

N° 429515
Société Inerta et société Océane

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies
Séance du 13 mai 2020
Lecture du 3 juin 2020

CONCLUSIONS
M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Les sociétés Océane et Inerta entretiennent des rapports contentieux nourris avec la commune de Saint-Nolff, dans le Morbihan. Ceux-ci trouvent leur source dans l'acquisition par la société Océane, en limite ouest de la commune, de plusieurs parcelles pour y développer des activités de collecte et de valorisation de déchets, pour lesquelles la société Inerta a obtenu en 2014 deux récépissés de déclarations au titre de la législation ICPE. Ces parcelles sont toutefois classées en zones agricoles du plan local d'urbanisme ce qui, vous vous en doutez, ne facilite pas l'obtention des autorisations d'urbanisme nécessaires à la poursuite de ces projets.

Les sociétés Océane et Inerta ont sollicité, en février 2016, l'abrogation partielle du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Nolff¹, en tant qu'il classe cinq parcelles en zone A. La maire de cette commune ayant refusé de faire droit à cette demande par une décision du 6 avril 2016, les sociétés ont saisi le tribunal administratif de Rennes qui, par un jugement du 29 septembre 2017, a rejeté leur demande tendant à l'annulation de cette décision. Elles se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 5 février 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel qu'elles ont formé contre ce jugement.

Le cas qui vous est soumis aujourd'hui se présente assez simplement. Sont en cause des terrains, qui paraissent être dans un état général assez dégradé, situés en limite communale et en bordure d'une petite zone U, créée par la commune voisine de Saint-Avé, pour l'accueil d'une installation agro-alimentaire. Il n'est pas contesté, ainsi que l'a relevé la cour administrative d'appel, que deux des cinq parcelles comportent des constructions qui ne sont pas à usage agricole et qu'une troisième est presque intégralement bitumée et occupée par des bennes et cuves industrielles. Les deux dernières parcelles sont libres de toute construction mais il est soutenu qu'elles font néanmoins partie du site industriel qui existait antérieurement².

La question posée en substance par le pourvoi est de savoir s'il est possible pour une commune de classer en zone agricole (zone A) des terrains qui sont, au moins partiellement, artificialisés, sans que cette artificialisation soit en lien avec l'activité agricole puisque les terrains étaient ici historiquement affectés à un usage industriel. Cette affaire vous permettra

¹ Tel qu'il résulte d'une délibération du conseil municipal du 6 février 2014.

² Il s'agit respectivement des parcelles D 464 et D 611, de la parcelle D 982 et des parcelles D 235 et D 236.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

donc plus généralement de préciser les contours des zones A des plans locaux d'urbanisme, question qui n'a jusqu'ici pas suscité une abondante jurisprudence.

Comme vous le savez, deux considérations sont essentielles lorsqu'une commune procède au classement de son territoire dans les zones définies par le plan local d'urbanisme. La première tient au parti d'aménagement retenu par la commune, c'est-à-dire la vision d'ensemble de son projet urbain, qu'elle exprime en particulier dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Le zonage est la transcription graphique de ce projet et vous en déduisez qu'il ne peut être incohérent au regard du parti d'aménagement retenu³.

Outre le parti d'aménagement, le zonage arrêté doit également respecter la vocation des zones définie dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme. En ce qui concerne les zones agricoles, la définition est inchangée, en dépit d'une modification de numérotation⁴, depuis le décret du 27 mars 2001, qui a tiré au plan réglementaire les conséquences de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Aux termes de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme peuvent ainsi être classés en zone A « *les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ».

Le pourvoi souligne, à raison, que la rédaction adoptée est moins ouverte que celle qui est retenue pour les zones AU ou N. Il met en outre en avant, à raison là encore, que cette définition de la zone agricole est resserrée par rapport à celle qui prévalait antérieurement à 2001. Les zones de richesses naturelles, dites « NC », étaient alors définies comme celles « *à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol* »⁵. Vous aviez déduit de cette définition que d'autres critères que ceux de la valeur agricole des terres ou la richesse du sol ou du sous-sol pouvaient être retenus pour le classement de parcelles dans une zone NC, pour autant qu'ils reposent sur la richesse naturelle des lieux⁶.

Compte tenu du changement de texte, vous ne pouvez interpréter les dispositions définissant aujourd'hui les zones agricoles de manière aussi large. Il nous semble que, conformément à l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme, le critère qui prévaut désormais pour le classement en zone A est le potentiel des terres agricoles, que celui-ci soit agronomique ou biologique, ce qui semble plutôt se référer aux secteurs destinés aux cultures, ou économiques, qui nous semble correspondre *a priori* plutôt aux pâtures⁷.

Si la définition de la zone A est donc resserrée autour d'un critère, nous ne croyons pas qu'il faille pour autant interpréter ces dispositions de manière trop restrictive.

³ CE, 2 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et Commune de Lattes*, n°398322, aux Tables.

⁴ Antérieurement au 1^{er} janvier 2016, il s'agissait de l'article R*. 123-7 du même code.

⁵ Ancien article R. 123-18 du code de l'urbanisme.

⁶ CE, 9 décembre 2011, *M. Benet, Mme Jaussan*, n° 341274, A.

⁷ En ce sens GRIDAUH, *Ecriture du PLU. L'écriture du règlement : zonage / zone A et N*, fiche n°1, accessible sur le site du GRIDAUH, p. 4.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous ne suivons pas le pourvoi, en particulier, lorsqu'il vous invite à apprécier précisément si chaque parcelle revêt par elle-même un potentiel agricole. C'est en effet un secteur qu'il appartient de définir, en adoptant donc une focale plus large que la seule parcelle. Nous relevons sur ce point qu'un pan de votre jurisprudence sur les zones NC permettait le classement de terrains qui, par eux-mêmes, ne présentaient pas de richesses naturelles mais qui concouraient à la protection des richesses du secteur dans lequel elles s'insèrent⁸. Le changement de définition mentionnée ci-dessus n'implique pas, nous semble-t-il, de revenir sur cette jurisprudence et vous pourrez la maintenir. Elle illustre, d'une part, que c'est bien au niveau du secteur que s'apprécie le caractère agricole et, d'autre part, la possibilité que certains terrains soient classés non du fait de leurs caractéristiques agricoles intrinsèques, mais parce qu'ils s'insèrent de manière cohérente dans un secteur présentant ses caractéristiques.

Une approche trop restrictive de la définition des zones A s'accorderait en outre mal, à nos yeux, avec la liberté que vous entendez laisser aux auteurs d'un plan local d'urbanisme pour traduire le parti d'aménagement dans les documents réglementaires, en particulier dans le temps. Celle-ci se traduit par un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par les juges du fond. Et vous jugez par ailleurs que les auteurs du PLU peuvent tenir compte « *de la situation existante et des perspectives d'avenir* »⁹ et vous refusez de les considérer liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols¹⁰. L'argumentation soutenant qu'une zone artificialisée sans lien avec l'activité agricole ne peut jamais être classée en zone A pourrait heurter cette conception libérale.

Il nous semble plus généralement judicieux de permettre, sous certaines conditions, de classer en zone A certains terrains même lorsqu'ils sont artificialisés afin d'abord d'éviter que la surface artificialisée soit étendue et ensuite de lutter contre la « tentation de la tâche d'huile », qui conduirait à un phénomène progressif de grignotage des parcelles agricoles contigües. Cet élément n'est pas neutre dans un contexte où la préservation des terres agricoles et la lutte contre l'artificialisation des sols est devenue un objectif majeur des politiques publiques. Nous ne sommes pas non plus arrêtés par l'idée que la commune dispose de la possibilité d'user de micro-zonages afin de déterminer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées au sein des zone A ou N¹¹. Cette pratique dite du pastillage est comme vous le savez désormais strictement encadrée et cela est pertinent, car elle contribue à l'aggravation du mitage des terres agricoles ou naturelles.

Nous déduisons de ces éléments, et la jurisprudence des cours administratives d'appel est d'ailleurs largement en ce sens¹², que des parcelles peuvent légalement être inscrites en zone A dès lors que, du fait de leurs caractéristiques, elles participent à la cohérence de la

⁸ Voir notamment CE, 22 septembre 1997, *Commune d'Eygliers*, n° 137416, aux Tables et CE, 6 juin 2007, *Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole*, n°266656, B.

⁹ Selon la formule de CE, 3 novembre 1982, *Mlle Bonnaire et autres*, n°30396, au Recueil.

¹⁰ CE, 23 mai 1986, *Société Charvo*, n°52384, aux Tables. Voir plus récemment pour les cartes communales CE, 15 avril 2016, *M. Murat et SCI SM*, n° 390113, aux Tables.

¹¹ Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

¹² Par exemple CAA Bordeaux, 30 décembre 2005, *Commune d'Aslonnes*, n° 02BX02119 ; CAA Lyon, 30 juin 2009, *Indivision Bourgeois*, n°07LY01843 ; CAA Nantes, 10 juillet 2015, M. et Mme D., n°14NT01126 ;

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

zone agricole plus largement définie, y compris, parfois, lorsque leur potentiel agricole propre est faible voire nul. Il en va notamment ainsi de l'inclusion dans une zone A de terrains déjà bâtis, par exemple des écarts qui rassembleraient quelques d'habitations, ou de terrains qui, en liaison avec une autre zone, permettent d'en limiter l'extension en frontière d'un secteur agricole.

En cas de doute sur le potentiel agricole des terrains, nous croyons que les indices à prendre en compte pour déterminer si une ou plusieurs parcelles peuvent être classées en zone A sont, en particulier la nature de la construction présente, l'ampleur de l'artificialisation de la parcelle, la façon dont la parcelle est insérée dans la zone agricole ainsi que son environnement direct, par exemple la limite qu'elle constitue avec une zone déjà urbanisée. Les parcelles en question ne peuvent à nos yeux, en revanche, représenter une part trop importante de la surface totale de la zone agricole considérée ni constituer à elles-seules une zone urbanisée qui comprendrait une densité de construction telle qu'elle ne pourrait être regardée comme s'insérant dans une zone agricole. Un dernier indice est la cohérence du parti retenu avec les orientations d'aménagement de la commune, telles qu'elles résultent du PADD ou, par exemple de la délibération d'approbation du PLU, comme vous en avez jugé dans votre décision de Section *Commune de Sempy*¹³.

Si vous nous suivez sur ces points, vous pourrez alors écarter les moyens du pourvoi.

La cour administrative d'appel de Nantes n'a d'abord pas commis d'erreur de droit en omettant de rechercher si les parcelles présentaient un caractère agricole, recherche à laquelle elle s'est livrée, ou en retenant qu'une parcelle pouvait être classée en zone agricole alors qu'elle est artificialisée puisque, comme nous vous l'avons dit, à nos yeux l'artificialisation n'interdit pas nécessairement le classement en zone A. Nous ne croyons pas, en outre, que la cour administrative d'appel, qui s'est fondée sur les pièces du dossier pour affirmer le potentiel agricole de la parcelle D 982, aurait fait peser la charge de la preuve de l'absence d'un tel potentiel sur les sociétés requérantes, ainsi qu'elles le soutiennent, et entaché de ce fait son arrêt d'erreur de droit. Vous pourrez écarter dans le même élan, puisque fondé sur la même argumentation selon laquelle la parcelle est artificialisée, le moyen tiré de la dénaturation des pièces du dossier à avoir jugé que cette parcelle pouvait présenter un potentiel économique en lien avec l'activité agricole.

Enfin, nous pensons que la cour a souverainement retenu, sans entacher son arrêt de dénaturation¹⁴, que le classement en zone A des parcelles litigieuses n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation. La cour a constaté que les parcelles en cause, qui sont situées entre une voie-ferrée et un hameau, se trouvent néanmoins en dehors des parties urbanisées de la commune et s'ouvrent sur un vaste espace agricole, essentiellement composée de cultures et d'espaces naturels. Ni l'artificialisation de trois des cinq parcelles, ni leur contiguïté avec un ancien site agro-industriel situé sur le territoire de la commune voisine, ne nous conduisent à considérer que l'appréciation de la cour serait entachée de dénaturation. Il ressort en effet du dossier soumis aux juges du fond que la surface des terrains

¹³ CE, Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, n°395963, au Recueil.

¹⁴ Sur le contrôle exercé, voir *Commune de Sempy* précité.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

en cause ne représente qu'une très faible proportion du total de la zone agricole considérée, que ces terrains font tampon entre la zone agricole et une zone U de la commune voisine, qu'ils sont artificialisés depuis plusieurs années et ont été classés en zone A antérieurement à la dernière modification du PLU en 2014 et, enfin, que la conservation de son territoire agricole est une préoccupation majeure de la commune, exprimée dans son PADD.

Et par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi
- et à ce que la société Inerta et la société Océane versent une somme globale de 3 000 euros à la commune de Saint-Nolf au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.