

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2003956

ASSOCIATION PROSIMAR et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Milin
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Nantes

M. Sarda
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 16 mai 2023
Décision du 13 juin 2023

68-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 6 avril 2020, le 21 décembre 2020, le 6 octobre 2021 et le 1^{er} février 2022, l'association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite (Prosimar), l'association de protection du cadre de vie de Bonne Source (APCVBS) et l'association pour la protection du site et la valorisation du patrimoine de Pornichet (APSVP), représentées par Me Bernard, demandent au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 4 février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (la Carene) a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette délibération en tant qu'elle réduit le périmètre des trois espaces boisés classés grevant respectivement les parcelles cadastrées section AD n^{os} 475, 477 et 521 situées avenue des Evens à Pornichet, AX n^{os} 188 et 202 situées avenue Léon Dubas à Pornichet et enfin BH n^{os} 61 et 62 situées au n°42 route de Beauchamp à Pornichet ;

3°) de mettre à la charge de la Carene une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt leur donnant qualité à agir ;
- faute pour la collectivité de justifier du respect des formalités prévues aux articles L. 2121-13 et L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme et notamment de l'affichage et de l'insertion des délibérations en caractères

apparents dans un journal diffusé dans le département, la délibération du 4 février 2020 doit être regardée comme votée à la suite d'une procédure irrégulière;

- la délibération attaquée méconnaît l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les convocations aient été adressées par l'exécutif aux conseillers communautaires, au moins cinq jours francs avant la tenue de la délibération ni qu'elles aient été mentionnées au registre des délibérations ou affichées ou publiées ;

- la délibération attaquée méconnaît les articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne ressort pas de la délibération du conseil communautaire que les conseillers communautaires aient eu une information suffisante sur le sens et la portée du PLUi ;

- la délibération méconnaît l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme dès lors qu'il n'est pas établi que la conférence des maires se soit tenue à l'issue de l'enquête et avant l'approbation ;

- la délibération méconnaît l'article R. 123-11 du code de l'environnement à défaut pour la Carene de justifier de l'accomplissement des formalités de publicité requises ;

- la délibération méconnaît l'article R. 153-12 du code de l'urbanisme dès lors qu'il appartient à la Carene de verser aux débats la preuve de ce que les convocations accompagnées du dossier de présentation ont bien été adressées à chacune des personnes publiques associées, et que ces dernières ont bien été convoquées à chaque réunion de travail ;

- la délibération méconnaît l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le centre national de la propriété forestière ait été consulté alors que la délibération tend à réduire le périmètre d'espaces boisés classés ;

- la délibération méconnaît l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme dès lors que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'a pas été consultée ;

- la délibération méconnaît l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme dès lors qu'il appartiendra à la Carene de produire la délibération fixant les modalités de la concertation et d'indiquer si ces modalités ont bien été mises en œuvre ;

- les modifications apportées au projet de PLUi après l'enquête publique, concernant l'augmentation des objectifs de densité de logements des orientations d'aménagement et de programmation de la Butte d'Ermur et du Petit Canon à Pornichet, en ont bouleversé l'économie générale ;

- le règlement du PLUi est incompatible avec le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (Scot) de Nantes – Saint – Nazaire s'agissant des espaces boisés significatifs dès lors que le plan local d'urbanisme entend réduire l'espace boisé situé au 42, route de Beauchamp à Pornichet qui est classé par le Scot en « espace boisé significatif », qui est situé dans un corridor écologique, à proximité d'un corridor écologique humide ; que le PLUi revient sur la classification de l'espace boisé des Evens situé dans l' « armature paysagère » identifiée dans le Scot ; que le PLUi réduit l'espace boisé classé situé avenue Léon Dubas afin de réaliser un parc de stationnement, alors que le Scot entend protéger les espaces boisés ;

- le règlement du PLUi est incompatible le DOO du Scot s'agissant des espaces remarquables dès lors que le PLUi classe les parcelles situées le long de l'avenue du Littoral à Pornichet en zone ULb2, dont le règlement autorise de nombreuses destinations et occupations du sol, alors que la cartographie des espaces naturels ou protégés classe ce secteur en zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) continentale de type 2 et que la fragmentation en zones NA2, UBa4, et UBb2 d'un autre secteur de Pornichet sur laquelle est identifiée une autre zone ZNIEFF de type 2 autorise des constructions et n'est pas cohérent compte tenu de la topographie des lieux ;

- le règlement du PLUi est incompatible le DOO du Scot s'agissant de l'extension limitée de l'urbanisation dès lors que l'orientation d'aménagement et de programmation des Forges à Pornichet ne prend pas en considération l'ensemble des critères du Scot tels que la pérennisation

des activités agricoles, la circulation d'engins et de bétail et les possibilités d'évolution des bâtiments ne sont pas envisagées alors que ce village s'inscrit dans un espace à dominante rurale, que l'économie d'énergie et la production d'énergies renouvelables ainsi que la performance énergétique des constructions ne sont pas envisagées par les OAP ;

- le règlement du PLUi est incompatible le DOO du Scot s'agissant des espaces urbanisés sensibles dès lors que le pourcentage d'emprise au sol autorisé en zone UBa4 est trop élevé, que la zone UBa4 en centre-ville est trop vaste ;

- le règlement du PLUi est incompatible le DOO du Scot de Nantes – Saint – Nazaire s'agissant des risques d'inondation dès lors que les OAP du Parc Amor et de la Butte d'Ermur sont situées en amont du site de l'hippodrome, qui présente un risque d'inondation ;

- la réduction du périmètre des espaces boisés classés situés avenue des Evens, route de Beauchamp et avenue Léon Dubas, à Pornichet, dans le but de construire des logements et un parc de stationnement, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires, enregistrés les 27 septembre 2021 et 20 octobre 2021, la Carene, représentée par la SELARL CVS, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que l'association Prosimar ne justifie pas d'un intérêt à agir compte tenu de son objet social et de ce que, dans le silence de ses statuts, c'est l'assemblée générale qui aurait dû engager l'action en justice, l'APCVBS ne justifie pas d'un intérêt à agir compte tenu de son objet social dès lors que l'association requérante a pour objet d'assurer notamment la protection environnementale et urbanistique du quartier de Bonne Source sur la commune de Pornichet ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;

- au besoin, il sera fait application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Un mémoire a été enregistré le 9 février 2022 pour la Carene.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'environnement ;

- 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 Milin, première conseillère,

- les conclusions de M. Sarda, rapporteur public,

- les observations de Me Bernard, avocat des associations requérantes,

- les observations de Me Léon, substituant Me Marchand, avocat de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire,

- les observations de M. Doré, président de l'association Prosimar.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 15 décembre 2015, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (la Carene) a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal. Par une délibération du 30 avril 2019, le conseil communautaire a arrêté le projet de plan local d'urbanisme intercommunal, qui a fait l'objet d'une enquête publique du 20 août au 23 septembre 2019. Par une délibération du 4 février 2020, la Carene a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal. Les associations requérantes demandent au tribunal d'annuler la délibération du 4 février 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les modalités de convocation et d'information des conseillers communautaires :

2. Aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, applicable en l'espèce en vertu de l'article L. 5211-1 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. / Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur. / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.* ». La délibération attaquée fait état d'une convocation des conseillers communautaires à la séance du 4 février 2020 en date du 28 janvier 2020, convocation dont il ressort des pièces du dossier qu'elle a été transmise par voie électronique le jour même. Les conseillers ont également reçu par voie postale le projet de PLUi devant être soumis à leur approbation, le courrier accompagnant le projet de plan faisant état d'une séance du conseil communautaire du 4 février 2020 à l'occasion de laquelle serait mis aux votes l'approbation du document d'urbanisme. Enfin, les formalités de publicité de la convocation ne sont pas prescrites à peine de nullité. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

3. Aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, applicable en l'espèce en vertu de l'article L. 5211-1 du 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.* ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *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 défaut d'envoi, avec la convocation aux réunions du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus, de la note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour prévue à cet article entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

4. Il ressort des pièces du dossier que la convocation susmentionnée était accompagnée d'une note de synthèse, rappelant en préambule les objectifs poursuivis et les grandes étapes de la procédure, faisant état des avis et observations émis lors de la consultation, précisant les principales évolutions du document depuis l'arrêt du projet de plan et présentant les pièces constitutives du dossier de PLUi. Par conséquent, le moyen tiré de ce que les conseillers communautaires auraient été insuffisamment informés de l'objet de la délibération attaquée avant la séance du conseil communautaire doit être écarté.

En ce qui concerne la concertation préalable :

5. Aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme : « *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° Les procédures suivantes : / a) L'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ; / (...).* »

6. Par une délibération du 15 décembre 2015, le conseil communautaire de la Carene a fixé les modalités de la concertation, à savoir la diffusion d'informations sur différents supports, l'organisation de réunions publiques et de réunions avec les associations et les acteurs locaux, l'organisation d'une exposition publique dans chaque commune de l'agglomération, accompagnée d'un registre de concertation, la mise en ligne d'un forum sur le site internet de la collectivité et d'un registre d'observations au siège de la communauté d'agglomération et dans chacune des mairies des communes concernées. Il ressort en outre des pièces du dossier que la Carene a mis en place d'autres modalités de concertation, outre celles susmentionnées, au nombre desquelles, notamment, la tenue de permanences d'information sur des marchés et une foire exposition, la mise à disposition d'une « boîte de concertation » et la diffusion d'affiches, de tracts et de vidéos. Par une délibération du 30 avril 2019, le conseil communautaire de la Carene a arrêté le bilan de la concertation. En se bornant à soutenir « *qu'il appartiendra à la Carene de produire la délibération fixant les modalités de la concertation et d'indiquer si ces modalités ont bien été mises en œuvre* », sans répliquer aux éléments produits par la Carene en défense susmentionnés, les requérantes n'établissent pas que la délibération attaquée méconnaît l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la tenue de la conférence intercommunale :

7. Aux termes de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, 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 : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et, le cas échéant, après que l'avis des communes sur le plan de secteur qui couvre leur territoire a été recueilli ; / 2° Le conseil municipal dans le cas prévu au 2° de l'article L. 153-8.* ». Il ressort des pièces du dossier que la conférence intercommunale prévue par les dispositions précitées s'est tenue le 17 décembre 2019. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme à raison de l'absence de conférence intercommunale doit être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article R. 153-12 du code de l'urbanisme :

8. Les requérants ne peuvent utilement soutenir que la délibération attaquée méconnaît l'article R. 153-12 du code de l'urbanisme, lequel porte sur la procédure de révision d'un plan local d'urbanisme en application de l'article L. 153-34 de ce code, dès lors que la délibération attaquée porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal et non sur la révision d'un plan déjà élaboré et approuvé.

En ce qui concerne la consultation du centre national de la propriété forestière et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites :

9. Les requérantes se bornent à faire valoir que le centre national de la propriété forestière aurait dû être consulté dès lors que la délibération attaquée a pour effet de réduire des espaces boisés classés. Il n'est toutefois pas établi que la réduction des espaces boisés classés de l'avenue des Evens, de l'avenue Léon Dubas, et de la route de Beauchamps, emporterait la réduction d'« espaces forestiers » au sens et pour l'application des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le centre régional de la propriété forestière a été consulté sur le projet de PLUi et a rendu un avis le 5 juillet 2019. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime à raison de l'absence de consultation du centre national de la propriété forestière doit être écarté.

10. Il ressort des pièces du dossier que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites a été consultée sur le projet de PLUi et a rendu un avis le 5 juillet 2019 qui a été communiqué par le préfet de la Loire-Atlantique. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme à raison de l'absence de consultation du centre national de la propriété forestière et de cette commission doit être écarté.

En ce qui concerne la publicité de l'avis d'enquête publique :

11. Aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire.* ». Aux termes de l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *I. - Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. / (...).* ». La Carene a versé au dossier le rapport de la commission d'enquête publique, lequel fait état des diverses mesures de publicité effectuées. Les requérantes, qui n'ont pas répliqué sur ce moyen, et qui se bornent à soutenir qu'« *il appartiendra à la Carene de verser aux débats la preuve de l'accomplissement des formalités de publicité imposées par l'article [R. 123-11 du code de l'environnement]* », n'assortissent pas le moyen tiré de la méconnaissance de cet article des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne les modifications apportées au projet de plan après l'enquête publique :

12. Il résulte de l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme que l'autorité compétente peut modifier le plan local d'urbanisme 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 l'enquête publique. L'atteinte à l'économie générale d'un plan local d'urbanisme peut résulter de changements qui, par leur nature ou leur ampleur, eu égard à leurs effets propres ou combinés, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs. En se bornant à soutenir que l'augmentation de l'objectif de densité de 20 à 30 logements par hectare dans deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à Pornichet «participe à un bouleversement conséquent du plan local d'urbanisme en augmentant la densité sur un secteur précis d'une ville littorale déjà fragilisée par l'urbanisation massive», sans faire état des partis d'urbanisme qui auraient été ainsi substantiellement modifiés, et alors qu'il ne s'agit que la modification d'un simple objectif de deux OAP, portant sur une partie marginale du territoire de l'agglomération, les requérantes n'établissent pas que la délibération attaquée méconnaît l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la publicité de la délibération attaquée :

13. Si le respect des mesures de publicité est une condition du caractère exécutoire des délibérations approuvant l'élaboration d'un document d'urbanisme et approuvant celui-ci, ces mesures de publicité n'ont en revanche aucune influence sur leur légalité. Par suite, le moyen tiré du non-respect des mesures de publicité instituées par les articles R. 153-20 et R. 153-21 du code de l'urbanisme doit, en tout état de cause, être écarté comme étant inopérant.

En ce qui concerne la compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal avec le schéma de cohérence territoriale de Nantes-Saint-Nazaire :

14. Aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *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 ; / (...).* ».

S'agissant des espaces boisés significatifs :

15. Aux termes du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (Scot) de Nantes-Saint-Nazaire : « *Les parcs et espaces boisés figurant sur les documents cartographiques du DOO « Loi Littoral » doivent être préservés et faire l'objet pour les plus significatifs d'un classement en espace boisé, au titre du L.113-1 du code de l'urbanisme. Ceux relevant d'espaces verts dont la gestion et l'entretien sont par définition différents d'un massif forestier seront quant à eux protégés dans les documents d'urbanisme de rang inférieur de manière appropriée à leurs usages et leur gestion tout en préservant leur intégrité* ».

16. Il ressort des pièces du dossier que l'espace boisé situé route de Beauchamp, identifié au titre d'un « espace boisé significatif » par le DOO du Scot, qui reprend en cela la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, est classé par la délibération attaquée en espace boisé classé (EBC), sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme. Il ne ressort pas de la comparaison entre le règlement graphique du PLUi, d'une part, et de la carte illustrant les « espaces boisés significatifs » du DOO du Scot, d'autre part, que l'intégralité de cet espace boisé significatif ne soit pas classé en EBC par la délibération en litige. En outre, si la trame verte et bleue du Scot identifie un corridor écologique boisé sur cet espace arboré, cette identification ne fait pas obstacle à ce que seule une partie de celui-ci soit classée en EBC, le DOO du Scot indiquant, s'agissant de ces corridors écologiques, que « *quand les projets d'urbanisation risquent d'impacter un corridor écologique, il sera nécessaire de trouver des solutions visant à maintenir leur perméabilité écologique en favorisant l'intégration de ce corridor dans le projet d'urbanisation (assurer une réflexion sur les clôtures, limiter l'imperméabilité des sols, favoriser*

la végétalisation de l'espace urbain et travailler sur la palette végétale, facilitant le passage des espèces sur le projet). » Il n'est pas établi, compte tenu du degré de précision des documents graphiques du DOO du Scot, que le découpage de l'espace classé boisé de la route de Beauchamp instituerait une rupture dans la continuité du corridor écologique ou porterait atteinte à la préservation du corridor humide également identifié à proximité.

17. Le règlement graphique du PLUi grève une partie d'un espace boisé situé le long de l'avenue des Evens d'une servitude d'EBC. S'agissant du reste de cet espace arboré, certains sujets sont identifiés au titre des arbres remarquables, sur le fondement de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme de sorte que, aux termes du règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine au sein de laquelle se situe le tènement en cause, et plus particulièrement de son article 1.2.3.4, ils « ne pourront être abattus » et l'OAP grevant cet espace prévoit la conservation des sujets de haute tige au nord et de la trame arborée au sud. L'absence d'une servitude d'EBC sur l'ensemble de l'espace boisé n'est pas incompatible avec le DOO du Scot qui fait état que ce terrain relève de l'« entité paysagère » relative au littoral, et qui est à prendre en compte, comme toute autre « entité paysagère » identifiée par le DOO du Scot, dans les stratégies d'aménagement et de développement. Le périmètre de l'EBC susmentionné n'est pas davantage incompatible avec le Scot en tant que celui-ci identifie à proximité de cet espace le « littoral » comme composante de « l'armature paysagère », le DOO du Scot disposant que « *l'armature paysagère de l'éco-métropole s'appuie sur les ensembles paysagers emblématiques qui constituent un socle d'espaces remarquables de par leur qualité paysagère ou naturelle exceptionnelle. / Il s'agit des espaces naturels et paysagers d'intérêt exceptionnel tels que les sites classés et inscrits et les espaces naturels et paysages exceptionnels protégés de la DTA : l'estuaire de la Loire, le marais de Brière, les coteaux du Sillon de Bretagne, les vallées de l'Erdre, du Cens, de la Sèvre, le lac de Grand Lieu, le canal de Nantes à Brest, la forêt du Gâvre, le littoral. / À ce titre, leur urbanisation doit faire l'objet d'une attention particulière quant à l'intégration paysagère.* ».

18. Enfin, la seule circonstance qu'un espace arboré, situé le long de l'avenue Léon Dubas, ait pour partie vocation à accueillir un parc de stationnement n'est pas incompatible avec le DOO du Scot, qui d'après les requérantes poursuit des « objectifs globaux de préservation des forêts de l'intercommunalité », compte tenu de la faible superficie de cet espace et de l'absence d'atteinte aux arbres présents, lesquels, s'ils ne font pas l'objet d'un classement en EBC, sont identifiés au titre des arbres remarquables sur le fondement de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme.

S'agissant des espaces remarquables :

19. L'article L.121-23 du code de l'urbanisme dispose que : « *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.* ». 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 ; / (...). ».

20. Le DOO du Scot dispose que pour « préserver et mettre en valeur les espaces remarquables » : « *Le littoral nord de la Loire-Atlantique, l'estuaire de la Loire et le lac de Grand Lieu constituent une mosaïque environnementale et paysagère d'une valeur exceptionnelle. / Les espaces remarquables doivent être délimités au sein de chaque PLU ou PLUI à une échelle plus fine. Ils doivent faire l'objet d'une traduction réglementaire qui garantisse du patrimoine naturel et culturel du littoral ainsi que les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. / Dans ces espaces, aucune urbanisation nouvelle n'est possible. Seuls des aménagements légers peuvent y être implantés. Ils respecteront les conditions définies à l'article R.121-5 du code de l'urbanisme. / (...) La préservation des espaces naturels remarquables du territoire est fondamentale pour protéger la biodiversité. Les secteurs classés en périmètres (inventaires, ou gestion) sont en grande majorité en réservoirs de biodiversité majeurs de la trame verte et bleue du SCoT. Concernant les périmètres Natura 2000 directive oiseaux (hors Forêt du Gâvre), les ZNIEFF de type II, les espaces naturels d'intérêt exceptionnel localisés dans la DTA Estuaire de la Loire, ou encore les espaces naturels sensibles qui n'en font pas partie, la protection de l'intérêt écologique fort de ces milieux doit être assurée au travers des documents d'urbanisme. Ils pourront servir de support aux continuités écologiques à l'échelle des PLUi/PLU.*».

21. Il ressort des pièces du dossier que le règlement graphique du PLU classe trois parcelles bâties situées le long de l'avenue du Littoral à Pornichet en zone Ulb2, dont le règlement autorise sous conditions les constructions destinées aux commerces et activités de service et à l'industrie ainsi que les installations classées pour l'environnement. Si le périmètre d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 englobe ces parcelles, celles-ci sont bâties et ne représentent qu'une faible partie de la zone, au nord de celle-ci, de sorte qu'il n'est pas établi que leur absence d'identification par le PLUi au titre d'un espace naturel remarquable et leur classement dans une zone autorisant des constructions serait incompatible avec les dispositions précitées du DOO du Scot. De la même manière, l'absence d'identification au titre d'un espace remarquable, et le classement partiel en zones UBa4 et UBb2, d'un secteur situé au centre de Pornichet, de part et d'autre du chemin de la Pierre, n'est pas incompatible avec le Scot de Nantes – Saint-Nazaire, dès lors que ces deux zones sont bâties, situées dans les marges de la ZNIEFF de type 2 délimitée, de sorte qu'il n'est pas établi que leur classement par le règlement du PLUi porterait atteinte au maintien des équilibres biologiques ou à un intérêt écologique particulier.

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

22. Le DOO du Scot, dans sa partie dédiée à l'accompagnement de l'évolution qualitative des villages et hameaux dispose que « *les possibilités offertes d'implantation de nouvelles constructions au sein de l'enveloppe urbaine ou d'extension limitée de l'urbanisation en continuité de l'enveloppe urbaine devront faire l'objet d'un projet de village qui doit permettre de préciser notamment les conditions relatives à : / (...) La pérennisation des activités agricoles, notamment en matière de gestion de circulations d'engins et de bétail, et de possibilités d'évolution des bâtiments d'exploitation* ». Il ressort des pièces du dossier que le DOO du Scot identifie Les Forges, à Pornichet, comme un village pouvant faire l'objet d'une extension de l'urbanisation et que ce village fait l'objet dans le PLUi de la Carene de l'orientation d'aménagement et de programmation n°19. Si les requérantes soutiennent que cette OAP ne précise pas les conditions devant figurer, aux termes du DOO du Scot, dans le « projet de village » d'un village ouvert à une extension de son urbanisation, elles n'assortissent pas le moyen de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Si elles citent toutefois plus particulièrement « *la pérennisation des*

activités agricoles, notamment en matière de gestion de circulations d'engins et de bétail, et de possibilités d'évolution des bâtiments d'exploitation », il ressort des pièces du dossier que le périmètre de l'OAP n°19 se situe à proximité d'un camping et d'une zone résidentielle à l'ouest et de parcelles bocagères majoritairement boisées et dépourvues de bâtiments d'exploitation, desservies par la route de la Prière, à l'est, de sorte qu'il n'est pas établi que le règlement de cette OAP devait nécessairement contenir ce type de précisions. Si les requérantes soutiennent également que « l'économie d'énergie et la production d'énergies renouvelables ainsi que la performance énergétique des constructions ne sont pas envisagées par les OAP », elles n'assortissent pas cette branche du moyen des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

S'agissant des espaces urbanisés sensibles :

23. Le DOO du Scot dispose, s'agissant des « espaces urbanisés sensibles » que : « *Ces espaces sont caractérisés par un tissu urbain majoritairement résidentiel peu dense. Sur les communes littorales (Saint-Nazaire et Pornichet), ces espaces sont dotés d'un fort caractère balnéaire (présence dominante de villages, dans un environnement paysager témoignant de différentes périodes de la « baléarisation » du littoral. / L'objectif est d'y limiter sensiblement l'urbanisation et de valoriser le patrimoine architectural et paysager. Il s'agira de permettre l'évolution du tissu balnéaire des espaces littoraux en maintenant ses qualités paysagères et architecturales et en veillant à maintenir un équilibre entre tissu bâti et non bâti qui participe à la qualité de ces espaces. Cette logique doit être confortée par le maintien de porosités visuelles entre le rivage et le rétro-littoral proche.* ». Si les requérantes déplorent qu'une partie des « espaces urbanisés sensibles » identifiés par le DOO du Scot sur la commune de Pornichet soient classés en zone UBa4, laquelle limite l'emprise au sol des constructions à 40% de l'unité foncière, non seulement la part de ces espaces urbanisés sensibles classée en zone UBa4 est faible mais en outre il n'est pas établi que cette proportion, qui reste inférieure à la moitié de la surface de l'unité foncière, ne permettrait pas une « évolution du tissu balnéaire » en maintenant les qualités paysagères de ce tissu.

S'agissant des risques d'inondation :

24. Aux termes du DOO du Scot, dans sa partie « *réduire l'exposition des personnes et des biens aux risques liés à l'eau dans un souci d'adaptation au changement climatique* » : « *Les territoires doivent, à leur échelle: identifier les secteurs inondables ou potentiellement inondables, à partir de l'état de connaissance disponible, en intégrant les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) et littoraux (PPRL) et en prenant en compte les Atlas des Zones Inondables (AZI) ainsi que les zones à risques potentiels connues. / (...) Dans les secteurs identifiés comme présentant un risque d'inondation, une attention doit être portée, en fonction de l'intensité de l'aléa et de la nature du risque, sur les dispositions réglementaires à prévoir concernant les installations et les constructions. Il s'agit: / – d'analyser la vulnérabilité dans les zones urbaines et de prévoir des dispositions permettant de la réduire ou au moins ne pas l'aggraver, suivant un principe de proportionnalité par rapport à la nature du risque identifié et de l'intensité de l'aléa ; / – d'interdire les nouvelles constructions et installations dans les zones inondables situées en dehors de l'enveloppe urbaine où la vulnérabilité au risque identifié serait potentiellement accrue, où la sécurité des biens ne pourrait être assurée, ou qui seraient susceptibles d'accroître l'exposition des personnes au risque identifié.* ».

25. Si les requérants soutiennent que les orientations d'aménagement et de programmation n°31 du Parc Amor et n° 20 de la Butte d'Ermur, par l'imperméabilisation des sols qu'elles impliquent, sont susceptibles d'entraîner une augmentation du débit des eaux se déversant sur le bassin aval de l'hippodrome, secteur en « cuvette » déjà particulièrement sensible aux

inondations, aucune de ces deux opérations ne se situe dans une zone inondable. En outre, le règlement de l'OAP de la Butte d'Ermur, dont le périmètre n'est pas contigu au site de l'hippodrome, duquel il est séparé par une bande de terrains végétalisés, fait état de ce qu'une zone inondable est identifiée en limite sud du site en contact avec l'hippodrome, tandis que le périmètre de l'OAP du parc d'Armor se situe à une distance plus importante du site de l'hippodrome, dont il est également séparé par des terrains végétalisés, et supporte un ruisseau vers lequel seront dirigées les eaux pluviales. Dans ces conditions, le règlement du PLUi, s'agissant de ces deux OAP, prend en compte la vulnérabilité du site de l'hippodrome de Pornichet au risque d'inondation et n'est ainsi pas incompatible avec les dispositions précitées du DOO du Scot.

26. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 à 25 que le moyen tiré de l'incompatibilité entre le PLUi de la Carene et le Scot de Nantes-Saint-Nazaire doit être écarté.

En ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation :

27. Aux termes de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements.* ». Il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir.

28. Il ressort des pièces du dossier que les superficies respectives des espaces boisés classés situés avenue des Evens, avenue Léon Dubas et route de Beauchamp à Pornichet sont réduites par rapport à celles qui avaient été retenues dans le plan local d'urbanisme de Pornichet, cette réduction ayant toutefois déjà été approuvée par la délibération du 13 octobre 2017 par laquelle le conseil municipal de Pornichet avait approuvé la révision allégée n°1 du PLU, délibération néanmoins annulée par un arrêt n°20NT02271 de la cour administrative d'appel de Nantes du 21 mai 2021. La délibération du conseil municipal de la commune de Pornichet du 4 novembre 2015 prescrivant cette révision allégée avait justifié la réduction de ces espaces boisés classés par un retard dans la production de logements et la difficulté de préserver et mettre en valeur des espaces boisés classés identifiés en centre-ville et sur des parcelles privées. Si le règlement du PLUi de la Carene implique la réduction d'EBC institués par un précédent document d'urbanisme, les auteurs d'un document d'urbanisme ne sont pas tenus par un précédent zonage et le classement en EBC d'un espace arboré, ou non, n'est qu'une possibilité offerte à ces auteurs. En outre, cette évolution est cohérente avec le PADD du PLUi qui, dans sa partie « *l'atout de la proximité, l'impératif de la qualité / une urbanité assumée* », a pour objectifs d'« *attirer davantage de résidents dans les centralités pour les rendre plus attractives* » et de « *savoir mieux construire avec le végétal en place sans pour autant tout protéger* ». Par ailleurs, s'agissant de ces trois espaces boisés classés, certains sujets des espaces arborés non classés en EBC sont identifiés au titre des arbres remarquables sur le fondement de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme de sorte que, aux termes du règlement de l'Avap au sein de laquelle se situe le tènement en cause, et plus particulièrement de son article 1.2.3.4, ils « ne pourront être abattus ». En outre, l'OAP n°30 avenue des Evens a pour « principes d'intégration à l'entité paysagère » de « conserver les sujets de haute tige au nord et l'ensemble de la trame arborée au sud » et de « créer un parc arboré au

sud valorisant la trame paysagère existante ». Les requérants ne font pas état de dispositions législatives ou réglementaires ou de partis d'urbanisme à l'égard desquels la détermination de l'EBC de l'avenue des Evens serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Il résulte de l'ensemble de ces considérations, eu égard en particulier aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la réduction de ces trois espaces boisés classés et au caractère limité des superficies en cause, que le moyen tiré de l'erreur d'appréciation doit être écarté.

29. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les associations requérantes ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération du 4 février 2020 approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal de la Carene.

Sur les frais liés au litige :

30. 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 communauté d'agglomération, qui n'a pas dans la présente instance la qualité de partie perdante, le versement d'une somme sur ce fondement. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions que la communauté d'agglomération présente également à ce titre.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Prosimar, de l'APCVBS et de l'APSVP est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de l'urbanisme sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite, représentante unique des requérantes, et à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire.

Délibéré après l'audience du 16 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Durup de Baleine, président,
Mme Thomas, première conseillère,
Mme Milin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juin 2023.

La rapporteure,

Le président,

C. MILIN

A. DURUP DE BALEINE

La greffière,

L. LÉCUYER

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique, 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,
Le greffier,