

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 20MA00470

ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT ET POUR
L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE DE
LA PRESQU'ILE DE SAINT-MANDRIER

Mme Baizet
Rapporteure

Mme Gougot
Rapporteure publique

Audience du 9 juin 2022
Décision du 23 juin 2022

68-01-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler la délibération du 27 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Mandrier a approuvé le plan local d'urbanisme (PLU).

Par un jugement n° 1800442 du 3 décembre 2019, le tribunal administratif de Toulon a fait partiellement droit à sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête sommaire et des mémoires complémentaires enregistrés les 4 février et 11 mars 2020, 15 février et 16 juin 2021, l'association pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier, représentée par Me Porta, demande à la Cour :

1°) d'annuler l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Toulon du 3 décembre 2019 ;

2°) d'annuler la délibération du 27 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Mandrier a approuvé le plan local d'urbanisme ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

1^{ère} chambre

3°) à titre subsidiaire d'annuler la délibération du 27 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Mandrier a approuvé le plan local d'urbanisme en tant qu'elle institue les zones UBb de Coudoulière, UMe et UMh du vallon de Cavalas, Apr du Vallon de Cavalas et la parcelle B 2224, 2AU de Pin Rolland (Vert Bois), UM sur les sites de la Renardière et Lazaret, UM au Cap Cépet, UMA dans le secteur de Cépet, UM sur le massif forestier de la Croix des Signaux, UM du Sémaphore, UM du Canier, et en tant que la délibération n'a pas grevé d'une servitude d'espaces boisés classés l'intégralité des espaces boisés les plus significatifs de la commune situés dans les quartiers de Lazaret, Vallon de Cavalas, Renardière, Cap Cépet, Cépet, Canier et Massif de la Croix des Signaux ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Mandrier et de la métropole Toulon Provence Méditerranée la somme de 6 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- des modifications apportées au projet après l'enquête publique ne résultent pas de l'enquête et bouleversent l'économie générale du plan ;
- les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues ;
- la création de la zone UBb de Coudoulière n'est pas régulièrement justifiée, est incompatible avec le SCOT Provence Méditerranée, méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- le classement de la parcelle B 1051 en zone UBb porte atteinte à l'espace remarquable ;
- la création des zones UMe et UMh de Cavalas n'est pas régulièrement justifiée, est incompatible avec le SCOT Provence Méditerranée, méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, porte atteinte à la coupure d'urbanisation de Cavalas-Cap Cépet, et méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- le règlement des zones Apr méconnaît les dispositions des articles L. 121-23, L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme ;
- le classement de la zone Apr du Vallon de Cavalas et de la parcelle B 2224 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et n'est pas justifié dans le rapport de présentation ;
- le classement de la zone 2AU de Vert Bois n'a pas été précédé de la consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, a méconnu les règles de l'enquête publique, est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et est fondé sur des faits matériellement inexacts ;
- l'analyse des effets des classements en zone UM n'a pas été réalisée ;
- la création des zones UM est incompatible avec le SCOT Provence Méditerranée et méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- la commune a omis de classer l'ensemble des espaces boisés littoraux en espaces boisés classés significatifs en application de l'article L. 121-27 du code de l'urbanisme ;
- le rapport de présentation est insuffisamment motivé et insuffisant en ce qui concerne le diagnostic écologique, le diagnostic de la biodiversité existante, l'analyse de l'évocation de l'état initial des zones susceptibles d'être impactées et en raison de l'absence de description de l'état initial des secteurs marins classés en zone urbaine ;
- l'étude des incidences du plan sur l'environnement est insuffisante en ce qui concerne le diagnostic des zones susceptibles d'être touchées de manière notable et l'évaluation des incidences sur les secteurs à enjeux identifiés ;
- la création de plusieurs zones est incompatible avec le SCOT Provence Méditerranée ;
- les conclusions incidentes de la métropole sont irrecevables et infondées.

Par des mémoires en défense enregistrés les 11 décembre 2020, 18 janvier, 17 mars, 19 juillet et 2 août 2021, la métropole Toulon Provence Méditerranée et la commune de Saint-Mandrier, représentées par Me Marchesini, concluent au rejet de la requête, à titre subsidiaire à l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, à ce qu'il soit prononcé seulement une annulation partielle des zonages illégaux, à titre incident à ce que le jugement du tribunal administratif de Toulon soit annulé en tant qu'il a annulé la délibération litigieuse en tant qu'elle classe la parcelle B 968 en zone UCb, la parcelle B 2229 en zone UCc, les parcelles 235, 236, 237, 238 et 242 en zone Apr, en ce qu'elle classe l'arrière plage de la Coudoulière en zone Nc et en tant qu'elle crée un emplacement réservé n° 23 et à ce que soit mise à la charge de l'association pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier la somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- les moyens d'appel sont infondés ;
- le classement de la parcelle B 968 en zone UCb n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement de la parcelle B 2229 en zone UCc n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement des parcelles 235, 236, 237, 238 et 242 en zone Apr n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement de l'arrière plage de Coudoulière en zone Nc n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- la création de l'emplacement réservé n° 23 n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Baizet,
- les conclusions de Mme Gougot, rapporteure publique,
- et les observations de Me Porta représentant l'association pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier et de Me Marchesini représentant la métropole Toulon Provence Méditerranée et la commune de Saint-Mandrier.

Une note en délibéré a été produite le 14 juin 2022 par la métropole Toulon Provence Méditerranée et la commune de Saint-Mandrier.

Considérant ce qui suit :

1. L'association pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier relève appel de l'article 2 du jugement du 3 décembre 2019 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté le surplus de ses demandes tendant à l'annulation de la délibération du 27 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Mandrier a approuvé le plan local d'urbanisme. La commune de Saint-Mandrier et la métropole Toulon Provence Méditerranée demandent, à titre reconventionnel, l'annulation du jugement du 3 décembre 2019 en tant qu'il a annulé la délibération du 27 novembre 2017 en tant qu'elle classe la parcelle B 968 en zone UCb, la parcelle B 2229 en zone UCc, les parcelles 235, 236, 237, 238 et 242 en zone Apr, en ce qu'elle classe l'arrière plage de la Coudoulière en zone Nc et en tant qu'elle crée un emplacement réservé n° 23.

Sur le bien-fondé du jugement :

S'agissant des modifications apportées après l'enquête publique :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : (...) 2° Le conseil municipal (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

3. Il ressort des pièces du dossier que la modification du projet de Cépet afin d'intégrer les recommandations de l'architecte paysagiste résulte de l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites du 22 octobre 2016. L'intégration de nouveaux objectifs de mixité sociale provient d'une demande du préfet dans son avis du 31 mars 2017. La majoration des espaces portuaires et notamment l'extension sur mer de la zone urbaine UEpp provient d'une demande de l'Etat visant à ce qu'un zonage soit institué sur le domaine portuaire. L'intégration de prescriptions pour prendre en compte les risques de feu de forêt et de submersion provient de l'avis de l'Etat précité, demandant une meilleure prise en compte des risques naturels. Enfin, la transformation de la zone 1 AUc de Vert Bois en une zone 2 AU résulte de la demande du commissaire enquêteur de conserver la zone en réserve foncière à urbaniser.

4. En ce qui concerne les modifications apportées au rapport de présentation, l'ajout d'inventaires faunistiques et floristiques provient d'une demande de l'Etat visant à compléter le rapport par l'ensemble des inventaires disponibles, et de la recommandation n° 9 de l'autorité environnementale. Les compléments apportés à l'évaluation environnementale répondent aux recommandations de l'autorité environnementale. L'ajout de photographies sur les projets de Port Pin Rolland et de Cépet proviennent d'une demande de l'Etat de compléter les impacts paysagers de certains secteurs. Enfin l'insertion d'une carte des espaces remarquables provient d'une demande de l'autorité environnementale.

5. Si l'association requérante soutient que la création de l'emplacement réservé n° 24 sur le site du Lazaret ne procède pas de l'enquête publique, la réintégration de cet emplacement réservé résulte des observations du public, relatives notamment à la dangerosité de la route départementale et à la nécessité de prévoir des pistes cyclables.

6. L'association requérante soutient ensuite que la transformation de la zone 1 AUd de Cépet prévue au plan local d'urbanisme arrêté en trois zones UM (une zone Ume et deux zones UMh) dans le plan approuvé ne résulte pas de l'enquête. Il ressort des pièces du dossier que la zone 1 AUd de Cépet, qui fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) a été modifiée après l'enquête publique pour être divisée en trois zones UM, rendant ainsi ces zones immédiatement constructibles. Or, si la métropole soutient qu'il s'agirait d'un redimensionnement du projet pour le réserver aux familles de militaires résultant de remarques émises lors de l'enquête, une telle réservation des logements, qui ne ressort d'ailleurs pas de l'enquête, n'impliquait aucunement de transformer une zone à urbaniser 1 AU, laquelle suppose une ouverture à l'urbanisation ultérieure dans laquelle les constructions sont autorisées lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble ou au fur et à mesure de la réalisation d'équipements internes, en plusieurs zones urbaines U, lesquelles supposent que les équipements publics existants ou en cours de réalisation aient déjà une capacité suffisante pour desservir les constructions. En outre, si la métropole soutient que cette modification proviendrait des avis des personnes publiques associées, celles-ci, notamment l'autorité environnementale, ont seulement recommandé de préciser les modalités d'insertion paysagère du site de Cépet/Saint-Flavien. Le préfet a quant à lui seulement demandé d'abandonner l'implantation d'un bâtiment en surplomb d'un tunnel, d'accroître une zone non aedificandi et de revoir la partie paysagère du projet. Le commissaire enquêteur a quant à lui demandé une meilleure intégration du secteur en termes d'implantation et de zone de débroussaillage. Dans ces conditions, cette transformation d'une zone 1 AUd en trois zones UM après l'enquête publique ne procède pas de l'enquête.

7. En outre, ainsi qu'il vient d'être dit, la réservation aux seules familles de militaires des logements et équipements des zones Umh et Ume de l'OAP de Cépet ne résulte d'aucune remarque ou observation émise lors de l'enquête ou d'aucun avis de personnes publiques associées. La métropole fait valoir qu'il « apparaissait opportun » de réserver ces logements aux militaires sans indiquer la provenance de cette modification intervenue après enquête, alors que le ministère de la défense a indiqué dans un courrier du 27 septembre 2018 avoir consenti à la création de trois OAP pour la compensation d'un programme de logements sociaux et un équipement public et qu'il n'est donc pas établi que le ministère a demandé à ce que ces équipements et constructions soient réservés aux militaires, et alors enfin que le classement de ces zones permet de justifier des objectifs de mixité sociale et de production de logements sur la commune.

8. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante est seulement fondée à soutenir que la transformation d'une zone 1 AUd en trois zones UM sur le secteur de l'OAP de Cépet et la réservation des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet aux familles de militaires résultent de modifications illégales après l'enquête publique. Ces modifications illégales sont de nature à entraîner l'annulation de la création de ces zones Ume et Umh sur l'OAP de Cépet.

9. Toutefois, l'ensemble des modifications sus évoquées n'ont pas été de nature, eu égard à leur nature et à leur ampleur limitée, à bouleverser l'économie générale du plan local d'urbanisme.

S'agissant de l'information des conseillers municipaux :

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

11. Il ressort des pièces du dossier que, préalablement à la séance du conseil municipal de Saint-Mandrier du 27 novembre 2017 lors de laquelle le plan local d'urbanisme a été approuvé, les membres du conseil ont été destinataires d'une note de synthèse conformément aux dispositions précitées. Le moyen tiré de l'absence d'envoi d'une note de synthèse préalablement à la séance du conseil municipal manque donc en fait et doit être écarté.

S'agissant de l'évaluation environnementale :

12. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme : « *Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 104-1 les documents suivants qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local : 1° Les plans locaux d'urbanisme : a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 104-4 du même code : « *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* ». Selon l'article R. 151-1 du même code : « *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 (...)* ». L'article R. 151-3 du même code précise que : « *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 ;(...) ».

13. L'association requérante soutient que le diagnostic écologique serait insuffisant en ce que la présentation des espaces végétalisés, forestiers, urbanisés ou industrialisés serait entachée de contradictions. Toutefois, les comparaisons qu'elle établit sont fondées sur des cartes n'ayant pas la même vocation, la première étant une carte de l'occupation des sols en 2014 distinguant le tissu urbain continu ou discontinu, les zones d'activités, les zones militaires, les espaces agrestes et forestiers ou encore la végétation clairsemée. La deuxième carte est une carte schématique permettant de localiser 4 grands secteurs sur les zones de projets et est donc complémentaires de la première. Enfin, la 3e carte visée présente seulement les espaces propices à la biodiversité. S'il ressort de la comparaison de ces trois cartes que certains espaces sont effectivement décrits tantôt en tissu urbain discontinu puis en espace boisé avec milieux ouverts (espace littoral remarquable de Sainte-Asile), en espace d'urbanisation discontinue et industrialisé et en milieu naturel ouvert (espace littoral de Cavalas), en tissu urbain discontinu et en milieu naturel et agricole (vallon de Coudoulière) ou encore en couvert forestier ou fragmenté par un tissu industriel (couvert forestier des massif de la Croix des Signaux et de Cap Cépet), ces cartes n'ont pas vocation à fournir un diagnostic à la parcelle et un tissu urbain discontinu n'exclut pas par principe des franges naturelles ou boisées et inversement. En outre, si les zones précitées font l'objet de représentations différentes selon les cartes, l'association en déduit seulement que ces contradictions auraient amoindri l'importance des continuités écologiques entre les principaux massifs. Or, en partie Ouest, la pinède de Sainte Asile est classée en Nprm, le site du Lazaret, anthropisé par la présence de cuves d'hydrocarbures, n'est pas un secteur remarquable, et le « corridor de Pin Rolland » est bien représenté comme un milieu ouvert naturel. En partie Est, les sites militaires sont classés en zone UM uniquement dans leurs parties déjà urbanisées, le reste du couvert boisé étant classé en zone NprM. Dans ces conditions, les différences de classification par les cartes précitées n'ont pas pu entacher d'insuffisance le diagnostic réalisé sur ces zones.

14. Toutefois, s'agissant des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet, celles-ci sont classées en partie en tissu urbain discontinu et en partie en zone violette de tissu industrialisé ou commercial alors que d'une part, il n'existe aucun tissu « industrialisé ou commercial » (zone violette de la carte n° 2) sur Cavalas/Cépet, et d'autre part, il s'agit de zones naturelles en partie boisées. Le diagnostic initial, sur la base duquel a été réalisée l'évaluation environnementale pour ce secteur, comporte donc une contradiction et une erreur sur ce point.

15. L'association soutient ensuite que la présentation des anciennes zones Ndx de la défense serait erronée en ce que l'incidence du reclassement de ces zones serait indiquée comme étant nulle contrairement à ce qu'indique le pré diagnostic écologique établi par Eco Med en 2016. Or le pré diagnostic faune flore habitat sur les terrains militaires, réalisé par Eco Med pour le compte de la défense, concerne les terrains ayant vocation à être reclassés en zone UM et comporte des cartes précises de la faune et de la flore, par exemple la carte des espèces végétales remarquables qui localise la plupart des espèces en dehors des sites classés en UM. Le rapport de présentation recense les oiseaux observés par secteurs et les inventaires ont permis de réserver les zones les plus sensibles en zone NprM. Dans ces conditions, l'association n'est pas fondée à soutenir que le diagnostic initial des zones Ndx serait erroné.

16. L'association critique ensuite la complétude du diagnostic de la biodiversité existante qui ne permettrait pas de localiser expressément les habitats et spécimens protégés. Or d'une part, ainsi que l'a relevé le tribunal administratif, le rapport de présentation comprend une étude des espèces présentes. Le diagnostic, réalisé sur l'ensemble des zones, s'appuie sur de nombreux inventaires du patrimoine faune/flore réalisés par le passé sur le territoire de la commune à compter de 2011. Les espèces de la faune présentes sur le territoire communal sont répertoriées avec les papillons, les libellules, les amphibiens, les urodèles, les reptiles, les mammifères, les chiroptères et l'avifaune ainsi que les espèces floristiques qui comprennent au total trois cent onze espèces dont dix-sept sont protégées au niveau national et douze le sont au niveau régional. Le rapport de présentation et l'étude Eco Med comprennent des cartes localisant les espèces de flore protégées au niveau national et régional ainsi qu'une carte de maillage des oiseaux repérés, des cartes relatives aux reptiles et amphibiens, et renvoient aux nombreux inventaires déjà réalisés s'agissant notamment de la faune. En outre, si l'association critique l'absence de représentation de certaines espèces, le rapport de présentation précise que seulement trois espèces d'odonates sont recensées sur la commune et qu'aucune ne dispose d'une protection particulière. Les amphibiens sur la commune de Saint-Mandrier sont également représentés par les grenouilles et les crapauds alors que les urodèles sont apparentés aux tritons et salamandres. Les enjeux batrachologiques sont toutefois faibles. L'herpétofaune, qui désigne les reptiles, tortues et lézards, revêt également un enjeu faible. Si la tortue d'Hermann fait l'objet d'un plan national d'action, la commune n'est pas concernée par ce plan. En outre, si l'étude Eco Med indique que la tortue a été signalée, sa présence est rare et rien n'indique qu'elle ait été signalée dans les zones à enjeux. Enfin, s'agissant des enjeux concernant les mammifères, quatre espèces sont présentes sur la commune (blaireau européen, hérisson d'Europe, rat surmulot et sanglier). Les enjeux sont considérés comme faibles dès lors que, si le hérisson d'Europe est une espèce protégée, elle vit principalement au niveau des baies et des lisières forestières et sa protection est encouragée par la conservation des réseaux de haies et en limitant l'urbanisation des parcelles sensibles. Deux espèces différentes de chiroptères (mammifères volants) sont présentes sur la commune mais les données BRGM n'ont pas relevé la présence de cavités naturelles leur servant d'habitat. En ce qui concerne les oiseaux, le rapport de présentation détaille précisément les espèces présentes et leur niveau de protection, et la carte de maillage de la présence des oiseaux est suffisante pour établir un diagnostic de leur présence.

17. S'agissant de la zone humide, si l'autorité environnementale a demandé de préciser le statut de l'espace humide de l'arrière plage de Cavalas, la commune a répondu que l'inventaire des zones humides du Var réalisé en décembre 2016 par le conservatoire d'espaces naturels de PACA n'indiquait la présence d'aucune zone humide sur Saint-Mandrier. Toutefois, la commune a réalisé une analyse plus fine de la zone permettant d'identifier une protection du bas de Cavalas sur lequel est présente la Canne de Provence. Le sud du Vallon de Cavalas a donc été classé en tant que « zone humide potentielle ». L'association n'allègue pas qu'il existerait d'autres zones humides sur la commune.

18. L'association poursuit en critiquant l'absence de description de l'état initial des secteurs marins classés en zone urbaine. Toutefois, le rapport de présentation analyse bien la biocénose marine et notamment la présence d'un herbier de posidonie qui entoure l'ensemble de l'île mais n'est particulièrement dense que dans l'Anse des Sablettes sur laquelle existe d'ailleurs une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique Mer. L'association n'apporte aucun élément de nature à démontrer que l'étude de cet herbier serait insuffisante.

19. Enfin, l'association n'apporte aucun élément précis de nature à démontrer que le diagnostic et les enjeux des habitats et espèces seraient erronés ou insuffisamment décrits, alors que l'autorité environnementale a indiqué que « le rapport sur les incidences environnementales du PLU est dans l'ensemble cohérent et proportionné avec les enjeux environnementaux du territoire (milieux physique, naturel et cadre de vie) abordés de façon détaillée dans l'état initial de l'environnement ».

20. S'agissant des annexes, si l'association requérante soutient que les études n'auraient pas été annexées au plan en méconnaissance de l'article R. 151-1 précité, d'une part, le pré diagnostic Eco Med était annexé au plan, d'autre part, si la commune n'a pas annexé l'ensemble des données et cartographiques sur lesquelles elle s'est fondée, le rapport de présentation fait référence aux bases de données INPN et Silène Flore à partir desquelles les recherches bibliographiques ont été menées.

21. Dans ces conditions, s'agissant du diagnostic de l'état initial, l'association est seulement fondée à soutenir que le diagnostic initial est entaché de contradictions et d'erreurs s'agissant des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet.

22. Ensuite, s'agissant des perspectives d'évolution de l'état initial des zones susceptibles d'être impactées, le rapport de présentation identifie 5 secteurs susceptibles d'être impactés, dont les incidences sont précisément détaillées en page 285 et suivantes. L'association soutient que les analyses des incidences sur les secteurs de « Pin Rolland Vert Bois », Coudoulière, Cavalas et Cap Cépet seraient incomplètes. En outre, l'association soutient que les évaluations des incidences de ces secteurs sont « manifestement superficielles ».

23. D'une part, l'autorité environnementale n'a émis aucune critique sur les cinq secteurs susceptibles d'être impactés, alors que les dispositions de l'article L. 104-5 du code de l'urbanisme n'exige du rapport de présentation que de contenir *les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.* ».

24. S'agissant du secteur de « Pin Rolland Vert Bois » qui fait l'objet d'une OAP, les incidences sont indiquées comme étant modérées. L'association n'apporte aucun élément de nature à démontrer que ce niveau d'incidence serait erroné alors qu'il s'agit d'une zone à urbaniser qui pourra faire l'objet d'études ultérieures. En outre, le rapport de présentation indique que l'incidence sur les continuités écologiques est faible dès lors que ce secteur, bien qu'à dominante naturelle et agricole, est enclavé au sein de tissus urbains et que le site n'est pas repéré comme réservoir de biodiversité ou corridor écologique. L'association ne peut donc utilement soutenir que la « fermeture d'un corridor » entraînerait des impacts significatifs. Enfin, s'il ressort des pièces du dossier qu'il existe une continuité naturelle sur le secteur entre Pin Rolland et Port Pin Rolland, cette continuité subsistera avec un large secteur classé en espace boisé classé ainsi que la conservation de boisements et d'espaces verts.

25. S'agissant du secteur de Coudoulière qui fait l'objet d'une OAP, qui présente des enjeux modérés à forts pour la préservation des espaces naturels, et forts à majeurs pour les espèces, les incidences sont indiquées comme étant globalement positives. La majeure partie de la zone figurant dans l'OAP de Coudoulière et qui a fait l'objet d'une analyse des incidences est classée en espaces naturels ou agricole remarquables permettant une protection de la zone, de sorte que le bilan global des incidences, évalué comme étant positif, n'est pas erroné. En outre, ainsi que le fait valoir la métropole, l'association ne démontre pas la présence du faucon pèlerin sur la zone. Le rapport de présentation constate également une incidence positive sur les continuités écologiques alors qu'une partie de la zone constitue un réservoir de diversité se rattachant à la coupure d'urbanisation à l'Ouest, ce qui permet de conserver ces continuités.

26. Toutefois, cette OAP de Coudoulière comprend une petite frange nord-est classée en zone UBb. Or il ressort de l'évaluation environnementale que la zone comporte des espèces végétales protégées au niveau national et régional ainsi que des espèces migratoires, pour lesquelles le rapport renvoie, y compris pour ces parcelles, à des inventaires ultérieurs. Dans ces conditions, l'étude est insuffisante en tant qu'elle concerne les parcelles classées en zone UBb immédiatement constructibles, pour lesquelles elle ne pouvait se borner à renvoyer à des études ultérieures tout en indiquant qu'étaient présentes des espèces protégées.

27. S'agissant du secteur de Cavalas/Cépet (OAP de Cépet), les incidences sont évaluées comme étant globalement faibles dès lors que le diagnostic indique que le site est « enclavé au sein du tissu bâti de la commune », ce qui ne ressort nullement des pièces du dossier. Le rapport de présentation indique qu'existent sur cette OAP des espèces végétales protégées au niveau régional, ainsi que de nombreuses espèces migratrices en halte selon les données bibliographiques de la LPO, tout en indiquant que le secteur, classé en zones UMe et UMh immédiatement constructibles, devra faire l'objet d'inventaires floristiques et faunistiques ultérieurs. Le rapport de présentation indique également que les incidences sont modérées sur les continuités écologiques en se basant sur la conclusion erronée que la zone existante est déjà en majeure partie artificialisée. Dans ces conditions, l'étude des incidences est insuffisante en tant qu'elle concerne l'OAP de Cépet immédiatement constructible pour laquelle elle ne pouvait se borner à renvoyer à des études ultérieures tout en indiquant qu'étaient présentes des espèces protégées et que les incidences de l'ouverture à l'urbanisation étaient globalement faibles, en se basant sur le postulat erroné de l'insertion de ces zones « au sein du tissu bâti de la commune ».

28. S'agissant du secteur des terrains militaires de Cap Cépet, les incidences sont évaluées comme étant modérées à fortes, ce qui correspond aux incidences relevées par l'étude Eco Med. Si le rapport indique que des inventaires complémentaires devront être réalisés alors qu'effectivement les zones UM sont des zones immédiatement constructibles, les enjeux sont évalués en fonction des choix d'aménagements qui seront retenus sur ces terrains militaires qui ont déjà fait l'objet d'études préalables et qui correspondent aux zones déjà construites ou urbanisées, sous le couvert boisé, des anciennes zones Ndx.

29. L'association soutient ensuite que le plan aurait omis d'identifier d'autres secteurs susceptibles d'être impactés. Toutefois, s'agissant des zones militaires dont le pré diagnostic Eco Med a décrit des incidences faibles, modérées ou fortes, le rapport de présentation indique, en réponse à la demande de l'autorité environnementale, qu'en dehors des 5 secteurs susceptibles d'être impactés, les zones UTr, UTc, UTh et Utm sont des sites déjà fortement artificialisés au POS et l'incidence des classements est évaluée comme faible à nulle au regard de l'artificialisation des sols et du paysage. Les zones UEpp et UEpv correspondent aux zones portuaires déjà artificialisées, le zone UEsp correspond à une zone de stationnement qui n'a pas vocation à changer de destination, les zones UM (hors des zones Ume et Umh de l'OAP de

Cépet) correspondent aux emprises déjà urbanisées de la Défense nationale, et les zones UGa, UGb et UGc sont des secteurs à vocation économique déjà artificialisés et bâtis. L'association n'apporte aucun élément précis de nature à démontrer que ces sites, en dehors des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet, ne seraient pas déjà artificialisés ou urbanisés, notamment par des installations militaires techniques présentes sous le couvert boisé, et que ces secteurs seraient donc susceptibles d'être impactés.

30. S'agissant de l'insuffisance alléguée des règlements des zones urbaines marines, les zones UEpv et UEpp, correspondant aux emprises portuaires du Port Pin Rolland et du creux Saint-Georges, la zone UGc, correspondant au site de réparation navale de Pin Rolland, et la zone UGa, correspondant au parc d'activités marines, sont déjà artificialisées ou urbanisées. Dans ces conditions, si les règlements de ces zones ne limitent pas les possibilités de construire aux aménagements existants, cette seule circonstance ne suffit pas à démontrer que les zonages, qui ne font que formaliser l'état de ces secteurs, pourraient avoir de quelconques incidences qui n'auraient pas été évaluées.

31. Dans ces conditions, l'association requérante est seulement fondée à soutenir, pour les motifs exposés aux points 14, 26 et 27, que le diagnostic et l'évaluation des incidences des classements des parcelles classées en zone UBb sur le secteur de Coudoulière, et des parcelles classées dans les zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet, sont insuffisants.

S'agissant de la zone UBb de Coudoulière :

32. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *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.* ».

33. Le rapport de présentation indique que la zone UBb de Coudoulière « *représente l'espace de densification potentielle de l'arrière-plan du village, dans les conditions permises par l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches (...) c'est donc au sein d'un tissu urbanisé dense, de grande hauteur et de minéralisation élevée que prend place la typologie de zone UBb dans le secteur de Coudoulière. Véritable opération de renouvellement urbain, elle consiste à une démolition reconstruction d'une ancienne entité économique (...)* » et que « *l'objectif de cette zone est de permettre un renforcement de la densité en favorisant les continuités des constructions. Cette zone UB vise donc à conforter la centralité villageoise en développant des habitations à proximité des commerces, services et équipements, tout en préservant le tissu urbain existant et le cadre de vie* ». Or, si la zone UBb de Coudoulière est située au sud et à l'ouest de secteurs urbanisés classés en zones UB et UCc, elle est également située au nord et à l'est de zones Apr ou Npr, c'est à dire de zones classées pour leurs caractères remarquables. Ainsi, comme le soutient l'association requérante, la zone UBb n'est pas située « au sein d'un tissu urbanisé dense » mais à l'interface entre des zones urbanisées de densité moyenne à forte et des zones naturelles et agricoles remarquables. Le rapport de présentation est ainsi entaché d'une erreur sur ce point.

34. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 151-1 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. Il est compatible avec les documents énumérés à l'article L. 131-4 et prend en compte ceux énumérés à l'article L. 131-5.* ». Aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *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. 141-2 du même code : « *Le schéma de cohérence territoriale comprend : 1° Un rapport de présentation ; 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; 3° Un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.* ». Aux termes de l'article L. 141-5 du même code : « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine : 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ; 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ; 3° 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. Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines.* ».

35. 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 comptabilité 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.

36. L'association soutient que la création de la zone UBb est incompatible avec le SCOT Provence Méditerranée approuvé le 16 octobre 2009 qui réserve le développement de l'urbanisation au côté nord de la presqu'île, aux abords de Port Pin Rolland, de l'anse du Creux Sainte-Anne et du site de l'ancienne base aéronautique navale (BAN). Toutefois, si le SCOT prévoit de conforter seulement les pôles de Pin Rolland et du village et de reconverter l'ancienne BAN, la création de la seule zone UBb de Coudoulière ne saurait être incompatible avec l'ensemble des prescriptions du SCOT en matière d'urbanisation. Le moyen, en tant qu'il concerne uniquement ce secteur, ne peut qu'être écarté.

37. En sixième lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer./ En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature* ». Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens de ces dispositions, que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. La seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation au sens de la loi. Par ailleurs, il résulte des dispositions des articles L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme, qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

38. Si le SCOT Provence Méditerranée inclut dans les espaces proches du rivage l'ensemble des îles et presqu'îles de son territoire, le document d'orientations générales (DOG) du SCOT indique toutefois qu'une délimitation précise des espaces proches du rivage peut être présentée dans les PLU, et que la limite est définie en fonction des critères de distance au rivage, de visibilité terre-mer et de séparation des zones urbanisées, caractéristiques, morphologies et ambiances des espaces considérés. Il ressort des pièces du dossier que le secteur UBb de Coudoulière est situé à moins de 300 mètres du rivage, dans un secteur fortement visible depuis la mer, de laquelle la zone est séparée par des zones naturelles et agricoles remarquables ne comportant que quelques constructions éparses et en partie boisées. La zone UBb doit donc être qualifiée d'espace proche du rivage. Cet espace doit être inclus dans les « espaces littoraux neutres » définis par le SCOT Provence Méditerranée pour les espaces proches du rivage, dans lesquels l'extension doit se faire de manière limitée.

39. D'une part, ainsi qu'il a été dit précédemment, le SCOT Provence Méditerranée prévoit uniquement de conforter les pôles de Pin Rolland et du village et de reconverter l'ancienne BAN. Le site de Coudoulière n'est pas recensé parmi les sites d'extension de l'urbanisation, ni parmi les secteurs identifiés en « espaces littoraux à forts enjeux et stratégiques » où l'extension significative de l'urbanisation est permise. L'urbanisation de ce secteur n'est donc pas conforme au SCOT. Dès lors, l'extension limitée de l'urbanisation devait être justifiée et motivée dans le PLU selon les critères mentionnés à l'article L. 121-13 précité.

40. D'autre part, le rapport de présentation du PLU ne justifie pas l'extension de l'urbanisation dans cet espace proche du rivage conformément aux dispositions de l'article L. 121-13 précité. En effet si le rapport de présentation indique en page 223 et suivantes que, s'agissant des espaces proches du rivage, le projet d'aménagement en zone UB de Coudoulière « transcrit par aplats de couleurs pour les hauteurs est équivalent à son voisinage direct résidentiel sud où prennent place des grands volumes bâtis de 5 niveaux sur des emprises imperméabilisées conséquentes », ces éléments ne permettent pas de motiver et de justifier l'extension de l'urbanisation selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, comme le rappelait d'ailleurs le préfet dans son avis du 31 mars 2017, indiquant que le plan local d'urbanisme devait faire la démonstration de la prise en compte des principes de la loi littoral, en particulier le principe d'extension limitée dans les espaces proches du rivage.

41. Enfin, cette zone est située au nord et à l'est de zones naturelles et agricoles remarquables ne comportant que quelques constructions éparses, en lisière de la coupure d'urbanisation de Lazaret /Renardière définie par le SCOT. La zone UBb est également située au sud et à l'ouest de zones urbanisées classées en zone UC et UBb, qui, si elles ne présentent pas une urbanisation dense, comportent toutefois des petits collectifs ainsi que deux copropriétés jusqu'en R + 5. La nouvelle zone UBb constituée de quelques parcelles seulement, destinée à de l'habitat collectif, permettra la construction de collectifs d'une hauteur toutefois limitée à 9 ou 12 mètres et d'une emprise limitée à 30 % de la surface des terrains. Dans ces conditions, la zone UBb n'entraînera pas de renforcement significatif de l'urbanisation dans le secteur ni ne sera de nature à modifier de manière importante les caractéristiques du quartier.

42. Il résulte de ce qui précède que la création de la zone UBb de Coudoulière est, pour les motifs exposés aux points 33 et 40, entachée d'illégalité, de même que pour le motif déjà relevé au point 26.

S'agissant de la parcelle B 1051 de Coudoulière

43. En septième lieu et d'une part, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.* ». Et selon l'article L. 121-24 du même code : « *Des aménagements légers peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements* ».

44. D'autre part, il résulte des dispositions des articles L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme, qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un SCOT, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

45. Le document d'orientation générale (DOG) du SCOT Provence-Méditerranée approuvé le 16 octobre 2009 rappelle que l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, auquel s'est substitué l'article L. 121-23 précité, assigne l'obligation de préserver certains espaces ou milieux littoraux, présentant un intérêt particulier en termes de paysage, de patrimoine naturel ou culturel ou de maintien des équilibres biologiques. Le DOG identifie notamment parmi les espaces remarquables caractéristiques du littoral les espaces naturels boisés du massif du Lazaret et de la Renardière, participant au cadrage naturel de la rade de Toulon et constituant des espaces de fonctionnalité écologique.

46. Si la modification n° 1 du plan local d'urbanisme du 27 mars 2019 reclasse la parcelle B 1051 en espace naturel remarquable afin de tenir compte d'une décision de justice du 6 juin 2013 relevant son caractère remarquable, le moyen tiré de l'illégalité du classement en zone UBb de cette parcelle est opérant dès lors que le plan local d'urbanisme approuvé en 2017 procède à ce classement initial en zone UBb.

47. Il ressort des pièces du dossier que la parcelle B 1051, à l'état naturel, est située dans la continuité nord d'une zone naturelle classée en espace remarquable Npr et dans la continuité des parcelles B 235, 236, 237, 238 et 242 qui sont complètement boisées à l'ouest et qui se rattachent à l'espace boisé du massif forestier de la Renardière et dont le tribunal administratif a, par le jugement en litige, censuré le classement en zone Apr. Si la parcelle B 1051 n'est pas boisée, elle doit être regardée, en raison de la configuration des lieux et de ses caractéristiques, comme non détachable des espaces boisés et participe ainsi du paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral avec lequel elle forme une unité paysagère, ainsi que l'a jugé la cour administrative de céans dans son arrêt n° 11MA00390 du 6 juin 2013, et ainsi que l'admet la métropole qui a procédé, lors de la modification n° 1 du plan local d'urbanisme, à son reclassement en zone naturelle remarquable Npr. Dans ces conditions, le classement en zone UBb de la parcelle B 1051 est entaché d'illégalité.

S'agissant des zones UMe et UMh de l'OAP de Cépet :

48. En huitième lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *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.* ».

49. L'association requérante soutient que la justification, par le rapport de présentation, du classement des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet serait irrégulière, que cette zone ne correspondrait à aucun besoin et que le PLU ne justifierait pas de la nécessité de créer ce nouveau foyer d'urbanisation. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation comporte une motivation suffisante du classement de ces trois secteurs en zone Ume et Umh, qui font l'objet d'une OAP. Cette OAP dite de « Cépet » indique ainsi que ces zones correspondent à des besoins en logements notamment sociaux de la commune, avec un périmètre de mixité sociale sur Cépet sud permettant un minimum de soixante-cinq logements sociaux, alors que le projet d'aménagement et de développement durables indique que le PLU doit permettre à la commune de renouer avec la croissance démographique en adaptant le parc de logements au vieillissement de la population. La commune justifie ainsi du besoin de création de zones de mixité sociale et d'équipements publics, dont une partie est prévue dans le secteur de l'OAP de Cépet. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance ou de l'irrégularité de la motivation de la création de ces zones doit être écarté.

50. En neuvième lieu et d'une part, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* ». Il résulte de ces dispositions que le plan local d'urbanisme d'une commune littorale peut prévoir l'extension de l'urbanisation soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, soit en délimitant une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement.

51. D'autre part, le SCOT Provence-Méditerranée approuvé le 16 octobre 2009, et notamment son document d'orientations générales, ne comporte aucune disposition sur les modalités de l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants.

52. Il ressort des pièces du dossier que la zone UMh nord dite « extension Saint Flavien » est une zone naturelle et boisée entourée au nord par une zone fortement boisée classée en zone Nprm, à l'est, à l'ouest et au sud par un secteur naturel et en partie boisé. Si elle est en limite, en son coin nord-ouest, d'une zone urbanisée classée en zone UCc, ce secteur composé de quelques constructions enserrées dans la végétation, ne présente pas une densité d'urbanisation significative.

53. La zone Ume dite « extension Cépet nord » est entourée à l'est et au sud par des zones naturelles et en parties boisées, et à l'ouest par une zone agricole remarquable. Si elle est en limite, au nord, de la zone urbanisée précitée classée en zone UCc, cette zone est, comme il a été dit, composée de quelques constructions enserrées dans la végétation, et ne présente pas une densité d'urbanisation significative.

54. Enfin, la zone UMh dite « extension Cépet sud » est à l'état naturel. Si elle comporte une partie utilisée à usage de parking, elle ne supporte pas de construction. Cette zone est située dans la continuité d'une zone naturelle remarquable sur le vallon de Cavalas au sud, et est séparée de la zone urbanisée classée UCc à l'ouest par une vaste zone agricole remarquable. Sur son flanc est, elle rejoint une zone UM qui supporte toutefois uniquement les installations sportives du PEM, qui, si elles présentent une certaine artificialisation, ne supportent aucune construction et ne peuvent ainsi être qualifiées, sur la partie en continuité de cette zone UMh, de zone déjà urbanisée, les immeubles de la défense qui constituent une zone urbanisée étant situés plus loin à l'est.

55. Ces trois zones ne sont donc pas, contrairement à ce qui est soutenu, « enclavées au sein du tissu urbanisé de la commune », mais séparées des zones urbanisées par des zones naturelles en partie ou en totalité boisées ou par des espaces agricoles remarquables, et ne sont limitrophes, pour les zones nord, que sur une infime partie d'une zone UCc faiblement urbanisée. Dans ces conditions, ces trois secteurs ne sont pas situés en continuité de l'urbanisation en méconnaissance des dispositions précitées.

56. En dixième lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : *« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer./ En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature »*. Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens de ces dispositions, que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. La seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation au sens de la loi. Par ailleurs, il résulte des dispositions des articles L. 131-4 et L. 131-7 du code de l'urbanisme, qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

57. Si le SCOT Provence Méditerranée inclut dans les espaces proches du rivage l'ensemble des îles et presqu'îles, le DOG indique toutefois qu'une délimitation précise des espaces proches du rivage peut être présentée dans les PLU, et que la limite est définie en fonction des critères de distance au rivage, de covisibilité terre-mer et de séparation des zones urbanisées, caractéristiques, morphologies et ambiance des espaces considérés.

58. Les zones UMh dite « extension Saint Flavien » et Ume dite « extension Cépet nord » ne peuvent, eu égard à leur distance par rapport aux rivages nord et sud, à l'absence de covisibilité avec les rivages notamment au nord avec le site de l'ancienne BAN, être qualifiées d'espaces proches du rivage.

59. La zone Umh dite « extension Cépet sud » est située à moins de 250 mètres du rivage, dans un vallon naturel et en partie boisé descendant jusqu'au rivage et présente une covisibilité avec le rivage dont elle est séparée par des espaces naturels, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de l'OAP elle-même indiquant une « vue sur mer ». La zone UMh sud doit donc être qualifiée d'espace proche du rivage. Cet espace doit être inclus dans les « espaces littoraux neutres » définis par le SCOT Provence Méditerranée pour les espaces proches du rivage, dans lesquels l'extension doit se faire de manière limitée.

60. Le rapport de présentation du PLU indique que la création de ce secteur est justifiée selon des critères liés à la configuration des lieux, ce secteur étant, selon les auteurs du PLU, déjà « largement affecté par la main de l'homme » avec des parkings et des constructions, desservi par des réseaux, et se situe, toujours selon les auteurs du PLU, dans la continuité directe de l'urbanisation. Le PLU motive donc formellement l'extension de l'urbanisation par des critères liés à la configuration de lieux comme l'exige l'article L. 123-13 précité.

61. Toutefois, cette zone Umh dite « extension Cépet sud » est à l'état naturel et, si elle comporte une partie utilisée à usage de parking, elle ne supporte pas de construction. Elle est entourée au sud par une zone naturelle remarquable en partie boisée sur le vallon de Cavalas, à l'ouest par une vaste zone agricole remarquable, au nord par des zones naturelles boisées, et à l'est par une zone UM qui supporte à proximité immédiate seulement les installations sportives du PEM et qui, si elle présente une certaine artificialisation, n'est pas pour autant urbanisée. Or, la création dans ce secteur naturel d'une zone Umh, ouvrant le secteur à l'urbanisation, permettra de réaliser jusqu'à 65 logements sociaux en bâtiments collectifs, bien que de tailles limitées avec un aménagement paysager, entraînant un renforcement significatif de l'urbanisation dans cette zone naturelle très perceptible de la mer, urbanisation qui est actuellement inexistante. Dans ces conditions, l'urbanisation de cette zone sera de nature à modifier de manière importante les caractéristiques du quartier et entraînera une extension non limitée de l'urbanisation.

62. En onzième lieu, l'association soutient que la création des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet est incompatible avec le SCOT Provence Méditerranée approuvé le 16 octobre 2009 qui réserve le développement de l'urbanisation au côté nord de la presqu'île, aux abords de Port Pin Rolland, de l'anse du Creux Sainte-Anne et du site de l'ancienne base aéronautique navale (BAN), en méconnaissance des dispositions citées au point 34 du présent arrêt. Toutefois, si le SCOT prévoit de conforter seulement les pôles de Pin Rolland et du village et de reconverter l'ancienne BAN, la création de ces seules zones de l'OAP de Cépet ne saurait être incompatible avec l'ensemble des prescriptions du SCOT en matière d'urbanisation. Le moyen, en tant qu'il concerne uniquement ces secteurs, ne peut qu'être écarté.

63. En douzième lieu, aux termes de l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.* ».

64. L'association requérante soutient que la création des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet porte atteinte à la « coupure d'urbanisation de Cavalas-Cap Cépet » et doit ainsi être regardée comme soutenant que les auteurs du plan local d'urbanisme auraient dû prévoir une coupure d'urbanisation dans le secteur. Le SCOT Toulon Provence Méditerranée ne prévoit qu'une coupure d'urbanisation sur la commune de Saint-Mandrier, située sur le massif Lazaret-Renardière, sans toutefois que cela fasse obstacle à ce que les auteurs du PLU définissent d'autres coupures sur le territoire communal. En l'espèce, si l'association soutient qu'une carte mise en ligne sur le site internet « SIG Var » instaure une coupure d'urbanisation sur ce site en raison du boisement quasi continu de pins d'Alep, cette carte, non datée, concerne une coupure délimitée sur Cavalas-Pointe du Rascas- Cap Cépet. En outre, si le préfet du Var a indiqué qu'une coupure d'urbanisation devait être instaurée sur le vallon de Cavalas, lequel est classé en zone Nprm, cette seule circonstance ne permet pas d'établir que les auteurs du plan local d'urbanisme auraient dû prévoir une coupure d'urbanisation du vallon de Cavalas jusqu'aux zones nord de l'OAP de Cépet dès lors que d'une part les zones de l'OAP de Cépet ne sont pas situées entre deux zones urbanisées à l'intérieur desquelles une coupure aurait pu être prévue, et que d'autre part, ces zones font déjà l'objet de protections en vertu des dispositions des articles L. 121-8 et L. 121-13 précités. Le moyen doit ainsi être écarté.

65. Il résulte de ce qui précède que la création des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet sont, pour les motifs exposés aux points 52 à 55 et 61, entachées d'illégalité, de même que pour les motifs précédemment relevés aux points 6 à 8, 14 et 27.

S'agissant des zones Apr :

66 En treizième lieu, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques (...)* ». Aux termes de l'article L. 121-24 du même code : « *Des aménagements légers peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements.* ». Aux termes de l'article R. 121-5 du même code : *Peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux : 1° Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ; 2° Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ; 3° La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ; 4° A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes : a) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de*

l'article R. 420-1 n'excèdent pas cinquante mètres carrés ; b) Dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ; 5° Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement. Les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. ».

67. Le règlement de la zone Apr, protégeant les espaces agricoles remarquables de la commune, permet, par renvoi des articles APr 1 et Apr 2 aux dispositions « partagées » des articles DP AN 1 et DP AN2 : « *DPAN 2 (...) c) La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques, culturelles, artistiques, éducatives ou récréatives* » en méconnaissance du 3) du R. 121-5 précité qui ne permet de telles réfection et extension que des seules activités économiques, ainsi que « *les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 m² de surface de plancher* », en méconnaissance du a) et 4) du R. 121-5 précité imposant, outre la limite de 50 m² de surface de plancher, une limite de 50 m² d'emprise. Dans ces conditions, l'association requérante est fondée à soutenir que le règlement de la zone Apr est illégal en ce qu'il concerne ces deux points.

68. En quatorzième lieu, aux termes du premier alinéa du VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme : « *Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123-13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, le conseil communautaire ou le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté (...)* ». L'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Mandrier a été décidée par une délibération de son conseil municipal du 30 octobre 2015. Dès lors, en application de ces dispositions et en l'absence au dossier de délibération expresse du conseil municipal optant pour l'application des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme, les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015, sont restées applicables au plan local d'urbanisme adopté par la délibération attaquée du 27 novembre 2017.

69. L'article R. 123-7 du code de l'urbanisme dispose que : « *Les zones agricoles sont dites « zones A ». Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A.* ». Il résulte de ces dispositions qu'une zone agricole, dite « zone A », du plan local d'urbanisme a vocation à couvrir, en cohérence avec les orientations générales et les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables, un secteur, équipé ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par

le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des divers secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, et ne sont pas non plus tenus, pour fixer le zonage, de respecter les limites des propriétés. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

70. Selon le règlement du plan local d'urbanisme: « *La zone Apr comprend les terrains qui font l'objet d'une protection particulière en raison de la valeur et du potentiel agronomique, biologique et économique des terres agricoles. Elle est destinée à l'activité agricole et aux constructions liées et nécessaires aux besoins de l'exploitation agricole* ».

71. D'une part, l'association requérante soutient que la zone Apr du Vallon de Cavalas ne présente aucune valeur ou potentiel agricole ou agronomique, que les terres présentent une importance écologique, et que la zone est un site de fréquentation de l'avifaune. Elle critique ainsi le caractère agricole de la zone et non son caractère remarquable. Le rapport de présentation indique que le vallon de Cavalas s'apparente à un talweg car il draine les eaux de ruissellement et que les espèces végétales variées permettent de former une association de milieux fermés et ouverts. Si le rapport de présentation indique, comme le soutient l'association, que cette zone sera dédiée à une zone « agricole et de détente » dans laquelle la métropole a d'ailleurs permis, ainsi qu'il a été dit précédemment, les activités « culturelles, artistiques, récréatives ou éducatives », il indique également que ce secteur a un potentiel agronomique moyen et a été exploité notamment pour du maraichage. Ainsi, en raison du potentiel agronomique du secteur, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le classement du vallon de Cavalas en zone agricole est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

72. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée B 2224 de Coudoulière, dont la moitié Est est classée en zone agricole, était précédemment exploitée. Le rapport de présentation indique que cet espace collinaire révèle des plantations d'oliviers et lignes de restanques désignant son potentiel agricole. L'association n'établit pas que la parcelle en litige serait dépourvue de tout potentiel agricole et le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation du classement de cette parcelle en zone agricole doit être écarté.

73. En quinzième lieu, si l'association soutient que la création des zones Apr dans les vallons de Coudoulière et Cavalas est contraire aux dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, elle n'apporte aucune précision de nature à apprécier le bienfondé de ce moyen qui doit, par suite, être écarté.

74. En seizième lieu, aux termes de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme : « *Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation : (...) 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 ;* ».

75. Si l'association soutient que le « rapport de présentation n'analyse aucunement l'impact de la création des zones Apr » alors que des travaux, déjà réalisés dans ces zones, seraient « catastrophiques », elle n'apporte aucun élément de nature à apprécier le bienfondé de son moyen, alors que ces zones sont classées en espaces remarquables dans lesquels seuls des aménagements légers limitativement énumérés doivent être autorisés.

76. Il résulte de ce qui précède que l'association est seulement fondée à soutenir que le règlement de la zone Apr est illégal en ce qu'il permet la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités culturelles, artistiques, éducatives ou récréatives, et en ce qu'il permet les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 m² de surface de plancher sans limiter également l'emprise de tels aménagements à 50 m².

S'agissant de la zone 2 AU de Vert Bois :

77. En dix-septième lieu, aux termes de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : (...) 2° A la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime lorsque le projet de plan local d'urbanisme couvre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale situés en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers(...).* »

78. La commune de Saint-Mandrier étant couverte par le SCOT Provence Méditerranée, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées en l'absence de consultation de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est inopérant.

79. En dix-huitième lieu, aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. Lorsque les voies publiques 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 planter dans l'ensemble de cette zone, le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. 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 le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement. Lorsque les voies publiques 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 planter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. ».*

80. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle est entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

81. L'association requérante soutient que le classement en zone 2 AU de Vert Bois est fondé sur des faits matériellement inexacts, dès lors que ce classement est justifié dans le rapport de présentation par « l'état d'abandon des serres et la faible qualité agronomique des sols », « son enserrement dans le tissu urbain qui peut se révéler handicapant pour son exploitation quotidienne » et par la circonstance que « l'apport de nouvelles terres agricoles de grandes superficies permettra l'installation de nouveaux exploitants ». Si la chambre d'agriculture, dans

son avis du 16 février 2017 a indiqué que la qualité agronomique d'un sol demeure que l'on soit en territoire rural ou péri-urbain et que la proximité de l'urbanisation peut être un atout notamment en matière de commercialisation des productions agricoles, elle a toutefois relevé que la proximité de l'urbanisation pouvait être handicapante si l'on disposait de peu de foncier car les possibilités de confortement et de pérennisation d'exploitations étaient plus complexes. La chambre d'agriculture n'a pas indiqué que les terres en cause présentaient une forte qualité agronomique. En outre, si la superficie restreinte n'est pas un obstacle pour la mise en valeur agricole, il est constant que les terres agricoles de grande superficie permettent également l'installation de nouveaux exploitants. Enfin il ressort des pièces du dossier que les serres sont effectivement à l'état d'abandon sur la zone, le propriétaire ne les exploitant plus depuis 2007. Ainsi, la présentation de la zone faite par le rapport de présentation n'est pas entachée d'inexactitude matérielle.

S'agissant des zones UM :

82. En dix-neuvième lieu, aux termes de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme : « *Les zones urbaines sont dites « zones U ». Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.* ». Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle est entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

83. L'association requérante soutient que le classement en zone UM des zones anciennement classées en Ndx au plan d'occupation des sols est entaché d'erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, d'une part, elle ne détaille pas précisément les caractéristiques des zones dont elle demande l'annulation, mais se borne à soutenir en appel que les classements en zone UM ne se limiteraient pas aux emprises bâties des anciennes zones Ndx. Or il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation, que les zones UM correspondent globalement aux secteurs bâtis et urbanisés de la défense nationale. Alors que l'ancienne zone Ndx ne différenciait pas les secteurs urbanisés des zones naturelles, tout en permettant des constructions dans l'ensemble de la zone, la délimitation des zones UM a fait l'objet d'une étude d'impact permettant de repérer les espèces faunistiques et floristiques présentes. L'association ne démontre pas que l'ensemble des zones UM, à l'exception des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet précitées, ne sont pas des zones déjà urbanisées, ni qu'elles ne comporteraient aucune construction nécessaire à l'activité militaire sous le couvert boisé. La circonstance que l'emprise au sol, limitée à 50 % par le règlement de la zone Ndx, n'est plus limitée dans les zones UM, ne suffit pas à démontrer que le règlement des zones UM permettrait, sur ces secteurs déjà urbanisés et au regard des autres règles applicables, un renforcement significatif de l'urbanisation. L'erreur manifeste d'appréciation du classement global, par le document d'urbanisme, des anciens secteurs Ndx en zone UM ne peut donc qu'être écartée.

84. En vingtième lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *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.* ». Aux termes de l'article R. 151-1 du même code : *Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation (...) 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.* ».

85. Il ressort des pièces du dossier que le précédent classement en zone Ndx des emprises militaires permettait de construire sans distinction des bâtiments militaires ou des habitations, en zones urbanisées ou naturelles. Dans ces conditions, contrairement à ce qui est soutenu, la nouvelle distinction entre les zones UM et Nprm permet de limiter l'urbanisation, malgré la suppression de la limite d'emprise dans les zones déjà urbanisées ainsi qu'il a été dit. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les nouveaux zonages UM permettraient d'accroître de manière significative l'urbanisation, à l'exception toujours des zones Ume et Umh de Cépet. Le rapport de présentation analyse les incidences des classements UM en concluant que l'incidence du reclassement des emprises déjà bâties des zones Ndx est nulle, et indique que les ouvertures à l'urbanisation représentent 140 hectares, essentiellement sur les espaces naturels ND (137,5 hectares) et les terres agricoles ND (2,48 hectares), alors qu'on peut recenser 132 hectares d'emprises de la défense nationale et du parc d'activités marines déjà artificialisés. L'association ne démontre pas que les zones UM empièteraient sur des espaces forestiers qui ne comporteraient, sous le couvert boisé, aucune installation militaire opérationnelle de la défense nationale. Si, ainsi qu'il a été dit précédemment, les sites Ume et Umh de l'OAP de Cépet ne peuvent être considérés comme des zones déjà artificialisées, la conclusion du rapport de présentation sur l'incidence nulle du reclassement global des zones Ndx en zone UM, eu égard à la superficie et à l'importance de ces nouvelles zones UM, n'apparaît pas erronée. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit donc être écarté.

86. En vingtième-et-unième lieu, si l'association soutient que la création des zones UM méconnaît les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, elle n'apporte aucune précision de nature à apprécier le bienfondé de ce moyen qui doit, par suite, être écarté.

Sur les espaces boisés significatifs :

87. En vingt-deuxième lieu, aux termes de l'article L. 121-27 du code de l'urbanisme :
« *Le plan local d'urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l'article L. 113-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.* ».

88. D'une part, le SCOT Provence-Méditerranée, notamment son document d'orientations générales, se borne à renvoyer aux plans locaux d'urbanisme applicables sur le territoire qu'il couvre le régime de protection applicable aux parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs au titre des dispositions précitées. Le rapport de présentation indique que tous les espaces boisés classés, qui représentent une superficie de 152,5 hectares au PLU, sont reconnus en tant qu'espace boisé significatif de la loi littoral. La commission des sites a donné un avis favorable aux classements et déclassements d'espaces boisés sur la commune.

89. D'autre part, si l'association localise précisément les zones sur lesquelles elle estime que les boisements devaient être classés en EBC significatifs, zones qui concernent les boisements de Lazaret, Canier, Cépet, nord de Sémaphore, et l'arrière plage de Cavalas, elle n'apporte toutefois aucune précision sur la nature des boisements en cause, leurs caractéristiques, la configuration de chaque zone boisée, et n'apporte aucun élément permettant de comparer ces boisements avec les autres boisements de la commune. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la commune aurait dû classer l'intégralité des boisements de Lazaret, Canier, Cépet, Sémaphore nord, et de l'arrière plage de Cavalas, au titre de l'article L. 121-27 précité, doit être écarté.

Sur l'incompatibilité avec le SCOT :

90. En vingt-troisième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 35, les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec les orientations et objectifs des schémas de cohérence territoriales. 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, 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.

91. L'association requérante soutient que la création de la zone UBb, la création des zones Ume et Umh de l'OAP de Cépet et la multiplication des zones UM sont incompatibles avec le SCOT Provence Méditerranée approuvé le 16 octobre 2009 qui réserve le développement de l'urbanisation au côté nord de la presqu'île, aux abords de Port Pin Rolland, de l'anse du Creux Sainte-Anne et du site de l'ancienne base aéronautique navale (BAN). Toutefois, la création des zones UM dans la partie Est de la presqu'île classée essentiellement en secteur naturel par le SCOT ainsi que la création des zones UMe et Umh de l'OAP de Cépet ainsi que de la zone UBb de Coudoulière ne sont pas incompatibles avec l'ensemble des prescriptions du SCOT en matière d'urbanisation à l'échelle du territoire de la presqu'île, alors que le syndicat mixte du SCOT a rendu un avis favorable sur le projet le 5 mars 2017. Le moyen tiré de l'incompatibilité de ces zones avec le SCOT ne peut qu'être écarté.

92. Il résulte de ce qui précède que l'association est fondée à demander l'annulation de la délibération du 27 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Saint-Mandrier a approuvé le plan local d'urbanisme en tant qu'elle crée une zone UBb sur le secteur de Coudoulière, en tant qu'elle crée deux zones Umh et une zone Ume sur le secteur de l'OAP de Cépet, et en tant que le règlement de la zone Apr permet la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités culturelles, artistiques, éducatives ou récréatives, et en tant qu'il permet les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 m² de surface de plancher sans limiter également l'emprise de tels aménagements à 50 m², et à demander la réformation du jugement dans cette mesure.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

93. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs*

observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre I^{er} et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre I^{er} ; 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. ».

94. Eu égard à la nature des illégalités entachant les dispositions divisibles du plan local d'urbanisme, dont certaines ne sont pas régularisables, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions précitées du code de l'urbanisme.

Sur les conclusions reconventionnelles de la Métropole :

95. La métropole Toulon Provence Méditerranée et la commune de Saint-Mandrier font valoir que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif de Toulon, les classements de la parcelle B 968 en zone UCb, la parcelle B 2229 en zone UCc, les parcelles 235, 236, 237, 238 et 242 en zone Apr, l'arrière plage de la Coudoulière en zone Nc et la création de l'emplacement réservé n° 23 ne sont pas entachés d'erreur manifeste d'appréciation.

96. Toutefois, il ressort des écritures de l'association que celle-ci se borne en appel à critiquer l'article 2 du jugement en litige en tant que celui-ci a rejeté le surplus de ses conclusions. L'association, qui n'a pas soutenu que l'annulation partielle des classements et emplacement précités prononcée par le tribunal aurait dû entraîner l'annulation totale du plan local d'urbanisme en raison de l'indivisibilité des dispositions annulées, n'a ainsi pas critiqué l'article 1^{er} du jugement en litige qui, faute de contestation dans le délai d'appel, est devenu définitif. La métropole et la commune ne sont donc pas recevables à demander, par la voie reconventionnelle, l'annulation de l'article 1^{er} du jugement.

Sur les frais liés au litige :

97. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de laisser à chaque partie la charge des frais exposés sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 27 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Saint-Mandrier a approuvé son plan local d'urbanisme est annulée en tant qu'elle crée une zone UBb sur le secteur de Coudoulière, en tant qu'elle crée deux zones Umh et une zone Ume sur le secteur de l'OAP de Cépet, et en tant que le règlement de la zone Apr permet la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités culturelles, artistiques, éducatives ou récréatives, et en tant qu'il permet les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 m² de surface de plancher sans limiter également l'emprise de tels aménagements à 50 m².

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulon du 3 décembre 2019 est réformé en ce qu'il a de contraire à l'article 1^{er} du présent arrêt.

Article 3 : Les conclusions de la métropole Toulon Provence Méditerranée et de la commune de Saint-Mandrier présentées sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions reconventionnelles de la métropole Toulon Provence Méditerranée et de la commune de Saint-Mandrier sont rejetées.

Article 5 : Les conclusions des parties présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à l'association pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier, à la métropole Toulon Provence Méditerranée et à la commune de Saint-Mandrier.

Délibéré après l'audience du 9 juin 2022 où siégeaient :