

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N°2102526

SCI LE GROS SAULE

Mme Marke Leclère
Rapporteure

M. Dominique Babski
Rapporteur public

Audience du 8 septembre 2022
Décision du 29 septembre 2022

68-01-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 avril 2021 et le 28 mars 2022, la SCI le gros saule, représenté par la SCP Savoye et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 18 janvier 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH) a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou, à titre subsidiaire, de l'annuler en ce qu'elle classe les secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » en zone naturelle – réservoir de biodiversité ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération est illégale du fait de l'illégalité, invoquée par voie d'exception, de la délibération du 11 décembre 2017 par laquelle le conseil communautaire de la CAPH a débattu sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables ;

- le dossier d'enquête était incomplet compte tenu du caractère provisoire du projet d'aménagement et de développement durable ;

- l'enquête publique est entachée d'irrégularité faite pour la commission d'enquête d'avoir analysé l'ensemble des observations déposées par le public, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ;

- le classement des 3 secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale du Valenciennois ;

- le classement des 3 secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » est en contradiction avec le rapport de présentation du PLUi ;
- le classement des 3 secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » méconnaît les principes de sécurité et salubrité publiques repris à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- le classement des 3 secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » en sous-secteur réservoir de biodiversité méconnaît les orientations du projet d'aménagement et de développement durables ;
- le classement des 3 secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » en sous-secteur réservoir de biodiversité est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 janvier 2022, la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut, représentée par la SCP Bignon-Lebray, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société le gros saule au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Leclère,
- les conclusions de M. Babski, rapporteur public,
- et les observations de Me Forgeois, représentant la SCI le gros saule, et de Me Mercier, représentant la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut.

Considérant ce qui suit :

1. Par la requête susvisée la société civile immobilière (SCI) le gros saule, propriétaire de la friche minière et industrielle dite de Saint-Mark / Bonnuet sur le territoire de la commune d'Escaudain et représentant une superficie de 46,54 hectares, demande au tribunal d'annuler la délibération du 18 janvier 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH) a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) dans son ensemble ou, à titre subsidiaire, en ce qu'elle classe les secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » en zone naturelle – réservoir de biodiversité.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme : *« Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. (...) »*.

3. Il résulte de ces dispositions que les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) doivent faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour d'une séance de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se tenant au moins deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme et que les membres de cet organe doivent être mis à même de discuter utilement, à cette occasion, des orientations générales envisagées.

4. Il ressort des pièces du dossier que le 11 décembre 2017, soit plus de deux mois avant l'examen du projet de PLUi, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut a débattu, une seconde fois, sur les orientations générales du PADD. Si la société requérante allègue qu'en vue de ce débat, les membres de l'assemblée délibérante ont disposé d'une version provisoire du PADD, elle n'établit toutefois pas que le contenu de ce document comportait des inexactitudes, omissions ou insuffisances susceptibles d'avoir une incidence sur le déroulé du débat et différait des orientations arrêtées. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme doit être écarté.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier d'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. Il peut, en outre, comprendre tout ou partie des pièces portées à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune par le préfet* ».

6. Si la société requérante soutient que le dossier d'enquête publique était irrégulièrement composé en raison du caractère provisoire du PADD qui y a été versé, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette circonstance a eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête. Dans ces conditions, le moyen tiré de la composition irrégulière du dossier soumis à enquête publique doit être écarté.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « (...) *la commission d'enquête (...) rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête (...) / Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-19 du même code : « (...) *la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public (...) la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...)* ».

8. Il résulte de ces dispositions que la commission d'enquête se doit d'apprécier les avantages et inconvénients du projet et d'indiquer, au moins sommairement, en donnant son propre avis, les raisons qui déterminent le sens de cet avis. Elles ne lui imposent toutefois pas de répondre à chacune des observations présentées par le public au cours de l'enquête.

9. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport établi par la commission d'enquête, qu'au cours de l'enquête publique, six cent vingt-six participations ont été déposées et que la commission les a analysées au regard des thèmes abordés et des zones concernées. La circonstance que la commission d'enquête a pris acte de la réponse de la CAPH en ce qui concerne certaines de ces observations ne saurait suffire à établir que celles-ci n'ont pas été examinées. Elle démontre seulement que la commission a adhéré aux réponses de l'autorité compétente. Par ailleurs, dans ses conclusions et son avis motivés, la commission d'enquête identifie les points positifs et les points négatifs du projet, l'avis favorable émis étant assorti de réserves et de recommandations pour partie fondées sur les observations présentées par le public. Dans ces circonstances, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'urbanisme doit être écarté.

10. En quatrième lieu, en se bornant à reproduire un court extrait du document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Valenciennois pour en déduire l'incompatibilité du classement en zone naturelle – réservoir de biodiversité (Nrb) des secteurs « Haut du Hameau », « Les Plans » et « Saint Mark » avec ce dernier, la société requérante n'établit pas l'incompatibilité du PLUi avec le SCoT. Dès lors le moyen doit être écarté.

11. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : *« I.- Le plan local d'urbanisme comprend : / 1° Un rapport de présentation ; / 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; / 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ; / 4° Un règlement ; / 5° Des annexes. / Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ces documents graphiques peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique ».*

12. En l'espèce, si le rapport de présentation mentionne que le recyclage des friches, notamment industrielles, est une des préoccupations majeures de l'agglomération et des communes, il énonce également que ces friches représentent un potentiel foncier tant pour le renouvellement urbain que pour la mise en valeur des paysages et de l'environnement. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'instauration, par le règlement du PLUi, d'une zone Nrb sur une partie des parcelles de la société requérante caractérise une incohérence entre ce règlement et le rapport de présentation, une telle zone permettant une mise en valeur de l'environnement. Le moyen tiré de l'incohérence entre le règlement et le rapport de présentation doit, par suite, être écarté.

13. En sixième lieu, aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : *« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : (...) 4° La sécurité et la salubrité publiques ; 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de tout nature ; 6° La protection des milieux naturels et des paysages, 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 ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (...) ».* Ces dispositions imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Il en résulte que le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre ces documents et les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, en se plaçant au niveau de l'ensemble du territoire couvert par le document d'urbanisme et non pas à l'échelle d'un seul secteur.

14. En l'espèce, la société requérante allègue que le classement de ses parcelles en zone naturelle réservoir de biodiversité, entraîne un risque pour la sécurité et la santé publique. Elle fait

valoir que, dans la mesure où un tel classement ne permet pas de procéder à un quelconque aménagement et par suite de confiner les poussières de charbon présentes en surface, il existe un risque de dispersion de celles-ci, alors qu'elles présentent un caractère nocif, ainsi que d'incendie. Toutefois, ces allégations ne sont pas étayées, le site ne faisant au demeurant plus l'objet d'une exploitation depuis 1968 et alors que la société requérante ne mentionne l'existence d'aucun incident depuis lors et que les terrains étaient d'ores et déjà classés en zone naturelle sous l'empire du précédent document d'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

15. En septième lieu, aux termes de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit : / 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; / 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (...)* ». Aux termes de l'article L. 151-8 de ce code : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* ».

16. Pour apprécier la cohérence exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le PADD, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou à un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

17. En l'espèce, si, ainsi que le soutient la société requérante, le PADD du PLUi litigieux mentionne parmi ses objectifs la valorisation des friches et délaissés et notamment l'engagement de projets exemplaires et innovants de mutation des friches stratégiques, le classement en secteur réservoir de biodiversité des parcelles appartenant à la SCI le gros saule, eu égard aux autres objectifs mentionnés au PADD et notamment la préservation de la richesse de la faune et de la flore qu'accueille le territoire de la CAPH, n'apparaît pas incohérent avec les orientations et objectifs du PADD appréciés dans leur ensemble. Par suite, le moyen doit être écarté.

18. En huitième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : / 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; / 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; / 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; / 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; / 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues* ».

19. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le secteur « Saint Mark » est répertorié, en tant que tel, comme réservoir de biodiversité au sein de la trame verte et bleue selon le schéma régional de cohérence écologique. Par ailleurs, ce secteur se situe à proximité, sur son flanc sud, d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique et, sur son flanc ouest, de sites classés en espaces naturels du Nord. Dans ces conditions, et alors que ce secteur est laissé à l'état naturel depuis de nombreuses années, le classement en sous-secteur réservoir de biodiversité n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

20. D'autre part, le règlement du PLUi définit les réservoirs de biodiversité majeurs à protéger comme « *des espaces naturels exceptionnels d'intérêt majeur du point de vue de leurs caractéristiques écologiques ou de leur diversité biologique. Ils concentrent l'essentiel du patrimoine naturel sauvage de la région* ». Si les secteurs « Les Plans » et « le Haut du Hameau » sont également des espaces végétalisés, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment des seules photographies produites par la CAPH en défense, qu'ils constituent des espaces naturels exceptionnels dont les caractéristiques écologiques et biologiques justifient leur classement en sous-secteur réservoir de biodiversité et alors qu'ils sont notamment bordés par des axes routiers et ferroviaires et séparés du secteur « Saint Mark » par une autoroute, empêchant ainsi toute continuité écologique. Dans ces conditions, le classement en zone naturelle - réservoir de biodiversité des secteurs « Les Plans » et « le Haut du Hameau » est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

21. Il résulte de tout ce qui précède que la société le gros saule est seulement fondée à demander l'annulation de la délibération du 18 janvier 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal, en tant que cette décision classe les secteurs « Les Plans » et « Haut du Hameau » en zone naturelle - réservoir de biodiversité.

Sur les frais liés au litige :

22. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société le gros saule, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut le versement d'une somme de 1 500 euros au bénéfice la société le gros saule en application de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 18 janvier 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal est annulée en tant qu'elle classe les secteurs « Les Plans » et « le Haut du Hameau » en zone naturelle - réservoir de biodiversité.

Article 2 : La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut versera à la société le gros saule une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SCI le gros saule et à la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut.

Délibéré après l'audience du 8 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Chevaldonnet, président,
- M. Liénard, conseiller,
- Mme Leclère, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 septembre 2022.

La rapporteure,

Le président

Signé

Signé

M. LECLERE

B. CHEVALDONNET

La greffière,

Signé

M. VERCRUYSSSE

La République mande et ordonne au préfet du Nord, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière