



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DES VOSGES

Reçu le

05 JUL. 2019

**DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES
TERRITOIRES**

Service Urbanisme et Habitat

Épinal, le

- 3 JUL. 2019

Affaire suivie par : Nelly Nicot
Bureau Stratégies de l'aménagement
Tél : 03 29 69 14 18
Fax : 03 29 69 13 12
Courriel : nelly.nicot@vosges.gouv.fr
ddt-suh@vosges.gouv.fr

Le préfet

à

Monsieur le président du Syndicat mixte
du SCOT des Vosges centrales

Objet : 1ère révision du SCOT des Vosges centrales – contrôle de légalité

Réf. : Délibération d'approbation du 29 avril 2019 et dossier de SCOT approuvé, reçus en préfecture le 06 mai 2019

Par délibération citée en référence, le Syndicat mixte du SCOT des Vosges centrales a approuvé la première révision de son document d'urbanisme.

D'une manière générale, le contrôle de légalité en matière de document d'urbanisme porte :

- sur la forme : complétude du dossier au regard des dispositions fixées par le code de l'urbanisme et déroulement de la procédure de révision dans le respect de la réglementation en vigueur ;

- et sur le fond : cohérence des pièces composant le document SCOT, respect des politiques publiques telles que rappelées successivement dans le Porter à connaissance, la note d'enjeux et l'avis sur le projet de SCOT arrêté transmis par l'État, modalités d'intégration des requêtes issues de l'enquête publique ainsi que des avis rendus par les personnes publiques associées, par la Mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) et par le commissaire enquêteur au regard de la version arrêtée du projet, enfin existence éventuelle d'une jurisprudence.

Dans le cas présent, l'analyse s'est fondée sur la délibération d'approbation et les pièces constitutives du SCOT approuvé reçues par la préfecture le 6 mai 2019, ainsi que sur le rapport du commissaire enquêteur reçu par la DDT le 7 mars 2019 et sur les documents officiels publiés sur le site internet du syndicat mixte (délibérations de prescription et d'arrêt de la révision, arrêté d'ouverture d'enquête publique, avis des personnes publiques associées et de la MRAe...),

.../...

Cet examen suscite les observations dont le détail figure dans la note annexée au présent courrier.

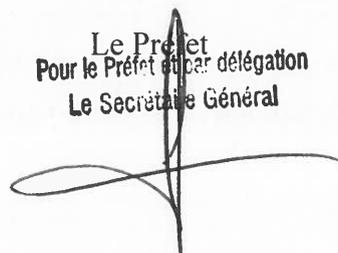
Je souligne que parmi les éléments ainsi relevés, plusieurs constituent des points importants de fragilité juridique du SCOT révisé. C'est le cas en particulier :

- du transfert opéré entre les zones d'activités prioritaires de Nomexy et de Maximont bas à Golbey sans qu'aucun élément issu de l'enquête publique ne le justifie ;
- de la contradiction apparue en page 17 du DOO entre l'objectif de reconquête des espaces et la possibilité d'urbaniser l'espace « en utilisant en priorité les terres non artificialisées » ;
- et de l'assouplissement des mesures de protection des corridors écologiques, qui peut s'avérer contraire aux objectifs fixés par le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en vigueur.

Je vous demande de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Ayant pris note de la nouvelle révision du SCOT prescrite le 29 avril 2019, je vous indique la possibilité de procéder à ces corrections dans ce cadre.

Mes services restent bien entendu à votre disposition pour tous renseignements complémentaires que vous souhaiteriez obtenir.

Le Préfet
Pour le Préfet en délégué
Le Secrétaire Général



Julien LE GOFF

ANNEXE

Première révision du SCOT des Vosges centrales Détail des observations au titre du contrôle de légalité

1- Sur la forme

a/ **Le dossier approuvé** du SCOT des Vosges centrales transmis en préfecture est complet et la **procédure de révision** a été respectée dans ses grandes lignes, à l'exception des remarques figurant ci-après à propos des suites données à l'enquête publique.

b/ **Seul le tableau de relevé des décisions annexé à la délibération d'approbation** est susceptible de valider les évolutions apportées par rapport à la version arrêtée du projet de SCOT. Il permet de vérifier que toutes les requêtes ont été traitées par le conseil syndical mais aussi que toutes les évolutions du document entre son arrêt et son approbation sont bien issues de l'enquête publique. Il assure enfin une information transparente, complète et accessible à tous sur les choix définitifs opérés et leurs justifications.

A ce titre, il doit lister aussi exhaustivement que possible chaque observation et requête, l'avis du commissaire enquêteur associé à chacune, la décision correspondante votée par le conseil syndical et sa justification.

En comparant le rapport d'enquête publique, le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse auquel ce dernier renvoie à plusieurs reprises, et le tableau des corrections annexé à la délibération d'approbation, il apparaît deux types d'écarts préjudiciables à la légalité de cette délibération :

- les requêtes et observations n'ayant pas donné lieu à des évolutions du SCOT arrêté ont été systématiquement omises, qu'elles aient fait l'objet de justifications dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse du commissaire enquêteur ou non ; vous trouverez ci-après la liste des remarques concernées ;

- certaines modifications par rapport à la version arrêtée du SCOT n'ont pas été reportées dans ce tableau, alors que le mémoire en réponse au procès-verbal du commissaire enquêteur argumentait en faveur du statu quo, ou ne les évoquait pas du tout.

Les évolutions concernées ne remettent pas en cause les orientations et objectifs principaux du SCOT, mais ces lacunes constituent des points de fragilité juridique.

2- Sur le fond

a/ Impacts sur les zones naturelles sensibles

L'avis de l'État relève une incohérence entre le PADD qui affirme une volonté de protéger les espaces naturels sensibles et le DOO qui autorise sans restriction les ouvertures de carrières, y compris dans les zones à enjeu environnemental reconnu. Le Syndicat mixte du SCOT des Vosges centrales a décidé de ne pas faire évoluer ce point.

Cette contradiction entre le PADD et le DOO va à l'encontre de l'article L141-5 du code de l'urbanisme, qui précise que « Dans le respect des orientations définies par le PADD, le DOO détermine (...) les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers. » Elle constitue à cet égard un point de fragilité juridique.

Compte-tenu de son rôle en tant que document intégrateur des politiques supra-territoriales, l'État sera vigilant à ce que le SCOT des Vosges centrales prenne en compte le Schéma régional des carrières lors de son entrée en vigueur. Le SCOT devra alors spatialiser cet enjeu, notamment en indiquant les zones qui doivent strictement être protégées.

Par ailleurs, le fait de renvoyer systématiquement l'appréciation des incidences environnementales aux dispositions que devront respecter les projets en phase opérationnelle ne permet pas au SCOT d'assurer pleinement son rôle de document stratégique. Ce faisant, il ne hiérarchise en effet pas les zones en fonction de leurs capacités à accueillir des aménagements susceptibles d'impacter l'environnement et des enjeux locaux identifiés en la matière.

Cette remarque vaut également pour les réponses apportées aux **observations de la MRAe sur la nécessité de produire une évaluation conclusive des incidences Natura 2000 et de reprendre la séquence Eviter réduire compenser** pour les différents impacts relevés dans l'évaluation environnementale.

b/ Plusieurs modifications par rapport à la version arrêtée du SCOT ne semblent pas issues des avis joints au dossier d'enquête ni des observations du public ou du commissaire enquêteur.

Dans le chapitre 7 de l'Évaluation environnementale (rapport de présentation n°5) consacré à l'analyse des incidences du PADD sur l'environnement (p. 40 à 46), la plupart des incidences de l'orientation 1 du PADD ont changé d'appréciation par rapport à la version arrêtée. Aucun élément du dossier soumis à enquête publique, du rapport du commissaire enquêteur ou du tableau des corrections joint à la délibération d'approbation ne permet d'expliquer ces évolutions.

En page 17 du DOO, dans l'orientation 1.2 consacrée à l'habitat, l'objectif 3 vise à « prioriser le renouvellement urbain avant de construire en extension ». Une des dispositions de cet objectif impose aux documents d'urbanisme locaux de « construire une stratégie de reconquête des espaces susceptibles d'accueillir le renouvellement urbain ». Dans le SCOT approuvé, cette disposition a été complétée par la mention « ou l'urbanisation notamment dans les coeurs de ville et de village, en utilisant en priorité les terres non artificialisées ».

Outre son caractère injustifié, cette modification présente une fragilité juridique supplémentaire du fait de la double contradiction qu'elle induit avec l'objectif de donner la priorité au renouvellement urbain et à la densification, que vise ce chapitre du DOO :

- le terme d'urbanisation peut en effet être interprété comme « extension de l'urbanisation », y compris en coeur de ville ou village, compte-tenu des définitions proposées par le DOO en la matière ;

- et la priorité donnée à l'utilisation des terres non artificialisées semble ici incohérente.

Un transfert de 2 ha de foncier en extension apparaît entre les zones d'activités économiques (ZAE) prioritaires de Nomexy (de 33,3 à 31,3 ha) et Maximont bas à Golbey (de 5 à 7 ha), telles que les listent le DOO (Orientation 1.3 Développement économique – Objectif 2 - p.29) et le DAAC (p.42 et 45). Entre les versions arrêtée et approuvée du DAAC, l'offre disponible par pôle, pour les activités artisanales non commerciales, passe ainsi au total de 37 à 39 ha pour le foncier disponible, et de 237,9 à 239,9 ha pour la surface totale hors commerce (page 45).

Bien que le tableau joint à la délibération d'approbation mentionne une intervention de la mairie de Golbey au sujet de la prise en compte de la zone artisanale de Maximont bas, aucun élément ne démontre que cette requête a été déposée avant ou pendant l'enquête publique. Contrairement à tous les autres, cet avis n'est pas publié sur le site internet du SCOT des Vosges centrales et le commissaire enquêteur n'en fait mention ni dans son procès-verbal de synthèse ni dans son rapport final.

Ces évolutions par rapport au SCOT arrêté ne respectent pas l'article L143-23 du code de l'urbanisme, qui dispose que : « A l'issue de l'enquête publique, le SCOT, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé (...). »

Dans ces conditions, ces évolutions entre l'arrêt et l'approbation du SCOT constituent un point important de fragilité juridique.

La modification des surfaces de 2 des ZAE prioritaires désignées par le DOO (p.29) et le DAAC (p.42 et 45) est d'autant plus sujette à contentieux que le rapport de présentation n°4 (Justification des choix – page 9) identifie toujours la ZAE de Nomexy parmi les 3 zones présentant le plus d'atouts à valoriser, avec celles de l'écopark à Chavelot et d'Innova 3000 à Capavenir. Cette pièce du SCOT approuvé continue d'ailleurs à lui octroyer une surface en extension de 33,3 ha.

Le caractère indicatif de la liste des ZAE prioritaires présentée dans le DOO n'atténue pas cette fragilité, dans la mesure où le DOO précise également qu'il revient aux documents d'urbanisme locaux de justifier les écarts à ces objectifs de consommation foncière en extension et à chaque EPCI de transférer les potentialités foncières entre zones de son territoire.

Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait que le PLU de Golbey pourrait également être attaqué au titre de l'exception d'illégalité dans le cas où il transposerait cette disposition du SCOT.

c/ Assouplissement des mesures de protection des corridors écologiques, en réponse à une requête de la commune de Vaxoncourt (DOO – Orientation 2.1 – Espaces naturels et trame verte et bleue – Objectif 2) :

Le Plan d'action stratégique du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Lorraine prescrit de préserver les continuités écologiques (réservoirs et corridors) et pour ce faire, de mettre en œuvre de manière exemplaire la séquence Eviter, réduire et compenser, notamment dans les documents d'urbanisme (Volume 3 du SRCE Lorraine - enjeu n°2 – orientation 2.1 – p.15).

Dans son nouveau libellé des obligations à respecter dans les documents d'urbanisme locaux, le DOO approuvé s'oppose à ce principe de préservation à double titre :

- il présente deux mesures a priori contradictoires en pages 66 et 67, à savoir : « n'autoriser en dehors des enveloppes urbaines que les projets d'urbanisation pour lesquels est démontrée l'absence d'incidence significative sur la fonctionnalité du corridor » d'une part, et des dispositions particulières à respecter « en cas d'urbanisation autorisée en dehors de l'enveloppe urbaine, ainsi que pour les surfaces constructibles supérieures à 1ha situées à l'intérieur de l'enveloppe urbaine dans ces corridors » ;

- il lève implicitement les mesures de protection des corridors écologiques pour les surfaces inférieures à 1ha situées dans l'enveloppe urbaine.

Enfin, en cas d'incidence de l'urbanisation sur des corridors écologiques, il exige simplement que les documents d'urbanisme locaux définissent des performances environnementales renforcées, telles que l'instauration d'un coefficient de biotope et une limitation des surfaces bâties.

Ces mesures ne respectent pas le cahier des charges de la séquence Eviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, dont la doctrine nationale, issue du Grenelle de l'environnement est rappelée en page 7 du Plan d'action stratégique du SRCE Lorraine.

Il est à noter que le projet de SRADDET Grand Est, actuellement en phase d'enquête publique, se substituera prochainement au SRCE Lorraine pour fixer les obligations que les documents d'urbanisme auront à respecter en matière de trame verte et bleue. Sur la question de la préservation des corridors écologiques, le projet de fascicule du SRADDET maintient la règle de préservation, notamment dans les projets de renouvellement urbain, d'extension urbaine ou d'infrastructure de transport, en mettant l'accent sur les continuités écologiques d'intérêt régional et sur l'application de la séquence Eviter, réduire et compenser (règle n°8).

Conformément à l'article L131-1 du code de l'urbanisme, le SCOT des Vosges centrales devra être compatible avec cette règle du fascicule du SRADDET, et tenir lieu de document intégrateur sur ce point pour les documents d'urbanisme locaux de son périmètre d'application.

En attendant l'entrée en vigueur du SRADDET, pour assurer la prise en compte du SRCE Lorraine en matière de préservation et restauration des corridors écologiques, le SCOT des Vosges centrales devrait a minima décliner des mesures d'évitement, réduction et compensation des atteintes aux corridors écologiques, en application de la doctrine nationale citée ci-dessus.

3/ Autres observations :

→ En complément au paragraphe 1-b ci-dessus / Avis n'ayant conduit à aucune modification du SCOT arrêté et non traités dans le tableau annexé à la délibération d'approbation :

- Avis de l'État sur l'État initial de l'environnement (pages 143-144) qui mentionne une étude identifiant les prairies permanentes comme zones potentielles de développement des centrales photovoltaïques et demande à ce que la préservation de ces espaces soit assurée.
- Avis de l'Etat et du Multipole Nancy Sud Lorraine (ex - SCOT Sud 54) qui relèvent la possibilité, offerte par le DOO, d'ouvrir des carrières dans les zones naturelles sensibles, alors que le PADD vise leur préservation et que le SCOT Sud 54 l'interdit.
- Avis de l'État qui préconise que le DOO fixe des mesures de limitation des débits de rejet des eaux pluviales aux zones d'urbanisation déjà délimitées (à l'exemple de l'Ecopark de Chavelot), comme il le fait déjà pour toute ouverture de nouvelles zones.
- Avis de la MRAe qui demande à ce que soit justifié le choix de ne pas tenir compte des terrains de moins de 2000 m² dans le calcul des disponibilités au sein de l'enveloppe urbaine.
- Avis de la MRAe sur les lacunes en terme de justification des choix du PADD au regard des objectifs de protection de l'environnement.

→ En complément au paragraphe 1-b ci-dessus / Avis ayant conduit à des modifications du SCOT arrêté, mais non traités dans le tableau annexé à la délibération d'approbation :

- Avis de la Région Grand Est sur l'orientation 1.5 Mobilités – Objectif 1 du DOO en ce qui concerne l'utilisation de véhicules de transports collectifs peu polluants et les déplacements du personnel des collectivités ou entreprises en transports en commun ou par les modes actifs (p.51).

Par ailleurs, le mémoire en réponse au procès verbal du commissaire enquêteur stipule que ces thématiques dépassent le champ de compétences d'un SCOT.

- Plusieurs des évolutions proposées par le Centre national de la propriété forestière Grand Est intégrées au SCOT approuvé, alors qu'elles ne figurent pas non plus dans le mémoire en réponse au procès verbal du commissaire enquêteur.

→ Toutes les **délibérations de prescription** de la révision mentionnées par le commissaire enquêteur dans son rapport ne sont pas publiées sur le site internet du SCOT : manquent les délibérations du 27/09/2014 et du 15/12/2014. Elles ne figurent pas non plus dans le dossier approuvé transmis en préfecture.

→ **D'autres observations sur le projet arrêté n'ont donné lieu à aucune évolution du SCOT, sans que soit justifiée cette absence de prise en compte.** Il s'agit notamment de :

- Remarque de l'État sur la citation du futur parc naturel régional « Aux sources du parc », alors que ce projet a été abandonné (p.21 du PADD).
- Tous les correctifs demandés par la Région Grand Est n'ont pas été apportés ; par exemple, l'avis de la Région signifiait que l'annonce d'une réflexion sur un cadencement de la ligne TER Epinal/Nancy toutes les 20 mn était erronée (p.119 du diagnostic) .
- Aucune réponse n'est apportée à l'INAO qui s'étonne que les objectifs de densité retenus pour les extensions urbaines soient inférieurs à ceux des zones artificialisées ; toutefois, le commissaire enquêteur n'a relevé cette remarque ni dans son procès verbal de synthèse, ni dans son rapport.

→ **DOO p.82 : le plan des axes verts** est toujours présenté comme « en cours de réalisation »

→ **Cohérence Diagnostic / PADD / DOO :**

En page 57, le PADD retient un scénario démographique de 121 600 habitants dans le périmètre du SCOT à l'horizon 2030, alors que pour justifier les besoins en nouveaux logements, le DOO, en page 13, mentionne une hypothèse de 117 225 habitants sur le même territoire et à la même échéance .

Cette incohérence entre deux des pièces maîtresses du SCOT devra être corrigée pour lever toute incertitude sur l'hypothèse retenue pour estimer les besoins en logements. Ce doute pourrait fragiliser le SCOT, en remettant en cause les choix opérés.

Le diagnostic (rapport de présentation n°2) précise en effet que l'hypothèse Omphale moyenne (121 590 habitants en 2030, contre 117 425 habitants pour l'hypothèse Omphale basse) a été retenue, mais cette pièce du SCOT n'a qu'une valeur juridique secondaire au regard du PADD et du DOO.

100

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Second block of faint, illegible text in the upper middle section.

Third block of faint, illegible text in the middle section.

Fourth block of faint, illegible text in the lower middle section.

Faint, illegible text at the bottom of the page, possibly a footer.