jugement du tribunal a été notifié à l'association le 27 mars 2018 et que la requête d'appel a été enregistrée le 28 mai 2018 par Télérecours. Elle n'est donc pas tardive.

Sur la régularité du jugement :

3. Le groupement appelant soutient que le tribunal administratif n'a pas répondu au moyen tiré de l'insuffisante information du public après que les auteurs du schéma en litige ont complété l'évaluation environnementale après l'enquête publique. Or il ressort du point 9 du jugement que le tribunal administratif a considéré que ces modifications n'avaient pas changé les conclusions de la première évaluation environnementale et pouvaient être adoptées sans nouvelle enquête publique. Par suite, le moyen doit être écarté.

4. Le groupement soutient également que les premiers juges n'ont pas répondu au moyen tiré de ce que les apports complémentaires du projet de schéma après l'enquête publique auraient dû conduire à une nouvelle consultation des personnes publiques associées et de l'autorité environnementale. Toutefois, en considérant que les modifications ainsi apportées procédaient de l'enquête publique, sans porter

atteinte à l'économie générale du projet et donc sans vice de procédure, le tribunal administratif a implicitement mais nécessairement répondu au moyen tiré de ce vice de procédure. Par suite, le moyen doit être écarté.

5. A son point 17, le jugement attaqué mentionne que " l'analyse des incidences de la mise en oeuvre d'un SCOT sur l'environnement et l'exposé des problèmes posés par son adoption sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement doivent être en rapport avec les orientations et objectifs fixés par cet acte réglementaire " et énonce que les dispositions du code de l'urbanisme n'imposent pas une analyse des incidences pour chaque projet pris individuellement. L'omission de réponse au moyen relatif à l'absence d'analyse des incidences environnementales prévisibles de l'urbanisation d'un pôle montreuillois doit, par suite, être écartée.

6. Le tribunal administratif a jugé, à ce même point 17, que le rapport de présentation du schéma analyse de façon suffisante les projets d'Opalopolis, de Stella-Plage, de Colline-Beaumont ou encore la zone d'aménagement commercial des Tulipes à Berck-sur-Mer, y compris en ce qui concerne les mesures compensatoires. Par suite, il a suffisamment répondu au moyen tiré de l'absence d'analyse environnementale approfondie, et notamment de mesures compensatoires.

7. Les premiers juges ont répondu de manière précise, au point 22, aux critiques du groupement visant l'évaluation des besoins en logements du territoire. Ils n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments soulevés à l'appui de ce moyen.

8. Au point 27 du jugement, le tribunal administratif a jugé qu'en limitant les coupures d'urbanisation, pour l'essentiel, aux espaces remarquables du littoral, les auteurs du schéma n'avaient pas rendu ce document incompatible avec les dispositions de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme. Ce faisant, le tribunal n'a pas entaché son jugement d'insuffisance de motivation sur ce point.

9. La circonstance que les juges de première instance ont écarté à tort comme irrecevable le moyen tiré de l'absence de localisation des sites et espaces remarquables sur le versant marin du littoral comme

soulevé postérieurement à l'expiration du délai fixé par une ordonnance de cristallisation des moyens ne constitue pas une irrégularité de nature à entraîner l'annulation du jugement.

10. Enfin, le tribunal administratif a répondu, au point 42 du jugement, au moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation du schéma au regard de l'obligation de protection des milieux prairiaux et bocagers.

Sur le bien-fondé du jugement

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

11. L'article R. 122-14 du code de l'urbanisme soumet à une mesure de publication édictée à l'article R. 122-15 toute délibération approuvant un schéma de cohérence territoriale. Aux termes de l'article R. 122-15 du même code, dans sa version alors applicable : " Tout acte mentionné à l'article R. 122-14 est affiché pendant un mois au siège de l'établissement public compétent et dans les mairies des communes membres concernées. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. / Il est en outre publié : / a) Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, s'il existe, lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus ; ... / L'arrêté ou la délibération produit ses effets juridiques dès l'exécution de l'ensemble des formalités prévues au premier alinéa ci-dessus, la date à prendre en compte pour l'affichage étant celle du premier jour où il est effectué ". Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ". Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 30 janvier 2014 a été publiée dans un journal local du 19 février 2014, sans qu'il soit établi qu'elle ait été affichée au siège de l'établissement public et dans les mairies des communes membres du syndicat mixte. La demande formée par le groupement pour la défense de l'environnement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais a été enregistrée par télécopie au greffe du tribunal administratif le 22 avril 2014,

premier jour ouvrable suivant le dimanche et le lundi de Pâques, jours fériés, et a été régularisée le 25 avril 2014. Dès lors, elle n'était pas tardive.

12. Aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : " La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. " .

13. Le syndicat mixte soutient que la demande était irrecevable en raison du défaut de motivation de la requête introductive d'instance devant le tribunal administratif, qui n'a été complétée par un mémoire ampliatif qu'après l'expiration du délai de recours, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 411-1 du code de justice administrative. Il ressort toutefois de la lecture de la demande initiale qu'elle comportait l'énoncé de plusieurs moyens de légalité externe et interne. La circonstance que certains moyens n'étaient pas assortis de précisions suffisantes permettant d'en apprécier la portée est sans incidence sur la recevabilité de la demande.

14. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir soulevées en défense doivent être écartées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la régularité de la procédure d'enquête publique :

15. Il ressort des pièces du dossier que l'avis de la commission locale de l'eau, chargée d'élaborer le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Canche, a été recueilli et figure dans le dossier d'enquête publique. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'absence de cet avis dans ce dossier manque en fait et doit être écarté.

16. Aux termes de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : " A l'issue de l'enquête publique, le schéma de cohérence territoriale, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public prévu aux

articles L. 122-4 et L. 122-4-1. ". Il ressort de ces dispositions qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le schéma de cohérence territoriale après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête, ces deux conditions découlant de la finalité même de la procédure de mise à l'enquête publique.

17. Il ressort des pièces du dossier que les pages 47 à 53 de l'évaluation environnementale du rapport de présentation du schéma en litige ont été ajoutées après l'enquête publique. Ces pages portent sur les incidences environnementales de trois projets structurants envisagés par les auteurs du schéma, à savoir le projet d'Opalopolis, celui de Stella-Plage et celui de Colline-Beaumont. A la suite des observations recueillies au cours de l'enquête publique, la commission d'enquête a émis une réserve sous forme d'un avis défavorable à chacun de ces trois projets. L'annexe à la délibération en litige du 30 janvier 2014 mentionne que l'enveloppe réservée à l'activité pour le canton de Hucqueliers passe de 25 hectares à 17 hectares, le total de la superficie réservée aux activités économiques s'établissant à 172 hectares, et que les communes rurales de la communauté de communes Mer et Terres d'Opale bénéficient par suite d'une capacité de 12 hectares en logements en extension urbaine comprenant une réserve de 8 hectares. Cette dernière modification est issue des observations de l'Etat et de celles de collectivités locales émises durant l'enquête publique. Dès lors qu'elles sont destinées à tenir compte des avis des personnes publiques et des réserves émises par la commission d'enquête, les modifications ainsi apportées au projet doivent, par suite, être regardées comme procédant de l'enquête publique. En outre, les modifications apportées ont consisté à ajouter divers éléments relatifs à l'état initial des terrains, aux incidences notables de chacun de ces trois projets sur l'environnement et aux mesures envisagées pour éviter ou réduire leurs incidences négatives. Ces ajouts, qui n'ont pas modifié les conclusions de l'évaluation environnementale soumise à l'enquête publique, ne sont pas de nature à remettre en cause l'économie générale du projet de schéma. De même, la réduction de 8 hectares de l'enveloppe d'activités pour parvenir à un total de 172 hectares et l'augmentation du même quantum jusqu'à 229 hectares de l'enveloppe destinée à l'habitat ne remettent pas en cause l'économie générale du projet.

Dès lors, le moyen tiré de ce que la procédure d'adoption du schéma est entachée d'irrégularité, faute d'avoir procédé à une nouvelle enquête publique à la suite de ces ajouts, doit être écarté.

En ce qui concerne le contenu du rapport de présentation :

18. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable : " Les schémas de cohérence territoriale (...) déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : / 3° (...) la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, (...) ". Aux termes de l'article L. 121-10 du même code, alors applicable : " I. - Font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que ses annexes et par la présente section : / ...3° Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur ". Aux termes de l'article L. 121-11 du code, dans sa version applicable au litige : " Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés à l'article précédent décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. / Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur ". L'article R. 122-2 du même code, dans sa version applicable au litige, prévoit que : " Le rapport de présentation : 1° (...) présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma ; (...) / 3° 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 oeuvre du schéma ; / 4° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma 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 ; (...) 6° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement ; [...] Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du schéma de cohérence territoriale, aux effets de sa mise en oeuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. (...) Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents".

19. Il ressort des pièces du dossier que les données utilisées pour analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers portent sur les années 1998 à 2009, faute de disponibilité des données concernant la période postérieure. S'agissant des années 2009 à 2012, les auteurs du schéma ont procédé à une extrapolation des données disponibles pour les dix années antérieures. Il n'est pas établi par les pièces du dossier que cette extrapolation aboutirait, en l'espèce, à fausser l'analyse de la consommation d'espaces naturels au cours de la période en cause.

20. Il ressort des pièces du dossier que les annexes du livre II " Environnement " du rapport de présentation du schéma fournissent le détail des espèces de flore et de faune présentes sur les zones naturelles du territoire répertoriées en indiquant parfois leur degré de protection en se référant notamment aux renseignements relatifs à l'environnement et aux inventaires de ces zones naturelles. Le rapport de présentation procède à une analyse de la biodiversité du territoire du Montreuillois et des dangers qui la menacent, présente les enjeux du schéma, et notamment la préservation et le développement des trames vertes et bleues, et identifie les zones naturelles prévues par plusieurs inventaires, telles que les six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II et vingt-sept zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type I, les quatre zones importantes pour la conservation des oiseaux, les trois zones de protection spéciale et les sept

propositions de site d'intérêt communautaire en vue de devenir une zone spéciale de conservation, une réserve naturelle nationale, des réserves naturelles, des espaces naturels sensibles et deux zones humides d'importance majeure. Il s'appuie sur l'abondante littérature disponible pour analyser l'état initial du territoire et de sa biodiversité. Cette analyse de l'état initial est proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Il ne ressort d'aucun texte applicable au contenu du rapport de présentation que l'état initial de l'environnement doit comporter une approche thématique des grands groupes de la faune et de la flore. Dès lors, les auteurs du schéma n'ont pas méconnu les obligations prévues par les dispositions précitées des articles L. 121-1 et R. 122-2 du code de l'urbanisme.

21. Si le projet de schéma de cohérence territoriale doit faire l'objet d'une évaluation environnementale destinée à identifier, décrire et évaluer les effets notables que sa mise en oeuvre peut avoir sur l'environnement et à exposer les motifs du choix des principales orientations retenues, cette évaluation n'a pas à porter sur chacun des grands projets structurants susceptibles de figurer au schéma. Il ressort des pièces du dossier que l'évaluation environnementale du projet de schéma a identifié l'état initial des sites et décrit et évalué les incidences négatives notables des projets structurants d'Opalopolis, de Stella plage et de Colline Beaumont et les mesures destinées à y remédier. L'analyse générale des incidences et, le cas échéant, des mesures à prendre, a pris en compte les autres éléments identifiés dans le schéma, et notamment la zone d'activité commerciale de Berck-sur-Mer et le pôle de Montreuil qui désigne un objectif consistant à faire de Montreuil-sur-Mer " l'espace urbain pivot " faisant " le lien entre le littoral et l'avant-pays " en accueillant de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Si aucune mesure compensatoire n'est spécifiquement prévue pour ces projets ou partis d'aménagement, le rapport de présentation comporte notamment une analyse conduite sur les trois scénarios de développement du territoire couvert par le schéma expliquant les choix retenus pour le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs qui ont pris en compte leurs conséquences sur les ressources environnementales et le rapport a prévu les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives notables, en décidant également d'intégrer la dimension

environnementale de façon transversale au mode de développement du territoire. L'analyse des incidences sur les milieux prairiaux et bocagers est suffisamment abordée dans le rapport, notamment à travers l'évocation des incidences sur les zones Natura 2000. L'insuffisance de l'exposé des incidences sur les espaces proches du rivage n'est pas établie par les pièces du dossier. Il ne ressort pas des développements des différents tomes constituant le rapport de présentation que l'évaluation environnementale effectuée comporte des carences manifestes méconnaissant les exigences prévues par les articles L. 121-11 et R. 122-2 du code de l'urbanisme. Dès lors, le moyen tiré de ce que les effets de la mise en oeuvre du schéma n'ont pas été pris en considération de façon proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée doit être écarté.

En ce qui concerne la compatibilité du schéma avec l'objectif de gestion économe du sol :

22. Aux termes de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme : " I. - Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. / (...) Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique ".

23. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du document d'orientations et d'objectifs, que le schéma fixe à 400 hectares l'objectif maximal de consommation d'espace foncier destiné à l'habitat et au développement économique, pour une durée de 20 ans. Il retient également des objectifs de densité globale pour les extensions urbaines à l'échelle de chaque plan local d'urbanisme pour diverses catégories de communes et détermine également, pour ces mêmes catégories de communes, le nombre de logements nouveaux devant être réalisés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme prévoyant d'arrêter des objectifs chiffrés de limitation de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain doit être écarté.

24. Aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme : " Le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ". Le principe de gestion du sol de façon

économique figure à l'article L. 110 du même code. Le groupement appellant soutient que les prévisions de population retenues par le schéma sont surdimensionnées, conduisant ainsi à encourager une artificialisation excessive des sols. Il ressort des pièces du dossier que les objectifs du schéma en litige consistent à atteindre 86 000 habitants en 20 ans et à créer 8 000 emplois durant la même période, sans apporter aucune justification des objectifs ainsi chiffrés. Pour regrettable que soit cette absence de justification, il ressort notamment de l'analyse et de la justification de la consommation de l'espace que le schéma " vise une production du rythme de consommation d'espace, passant de 60 hectares par an à 20 hectares par an en moyenne, soit, pour la période 2014-2034, 400 hectares consommés au maximum " destinés à l'accueil de la population résidentielle permanente ou en résidence secondaire et des nouveaux emplois. Le schéma prévoit aussi une stratégie consistant à concentrer la majorité des objectifs de logement et d'emploi dans les projets stratégiques fédérateurs, axer et privilégier le développement urbain dans un souci de réutilisation des espaces déjà artificialisés ou en friche, et favoriser des densités ambitieuses mais cohérentes adaptées aux espaces. Il mentionne en outre que les communes devront tenir compte de l'impact des espaces ouverts à l'urbanisation sur le fonctionnement de l'activité agricole et des exploitations. Dans ces conditions, les objectifs et orientations du schéma ainsi prévus, malgré l'absence de définition de l'enveloppe urbaine, ne sont pas incompatibles avec le principe de gestion économique du sol énoncé à l'article L. 110 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la compatibilité du schéma avec les dispositions législatives particulières au littoral :

25. Aux termes de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9, (...) ". La compatibilité du schéma avec les articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions, cette appréciation ne pouvant conduire à examiner isolément les orientations arrêtées en ce qui concerne tel ou tel point du territoire couvert, au regard des dispositions législatives relatives à la protection du littoral.

S'agissant des coupures d'urbanisation :

26. Aux termes de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable : " Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation ". Si la compatibilité du schéma de cohérence territoriale avec les articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'il couvre ainsi qu'il a été dit au point précédent et s'il appartient aux auteurs du schéma de cohérence territoriale de localiser les coupures d'urbanisation qu'ils entendent préserver sur le territoire, les choix ainsi opérés restent soumis au contrôle du juge quant à leur cohérence avec les objectifs poursuivis et leur compatibilité avec les dispositions législatives applicables.

27. Les coupures d'urbanisation que les dispositions précitées de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme imposent de prévoir dans un schéma de cohérence territoriale ont pour finalité de s'opposer à l'urbanisation continue des zones agglomérées bordant le littoral en préservant, au sein ou à proximité de ces zones, des espaces demeurés à l'état naturel et qui ne seraient pas déjà protégés à cet égard à un autre titre.

28. Il ressort des pièces du dossier, qu'à l'exception de la coupure d'urbanisation de très faible taille prévue entre Waben et Conchil-le-Temple, les coupures d'urbanisation prévues par le schéma sont toutes cantonnées à des espaces protégés au titre de la législation relative à la protection de l'environnement ou à la prévention des risques naturels ou, pour une partie d'entre elles, appartenant au conservatoire de l'espace littoral ou des rivages lacustres. En particulier, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique présentent un intérêt écologique et des caractéristiques propres au regard des critères définissant les espaces remarquables qui bénéficient de la protection prévue par les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme pour les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols. Or les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 des dunes de Camiers et de la baie de Canche, des dunes de Mayville, des dunes de Stella-Plage, des dunes de Merlimont, de la rive Nord de la baie d'Authie et

du complexe humide arrière littoral de Waben et de Conchil-le-Temple recouvrent la totalité des coupures d'urbanisation retenues par le schéma en bordure immédiate de la mer. La coupure d'urbanisation figurant en bordure sud de la Canche est située en zone de risque fort d'inondations de plaine par débordement du cours d'eau ou par remontée de la nappe phréatique, prévue par le plan de prévention des risques naturels de la vallée de la Canche, et dans une zone d'aléa fort à très fort de submersion marine, et est également protégée par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 2 de la basse vallée de la Canche et ses versants en aval d'Hesdin. Dès lors, en limitant les coupures d'urbanisation aux espaces déjà protégés à un autre titre, à l'exception d'une coupure de faible taille à l'échelle du territoire, alors que la disposition des lieux permet d'instituer d'autres espaces naturels non protégés présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, le schéma est incompatible avec les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dans la détermination de ces espaces naturels. La détermination des coupures d'urbanisation fixée par le schéma doit, par suite, être annulée, en tant qu'elle ne prévoit pas suffisamment de coupures d'urbanisation à l'intérieur des communes littorales.

29. En revanche, les orientations du schéma tendant à ce que soit admises, au sein des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, de " nouvelles constructions agricoles incompatibles avec le voisinage des zones habitées ", dès lors qu'est expressément prévue la condition qu'elles ne compromettent pas le caractère naturel de ces coupures, ne sont pas incompatibles avec les dispositions ci-dessus reproduites du dernier alinéa de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme.

S'agissant de la détermination des espaces proches du rivage :

30. Aux termes de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être 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 ". Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage au sens des dispositions précitées, il appartient au schéma de cohérence territoriale de prendre en compte trois critères, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la co-visibilité entre cette zone et la mer. Il résulte également de ces dispositions que doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation, dans les espaces proches du rivage, l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

31. Il ressort des pièces du dossier que, pour déterminer les espaces proches du rivage, les auteurs du schéma en litige se sont fondés sur les critères combinés de co-visibilité avec la mer, " d'ambiance maritime appréciée au vu du fonctionnement estival de l'espace et de la prédominance des résidences secondaires " et de la distance avec la mer, en mentionnant que leur limite mentionnée sur les cartes est présumée. Le critère " d'ambiance maritime " ainsi défini, tel qu'il est traduit dans les documents graphiques du schéma, conduit à ce que ces espaces incluent, à l'échelle du territoire, des parties trop éloignées du rivage ou au contraire en excluent des parties pourtant proches et n'est donc pas compatible avec les dispositions législatives citées au point précédent. Ce faisant, les auteurs du schéma ont entaché d'une erreur de droit la délimitation de ces espaces. Les auteurs du schéma ont également limité, pour la période 2014-2034, à 350 000 m² l'augmentation des superficies en logement dans ces espaces proches du rivage, en se fondant sur la superficie des logements déjà édifiés au sein de ces espaces, dont il vient d'être dit qu'ils sont délimités selon des critères erronés. En outre, si le schéma énonce qu'une extension de l'urbanisation serait considérée comme limitée si elle aboutit à un développement inférieur à 15 % des surfaces existantes, estimées dans les conditions qui précèdent, cette extension ne fait l'objet d'aucune justification au regard des critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Dès lors, le schéma en litige, en tant qu'il délimite les espaces proches du rivage et en tant qu'il détermine l'extension de l'urbanisation qui peut y être admise, à l'échelle du

territoire qu'il couvre, n'est pas compatible avec les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

S'agissant de l'extension de l'urbanisation :

32. Aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme : " I - L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ".

33. Il ressort des pièces du dossier que le projet de zone d'activité commerciale des Tulipes à Berck-sur-Mer est prévu en continuité immédiate d'une zone d'activités déjà réalisée. A supposer que la suite de constructions individuelles édifiées entre les lieux-dits Capelle et petit Capelle soit regardée comme un habitat diffus, implanté en outre au milieu du site inscrit par un arrêté ministériel 13 octobre 1977 sur l'inventaire des sites du département du Pas-de-Calais comme " ensemble constitué des marais arrières littoraux, dits de Cucq-Villiers et Merlimont ", cette seule circonstance n'est pas de nature à caractériser, à l'échelle du territoire, une incompatibilité du schéma avec les dispositions précitées de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. En outre, le document d'orientation et d'objectifs mentionne qu'un espace urbain lâche doit être regardé comme une discontinuité de l'urbanisation et renvoie au plan local d'urbanisme le soin de déterminer les limites externe des agglomérations et des villages. La seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ou l'agrandissement d'une construction existante même isolée ne peut être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation au sens des dispositions citées au point précédent, le document d'orientation et d'objectifs mentionnant d'ailleurs que : " dans des secteurs urbanisés denses de taille limitée constituant un petit noyau urbain, une extension limitée d'une construction, ou une nouvelle construction de gabarit comparable aux constructions limitrophes ne modifiant pas la silhouette et la configuration du site bâti, ne constituera pas une extension de l'urbanisation ". Dans ces conditions, malgré la circonstance que parmi les seize villages ou agglomérations mentionnés dans l'une

des cartes du schéma, figurerait un habitat diffus, le schéma n'est pas incompatible, à l'échelle du territoire qu'il couvre, avec les dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

S'agissant de la détermination des espaces remarquables :

34. Aux termes de l'article L. 146-6 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 ". L'article R. 146-1 du même code dispose : " En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : / a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; / e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; f)... les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; / g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ". Il ressort de ces dispositions que le schéma doit identifier les sites ou paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral qui sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou qui présentent un intérêt écologique.

35. Il ressort des pièces du dossier que l'inventaire de ces sites et paysages a été réalisé dans la partie du rapport de présentation relative au diagnostic environnemental. Cet inventaire comporte notamment les zones importantes pour la conservation des oiseaux, les zones de protection spéciale et les zones spéciales de conservation, et le site classé de la pointe du Touquet, lesquels recouvrent aussi bien le

territoire côtier que des espaces maritimes. Dès lors, le moyen tiré de ce que le schéma n'a retenu aucun paysage remarquable spécifique et qu'il n'a pas procédé à la localisation des sites, espaces et paysages remarquables strictement marins et la partie maritime des entités mixtes doit être écarté.

En ce qui concerne la préservation des milieux prairiaux et bocagers par le schéma en litige :

36. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme : " Les schémas de cohérence territoriale, (...) déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : / (...) 3° (...) la préservation de ... de la biodiversité, (...), des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (...). ". L'article L. 122-1-5 du même code prévoit : " I. - Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. (...) / II. - Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation. / Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ". Il ressort de ces dispositions que les auteurs du schéma peuvent faire le choix de se borner à localiser les espaces ainsi visés sans les délimiter et que ce n'est que dans le cas où ils ont décidé de procéder à leur délimitation qu'ils sont tenus de permettre l'identification des terrains qui y sont inclus.

37. Le document d'orientations et d'objectifs du schéma a cartographié, sans les délimiter, les réservoirs de biodiversité et des espaces relais, au titre des espaces constitutifs de continuités écologiques devant être protégés. Il a notamment distingué des espaces relais bocagers et prairiaux, des espaces de même type mais à plus faible maillage, et des espaces relais bocagers et prairiaux connectés au cours d'eau et jouant ainsi un rôle spécifique. Si ce document n'interdit pas l'urbanisation dans ces espaces, celle-ci est encadrée par des orientations visant à préserver les haies existantes et leur caractère fonctionnel, à recomposer une trame verte urbaine en continuité avec la trame verte existante, à prendre en compte son impact sur l'activité agricole d'élevage dans les milieux prairiaux, ainsi que les enjeux de continuité des espaces humides et des corridors écologiques et de gestion des ruissellements. Dans ces conditions,

le schéma en litige n'est pas incompatible avec les dispositions précitées des articles L. 121-1 et L. 122-1-5 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les conséquences de l'urbanisation du pôle Montreuil sur la qualité de l'eau :

38. En ce qui concerne l'évacuation des eaux pluviales, le schéma préconise que : " les eaux pluviales des nouvelles zones aménagées soient prises en charge et gérées au plus près des surfaces émettrices afin de ne pas altérer le fonctionnement du réseau hydrographique et humide du territoire et ne pas aggraver les risques de ruissellement ". La gestion des eaux usées est encadrée par une orientation spécifique au pôle de Montreuil visant à : " assurer pour l'assainissement collectif une capacité épuratoire des stations de traitement compatibles avec les objectifs de développement et un niveau de traitement des rejets adaptés à la sensibilité des milieux récepteurs ", ce qui impliquera une étude d'incidence à chaque nouvelle phase pour s'assurer que la condition peut être réalisée en prévoyant notamment que : " si une solution n'est pas trouvée en lien avec le niveau d'exigence qualitative posée par le SCOT, les objectifs de logement seront revus à la baisse ". Dans ces conditions, les conséquences de l'urbanisation du pôle de Montreuil relatives à l'évacuation des eaux pluviales et au traitement des eaux usées ne sont pas incompatibles avec l'objectif de protection des milieux naturels et de salubrité publique prévus par l'article L. 110 du code de l'urbanisme.

39. Il résulte de tout ce qui précède que le groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 20 mars 2018, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 30 janvier 2014 approuvant le schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois, en tant que le schéma a déterminé les espaces proches du rivage et qu'il a fixé à 350 000 m² la limite maximale de superficies nouvelles en logements à édifier dans ces espaces, et en tant qu'il n'a pas prévu suffisamment de coupures d'urbanisation à l'intérieur des communes littorales.

Sur les frais liés au litige :

40. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que le groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais, qui n'est pas partie perdante dans l'instance, verse une somme que le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois réclame au titre des frais liés au litige. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois une somme de 2 000 euros à verser au groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais au même titre.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du 20 mars 2018 du tribunal administratif de Lille est annulé en tant qu'il a rejeté la demande tendant à l'annulation de la délibération du 30 janvier 2014 approuvant le schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois en tant que le schéma a déterminé les espaces proches du rivage et qu'il a fixé à 350 000 m² la limite maximale de superficies nouvelles en logements à édifier dans ces espaces proches du rivage, et en tant qu'il n'a pas prévu suffisamment de coupures d'urbanisation à l'intérieur des communes littorales.

Article 2 : La délibération du 30 janvier 2014 approuvant le schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois est annulée, en tant que le schéma a déterminé les espaces proches du rivage et qu'il a fixé à 350 000 m² la limite maximale de superficies nouvelles en logements à édifier dans ces espaces proches du rivage, et en tant qu'il n'a pas prévu suffisamment de coupures d'urbanisation à l'intérieur des communes littorales.

Article 3 : Le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois versera au groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté

Article 5 : Les conclusions du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié au groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais, au syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du pays maritime et rural du Montreuillois et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera transmise pour information au préfet du Pas-de-Calais.

N°18DA01078 2

Composition de la juridiction : M. Boulanger, M. Minet, M. Jean-Pierre Bouchut, LE BRIERO

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.