

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

L'association Bien vivre en Provence se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulon qui a, le 22 décembre 2017, refusé pour défaut d'urgence de suspendre le nouveau plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Marc-Jaumegarde, au pied de la montagne Sainte-Victoire, dans les Bouches-du-Rhône.

Au soutien de son recours, l'association avait soutenu que la mise en œuvre du PLU allait porter une atteinte rapide à l'environnement du fait du déclassement très important des bois de la commune, de la réduction des terrains agricoles et des projets de lotissements prévus par le plan. Était aussi mise en avant une atteinte à la sécurité publique. Pour refuser de reconnaître une situation d'urgence, le juge des référés a estimé que ces atteintes ne ressortaient pas du dossier et que, « en outre », *« les projets dont le document en litige peut permettre la réalisation sont soumis à la délivrance ultérieure d'autorisations individuelles »*.

Vous savez que, depuis la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, et même sous l'empire de l'ancien sursis à exécution, vous acceptez de suspendre un acte réglementaire. Vos critères de l'appréciation de l'urgence, fixés par votre décision CE, sect., 28 févr. 2001, n° 229562, *Préfet des Alpes-Maritimes, Société Sud-Est assainissement*, n° 229562 Rec sont les mêmes que pour une décision non réglementaire. En pratique, toutefois, pour l'appréciation de la condition d'urgence, il faut distinguer le cas du règlement qui crée directement des droits ou des obligations pour les particuliers, dont les effets sont immédiats, et le cas d'un règlement dont les effets craints transiteront par des actes administratifs individuels ultérieurs, des actes d'application, qui seront susceptibles de faire l'objet d'une demande de suspension en référé. Pour ce dernier cas, on pouvait légitimement s'interroger sur la possibilité même qu'il y ait urgence à suspendre la base réglementaire elle-même. Votre jurisprudence, cependant, ne ferme pas la voie du référé-suspension dans ce cas : vous jugez constamment qu'il peut, dans certains cas, y avoir urgence. Vous en avez jugé ainsi pour le plan local d'urbanisme : l'urgence peut tenir aux effets directs du plan, notamment lorsqu'il interdit par lui-même toute construction en classant inconstructible une parcelle autrefois constructible (CE, 3 janvier 2003, *SCI Rotanna*, n° 248458, T.) ; mais l'urgence peut aussi tenir aux constructions qu'autorise le nouveau plan, bien qu'elles nécessitent l'octroi d'autorisations d'urbanisme, ainsi que vous l'avez explicitement jugé par une décision inédite de chambres réunies CE, 11 janvier 2006, *Ass. Défense du site caussolois*, n° 282217, inédit. La requérante en tire un moyen d'erreur de droit : le juge des référés ne pouvait pas tenir compte, dans l'appréciation de l'urgence, de ce que les projets qu'elle dénonce, permis par le PLU, sont soumis à la délivrance ultérieure d'autorisations individuelles.

Nous pensons pour notre part qu'il n'y a pas d'erreur de droit dans l'ordonnance du juge des référés. Certes, la nécessité d'actes administratifs individuels d'application ne fait pas obstacle à ce que, dans certains cas, l'urgence à suspendre le PLU soit reconnue. Mais il ne faut pas tomber dans l'excès inverse : le juge peut tenir compte de ce que les effets du règlement ne sont pas immédiats. Si ce qui justifie l'urgence tient à quelques autorisations qui pourraient être accordées, il n'y a pas forcément urgence à suspendre le plan ; à l'inverse, on ne peut exiger du requérant qu'il attaque et demande la suspension d'un nombre considérable d'actes d'application pour éviter les effets craints du PLU. En pratique, votre jurisprudence admet assez rarement l'urgence dans ce cas. En concluant sur une affaire CE, 30 mai 2007, Commune de Correns, n° 298365, inédit, François Séners relevait que « *l'urgence ne peut être admise qu'au regard de circonstances particulières et on pourrait presque considérer qu'il existe, en la matière, une présomption de défaut d'urgence en tant que la réglementation contestée rend possibles des constructions susceptibles de porter préjudice au requérant* ». Dans d'autres domaines où vous a été demandée la suspension d'actes réglementaires, vous avez tenu compte de ce que les effets transiteraient par des décisions individuels pour estimer qu'il n'y avait pas urgence (CE, 9 dec. 2002, Synd. national unifié des impôts, n° 252233, Rec. ; CE, 20 novembre 2001, M. S..., n° 240101, T.). Nous pensons donc que l'ordonnance, qui a d'ailleurs repris le considérant de principe de votre décision inédite *Défense du site caussolois*, n'est pas entachée d'erreur de droit.

En revanche, nous pensons que vous devrez accueillir le moyen d'insuffisance de motivation, le juge a longuement détaillé l'argumentation de la requérante qui était, en première analyse, convaincante, et a simplement répondu que l'urgence « *ne ressortait pas des pièces du dossier* ». Même si vos exigences sont légères, vous exigez quelques éléments pour justifier la position du juge, au regard de la richesse de l'argumentation. Régplant l'affaire au fond, il vous faut vérifier, en appliquant la jurisprudence que nous vous rappelions, si le nouveau plan « *porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate* » aux intérêts en présence (CE, sect., 28 févr. 2001, n° 229562, *Préfet des Alpes-Maritimes, Société Sud-Est assainissement*, n° 229562 Rec.).

La requérante soutient que l'exécution du plan va causer rapidement une atteinte à l'environnement, pour deux raisons principales.

La première est que le patrimoine naturel de cette commune est important, et situé dans le site exceptionnel de la montagne Sainte-Victoire. Or le plan procède au déclassement de 206 ha de bois classés, soit 95% des bois autrefois classés. La requérante soutient que ce déclassement de la quasi-totalité des bois va conduire à des « *défrichements et déboisements massifs* ».

Ces « *espaces boisés classés* » ou EBC sont régis par l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme, qui interdit « *tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements* ». A ce titre, la loi interdit l'octroi de toute autorisation de défrichement en application de l'article L. 341-3 du code forestier. Il s'agit donc d'une protection particulièrement forte puisque la réalisation de travaux un peu importants dans une forêt implique généralement de procéder à un défrichement. Elle n'est cependant pas absolue : vous jugez que le maire n'est pas en situation de compétence liée pour refuser une nouvelle construction, qui n'est interdite que si elle compromet la conservation ou la protection du boisement (CE, 31 mars 2010, M. V..., n° 310774, T.). Il n'y a donc pas de doute que le déclassement au niveau du PLU de ces 206 ha abaisse sensiblement le niveau de protection de cette forêt située dans un site exceptionnel.

Vous pourriez vous arrêter là et reconnaître l'urgence. Il nous semble cependant que votre jurisprudence en exige d'avantage : il est nécessaire que soit établie au dossier, de façon concrète, un risque d'atteinte *grave et immédiate* à la préservation de cette forêt. Or, en défense, la commune vous explique qu'il faut mettre ce déclassement en corrélation avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le rapport de présentation du PLU. Le PADD comprend en effet deux objectifs à concilier : d'une part, préserver les espaces naturels, notamment les forêts ; d'autre part, favoriser l'exploitation des ressources naturelles de la commune, notamment le bois. Or le rapport de présentation souligne que les forêts de la commune font déjà l'objet d'une triple protection : le classement en zone N par le PLU ; l'appartenance à une zone Natura 2000 ; enfin, l'inclusion dans le site classé de la montagne Sainte-Victoire. Ce rapport indique avoir procédé au déclassement des bois en EBC pour « *les besoins de l'exploitation sylvicole* ». Ni le rapport, ni le mémoire en défense ne donnent vraiment de détail sur les gênes induites par le classement en EBC. Au moment où la procédure d'élaboration a été lancée, elle était évidente, car l'article l'ancien article L. 130-1 prévoyait que, sauf exception, toute coupes et abattages d'arbres étaient soumis à déclaration préalable, ce qui représentait une contrainte d'exploitation importante. L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 recodifiant le code de l'urbanisme a abrogé cet article, et le nouvel article L. 130-2 ne contient plus la formalité de déclaration préalable, qui a été rétablie par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 mais seulement pour les coupes d'arbres isolés ou les alignements. Autrement dit, si durant l'élaboration du PLU, la suppression du classement allégeait fortement les contraintes pesant sur l'exploitation sylvicole, cet allègement consiste simplement à ne plus appliquer la règle d'interdiction absolue des défrichements (sous réserve du 4° de l'article L. 341-2 du code forestier).

Dans ces conditions, il nous semble que le dossier ne permet pas de caractériser une atteinte « grave et immédiate » à la protection des bois en cause, pour trois raisons.

La première est que le PLU ne rend pas possible une atteinte à ces bois parce que d'autres instruments ont justement pour objet de l'empêcher, ce dont vous devez tenir compte pour apprécier concrètement le risque. Il est exact que le niveau de protection s'est affaibli : l'interdiction absolue de défrichement est levée. Mais la préservation des bois demeure assurée. En premier lieu, le classement en zone Natura 2000 est assorti, en vertu de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, de « *mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels* ». En second lieu, le classement du site par l'Etat au titre de l'article L. 341-4 du code de l'environnement implique, en vertu de l'article L. 341-10, que « *les sites classés ne peuvent être ni détruits, ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale* ». Dans ses termes, cette interdiction est plus stricte que pour les espaces boisés classés car elle interdit même la modification de *l'aspect* du site, là où les EBC n'exigent que la protection et à la conservation du bois. Mais, en pratique, il semble que la protection EBC soit plus contraignante, car elle interdit tout défrichement, alors que celui-ci peut-être autorisé en site classé, à condition que cela ne soit pas incompatible avec le classement.¹ Un défrichement peut donc être refusé pour la protection du site mais peut aussi être autorisé, parfois assorti des prescriptions nécessaires à la protection du site (CE, 5 décembre 1984 ? Ass. Cté de quartier Fleury d'Arthelon, n° 24453, Rec. ; CE, 3 oct. 2016, Fed. fr. de tennis, n° 398589, T.), voire de mesures de compensation (CE, 29 juillet 2002, Ass. Seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature, n° 232582, Rec.). Dans ce cadre, il faut d'ailleurs relever que la doctrine est en ce sens que les

¹ Auquel cas un acte de déclassement est d'abord nécessaire (CE, section, 11 janvier 1978, Ass. pour la défense et l'aménagement d'Auxerre, n° 3722, Rec.).

coupes d'exploitation des forêts en site classé sont soumises à autorisation et donc à contrôle administratif (voir Dictionnaire permanent, Environnement et nuisances, étude *Sites inscrits et sites classés*, n° 29-5), sauf en cas de document de gestion sylvicole déjà agréé par l'administration en vertu des articles L. 122-7 et R. 122-20 du code forestier. Au total, deux instruments de police environnemental concurrent à la protection de ces bois et interdisent des défrichements qui nuiraient gravement à ces 200ha de forêt.

Le deuxième motif qui nous conduit à écarter l'urgence tient à ce que, indépendamment des instruments dans la main de l'Etat, le PLU ne nous semble pas ouvrir la voie à de graves atteintes à l'environnement sur le territoire de la commune. Certes, le déclassement massif des EBC est spectaculaire. Mais tous ces espaces restent classés en zones naturelles par le PLU, ce qui empêche toute urbanisation. La commune souligne qu'elle a fait progresser la proportion de zones classées N par rapport au précédent PLU, pour atteindre 91,4% de son territoire non urbanisable, soit 2015 ha, en n'ouvrant à l'urbanisation que 3,5 ha supplémentaire. Le rapport de présentation indique que le PLU a choisi de ne préserver les EBC que pour les espaces boisés aux interfaces entre la route départementale et la zone urbanisée, c'est-à-dire proches du bourg. Eu égard au caractère particulièrement contraignant de la protection EBC, cette utilisation de cette instrument pour les seuls bois du bourg nous semble cohérente. Elle constitue même une recommandation d'une partie de la doctrine. Ainsi, le Grihauh, groupement de recherche en droit de l'urbanisme indique, s'agissant des EBC, que « *sont avant tout concernés les bois, forêts, parcs, (...) situés en milieu urbain ou périurbain (...)* » ainsi que des éléments ponctuels du territoire de la commune : alignements d'arbres le long d'une route, arbres isolés... En revanche, il est relevé que « *s'agissant des bois et forêts autres qu'urbains ou périurbains, l'intérêt de leur classement en EBC est plus discutable.* »

Enfin, et surtout, nous relevons que l'atteinte est alléguée par la requérante de façon générale. Si l'on excepte le fait que les lotissements des zones ouvertes à l'urbanisation nécessitent parfois des défrichements, aucun projet concret d'atteinte dans les forêts, ou aucune atteinte advenue depuis l'introduction de la requête il y a bientôt un an n'est détaillée. A l'inverse, la commune vous indique que, depuis ce mouvement de contestation, elle a accepté d'engager une procédure pour classer à nouveau en EBC une centaine des 200 ha déclassés. Nous vous proposons donc de ne pas retenir l'urgence à suspendre l'exécution du PLU pour ce premier motif.

Nous serons plus bref sur le deuxième motif invoqué pour justifier cette urgence, tiré de l'ouverture de certaines zones à l'urbanisation. L'utilisation concrète des facultés d'urbanisation est, cette fois, attestée au dossier, plusieurs autorisations ayant été délivrées ou sont à l'instruction, même s'il y a débat pour savoir si certaines l'ont été sur le fondement du POS précédent. Au regard du risque environnemental général, cette progression de l'urbanisation limitée à 3,5ha ne nous semble pas justifier qu'il puisse y avoir urgence à suspendre l'acte réglementaire. Le risque d'inondation n'est pas établi. Plus sérieux sont les arguments tirés de ce que deux petites zones résidentielles peu denses, Udf11 et 2, ouvertes à l'urbanisation, le sont dans un secteur classé d'aléa de feu de forêt très fort à exceptionnel, du fait qu'il y a de grands espaces boisés autour. Mais le règlement du PLU comme le code de l'urbanisme prévoient que la construction ne peut être autorisée que si des aménagements permettent de garantir la sécurité publique, et le règlement prévoit qu'un avis conforme du SDIS est nécessaire. Le PLU autorise donc une ouverture limitée à l'urbanisation qui, pour le secteur à fort risque d'incendie, est entourée des garanties habituelles. Il nous semble que son exécution n'expose pas la commune à un fort risque d'atteinte à l'environnement ou à la sécurité publique et qu'il n'y a pas d'urgence à le suspendre.

A titre subsidiaire, nous vous indiquons que nous n'avons personnellement pas identifié de moyen créant un doute sérieux. A ce stade, il ne semble pas que les conseillers municipaux ayant délibéré auraient dû, pour certains s'abstenir pour conflit d'intérêt, selon les critères de votre jurisprudence *M. K...* du 12 octobre 2016 (CE, n° 387308, Rec.). Il ne nous semble pas non plus que le choix de ne maintenir les EBC qu'à proximité de la ville en déclassant les 200 autres ha soit incohérent au regard des objectifs du PADD : cet allègement des contraintes est explicitement justifié au rapport par la volonté de favoriser l'exploitation sylvicole. Il est vrai que le gain de cette simplification s'est singulièrement réduit du fait de l'intervention de la loi, mais il nous semble impossible de dire que ce choix n'était pas « cohérent ». Quant à l'objectif de préservation des ressources naturelles, il était poursuivi par la création de 100ha supplémentaire de zones naturelles N et par un classement en « espaces verts à protéger » pour certains espaces de la commune, en plus des quelques hectares d'EBC maintenus. Le rapport de présentation indique qu'au sein des zones ouvertes à l'urbanisation UD, le règlement prévoit le maintien de 60% d'espaces verts non imperméabilisés avec préservation des boisements existants. La légalité de cet équilibre sera examinée par le juge du fond, mais il nous semble personnellement impossible de dire en référé qu'il était incohérent au regard des objectifs annoncés.

Nous concluons donc :

- à l'annulation de l'ordonnance du juge des référés du TA de Toulon du 22 décembre 2017 ;
- au rejet de la demande de référé ;
- et à ce que la requérante verse une somme de 3000 euros à la commune en remboursement des frais exposés pour sa défense (art. L. 761-1 CJA).