

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE STRASBOURG**

N<sup>os</sup> 2404936, 2405457

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

ASSOCIATION AIR VIGILANCE et autres  
ASSOCIATION DES RIVERAINS DE L'ILE  
SAINT SYMPHORIEN et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme L  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Strasbourg

(7<sup>ème</sup> chambre)

M. V  
Rapporteur public

---

Audience du 27 juin 2025  
Décision du 24 juillet 2025

---

68-01-01-01  
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 10 juillet 2024, 27 février 2025 et 24 mars 2025 sous le numéro 2404936, l'association Air Vigilance, l'association « Sauvons les Terres du Pays Messin », M. A... J... et Mme G... H..., représentés par Me Zind, demandent au tribunal :

1°) d'annuler le point n° 15 de la délibération du 3 juin 2024 par laquelle le conseil métropolitain de Metz Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal ;

2°) de mettre à la charge de Metz Métropole la somme de 2 500 euros hors taxes à verser à chacune des associations requérantes et la somme de 500 euros hors taxes à verser à chacune des personnes physiques au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient de la recevabilité de leur requête en ce qui concerne le respect des délais de recours, l'intérêt et la capacité pour agir ;

- le rapport de présentation est entaché d'insuffisances au regard de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, lesquelles empêchent de contrôler le respect des objectifs du projet

d'aménagement et de développement durables évoqués à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, de même que le respect du principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 de ce code ; ces omissions, qui sont substantielles, résultent notamment de ce que :

- les chiffres avancés pour justifier les besoins en logements, concernant l'évolution démographique et le desserrement des ménages, sont incohérents et fluctuants, la méthodologie n'étant pas justifiée ;
- le potentiel d'urbanisation par densification est sous-évalué dans les espaces intra-urbains, les locaux vacants et les friches, notamment celles des zones commerciales ;
- les besoins en extension urbaine, que ce soit pour les zones résidentielles, d'activités commerciales ou pour les équipements, sont invérifiables et non justifiés, notamment du fait de l'absence de justification de la délimitation des enveloppes urbaines communales ;
- les objectifs de consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont faussés par une estimation erronée de la surface artificialisée sur la période précédant le plan et par l'absence de prise en compte de la consommation foncière en intra-urbain, ce qui traduit une incohérence entre le règlement du PLUi et le PADD ;

- l'étude environnementale est insuffisante au regard des exigences de l'article L. 104-4 du code de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne le traitement de la séquence « Eviter réduire compenser » (ERC), dès lors que :

- la méthodologie d'évaluation de la sensibilité environnementale des orientations d'aménagement et de programmation n'est pas justifiée, inclut à tort les obligations réglementaires et ne reflète pas la réalité des enjeux environnementaux, de sorte qu'elle produit un classement non pertinent ;
- la séquence « éviter » n'a pas été réalisée, les propositions faites au titre des mesures d'évitement constituant en réalité des mesures de réduction ;
- les mesures de réduction en zones humides sont insuffisantes et révèlent une incohérence entre les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement graphique du PLUi d'une part, et le projet d'aménagement et de développement durables d'autre part ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal ne contient pas de mesures de compensation de la biodiversité, en méconnaissance de l'article L. 163-1 du code de l'environnement ;
- ces insuffisances, qui ont empêché de cerner de façon précise les enjeux propres à la défense des milieux naturels, ont été de nature à nuire à l'information complète de la population et à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

- le plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme du fait d'un surdimensionnement des besoins d'urbanisation en extension, incompatible avec l'exigence de sobriété foncière et source de déséquilibre ;

- le plan local d'urbanisme dans son règlement écrit ou graphique présente des incohérences avec le projet d'aménagement et de développement durables et est incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine, quant à :

- l'absence de délimitation des enveloppes urbaines communales ;
- l'absence de prise en compte de la problématique des zones d'activités économiques ;

- la consommation foncière qui excède le plafond prévu au schéma ;
- le non respect de l'armature urbaine ;
- l'insuffisante protection des zones humides ;
- un projet d'implantation de panneaux photovoltaïques dans la forêt de Mercy, qui n'a pas fait l'objet de l'application de la démarche ERC et dont il n'est pas établi que le site choisi est celui de moindre impact environnemental ;

- le plan local d'urbanisme méconnaît l'exigence d'une protection effective des milieux naturels, de la biodiversité et de la préservation des continuités écologiques posé par l'article L. 101-2-6° du code de l'urbanisme, et à ce titre, présente des incohérences avec le projet d'aménagement et de développement durables et est incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine, eu égard à :

- une atteinte disproportionnée portée par des projets d'aménagement à des espaces inclus dans le périmètre de la trame verte et bleue, à de nombreuses ZNIEFF de type 1, à des zones humides et des espaces forestiers ;
- un projet d'implantation de panneaux photovoltaïques dans la forêt de Mercy ;

- le plan local d'urbanisme intercommunal est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il prend insuffisamment en compte les risques naturels (inondations, risque minier, aléa retrait gonflement des argiles et protection de la ressource en eau et des captages) ;

- le plan local d'urbanisme est entaché d'insuffisances au regard des articles R. 131-51 et R. 131-54 du code de l'urbanisme, dès lors que la représentation graphique des risques naturels ne figure pas dans les règlements écrits et graphiques, l'absence de mention de ces risques dans les OAP ayant en outre nui de façon substantielle à l'information du public.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 février et 21 mars 2025, Metz Métropole, représentée par la SELARL Soler Couteaux et associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Air Vigilance et autres la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Air Vigilance et autres ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, par un courrier du 4 mars 2025, que l'affaire était susceptible d'être appelée lors d'une audience se tenant entre juin et décembre 2025 et qu'une clôture d'instruction était susceptible d'intervenir à compter du 24 mars 2025, sur le fondement de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 9 avril 2025, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

Un mémoire présenté par l'association Air Vigilance et autres, par lequel ils concluent aux mêmes fins et par les mêmes moyens, a été enregistré le 9 avril 2025 et n'a pas été communiqué.

Un mémoire présenté par Metz Métropole, par lequel elle conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens, a été enregistré le 9 avril 2025 et n'a pas été communiqué.

Par une mesure d'instruction prise le 3 juin 2025 en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, il a été demandé aux requérants de produire des pièces complémentaires, qui ont été communiquées à Metz Métropole.

Metz Métropole a répondu à cette communication de pièces par un mémoire enregistré le 12 juin 2025, qui a été communiqué, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative. Il a été indiqué que le délai de réponse expirait le 17 juin 2025.

Les requérants ont répondu par un mémoire enregistré le 19 juin 2025, qui n'a pas été communiqué.

**II.** Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 26 juillet 2024 et 28 février 2025 sous le numéro 2405457, l'association Les riverains de l'île Saint Symphorien, représentante désignée, M. E..., Mme I..., M. F... et Mme F... née B..., représentés par Me Goudemez, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 3 juin 2024 par laquelle le conseil métropolitain de Metz Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler partiellement la délibération du 3 juin 2024 par laquelle le conseil métropolitain de Metz Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal en ce que le PLUi a classé d'anciennes parcelles classées en zone naturelle en zone à urbaniser, comme c'est le cas des parcelles 2AUE 18-1 et 2AUE 18-2 sur le ban communal de Longeville-Metz ;

3°) de mettre à la charge de Metz Métropole la somme de 3 000 euros hors taxes à verser à chacun des requérants et la somme de 500 euros hors taxes à verser à chacune des personnes physiques au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les requérants justifient de leur intérêt donnant qualité pour agir ;
- il n'est pas justifié de la régularité de la convocation du conseil métropolitain et de la régularité de la note de synthèse ainsi que de la tenue de la conférence intercommunale prévue par les dispositions de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ;
- l'information au cours de la concertation préalable a été insuffisante compte-tenu du fait que les données environnementales ont été rendues publiques « après l'arrêt du projet » et que la commission d'enquête a relevé de nombreuses lacunes ;
- l'enquête publique est irrégulière du fait de la mise à disposition incomplète du dossier d'enquête du futur plan local d'urbanisme intercommunal dans plusieurs communes en méconnaissance notamment des dispositions des articles L. 153-19 et R. 153-8 du code de l'urbanisme et R. 123-8 du code de l'environnement, de l'absence de justification de la production au dossier de l'avis des personnes publiques associées, d'une mise à disposition incohérente et obsolète de plusieurs informations, de l'absence au dossier des plans de prévention des risques ;
- le rapport de présentation est entaché d'insuffisances au regard de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme ;
- les modifications du projet après enquête publique justifiaient une nouvelle enquête publique ;
- le rapport de la commission d'enquête révèle plusieurs incohérences en méconnaissance des principes de clarté et d'accessibilité de la règle de droit ;

- la méconnaissance de l'article R. 151-9 du code de l'urbanisme par la création d'une catégorie de règles non prévue par le code de l'urbanisme s'agissant des « dispositions particulières du règlement » du Cœur métropolitain ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal est entaché de détournement de pouvoir au profit du FC Metz en ce qui concerne le transfert de zones classées de zone N à zone AU aux fins de réaliser un projet de création de parkings ; des conflits d'intérêt ont été mis à jour s'agissant de classements en zone AU ;
- le projet d'aménagement et de développement durables méconnaît les dispositions de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme dès lors qu'il est incomplet s'agissant des orientations générales concernant les réseaux d'énergie, le développement des énergies renouvelables et le développement des communications numériques ;
- l'ouverture d'une zone de stationnement sur Longeville-les-Metz caractérise une incompatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal avec le SCoTAM qui entend préserver le patrimoine paysager et écologique ;
- le projet de plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît l'article L. 151-6-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que les OAP prévoient un échéancier prévisionnel ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal n'est pas compatible avec les objectifs fixés par le plan de déplacements urbains en ce qui concerne ces mêmes parcelles qui doivent accueillir des parkings ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal, notamment pour Longeville-les-Metz, est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne le changement de zonage de N en AU des parcelles situées désormais en zone 2AU 18-1 et 2 AU 18-2 et méconnaît les 4°, 5° et 6° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, ainsi que l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal aurait dû prévoir une orientation d'aménagement et de programmation sur la parcelle 2AU 18-1.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 février 2025 et 21 mars 2025, Metz Métropole, représentée par la SELARL Soler Couteaux et associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge solidaire des requérants la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le moyen tiré de l'insuffisance d'information au cours de la concertation préalable est inopérant ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par l'association Les riverains de l'île Saint Symphorien et autres ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- 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 L,
- les conclusions de M. V rapporteur public,
- les observations de Me Dole, substituant Me Zind, avocat de l'association Air Vigilance et autres et de Mme C..., membre de l'association « Sauvons les Terres du Pays Messin » ;
- les observations de Me Waltuch avocat de Metz Métropole et de M. D..., responsable du pôle planification de la Métropole de Metz.

Une note en délibéré présentée par Metz Métropole a été enregistrée le 4 juillet 2025.

**Considérant ce qui suit :**

1. Par une délibération du 18 mars 2019, le conseil métropolitain de Metz Métropole a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), ayant vocation à se substituer aux documents locaux d'urbanisme couvrant précédemment les territoires de ses 45 communes membres. Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal arrêté le 2 octobre 2023 a été soumis à enquête publique, laquelle s'est déroulée du 23 octobre 2023 au 1<sup>er</sup> décembre 2023, période au terme de laquelle la commission d'enquête a rendu son rapport et ses conclusions le 15 mars 2024. Enfin, par une délibération du 3 juin 2024, le conseil métropolitain de Metz Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), après y avoir apporté certaines modifications par rapport au projet arrêté. Les requérants demandent l'annulation de cette délibération.

**Sur la jonction :**

2. Les requêtes N<sup>os</sup> 2404936 et 24054547, présentées pour l'association Air Vigilance et autres ainsi que pour l'association des Riverains de l'Ile Saint Symphorien et autres, présentent à juger des questions semblables. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

**Sur la légalité de la délibération 3 du juin 2024 :**

3. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance. Le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur.

**En ce qui concerne les insuffisances du rapport de présentation au regard du principe d'équilibre prévu par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :**

4. Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme doit procéder notamment à l'analyse de l'état initial de l'environnement, exposer la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur, au regard des choix retenus pour le parti d'urbanisme de la commune. Pour la population, la lecture du rapport de présentation, qui fait partie du dossier soumis à enquête publique, est le moyen de comprendre l'économie générale du plan et de s'assurer que certaines normes ou préoccupations supérieures ont été respectées. Pour l'administration, la confection du rapport, qui est soumis à un certain nombre de consultations, est le moyen de contrôler, par avance, le respect d'un certain nombre d'exigences de fond que les auteurs d'un plan local d'urbanisme se doivent d'envisager, au nombre desquelles se trouve, notamment, la poursuite des objectifs énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

5. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; e) Les besoins en matière de mobilité ; 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; 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 toute 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 ; 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; 8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.* ». L'article L. 101-2-1 de ce code dispose : « *L'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L. 101-2 résulte de l'équilibre entre : / 1° La maîtrise de l'étalement urbain ; / 2° Le renouvellement urbain ; / 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ; / 4° La qualité urbaine ; 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ; / 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ; / 7° La renaturation des sols artificialisés* ».

6. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme : « *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. / Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols mentionnés aux articles L. 141-3 et L. 141-8 (...) le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. / Il ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27. (...) ». Aux termes de l'article L. 151-4 du même code : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements notamment sportifs, et de services. (...) Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. (...) ».*

7. L'article R. 151-1 du même code dispose : « Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation : / 1° Expose les principales conclusions du diagnostic sur lequel il s'appuie ainsi que, le cas échéant, les analyses des résultats de l'application du plan prévues par les articles L. 153-27 à L. 153-30 et comporte, en annexe, les études et les évaluations dont elles sont issues ; / 2° Analyse les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis identifiés par le rapport de présentation en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 151-4 ; / 3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci ». Aux termes de l'article R. 151-2 de ce code : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : / 1° La cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables ; / 2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone ; / 3° La complémentarité de ces dispositions avec les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées à l'article L. 151-6 ; / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / 5° L'institution des zones urbaines prévues par l'article R. 151-19, des zones urbaines ou zones à urbaniser prévues par le deuxième alinéa de l'article R. 151-20 lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de dispositions réglementaires ainsi que celle des servitudes prévues par le 5° de l'article L. 151-41 ; / 6° Toute

*autre disposition du plan local d'urbanisme pour laquelle une obligation de justification particulière est prévue par le présent titre. / Ces justifications sont regroupées dans le rapport ».*

8. Les requérants soutiennent que le rapport de présentation est entaché d'insuffisances au regard des articles L. 151-4 et L. 151-5 du code de l'urbanisme, dès lors que les auteurs du PLUi se sont fondés sur une surestimation des projections démographiques et ont insuffisamment pris en compte le potentiel des zones déjà urbanisées pour définir les besoins en extension urbaine d'une part, et que la consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers prévue est fondée sur des estimations erronées et excessives d'autre part. Ils estiment que l'ensemble de ces insuffisances a nui à l'information du public, qui n'a pas été mis en mesure de comprendre les partis d'aménagement retenus, et empêchent de vérifier le respect du principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

### **S'agissant de l'estimation du besoin en logements :**

#### **Quant aux prévisions de croissance démographique :**

9. Il ressort des pièces du dossier que l'orientation n°1 du projet d'aménagement et de développement durables consiste notamment à « définir les conditions garantissant la croissance démographique métropolitaine de manière à atteindre environ 230 000 habitants d'ici 2032 à 2040 malgré un contexte de forte concurrence entre les territoires ». Cette cible populationnelle a été fixée au regard des données disponibles au cours de l'année 2021, à savoir la population INSEE 2018, qui était de 222 195 habitants en 2017. Dans sa version approuvée au 3 juin 2024, les projections démographiques ont été revues à la hausse par rapport à celles figurant au PLUi arrêté le 2 octobre 2023, afin de prendre en compte une étude dite OMPHALE (outil méthodologique de projections d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves) élaborée par l'INSEE pour le territoire courant 2021. Selon cette étude, la population métropolitaine atteignait déjà 227 374 habitants en 2020 et l'objectif initial prévu pour 2030 était susceptible d'être atteint dès 2024. Les auteurs du PLUi ont alors retenu le scénario démographique « population haute » de l'étude OMPHALE, soit une croissance de 4,10% sur la période considérée, qui se traduit par une cible populationnelle de 236 696 habitants pour la période 2032/2040, et par une augmentation de 9 322 habitants. Par ailleurs, la MRAe a considéré que ce rythme de croissance démographique annuel de 0,2%, qui correspond à celui observé pour les années 2013-2019, était cohérent et justifié par l'analyse de la métropole, selon laquelle elle regagne progressivement la population perdue du fait de la fermeture d'un certain nombre de casernes sur les 20 dernières années, et bénéficie du développement économique du Luxembourg, qui attire les travailleurs frontaliers. Dans ces conditions, contrairement à ce qui est soutenu, il n'est pas établi que les prévisions démographiques du plan local d'urbanisme seraient fondées sur des données obsolètes. La circonstance que ces prévisions présentent une tendance à la baisse pour le reste du département de la Moselle n'est pas de nature à établir que les données démographiques du PADD et du plan local d'urbanisme, propres au seul territoire de la métropole, seraient incohérentes. S'il est regrettable que le PLUi se réfère à une période 2032/2040, laquelle correspond à la période analysée par l'INSEE dans le cadre de l'étude OMPHALE, ce qui est source de confusion dès lors que le PLUi a vocation à s'appliquer jusqu'en 2032, il n'est pas établi que cette indication aurait eu une incidence sur le scénario démographique retenu et sur les besoins en logements qui en découlent.

#### **Quant à l'incidence du phénomène de desserrement des ménages :**

10. Le plan local d'urbanisme estime à environ 7 100 le nombre de logements à créer pour tenir compte du phénomène de desserrement des ménages sur la période considérée. Cette

estimation est calculée sur la base d'un nombre moyen de personnes par ménage de 1,97 à l'horizon 2032 contre 2,10 occupants par ménage en 2020. Il ressort des écritures en défense de Metz Métropole que ce chiffre de 1,97 occupants par foyer se fonde d'une part sur la circonstance, établie par un document du ministère de la transition écologique et du développement durable intitulé « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 », que la tendance actuelle au desserrement des ménages va se poursuivre jusqu'en 2040 au moins et d'autre part sur les statistiques de l'INSEE précisant que l'évolution annuelle moyenne sur la période 2015-2021 était une baisse de 0,12 occupants par foyer sur le territoire de la Métropole.

11. Les requérants soutiennent que le besoin en logements découlant du desserrement des ménages a été artificiellement accru par la généralisation du taux de desserrement spécifiquement constaté dans la commune de Metz à l'ensemble des zones péri-urbaines et rurales, où l'ampleur de ce phénomène est moindre. A cet égard, il ressort des données disponibles sur le site de l'INSEE que le taux de desserrement des ménages est différencié entre, d'une part l'ensemble de la métropole qui présente un taux de 2,01, et d'autre part la seule ville de Metz avec un taux de 1,88 pour l'année 2021. Si les termes du rapport de présentation sont confus sur ce point et ne permettent pas de comprendre la méthode de calcul employée, il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que l'estimation effectuée par les auteurs du PLUi, fondée sur un nombre de ménages de 108 490 et une taille de ménage de 2,10 personnes en 2020, qui se traduit par un besoin corrélatif de logements de 7046 avec un nombre d'occupants par foyer passant à 1,97 en 2032, aboutirait à un résultat significativement différent de celui obtenu avec les chiffres et la méthodologie de l'INSEE, fondée sur un nombre de ménages de 110 765 et une taille de ménage de 2,01 personnes en 2021, qui se traduit par un besoin corrélatif de logements de 7040, avec un nombre d'occupant par foyer passant à 1,89 en 2032.

12. Dans ces conditions, pour regrettable que soit le caractère confus et peu compréhensible des estimations chiffrées du rapport de présentation, l'estimation du besoin en logements, qui résulte de l'augmentation de la population à hauteur de 4 500 logements et du phénomène de desserrement des ménages à hauteur de 7 100 logements, soit un total d'environ 11 600 logements pour la période considérée, doit être regardée comme réaliste.

#### **Quant à la compatibilité de l'estimation du besoin en logements avec le SCOTAM :**

13. Le SCOTAM prévoit que la métropole de Metz dispose d'une enveloppe maximale de logements constructibles de 19 209 logements sur la période 2015-2032. 9669 logements ayant déjà été réalisés, dont 1 792 logements spécifiques, qui sont déductibles de l'estimation des besoins, ainsi que le prévoit le schéma. Les auteurs du PLUi pouvaient ainsi prévoir la réalisation de 11 336 logements. Dès lors, le besoin estimé à d'environ 11 600 logements n'est pas incompatible avec l'enveloppe maximale définie par le SCOTAM.

#### **Quant à la vacance immobilière dans l'habitat :**

14. Il ressort du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM que les plans locaux d'urbanisme doivent intégrer « *obligatoirement, s'ils sont concernés par une vacance supérieure à 7 %, un objectif de résorption de la vacance* ». Cet objectif est fixé à 10% pour le parc vacant depuis plus de deux ans.

15. Il n'est pas contesté que dans sa version soumise à enquête publique, le PLUi ne comportait aucune présentation de la situation de la vacance immobilière sur le territoire de la métropole et n'intégrait aucun objectif de réduction à cet égard, alors que cette problématique, ainsi que l'a relevé le préfet de la Moselle dans son avis, constitue un enjeu fort pour le territoire.

Les auteurs du PLUi ayant pris en compte cette insuffisance, il ressort du rapport de présentation, dans la version du PLUi approuvé, que la vacance dans l'habitat a été estimée, sur la base des fichiers fonciers, à 7,6% en ce qui concerne la vacance frictionnelle et à 3,9% pour la vacance de plus de deux ans, soit un total de 11,5 % représentant 14 566 logements.

16. Le plan local d'urbanisme retient comme objectif une réduction de 10% des logements vacants depuis plus de deux années, soit 494 logements à déduire des besoins. Les auteurs du PLUi ont considéré que le taux de vacance frictionnelle sur le territoire est un taux normal et n'ont pas prévu d'objectif de réduction de ce type de vacance immobilière. Si l'autorité environnementale a souligné que l'objectif de 10% visant uniquement la vacance structurelle était peu ambitieux, notamment au regard de la cible basse de l'Agence nationale de l'habitat de 6%, il n'est pas établi que l'objectif ainsi fixé serait entaché d'une insuffisance substantielle.

#### **Quant à la mobilisation des friches en zone résidentielle :**

17. Le rapport de présentation présente une estimation du nombre de logements réalisables sur les friches, par commune, réalisée sur la base des données issues de l'observatoire des friches de l'AGURAM. Sur les 32 friches recensées, et alors que 430 logements y sont déjà réalisés ou en cours de construction, les auteurs du PLUi ont estimé que, pendant la durée de 6 années du plan, un potentiel de 1 120 logements est susceptible d'être produit. Les requérants n'apportent pas d'éléments de nature à établir que cette estimation serait injustifiée ni que la mobilisation des friches en zone d'habitat serait incomplète.

#### **Quant au potentiel d'urbanisation par densification des dents creuses et des zones AU situées dans l'enveloppe urbaine :**

18. Il résulte des termes de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme que l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers doit être justifiée par une étude de densification des zones déjà urbanisées.

- Concernant la délimitation des enveloppes urbaines :

19. Les requérants soutiennent que le rapport de présentation est entaché d'insuffisance, dès lors que la délimitation des enveloppes urbaines des communes n'a pas été communiquée, non plus que la méthodologie employée pour ce faire. Cette lacune empêcherait de vérifier que l'évaluation du potentiel de densification n'est pas sous-estimée donc celle des besoins en extension surestimée. Il en découlerait une impossibilité de s'assurer du respect de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme qui prévoit que le projet d'aménagement et de développement durables conditionne l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces à une densification préalable suffisante du tissu urbain existant.

20. Il ressort des pièces du dossier que la délimitation des enveloppes urbaines est une prescription prévue à la cible 6.2 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM. Ce document définit l'enveloppe urbaine comme étant « *constituée du territoire urbanisé dans une continuité surfacique formée par le bâti, les rues, les espaces publics et les équipements. Elle comprend les espaces qui leur sont associés tels que les jardins et espaces de stationnement, etc.* ». Le SCOTAM précise que la délimitation de cette enveloppe « *a pour objectif de distinguer les aménagements et projets de développement qui relèvent d'une démarche d'intensification urbaine (renouvellement urbain, densification) de ceux réalisés en extension (consommation d'espaces agricoles ou naturels)* ».

21. Le PLUi reprend la définition de l'enveloppe urbaine donnée par le SCOTAM sans que ne soit précisée la déclinaison de cette définition commune par commune. Contrairement à ce que fait valoir Metz Métropole en défense, le règlement graphique ne permet nullement d'appréhender la délimitation des enveloppes urbaines, non plus que la distinction entre zones à urbaniser (AU), dents creuses et extensions urbaines. Il est constant que la méthodologie employée par Metz Métropole, de même que l'étude qu'elle affirme avoir diligentée pour déterminer ces enveloppes, n'ont jamais été communiquées, en dépit des demandes en ce sens du préfet de la Moselle, de l'autorité environnementale, de la commission d'enquête publique, et de l'avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs à cette communication. Ainsi, en l'absence de telles cartes, il n'est pas possible, comme le prescrit le SCOTAM, de distinguer les espaces relevant d'une démarche d'intensification urbaine de ceux réalisés en extension. A cet égard, les requérants présentent plusieurs exemples de communes pour lesquelles des parcelles classées en zone 1AU s'ouvrent sur des espaces agricoles ou naturels, et dont Metz Métropole soutient sans l'établir qu'il s'agit d'espaces enclavés au sein de zones urbanisées. Dès lors, la surface de 85,14 hectares présentée dans le PLUi comme étant dédiée à une urbanisation en enveloppe urbaine est insuffisamment justifiée. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir qu'il n'est pas possible de vérifier que la superficie prévue en extension urbaine par le PLUi n'a pas été surévaluée.

- Concernant la densification des espaces inter-urbains et des zones 1AU :

22. D'une part, il ressort du tome 6 du rapport de présentation que la surface de potentiel de densification pour l'habitat en dents creuses, détaillé commune par commune, est estimée à un total de 122 hectares. Si, dans le PLUi arrêté et soumis à enquête publique, 1 540 logements étaient envisagés sur cette superficie, en fondant le calcul sur une densité de 30 logements/hectares à Metz et 10 logements/hectares sur les autres communes, le PLUi approuvé ramène cette densité à 15 logements/hectares à Metz, ce qui amoindrit de 240 logements le potentiel de logements en dents creuses, sans que la métropole n'apporte de justification à cette modification.

23. D'autre part, le SCOTAM fixe, pour les zones à urbaniser, des densités minimales à respecter de 60 logements/hectares pour le cœur d'agglomération, de 20 à 35 logements/hectares pour les autres polarités et de 15 à 20 logements/hectares pour les autres communes. Sur la base des densités minimales fixées par le SCOTAM, le potentiel de logements s'élève à 3 470 logements. Or, le PLUi, dans sa version approuvée, retient un potentiel de 1 700 logements seulement dans les zones 1AU, dont il évalue la surface globale à 85,14 hectares, sans que ce parti pris ne soit expliqué. Dès lors, en l'absence de précision sur les modulations des taux de densité retenu, l'estimation du nombre potentiel de logements en zone 1AU est insuffisamment justifiée.

24. Enfin, Metz Métropole, pourtant questionnée à plusieurs reprises sur ce point, n'explicite pas la distinction retenue par le PLUi entre dents creuses et zones AU, alors que des taux de densité différents ont été retenus pour ces espaces.

25. Il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de justification de la délimitation des enveloppes urbaines communales, de la distinction faite entre dents creuses et zone 1AU et d'explication quant aux modulations des taux de densité de logements à l'hectare, il n'est pas établi que les 1300 logements prévus en dents creuses et les 1700 logements prévus en zones 1AU ne seront pas construits en extension urbaine. Le rapport de présentation est à ce titre entaché d'une insuffisance substantielle.

### **S'agissant des zones d'activités économiques :**

26. Les requérants soutiennent que le rapport de présentation est incomplet, dès lors que, si l'enveloppe surfacique maximale de 99 hectares fixée par le SCOTAM est respectée en matière de consommation foncière à destination économique, les objectifs retenus par le PLUi sont insuffisamment explicités, en ce qui concerne leur ventilation au sein de l'armature urbaine retenue, leur superficie réelle et leur répartition entre surfaces en extension et surfaces en densification. En outre, les auteurs du PLUi ayant borné les recherches de friches mobilisables aux seuls besoins en logement et non pour les activités économiques, la mobilisation de la vacance immobilière pour les activités économiques serait insuffisante.

27. Pour les zones d'activités économiques, la consommation foncière maximale en extension des tissus urbains existants à l'horizon 2032 est fixée dans le SCOTAM à 99 hectares maximum, dont 85 hectares pour les créations et extensions inscrites au schéma et 14 hectares pour des sites de moins de 5 hectares à vocation locale. Le document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM prévoit que les politiques foncières doivent permettre de répondre à des enjeux ciblés, tels que « *la requalification de zones d'activités en perte d'attractivité* » et qu'il convient de « *privilégier l'implantation des activités économiques au cœur du tissu urbain mixte des villes et des villages* » en densifiant les sites existants. Il y est précisé dans la cible 10.1 que « *pour les extensions et créations de nouvelles zones d'activités économiques, une analyse des possibilités d'implantation dans les sites existants et voisins de la même intercommunalité devra être réalisée pour justifier des besoins de création de ces nouveaux sites d'activités* ».

### **Quant à l'information du public :**

28. Dans la version du PLUi soumise à enquête publique, tant l'autorité environnementale que la commission d'enquête publique relèvent des chiffres très différents et variables d'un document à l'autre concernant les surfaces dédiées aux zones d'activités économiques, allant de 121 à 243 hectares, sans que la distinction entre surfaces densifiées et surfaces ouvertes en extension ne soit claire, et elles soulignent les difficultés à trouver et à comprendre les données. De même, la commission d'enquête et plusieurs observations du public soulignent une contradiction manifeste entre l'affirmation de Metz Métropole selon laquelle « aucune nouvelle zone commerciale [n'était] programmée au sein du PLUi » et les termes-mêmes du rapport de présentation indiquant que plus de 6 nouvelles zones commerciales seront classées en zone 1AUXC ». En outre, si le cahier 8.3 « Economie et commerces » du rapport de présentation donne des éléments chiffrés sur le foncier disponible et mentionne « l'existence d'un fort potentiel d'optimisation », il n'en ressort aucune évaluation des besoins des entreprises, ni de justification des extensions de zones d'activités énoncées au PLUi. Metz Métropole n'a pas apporté de réponse sur ces points à la commission d'enquête.

29. Le PLUi, dans sa version approuvée, prévoit une enveloppe de 41 hectares prévue pour les zones d'activité à rayonnement métropolitain pour lesquelles le SCOTAM autorisait 85 hectares, une enveloppe de 7,2 hectares pour les zones à rayonnement local pour lesquelles le SCOTAM autorisait 14 hectares et une extension de 10 hectares pour l'entreprise Claas dont l'extension est jugée « indispensable au rayonnement économique futur », non prévue au SCOT. Ainsi, les surfaces ouvertes à l'urbanisation pour les zones d'activités économiques, qui s'élèvent à 58,2 hectares, ont été clarifiées dans la version du PLUi postérieure à l'enquête publique. Toutefois, les chiffres présentés dans la version du PLUi contestée divergent fortement des estimations de la MRAe et de la commission d'enquête. Ainsi, en l'absence d'explication au cours du processus d'enquête publique sur la méthodologie employée et sur les écarts importants des données qu'ont tenté de synthétiser les personnes publiques associées sur la base des informations

confuses mises à leur disposition, le public ne peut être regardé comme ayant été informé du parti d'aménagement retenu pour les zones d'activités économiques.

### **Quant à la mobilisation de la vacance immobilière et la requalification des friches :**

30. Aux termes de la cible 10.2 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM, intitulée « *répartir les activités économiques de manière cohérente et équilibrée, en lien avec leur nature et leur espace d'influence* », les documents d'urbanisme locaux doivent justifier « *les choix opérés pour maîtriser les développements commerciaux dans les secteurs de périphérie, limiter les développements commerciaux en dehors des périphéries et des centralités, favoriser la requalification des friches.* ». En outre, le diagnostic commercial et artisanal du SCOTAM indique que « *la vacance commerciale est en hausse et atteint près de 13% de l'offre* », que le processus d'émergence de friches et de locaux vacants interroge sur le mode de développement des vingt dernières années, et qu'ainsi « *la réflexion sur le devenir des friches sont les enjeux clés du territoire* ». Le cahier 8.3 « Economie et commerces » du PLUi présente des données non exhaustives sur la vacance, mentionnant un taux de vacance de 16 % dans les grandes et moyennes surfaces, un taux de vacance de 12 % des 550 cellules commerciales de l'hypercentre messin couvert par le plan de sauvegarde et de mise en valeur, une absence de vacance sur la zone de Marly Bellefontaine. L'enjeu lié au risque de pérennisation de cette vacance commerciale et du potentiel d'optimisation correspondant a été souligné par l'autorité environnementale, qui a recommandé de préciser le taux de remplissage actuel des zones d'activités et leur superficie, de préciser le devenir possible des sites en vacance commerciale et de densifier en priorité les zones d'activités économiques existantes avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles surfaces. De même, dans son avis, le préfet a suggéré que le PLUi soit complété par l'estimation du potentiel de reconquête de la vacance et des friches, seules les dents creuses ayant été identifiées pour 34 hectares. Or, le rapport de présentation se borne à indiquer, à cet égard, que les 27 zones d'activités économiques du territoire présentent un « faible taux de 2,5% de vacance » et qu'aucune friche n'y est recensée.

31. Eu égard au caractère contradictoire de ces informations, et en l'absence de présentation analytique et chiffrée de la problématique pour l'ensemble du territoire métropolitain, le rapport de présentation est entaché d'une insuffisance substantielle.

### **S'agissant des équipements :**

32. La version du PLUi soumise à enquête publique prévoyait de dédier une surface globale de 40 hectares aux projets d'équipements. Dans la version approuvée, la superficie a été réduite à hauteur de 22 hectares tandis que la localisation et la nature des équipements envisagés est présentée. L'évolution entre les deux versions du plan n'est toutefois nullement explicitée. En outre, il est constant, ainsi qu'en atteste le courrier de réponse de Metz Métropole à la CADA en date du 29 août 2024, qu'aucune étude de besoins n'a été réalisée pour les équipements. Enfin, il n'est pas contesté qu'aucune recherche d'optimisation n'a été menée. Ainsi, il n'est pas justifié de la nécessité de consommer une superficie de 22 hectares pour les projets d'équipements. A ce titre, le rapport de présentation est entaché d'une insuffisance substantielle.

### **S'agissant la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers :**

33. Les requérants soutiennent que le rapport de présentation est entaché d'insuffisance au regard des exigences issues de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dès lors, ainsi qu'il a été dit, que la délimitation des enveloppes urbaines n'est pas justifiée, ce qui rend incertaines les estimations de ce qui relève d'une extension urbaine, mais également que l'analyse de

la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) présentée pour la période de dix ans précédant l'approbation du PLUi reposait sur des données significativement surévaluées et que les auteurs du PLUi se sont fondés sur une définition erronée des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ces imprécisions seraient telles qu'elles ne permettraient pas de vérifier que les ouvertures à l'urbanisation ne sont pas excessives.

**Quant à la consommation passée des espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) :**

34. En vertu des dispositions de l'article L. 104-5 du code de l'urbanisme, 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. La détermination de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation d'un PLUi doit, à ce titre, être la plus sincère possible. Au regard des dispositions applicables de l'article L. 151-4 précité du code de l'urbanisme, l'utilisation d'une méthode d'extrapolation statistique sur une partie de la période de référence en vue de réaliser le diagnostic de la consommation d'espaces n'est ainsi régulière que dans la mesure où d'autres éléments plus récents, disponibles avant l'approbation du PLUi, n'infirment pas la pertinence du diagnostic ainsi établi.

35. Le SCOTAM se fixe pour objectif global une réduction d'au moins 50 % de la consommation annuelle d'espaces agricoles et naturels par rapport à la décennie 2010- 2019. En outre, le document d'orientations et d'objectifs fixe un plafond de consommation foncière maximale, qui s'élève à 380 hectares pour Metz Métropole, qui se répartissent en 281 hectares pour les zones résidentielles et 99 hectares pour les zones d'activités économiques. Ainsi, les auteurs du PLUi se devaient de respecter un double plafond en matière d'ouverture à l'urbanisation d'ENAF.

36. En premier lieu, il ressort du rapport de présentation que 618 hectares, ou 655 hectares selon les passages du document, ont été artificialisés sur la période 2013-2022, soit les dix années pleines qui précèdent l'arrêt de projet du PLUi, de sorte que pour respecter le plafond de 50% fixé au SCOTAM, le plan pouvait prévoir d'ouvrir de 309 à 327 hectares à l'urbanisation. Il ressort du rapport de présentation que les auteurs du PLUi entendent procéder à des extensions urbaines à hauteur de 330 hectares.

37. Or, le portail de l'artificialisation des sols de l'Etat, qui constitue la base de données de référence au titre de l'article R. 101-2 du code de l'urbanisme, évaluait la consommation foncière sur la période de référence à 336,9 hectares sur le territoire concerné. Librement disponibles en ligne en février 2024 soit antérieurement à la décision attaquée, ces données autorisent donc le PLUi à ouvrir près de 170 hectares à l'urbanisation, soit environ la moitié de ce que prévoit le plan en litige. Pour justifier les chiffres retenus dans le PLUi, la métropole fait valoir qu'elle a utilisé les données du portail de l'artificialisation des sols mais également celles de la base OCS de la région Grand Est, qui permettraient une analyse plus fine du territoire à l'aide de photographies satellites. La métropole n'apporte toutefois aucun élément de nature à éclairer la méthodologie qu'elle dit avoir retenue ni aucun élément probant au soutien de son estimation. Ainsi, eu égard à l'écart significatif entre le chiffre pris en compte par les auteurs du PLUi et celui du site officiel, écart qui avait vainement suscité des interrogations tant de l'autorité environnementale que de la commission d'enquête, Metz Métropole ne saurait faire valoir que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers passée retenue par le PLUi reflète la

consommation réelle durant les 10 dernières années précédant l'approbation du plan. A ce titre, le rapport de présentation est entaché d'une insuffisance substantielle.

38. En second lieu, pour l'application des dispositions des articles L. 151-4 et L. 151-5 du code de l'urbanisme, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers se définit comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. L'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles situées au sein des enveloppes urbaines ne saurait être exclue par principe de l'estimation de la consommation d'ENAF au motif qu'il ne s'agirait que de « dents creuses ». A cet égard, contrairement à ce que fait valoir Metz Métropole, le SCOTAM exclut la comptabilisation des espaces intra-urbains au titre de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour les zones d'activités économiques uniquement, et non pour les zones d'habitat. Dès lors, il n'est pas établi que les auteurs du PLUi auraient pris en compte, dans l'évaluation de la consommation d'ENAF, les surfaces situées au sein du tissu urbain résidentiel dont le PLUi prévoit l'urbanisation.

#### **Quant aux zones classées 2AU :**

39. Aux termes de l'article R. 151-20 de ce code : *« Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone ».*

40. En l'espèce, il ressort du rapport de présentation que les zones 2AU constituent des espaces destinés à constituer des réserves foncières pour l'extension de l'urbanisation à long terme, à vocation principale d'habitat, dont l'ouverture à l'urbanisation requiert une modification ou une révision du PLUi. Cette définition ne correspond pas à celle donnée par les dispositions précitées, aux termes desquelles le critère clé de délimitation entre zone 1AU et zone 2AU réside dans l'état des équipements existants à la périphérie des terrains. Surtout, ainsi qu'il ressort du tome 6 du rapport de présentation, le parti d'aménagement retenu par les auteurs du PLUi prévoit que ces zones 2AU génèrent de la consommation foncière. Dans ces conditions, Metz Métropole ne saurait faire valoir que les secteurs classés en zone 2AU n'occasionnent aucune consommation foncière en ce qu'elles correspondent à des réserves foncières et ne seront ouvertes à l'urbanisation qu'en cas de modification ou révision du PLUi. Ne sauraient donc être déduits de la consommation d'ENAF future les 125,8 hectares de parcelles classées en zone 2AU par le plan litigieux.

41. Par suite, la fixation des objectifs de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers repose sur une évaluation insincère et non justifiée, ce qui entache le rapport de présentation d'une insuffisance substantielle.

42. Il résulte de ce qui a été dit des points 9 à 41 que le rapport de présentation est entaché d'insuffisances substantielles au regard des exigences des articles L. 151-4 et L. 151-5 du code de l'urbanisme, qui n'ont pas permis au public de comprendre les partis d'aménagement retenus.

**En ce qui concerne les insuffisances de l'évaluation environnementale du rapport de présentation :**

43. Aux termes de l'article L. 122-6 du code de l'environnement, dans sa version applicable : « *L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme. Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du plan ou du programme sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. / Le rapport sur les incidences environnementales 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 plan ou le programme, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres plans ou programmes relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.* » Aux termes de l'article R. 122-17 du code de l'environnement : « *I. – Les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale sont énumérés ci-dessous : (...) 48° Plan local d'urbanisme ; (...)* ».

44. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une évaluation environnementale ne sont susceptibles de vicier la procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

45. Les requérants soutiennent que l'étude environnementale est insuffisante au regard des exigences de l'article L. 104-4 du code de l'urbanisme en ce qui concerne le traitement de la séquence « éviter réduire compenser » (ERC) dont la présentation souffre de graves problèmes de méthodologie ne permettant pas de cerner de façon précise les enjeux propres à la défense des milieux naturels.

46. D'une part, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « *I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. / (...) II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : / 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées*

visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ; / 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ; / Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ; (...) ».

47. Aux termes de l'article R. 122-20 de ce même code : « I.- L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. / II.- Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessous : / 1° Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale ; / 2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ; / 3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ; / 4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ; / 5° L'exposé : / a) Des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages. / Les incidences notables probables sur l'environnement sont regardées en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces incidences. Elles prennent en compte les incidences cumulées du plan ou programme avec d'autres plans ou programmes connus ; / b) De l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 ; / 6° La présentation successive des mesures prises pour : / a) Eviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ; / b) Réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ; / c) Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évitées ni suffisamment réduites. S'il n'est pas possible de compenser ces incidences, la personne publique responsable justifie cette impossibilité. / Les mesures prises au titre du b du 5° sont identifiées de manière particulière. / 7° La présentation des critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus : / a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des incidences défavorables identifiées au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre

du 6° ; / b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ; / 8° Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport sur les incidences environnementales et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ; / 9° Le cas échéant, l'avis émis par l'Etat membre de l'Union européenne consulté conformément aux dispositions de l'article L. 122-9 du présent code ».

48. D'autre part, aux termes de l'article L. 104-4 du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 : 1° Décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ; 2° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives ; 3° 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. ». Aux termes de l'article R. 151-3 du même code : « Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation : / 1° Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ; / 2° Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ; / 3° Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; / 4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ; / 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ; / 6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ; / 7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. / Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée (...) ». Les documents d'urbanisme et de planification des collectivités territoriales doivent ainsi prendre les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques.

#### **Quant à la méthodologie d'évaluation de la sensibilité environnementale des orientations d'aménagement et de programmation :**

49. Le tome 1-5 « Evaluation environnementale » du rapport de présentation présente la méthodologie suivie par les auteurs du PLUi pour identifier les zones d'enjeux au sein desquelles le plan pourrait avoir des impacts environnementaux significatifs rendant nécessaire l'application de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation spécifiques. A cet effet, une analyse multicritère a été réalisée, comportant 32 critères, pondérés de 1 à 5 au regard de l'importance des enjeux, et regroupés sous les cinq thématiques suivantes : consommation foncière, milieux naturels et biodiversité, paysages et patrimoine, risques naturels et technologiques, santé environnementale

et énergie/climat. En ce qui concerne le thème relatif aux milieux naturels et à la biodiversité, il est divisé en quatre critères : B1 (secteur situé dans un réservoir de biodiversité avec une pondération de 5), B2 (secteur situé à proximité (50 m) d'un réservoir de biodiversité avec une pondération de 3), B3 (secteur interceptant un corridor de biodiversité avec une pondération de 4) et B4 (secteur impactant une zone humide avec une pondération de 4). Le rapport de présentation ajoute qu'une analyse d'incidence environnementale plus fine, destinée à définir les mesures de la séquence « éviter-réduire-compenser » appropriées, a été réalisée dans deux cas, d'une part pour les sites dont l'analyse multicritère a révélé une sensibilité forte et très forte et d'autre part dès que le périmètre d'une orientation d'aménagement et de programmation impacte un réservoir de biodiversité ou une zone humide. 28 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles ont fait l'objet d'une telle analyse.

50. En premier lieu, il est constant que l'analyse multicritères complète n'a pas été mise à la disposition du public lors de la procédure d'élaboration du PLUi. De même, l'analyse détaillée des 28 orientations d'aménagement et de programmation jugées fortement impactantes pour l'environnement n'a été reportée que partiellement dans le rapport de présentation, qui s'abstient notamment de mentionner, pour chacune, son niveau de sensibilité environnementale et la note obtenue à l'issue de l'application du barème de l'analyse multicritères. Contrairement à ce que fait valoir Metz Métropole, ces éléments d'information importants ne présentent nullement une technicité particulière les rendant impropres à une communication auprès du public. Dès lors, cette carence a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

51. En deuxième lieu, il ressort des critères de l'analyse environnementale du PLUi qu'y sont inclus, en particulier au titre de la thématique « Risques naturels et technologiques » la prise en compte des obligations légales et réglementaires au titre de la prévention des risques, telles que les servitudes d'éloignement d'installations classées pour la protection de l'environnement, les servitudes de canalisation de transport de matière dangereuse, le zonage d'aléas des plans de prévention des risques naturels, inondation et miniers, ou les servitudes d'éloignement des périmètres de protection de captage d'eau potable. Si le rapport de présentation doit faire état de la prise en compte de ces risques et la porter à la connaissance du public, le respect de ces obligations légales, en ce qu'elles rendent certains périmètres inconstructibles, ne saurait être comptabilisé au titre de la démarche d'évitement de la séquence « éviter réduire compenser » (ERC). Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que le rapport de présentation fait valoir qu'au titre de la démarche d'évitement de la séquence ERC, des sites ont été écartés du périmètre des OAP en extension urbaine, à hauteur de 54% pour des motifs liés aux risques technologiques, de 82% du fait d'exposition à un risque naturel et de 8% pour les mesures de protection de la ressource en eau.

52. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 371-16 du code de l'environnement : *« La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique, les schémas régionaux d'aménagement qui en tiennent lieu ainsi que par les documents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités. / Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire. »*. Et aux termes de l'article R. 371-19 du même code : *« I. – Les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. / II. – Les réservoirs de biodiversité sont des espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée (...). / III. – Les corridors écologiques assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie. (...). / Les*

*zones humides mentionnées au 2° et au 3° du III de l'article L. 371-1 constituent des réservoirs de biodiversité ou des corridors écologiques ou les deux à la fois. ».*

53. Les requérants soutiennent que les critères relatifs à la biodiversité de l'analyse multicritères apparaissent en contradiction avec les données issues de l'outil cartographique SIG (Système d'information Géographique), lesquelles présentent des périmètres situés en trame verte et bleue plus étendus que ceux identifiés par le PLUi. Il en résulterait que la protection affichée par le plan des espaces en trame verte et bleue est insuffisante et que certaines OAP auraient été évaluées, à tort, en sensibilité environnementale faible ou moyenne, ce qui les a exclues du champ des OAP qui ont fait l'objet d'analyses approfondies et de l'application de la séquence « éviter réduire compenser » et qui a permis leur urbanisation.

54. D'une part, à l'appui de leur moyen, les requérants produisent un tableau comparant l'application des critères B1 à B4 de l'évaluation environnementale avec les données issues de l'outil SIG, données que la métropole précise elle-même avoir écartées. Il ressort de cette comparaison que l'impact des OAP sur plusieurs sous-trames de la trame verte et bleue ont été omis. Il est constant par ailleurs que Metz Métropole a mis en œuvre une méthodologie qui lui est propre pour réaliser son analyse, dont elle a écarté les données de l'outil SIG sans en justifier, et qu'elle n'apporte sur ce point aucun éclairage ni élément explicatif. A cet égard, la commission d'enquête publique avait souligné la nécessité, au vu des éléments à sa disposition, de compléter la cartographie des trames et secteurs à préserver par un inventaire reflétant mieux la réalité du terrain. Dans ces conditions, et même si Metz Métropole est fondée à faire valoir que la notion de trame verte et bleue est plus large et ne peut être assimilée à celle de réservoir de biodiversité, la comparaison de ces deux méthodes fait apparaître, pour plus de la moitié des 128 OAP, une sous-estimation des enjeux environnementaux dont l'ampleur n'est pas déterminable au vu des éléments produits.

55. D'autre part, il n'est pas contesté que les auteurs du PLUi ont modifié certains zonages dans un sens plus protecteur de la trame verte et bleue pour en réduire la surface impactée, qui est ainsi passée de 7,6% dans la version arrêtée du PLUi à 4,1% dans la version approuvée. Toutefois, s'il est précisé que cette amélioration provient notamment du reclassement, à hauteur de 50 hectares situés dans la forêt de Mercy, de zone future de développement à zone naturelle, l'évaluation environnementale n'apporte pas d'autre éclairage sur les évolutions entre les différentes versions du plan. Ainsi, il n'est pas possible d'identifier la localisation des espaces concernés, leur nature, leur superficie et donc d'apprécier la réalité et l'ampleur de l'amélioration apportée.

56. Enfin, les notions de « trame verte et bleue » et de « réservoir de biodiversité », dont la métropole a pourtant relevé qu'elles étaient distinctes, sont utilisées de façon indifférenciée dans le rapport de présentation. Ainsi, il n'est pas possible de déterminer si le PLUi porte atteinte à 4,1% de l'ensemble de la trame verte et bleue, ainsi qu'il est mentionné à la page 52 du tome 5, ou à 4,1% des réservoirs de biodiversité, comme indiqué à la page 54 du même document. De plus, le PLUi prévoit qu'une surface, variant de 309 à 330 hectares d'un document à l'autre du PLUi, d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont susceptibles d'être artificialisés, sans que ne soit connue la superficie de la trame verte et bleue incluse dans ce périmètre, alors que tant l'autorité environnementale que la commission d'enquête publique ont recommandé d'éviter tous projets d'aménagement 1AU et 2AU dans l'ensemble des zones identifiées au sein de la trame verte et bleue. Dans ces conditions, la surface de trame verte et bleue impactée par les extensions urbaines n'est pas déterminable.

57. Il résulte de ce qui précède que la protection des espaces situés en trame verte et bleue est insuffisamment justifiée et qu'il n'est pas établi que l'analyse multicritères de l'évaluation environnementale aurait abouti à une évaluation pertinente de la sensibilité environnementale des orientations d'aménagement et de programmation. Cette insuffisance substantielle anui à l'information complète de la population et a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

#### **Quant aux mesures d'évitement :**

58. Il résulte de l'article L. 110-1 du code de l'environnement que la séquence ERC comporte trois phases qui doivent se dérouler dans un ordre chronologique, consistant d'abord à éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit, ensuite et à défaut, à en réduire la portée et enfin, en dernier lieu seulement, à compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, dans un objectif d'absence de perte nette de biodiversité. Il résulte également des articles L. 104-4 et R. 151-3 du code de l'urbanisme que le rapport environnemental doit présenter l'exposé de la séquence ERC et expliquer les choix retenus ainsi que les raisons qui justifient ces choix au regard des solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan. Chaque hypothèse, ainsi que le prévoit l'article R. 122-20 du code de l'environnement, fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente.

59. En premier lieu, si les auteurs du PLUi ont fait figurer à juste titre les mesures de prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature dans le tome relatif à l'évaluation environnementale du plan, c'est à tort ainsi qu'il a été dit précédemment que le rapport de présentation a présenté comme relevant de la démarche d'évitement, au sens des articles R. 122-20 6° du code de l'environnement et R. 151-3, 5° du code de l'urbanisme le respect des obligations légales et réglementaires en matière de prévention de ces risques.

60. En deuxième lieu, le tome 5 du rapport de présentation indique que le projet de PLUi comportait 162 OAP, qui ont fait l'objet d'une analyse des enjeux liés à la biodiversité, aux risques technologiques et naturels et à la protection de la ressource en eau. A la suite de cette analyse, un nombre imprécis de sites, de 50 à 66 OAP selon les passages du document, auraient été écartés du fait de leur sensibilité environnementale. Est présenté à ce titre un tableau listant 50 zones AU présentes dans les plans locaux d'urbanisme antérieurs, dont il est indiqué qu'elles ont été retirées des zones d'extension urbaine, pour un total de 215,6 hectares. Ces informations, qui comportent en elles-mêmes des éléments peu clairs, notamment en ce qui concerne l'identification des sites en question, leur correspondance avec des OAP qui auraient été initialement retenues dans le projet de PLUi et les critères environnementaux appliqués à ce stade, qui semblent différer de ceux de l'analyse multicritères utilisée pour évaluer les OAP finalement maintenues, ne sont en outre étayées par aucun commencement de preuve. Les auteurs du PLUi ne procèdent pas à l'explicitation des choix effectués au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment en termes d'avantages et inconvénients, et permettant de rendre la démarche lisible. Dans ces conditions, en l'absence de tout élément de justification quant à l'évitement de certains sites et quant aux conséquences de ces évitements sur les partis d'aménagement retenus, Metz Métropole n'établit pas, par ces éléments, avoir mené l'étape de recherche d'évitement de la séquence ERC.

61. En troisième lieu, il résulte du guide ministériel pour la mise en œuvre de l'évitement édité en mai 2021, dont se prévalent les deux parties, que plusieurs types d'évitement peuvent être distingués. Au niveau des plans et programmes, l'évitement stratégique a lieu en phase amont, alors que les choix ne sont pas encore arrêtés et *« concerne donc la maîtrise de l'aménagement du territoire afin que le projet de territoire soit dimensionné de façon à affecter*

*au minimum les cibles environnementales à forts enjeux. ». Quant à l'évitement géographique, il consiste à « modifier la localisation du projet ou des zones d'extension urbaine (...). L'emprise et les tracés peuvent être intégralement revus (« faire ailleurs ») ou revus à la marge (« faire moins ») selon les enjeux environnementaux identifiés ». S'il existe une proximité entre certaines mesures d'évitement et certaines mesures de réduction, la distinction réside dans l'effet des mesures, les mesures d'évitement ayant pour effet de supprimer un impact sur l'environnement, là où les mesures de réduction le minimisent sans le faire totalement disparaître. En l'espèce, les requérants démontrent que, pour un certain nombre des 28 OAP que le PLUi a classées comme impactantes pour l'environnement et qui ont fait l'objet de l'application de la séquence ERC, la démarche a été inexactement appliquée, dans la mesure où des démarches de réduction ont été comptabilisées au titre de l'évitement. Ainsi, la fiche analytique de l'OAP « Louis Godfrin » indique, dans la colonne titrée « Eviter », que « le périmètre de la zone AU a été réduit pour préserver une majeure partie de la zone humide » sans analyser les effets de cette réduction de périmètre. Par ailleurs, si Metz Métropole fait valoir en défense que le reclassement de certains secteurs de Longeville-lès-Metz, Metz ou Plappeville en zone naturelle, ou la protection renforcée de certains secteurs naturels, tel celui de la friche de Mercy, relèvent de la démarche d'évitement, ces mesures sont présentées dans la partie du tome 5 du rapport de présentation intitulée « démarche de réduction après enquête publique ». En outre, l'impact résiduel des évitements partiels opérés sur certains sites sensibles n'est pas envisagé par l'analyse environnementale. Dans ces circonstances comme l'ont relevé aussi bien l'autorité environnementale que la commission d'enquête, il ressort des pièces du dossier qu'il existe, dans la méthodologie appliquée par les auteurs du PLUi, une confusion entre les séquences d'évitement et de réduction.*

62. Il résulte de ce qui précède que, eu égard à l'approche erronée de l'étape d'évitement de la séquence ERC adoptée dans le rapport de présentation du PLUi, cette étape ne saurait être regardée comme ayant été réalisée. Par suite, l'évaluation environnementale est entachée d'insuffisances substantielles dans la déclinaison de la séquence ERC.

#### **Quant aux mesures de réduction en zones humides :**

63. Aux termes de la cible 2.9 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM, les documents d'urbanisme locaux *« recensent, au travers de l'état initial de l'environnement, les zones humides remarquables et les zones humides ordinaires présentes sur le territoire, et, le cas échéant, les secteurs où des zones humides sont susceptibles de réapparaître avec les remontées de nappe ; analysent l'état et les fonctionnalités des zones humides sur lesquelles les projets d'aménagement, de construction ou d'ouverture à l'urbanisation sont susceptibles d'avoir un impact et traduisent les mesures permettant d'éviter, de réduire ou de compenser ces impacts ; assurent une protection appropriée des cœurs de nature aquatiques et des autres zones humides remarquables du territoire : protection adaptée pour les sites A01 et A02, protection stricte pour les autres ; définissent le niveau et les conditions de préservation des autres zones humides en tenant compte, notamment, de la qualité de leurs fonctionnalités biologiques, écologiques et hydrauliques (...) ».*

64. Les requérants soutiennent que la déclinaison de la séquence ERC est insuffisante en ce qui concerne les mesures de réduction visant les zones humides, eu égard notamment à l'objectif de protection de ces zones décliné par le SCOTAM et repris par le projet d'aménagement et de développement durables du PLUi, dès lors que, sur le périmètre des orientations d'aménagement et de programmation, ces zones sensibles sont prises en compte de façon incomplète et sont insuffisamment protégées.

65. Au soutien de leur moyen, les requérants produisent des cartographies des zones humides présentes sur plusieurs OAP, dont les données, compilées par le réseau partenarial des données des zones humides (RPDZH), sont issues de l'inventaire de la ville de Metz réalisé en 2015 et de l'inventaire de zones humides de la métropole de Metz entre 2020 et 2023. Ces cartographies font apparaître des périmètres de zones humides plus étendus que ceux représentés dans le règlement graphique des OAP du PLUi. La métropole fait valoir en défense que les données utilisées dans les règlements graphiques du PLUi sont également issues des données de l'inventaire de zones humides précité, que ces données ont été retraitées et mises à jour par l'utilisation d'autres bases de données et que la représentation graphique des zones humides sur les OAP résulte d'un travail effectué par un bureau d'études, qu'elle a missionné pour réaliser un nouvel inventaire, une hiérarchisation de ces zones et un plan d'actions. Elle ne produit toutefois aucun élément au soutien de ses affirmations. Or, il ressort des pièces du dossier que 12 zones d'aménagement faisant l'objet d'OAP sont concernées par une zone humide et que 182 hectares de telles zones sont impactés et ne font l'objet d'aucune protection. Dans ces conditions, eu égard au caractère incertain et non justifié de la délimitation des zones humides, et alors que le PLUi y porte atteinte, les mesures de réduction prévues au PLUi ne peuvent être regardées comme suffisantes. Le rapport de présentation est, à ce titre, entaché d'insuffisance substantielle.

#### **Quant aux mesures de compensation :**

66. Aux termes de l'article L. 163-1 du code de l'environnement : « I. - *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures prévues au 2° du II de l'article L. 110-1 et rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification./ Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état. (...)* ». Par ailleurs, il résulte du 5° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement que le rapport environnemental doit présenter l'exposé de la séquence ERC et justifier, le cas échéant, de l'impossibilité de la compensation.

67. Il ressort des pièces du dossier que le PLUi recense 22 OAP qui impactent des réservoirs de biodiversité, 19 qui impactent des corridors de biodiversité et 13 qui impactent des zones humides. Le rapport de présentation indique, que 4,1% des réservoirs sont susceptibles d'être détruits ou atteints et que 182 hectares de zones humides ne font l'objet d'aucune protection. Or, le PLUi se borne à prévoir un principe général de compensation qui n'est assorti d'aucune précision. Il renvoie, en ce qui concerne les OAP qui ont un impact environnemental fort, au stade ultérieur des autorisations d'urbanisme, sans envisager l'identification des zones favorables à la réalisation des compensations des projets ni de mesures propres à contrebalancer les effets du plan sur l'environnement. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que le rapport de présentation, qui ne contient pas de mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, est entaché d'insuffisance au regard des dispositions précitées.

68. Il résulte de ce qui a été dit des points 43 à 67 que le rapport de présentation est entaché d'insuffisances ayant nui à l'information du public et étant de nature à exercer une influence sur le sens de la décision en litige, en ce qui concerne la déclinaison de la séquence ERC.

**En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'équilibre énoncé à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :**

69. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle de simple compatibilité du plan local d'urbanisme au regard des objectifs visés par 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 plan.

70. Eu égard aux lacunes et inexactitudes précédemment énoncées, à savoir notamment l'absence de délimitation des enveloppes urbaines, les incertitudes quant à la densification des espaces urbanisés, l'absence de mobilisation de la vacance immobilière et des friches dans les zones d'activités économiques, l'absence de justification des besoins en équipements du territoire, l'impossibilité de vérifier les objectifs de modération de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers et enfin aux insuffisances de l'évaluation environnementale au regard de la déclinaison de la séquence « éviter réduire compenser », les requérants sont fondés à soutenir que le PLUi contesté dans son ensemble n'est pas compatible avec le principe d'équilibre exposé aux articles L. 101-2 et L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, auquel il porte atteinte.

**En ce qui concerne l'incompatibilité du plan local d'urbanisme avec les objectifs fixés par le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine :**

71. 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 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 141-5 de ce code : « *Dans un principe de gestion économe du sol, le document d'orientation et d'objectifs fixe les orientations et les objectifs en matière de : / 1° Développement économique et d'activités, en intégrant les enjeux d'économie circulaire et en visant une répartition équilibrée entre les territoires ; / 2° Préservation et développement d'une activité agricole respectant les sols ainsi que l'environnement et tenant compte des besoins alimentaires ; / 3° Localisations préférentielles des commerces dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, des secteurs de revitalisation des centres-villes, des transports et préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes.* ».

72. Il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs. Si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

**S'agissant des objectifs de modération de la consommation foncière :**

73. Le SCOTAM prévoit pour la période 2025-2032, en cible 6.1, une réduction d'au moins 50 % de la consommation annuelle d'espaces agricoles et naturels par rapport à la décennie précédant l'adoption des plans locaux d'urbanisme. Or, ainsi qu'il a été dit précédemment, l'objectif de modération de la consommation foncière du PLUi en litige se fonde sur une estimation de la consommation passée largement surévaluée, faussant l'objectif à atteindre pour respecter les orientations du SCOTAM. En outre, le PLUi exclut par principe, et à tort, l'ensemble des espaces naturels inter-urbains de même que les zones 2AU de la consommation foncière. Dans ces conditions, l'objectif de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du PLUi, qui se fonde sur une appréciation erronée des espaces consommés et des objectifs à respecter, ne saurait être regardé comme compatible avec le SCOTAM.

**S'agissant du respect de l'armature urbaine :**

74. Le SCOTAM prévoit, pour le territoire de Metz Métropole, une enveloppe de 99 hectares destinée au développement économique, et de 280 hectares pour le développement résidentiel. Cette enveloppe maximale de 280 hectares est divisée en deux sous-ensembles, d'une part une surface consommable dans les polarités (cœur d'agglomération, pôles urbains d'équilibre, centres urbains de services, bourgs-centres, pôles-relais et pôles de proximité) de 236 hectares et d'autre part une surface consommable dans les communes périurbaines et rurales, de 44 hectares. Il est expressément précisé par le SCOTAM qu'il ne peut pas y avoir de transfert de surfaces entre ces deux sous-ensembles.

75. Or, en contradiction directe avec cette prescription, le PLUi indique expressément qu'« *il appartient à la stratégie intercommunale qui sera traduite dans le PLUi, de définir de quelle manière ces deux volumes de surfaces doivent être répartis entre les polarités et les autres communes* ». Et de fait, en ce qui concerne l'habitat, il ressort du rapport de présentation que depuis 2015, 115 hectares ont déjà été consommés, dont 79 sur les communes de l'armature urbaine et 36 sur les communes périurbaines et rurales. Le PLUi prévoit de consommer 157 hectares dont 131 hectares pour les polarités et 26 hectares pour les communes périurbaines et rurales. Sur la période prévue par le SCOTAM, la consommation foncière allouée aux communes périurbaines et rurales consommable s'élève donc à (36 + 26) 62 hectares, soit 41% de plus que le maximum autorisé de 44 hectares. Dès lors, ainsi qu'il a été dit précédemment, que les zones 2AU sont à prendre en compte dans les projections d'extension urbaine, Metz Métropole ne saurait se prévaloir de la circonstance que, dans la version approuvée du PLUi, 11 hectares ont été basculés de zone 1AU à 2AU dans les communes périurbaines et rurales. Il s'ensuit que l'enveloppe de consommation foncière prévue par le PLUi pour les communes périurbaines diverge fortement de l'armature urbaine dictée par le SCOTAM. Par suite, le PLUi est à ce titre incompatible avec ce document de rang supérieur.

**S'agissant de la délimitation des enveloppes urbaines :**

76. La cible 6.2 du document d'orientations et d'objectifs prévoit que les documents d'urbanisme locaux délimitent les enveloppes urbaines selon la définition prévue par le SCOTAM. Alors que la délimitation des enveloppes urbaines communales n'est aucunement justifiée dans le PLUi litigieux, et qu'ainsi il n'est pas possible de distinguer les aménagements et projets qui relèvent d'une démarche d'intensification urbaine de ceux réalisés en extension, en méconnaissance des objectifs du schéma, le PLUi est à cet égard entaché d'une incompatibilité avec le SCOTAM.

**S'agissant de la protection des zones humides :**

77. La cible 2.9 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM prévoit que les documents d'urbanisme locaux recensent les zones humides présentes sur le territoire, et traduisent les mesures permettant d'éviter, de réduire ou de compenser les impacts environnementaux qu'ils génèrent sur ces zones. En l'espèce, ainsi qu'il a été dit précédemment, la délimitation des périmètres des zones humides n'est pas justifiée. Il est par ailleurs constant que le PLUi porte atteinte à une partie de ces zones et que plusieurs orientations d'aménagement et de programmation les impactent. La métropole ne saurait se borner à renvoyer au stade ultérieur de la délivrance des autorisations d'urbanisme pour établir l'effectivité des mesures présentées par le PLUi comme réduisant les impacts environnementaux sur ces zones. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que le PLUi est à cet égard entaché d'une incompatibilité avec le SCOTAM.

**S'agissant des extensions urbaines dédiées aux activités économiques :**

78. Le document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM prévoit que les politiques foncières doivent permettre de répondre à des enjeux ciblés, tels que « *la requalification de zones d'activités en perte d'attractivité* » et qu'il convient de « *privilégier l'implantation des activités économiques au cœur du tissu urbain mixte des villes et des villages* » en densifiant les sites existants. Si le SCOTAM dans son tome 3 dispose que « *les activités économiques ne font pas l'objet de critères de densité minimale* », un principe de localisation préférentielle des activités est toutefois retenu. Ainsi, la cible 10.1 prévoit que « *pour les extensions et créations de nouvelles zones d'activités économiques, une analyse des possibilités d'implantation dans les sites existants et voisins de la même intercommunalité devra être réalisée pour justifier des besoins de création de ces nouveaux sites d'activités* ». Aux termes de la cible 10.2 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM intitulée « *répartir les activités économiques de manière cohérente et équilibrée, en lien avec leur nature et leur espace d'influence* », les documents d'urbanisme locaux doivent justifier « *les choix opérés pour maîtriser les développements commerciaux dans les secteurs de périphérie, limiter les développements commerciaux en dehors des périphéries et des centralités, favoriser la requalification des friches* ».

79. Le SCOTAM identifie la vacance et la mobilisation des friches dans les zones d'activité économiques comme un enjeu fort du territoire de Metz Métropole et fixe pour objectif de densifier en priorité les zones existantes avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles surfaces. Il ressort des pièces du dossier que cette problématique n'a pas été identifiée dans le PLUi contesté et qu'ainsi les zones ouvertes à l'urbanisation pour les activités économiques ne sont pas justifiées. Dès lors, eu égard notamment à l'enjeu lié à la mobilisation de la vacance et à la requalification des friches, à effectuer en priorité avant d'envisager d'ouvrir des extensions urbaines à destination des activités économiques, le PLUi présente une incompatibilité avec le SCOTAM sur ce point.

**S'agissant de l'implantation d'installations dédiées aux énergies renouvelables :**

80. L'objectif n°5 « *réduire les besoins en énergie du territoire et développer le mix énergétique* » du projet d'aménagement et de développement durables du SCOTAM dispose que « *le développement des énergies renouvelables doit être encouragé : / en veillant à la maîtrise de la consommation de terres agricoles ou naturelles, et en privilégiant les espaces déjà artificialisés (bâtiments, parkings, etc.) ; (...) en veillant au respect de la biodiversité et des milieux naturels* ». En outre, aux termes de la cible 4.10 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM, « *le développement de dispositifs destinés à capter l'énergie solaire (...) est à favoriser dans la mesure où il ne compromet pas (...) la préservation des sites naturels et que les incidences paysagères demeurent limitées* ». Cette cible précise également que « *les installations (...) peuvent être posées*

*au sol, à condition que les aménagements qui en résultent n'aient pour conséquence (...) d'altérer la qualité d'un espace naturel » et que les documents d'urbanisme locaux « déterminent les secteurs où les installations au sol ne seront pas admises ou ne pourront être admises que sous réserve de prescriptions spéciales ».*

81. Le PLUi identifie le site de l'ancienne friche militaire de la forêt de Mercy comme étant destiné à accueillir une installation de panneaux photovoltaïques au sol. Les requérants soutiennent que ce projet porte atteinte à l'exigence d'une protection effective de la biodiversité, et de la préservation des continuités écologiques, et qu'à ce titre il est entaché d'incompatibilité avec les objectifs du SCOTAM précédemment énoncés.

82. Le PLUi comporte une orientation d'aménagement et de programmation thématique « Energie-climat », qui indique avoir identifié cinq secteurs d'implantation de centrales photovoltaïques au sol, sans toutefois les lister ni les localiser. Cette OAP fixe notamment comme principe directeur que les centrales aux sols ne doivent pas impacter les zones naturelles et agricoles, seront préférentiellement installées en toitures et en ombrières de parking, sur des espaces artificialisés ou des friches ne présentant pas d'intérêt écologique majeur. Elle précise que l'implantation de centrales photovoltaïques au sol en zones agricoles et naturelles est autorisée à condition « de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages couverts par les trames de protection du patrimoine naturel et paysager inscrites au PLUi ».

83. Or, d'une part, il ressort des pièces du dossier, et n'est pas contesté, que la forêt de Mercy se situe au sein d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1, et qu'elle est ainsi couverte par une trame de protection du patrimoine naturel sur laquelle l'OAP « Energie-climat » recommande d'éviter les installations de centrales au sol. Le SCOTAM a d'ailleurs identifié l'ouvrage de Jury du groupe fortifié de la Marne « C15 », situé dans le périmètre en question, comme l'un des principaux gîtes à chiroptères du territoire et la carte de l'« armature écologique du territoire » place la forêt de Mercy et les gîtes à chiroptères « C15 » au carrefour de trois « corridors forestiers à maintenir ou à conforter ». En outre, la sensibilité environnementale de cette zone est soulignée à de nombreuses reprises par la métropole de Metz elle-même, qui a mis en avant, en particulier au titre de l'amélioration de la protection de la trame verte et bleue, la réduction significative du périmètre du projet d'implantation litigieux, réduit de 60 à 10 hectares. Par ailleurs, le porteur de projet du parc de panneaux photovoltaïques a fait réaliser une « étude des enjeux écologiques » du site, dont il ressort notamment que le périmètre comporte des zones humides, abrite des espèces protégées, qu'il est couvert de boisements de sorte qu'une autorisation de défrichement devra être sollicitée au préalable et qu'une étude approfondie des impacts environnementaux devra être réalisée. Ainsi, la métropole ne saurait faire valoir que le terme de « friche » employé pour désigner cette zone induit une absence de sensibilité environnementale. D'autre part, si le périmètre du projet d'implantation a été réduit de façon significative, Metz Métropole n'établit pas, au titre de la séquence ERC, avoir envisagé de mesures d'évitement ni avoir étudié des solutions de substitution raisonnables. Or, les cibles 2.1, 2.2 et 2.9 du document d'orientations et d'objectifs du SCOTAM soulignent l'importance de la protection des espaces forestiers et des zones humides, ainsi que la nécessité d'y décliner la séquence ERC en veillant au respect de la chronologie des étapes. Tant l'autorité environnementale que la commission d'enquête publique ont souligné cette lacune.

84. Dans ces conditions, alors qu'il n'est pas justifié que le site de l'ancienne friche militaire de la forêt de Mercy est celui de moindre impact environnemental pour l'installation des espaces d'implantation des énergies renouvelables, et eu égard à la sensibilité environnementale du site, le PLUi, en ce qu'il prévoit ce projet d'implantation, est entaché d'incompatibilité avec le SCOTAM.

**En ce qui concerne l'incohérence du PLUi avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :**

85. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *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* ».

86. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'une part, et les orientations d'aménagement et de programmation et ce projet, d'autre part, 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 ou les orientations d'aménagement du territoire ne contrarient 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 ou d'une orientation d'aménagement et de programmation à une orientation ou 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, ou cette orientation d'aménagement et de programmation, et ce projet.

87. En premier lieu, le PADD du PLUi prévoit, dans son orientation n°1 de « veiller à ne pas accroître les densités commerciales du territoire pour ne pas augmenter la concurrence avec le centre-ville » et « organiser et optimiser l'aménagement des zones d'activités économiques et commerciales à l'échelle de la Métropole (...) et engager leur requalification le cas échéant (...) ». L'orientation n°7 prévoit également d'« articuler les activités économiques selon les spécificités du territoire (...) requalifier les secteurs touchés par les restructurations industrielles (...), hospitalières (...) et militaires (...), tout en anticipant le risque de création de nouvelles friches, notamment commerciales ».

88. L'affirmation, dans le rapport de présentation, de l'absence de problématique liée au développement de la vacance immobilière et des friches dans les zones d'activités économiques est en incohérence nette avec le cahier thématique « Economie et commerce » annexé au PLUi, qui identifie ce phénomène comme un enjeu du territoire. En outre, l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones pour les activités économiques ne sont pas justifiées. Ainsi, il ressort des pièces du dossier que l'OAP « secteur des Gravières », située sur la zone commerciale « Actisud », prévoit une vocation de commerce et activités de service sur une zone dépourvue de construction, alors que la vacance observée dans la zone a très fortement augmenté, ainsi que le précise le cahier « Economie-commerce ». Ainsi que l'a expressément souligné le préfet dans son avis, l'extension de la vocation commerciale de cette zone, qui comporte 19 % de locaux vacants contre 8 % en 2011, n'est pas justifiée. De même, la création d'un projet d'extension d'une zone commerciale situé à Marieulles, ainsi que l'OAP sectorielle dédiée à la zone d'activité commerciale de Mercy à Ars-Laquenexy, sont seulement justifiées par la circonstance qu'elles préexistaient au PLUi contesté, Metz Métropole ayant précisé avoir repris le zonage des documents d'urbanisme antérieurs. Dès lors, les extensions urbaines dédiées aux activités commerciales sont incohérentes avec l'orientation n°1 du PADD, comme avec le cahier thématique « Economie et commerce » annexé au PLUi.

89. En deuxième lieu, « l'ambition n°2 » du projet d'aménagement et de développement durables du PLUi, comporte une orientation n°3 intitulée « préserver les continuités écologiques,

les milieux naturels et les espèces associées ». Cette orientation décline la nécessité de protéger les espaces d'intérêt écologique, et notamment de « préserver et renforcer les corridors écologiques », de « conserver les milieux naturels abritant les chiroptères », de « mener des réflexions sur les trames spécifiques », d'« enrichir la biodiversité de la Métropole en préservant et renforçant les trames écologiques en milieu urbain comme dans les espaces agricoles et naturels » et de « conserver les zones humides ».

90. Or, ainsi qu'il a été dit précédemment, d'une part, les extensions urbaines prévues par le PLUi en litige ainsi que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers afférente sont insuffisamment justifiées. D'autre part, l'évaluation environnementale des orientations d'aménagement et de programmation apparaît avoir sous-évalué leurs impacts, la séquence ERC n'a été que partiellement déclinée et les atteintes à la trame verte et bleue, notamment aux zones humides et à certains abris à chiroptères, ne peuvent être cernées avec précision. Eu égard notamment au caractère global de ces lacunes et imprécisions, le PLUi ne saurait être regardé comme cohérent avec l'objectif de préservation des continuités écologiques et des milieux naturels prévu par l'orientation n°3 du PADD.

91. En troisième lieu, l'orientation n°4 du PADD du PLUi reprend l'objectif du SCOTAM consistant à adopter une consommation foncière modérée en réduisant celle-ci de 50% par rapport à la décennie passée. Toutefois, dès lors, ainsi qu'il a été dit précédemment, que l'estimation de la consommation foncière passée est surévaluée et exclut par principe les espaces naturels situés dans l'enveloppe urbaine, l'objectif de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers énoncé au rapport de présentation ne saurait être regardé comme cohérent avec l'orientation n°4 du PADD.

92. Il résulte de ce qui précède que le PLUi adopté, notamment dans sa partie graphique et ses OAP sectorielles, comporte des incohérences substantielles avec les orientations du PADD précitées, lesquelles constituent des axes majeurs du parti d'aménagement retenu. Par suite, les dispositions de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme ont été méconnues.

**En ce qui concerne les insuffisances du règlement écrit et graphique dans la prise en compte des risques naturels :**

93. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe (...) 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* ». L'article R. 151-10 du même code précise que : « *Le règlement est constitué d'une partie écrite et d'une partie graphique, laquelle comporte un ou plusieurs documents. (...)* ». L'article R. 151-14 du même code dispose que : « *Le ou les documents graphiques font apparaître les limites des zones, secteurs, périmètres, espaces que le plan local d'urbanisme identifie en application de la présente section* ». Aux termes de l'article R. 151-31 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable : « *Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : (...) / 2° Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* ». Aux termes de l'article R. 151-34 de ce même code : « *Dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : / 1° Les secteurs où (...) l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des*

*sols (...) ».* Enfin, aux termes de l'article R. 151-14 de ce code : « *Le ou les documents graphiques font apparaître les limites des zones, secteurs, périmètres, espaces que le plan local d'urbanisme identifie en application de la présente section* ».

94. Les requérants soutiennent que les règlements graphiques du PLUi méconnaissent les dispositions des articles R.151-31 et R.151-34 du code de l'urbanisme en ne faisant pas apparaître les secteurs exposés aux risques naturels, miniers et technologiques, les périmètres de protection des captages d'eau potable, et les prescriptions relatives à ces risques. Ils ajoutent que l'absence de mention de ces risques dans les OAP a nui de façon substantielle à l'information du public.

95. En premier lieu, si Metz Métropole fait valoir qu'un « plan de zonage du PLUi », sans identifier à quel document elle fait référence, identifie les zones de risque des servitudes d'utilité publique PM1 (plans de prévention des risques inondation, mouvements de terrain, miniers), ainsi que les zones d'aléas glissement de terrain du BRGM, les cavités souterraines, les mouvements de terrain, les aléas inondation de l'atlas des zones inondables et les aléas miniers, il n'est pas contesté que les secteurs exposés aux risques naturels, miniers et technologiques ne figurent pas sur les documents graphiques du règlement. Il ressort des pièces du dossier que ces zones sont retranscrites dans les annexes au plan local d'urbanisme, notamment dans le « tome 6-5 : Annexes informatives relatives aux risques ». Il n'est pas davantage contesté que ne figurent pas au sein des règlements graphiques et écrits les périmètres de protection des captages d'eau potable, qui doivent être retranscrits au titre de la protection des ressources naturelles. Or, il résulte des dispositions rappelées au point précédent que la retranscription des secteurs exposés à des risques spécifiques doit être effectuée non au sein des seules annexes du plan local d'urbanisme mais également au sein des documents graphiques du règlement. Cette exigence a été rappelée à plusieurs reprises au cours de la procédure d'élaboration du PLUi, tant par l'autorité environnementale que par le préfet de la Moselle et par la commission d'enquête publique, qui ont tous émis des recommandations en ce sens.

96. En second lieu, il n'est pas contesté que plusieurs risques, notamment le risque d'inondation par remontée de nappe, les risques liés aux cavités d'origine naturelle et anthropique et le risque technologique autour de l'entreprise Ikea à La Maxe, de l'abattoir de Metz et de la société Lorca à Metz n'ont pas été intégrés dans le plan local d'urbanisme intercommunal. Par ailleurs, les risques naturels et technologiques ne sont pas reportés sur les OAP, à l'exception de deux d'entre elles. Quant aux aléas liés aux cavités naturelles, ils n'apparaissent ni dans les OAP ni dans l'évaluation environnementale. Les requérants prennent notamment l'exemple de l'OAP Grandes Charrières située à Metz, dont il est constant qu'elle se situe en partie au sein d'une zone d'aléa d'une cavité. Or, ce risque ne figure pas dans les représentations graphiques de cette OAP présentée dans l'évaluation environnementale. De même, il ressort de l'analyse multicritères que l'OAP de la Clouterie, à Chatel Saint Germain, comporte un site pollué. La représentation graphique d'un emplacement dépollué produit en défense ne correspond pas au périmètre de cette OAP, dont la description, dans la partie « risques », ne fait aucune mention d'une pollution, pas plus que sa représentation cartographique, alors que cette OAP a vocation à devenir un secteur d'habitat. Ainsi, les requérants sont fondés à soutenir que les risques naturels, miniers et technologiques sont répertoriés de façon incomplète dans le PLUi.

97. Par suite, l'absence de retranscription des zones de risques et des périmètres de protection des captages d'eau potable dans les règlements graphiques méconnaît les dispositions précitées. Cette omission, de même que le caractère incomplet du recensement des risques et l'absence de leur matérialisation sur les cartographies des OAP, constitue une insuffisance de

nature à nuire à l'information du public et à exercer une influence sur le sens de la décision contestée. Le plan local d'urbanisme est, dans cette mesure, entaché d'illégalité.

98. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen soulevé dans les requêtes n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision en litige.

99. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, eu égard au nombre et à la portée des vices retenus, qui impactent notamment le respect des exigences du principe d'équilibre, la compatibilité entre le PLUi et le SCOTAM, et la cohérence entre le PADD et le règlement du PLUi et ses orientations d'aménagement et de programmation, et dès lors que les insuffisances du rapport de présentation concernent des données essentielles constituant le socle même du parti d'aménagement retenu, le plan local d'urbanisme intercommunal de Metz Métropole doit être annulé dans sa totalité.

### **Sur les frais du litige :**

100. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Air Vigilance, de l'association « Sauvons les Terres du Pays Messin », de M. A... J... et de Mme G... H..., qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la somme demandée par Metz Métropole au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

101. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces mêmes dispositions et de mettre à la charge de Metz Métropole, le versement respectif à l'association Air Vigilance et à l'association « Sauvons les Terres du Pays Messin » d'une somme de 2 000 euros chacune. Il y a lieu également de faire application de ces mêmes dispositions et de mettre à la charge de Metz Métropole, le versement respectif à M. A... J... et à Mme G... H... d'une somme de 500 euros chacun.

102. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Les riverains de l'île Saint Symphorien, M. E..., Mme I..., M. F... et Mme F... née B..., qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la somme demandée par Metz Métropole au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

103. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces mêmes dispositions et de mettre à la charge de Metz Métropole le versement à l'association Les riverains de l'île Saint Symphorien, M. E..., Mme I..., M. F... et Mme F... née B..., d'une somme au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1 : Le point n° 15 de la délibération de Metz Métropole en date du 3 juin 2024 approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal est annulé.

Article 2 : Metz Métropole versera la somme de 2 000 (deux mille) euros à l'association Air Vigilance et la somme de 2 000 (deux mille) euros à l'association « Sauvons les Terres du Pays Messin » en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Metz Métropole versera la somme de 500 (cinq cents) euros à M. A... J... et la somme de 500 (cinq cents) euros à Mme G... H... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Air Vigilance, représentant les requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative dans la requête n° 2403946, à l'association Les riverains de l'île Saint Symphorien représentant les requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative dans la requête n° 2405457, et à Metz Métropole. Copie en sera adressée au préfet de la Moselle.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2025, à laquelle siégeaient :

Mme D, présidente,  
Mme L, première conseillère,  
M. A, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 24 juillet 2025.

La rapporteure,

La présidente,

L.

D

La greffière,

H.

La République mande et ordonne au préfet de la Moselle 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,