

N° 416364
Commune de Thorame-Haute

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 15 janvier 2020
Lecture du 31 janvier 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

La commune de Thorame-Haute, située dans la vallée du Haut-Verdon dans le département des Alpes-de-Haute-Provence, accueille à l'écart du village, de manière ininterrompue depuis le milieu du XX^{ème} siècle, une activité d'extraction et de mise en valeur de granulats : la carrière dite du « ravin des Eychalets » et, au lieu-dit « Plan de Verdon », une centrale à béton, une centrale d'enrobage et des stations de transit des matériaux minéraux, soumises à la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Le plan d'occupation des sols dont s'est dotée la commune en 1986 regroupait sous l'appellation « carrière », sans autre précision, l'ensemble des activités d'extraction, de stockage et de traitement des minéraux.

Lorsque ce plan d'occupation des sols a été transformé, par une délibération du 18 décembre 2008, en plan local d'urbanisme (PLU), le sort des installations autres que la carrière a été traité par préterition. Le règlement du nouveau PLU prévoyait bien en zone N un secteur Nc correspondant à une zone d'exploitation de carrière. Mais au titre des occupations et utilisations du sol interdites, figuraient aux termes de l'article N1, toutes les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, sans exception pour le secteur Nc, dans lequel l'ouverture et l'exploitation de carrière était autorisées. L'article N2, relatif aux « *occupations et utilisations du sol admises sous conditions* », ne comportait aucune dérogation à cette interdiction générale.

Par une délibération 1^{er} août 2013 approuvant la modification simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune, le conseil municipal a entendu expliciter le parti d'aménagement adopté lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme en 2008, consistant à pérenniser la carrière du ravin des Eychalet et les installations existantes liées, ce que la rédaction des articles N1 et N2, pris à la lettre, ne traduisait pas. Le règlement de la zone N issue de cette délibération précise ainsi que le secteur Nc correspond à une zone d'exploitation de carrière qui inclut les « *activités connexes* ». Et les articles N1 et N2 prévoient que sont autorisés en secteur Nc, par dérogation à l'interdiction générale en zone N, non seulement l'ouverture et l'exploitation de carrières mais aussi « *l'exploitation d'activités connexes – sont mentionnées entre parenthèses, les activités de concassage, criblage, productions de première transformation [centrale à béton, centrale d'enrobage, etc.]* », les installations classées

soumises à autorisation correspondantes ainsi que les affouillements et exhaussements du sols rendus nécessaires pour ces activités.

Mme B..., qui réside dans le cœur du village de Thorame-Haute, a demandé et obtenu du tribunal administratif de Marseille, dont le jugement a été confirmé en appel, l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération. L'arrêt contre lequel la commune de Thorame-Haute se pourvoit en cassation retient plusieurs motifs d'annulation de la délibération.

La cour censure en premier lieu le recours à la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme, alors prévue à l'article L. 123-13-3 du code et aujourd'hui repris à l'article L. 153-45. Elle juge à ce titre, d'une part, que la modification opérée ne peut être regardée comme la rectification d'une erreur matérielle, d'autre part, qu'eu égard au risque de grave nuisance que comporte la nouvelle rédaction du règlement de la zone N, une enquête publique dans le cadre d'une procédure de révision ainsi qu'une évaluation environnementale étaient requises.

La cour estime ensuite que la délibération attaquée a pour effet de permettre une forme d'urbanisation à caractère industriel qui n'est pas en continuité avec l'existant, en méconnaissance du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi Montagne et aujourd'hui repris aux articles L. 122-5 et L. 122-7.

Elle juge enfin que la délibération méconnaît l'article R. 123-11 du même code, aujourd'hui repris à l'article L. 151-34, selon lequel les documents graphiques des zones font apparaître « *les secteurs protégés en raison de la richesse du sol et du sous-sol, dans lesquelles les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées* ».

Chacun de ces motifs d'annulation est contesté dans le pourvoi.

Pour votre parfaite information, sachez que la commune a, sans attendre l'issue définitive de ce premier contentieux, adopté le 24 février 2015 une délibération approuvant une révision allégée du plan local d'urbanisme, ayant à peu de choses près le même objet¹. Le tribunal administratif, dont le dispositif du jugement a été confirmé en appel, l'a annulée à la demande de l'association de protection de l'environnement de Thorame-Haute, présidée par Mme B... (CAA Marseille, 20 juin 2019, n° 18MA01019). Cet arrêt, frappé d'un pourvoi pendant devant votre 2^{ème} chambre, retient comme celui dont vous avez à connaître aujourd'hui que cette nouvelle délibération méconnaît le III de l'article L. 145-3 et l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme.

1. Commençons par le moyen dirigé contre le premier motif d'annulation retenu par l'arrêt attaqué.

¹ La nouvelle délibération, outre quelques modifications minimales de zonage, précise toutefois que la surface de plancher des bâtiments de la zone Nc ne pourra excéder celle existante à la date d'approbation de la révision du plan local d'urbanisme et que les bâtiments reconstruits devront être situés sensiblement au même endroit que les bâtiments qu'ils remplacent ou accolés aux bâtiments existants.

A la date de la délibération en litige, soit à l'été 2013, le code de l'urbanisme prévoyait déjà quatre procédures de modification des plans locaux d'urbanisme : révision, révision allégée, modification, modification simplifiée. Cette dernière procédure – la plus légère – était, aux termes de l'article L. 123-13-3 du code, réservée soit à des hypothèses de majoration des possibilités de construire prévues par des dispositions particulières non en cause ici, soit à la rectification d'une erreur matérielle.

Vous n'avez jamais donné la définition d'une erreur matérielle permettant de recourir à la procédure de modification simplifiée. Celle qu'a donné la cour (sans vraiment l'appliquer d'ailleurs dans la suite de son arrêt) selon laquelle « *la rectification d'une erreur matérielle entachant un plan local d'urbanisme ne peut avoir pour objet ni même pour effet de modifier les règles applicables à une zone considérée* », ne nous paraît pas pouvoir être retenue. Rien ne justifie en effet d'exclure par principe du champ des erreurs matérielles celles susceptibles d'affecter le règlement d'une zone. La portée – mineure ou majeure – de l'erreur n'est pas non plus le critère pertinent : une erreur de plume dans un coefficient de hauteur peut par exemple avoir d'importantes répercussions sur le gabarit des constructions autorisées, sans perdre pour autant le caractère d'erreur matérielle.

La contradiction évidente entre l'intention des auteurs de l'acte et les dispositions édictées nous paraît plus convaincante. Elle est, d'une part, fidèle aux éléments de doctrine administrative disponibles sur cette question, constitués par une réponse ministérielle à une question parlementaire à propos d'une erreur matérielle en matière de zonage (Rép. min. n°79658, JOAN Q, 22 nov. 2016, p. 9660 ; observations X. Couton, *Construction-Urbanisme*, janvier 2017, p. 17). Elle est, d'autre part, cohérente avec le formalisme allégé qui caractérise la procédure de modification simplifiée : ce n'est que parce l'intention des auteurs de l'acte n'était pas douteuse pour le public qu'une erreur matérielle trahissant cette intention peut être rectifiée par une procédure dispensée d'enquête publique. Notez que la cour administrative d'appel de Nantes a récemment eu une acception comparable d'une erreur matérielle permettant le recours à la procédure de modification simplifiée : un arrêt n° 17NT02196 du 2 juillet 2017 admet la légalité de la modification simplifiée du règlement de la zone N d'un PLU pour indiquer que l'interdiction des installations et aménagements liés aux sports mécaniques ne trouve pas à s'appliquer dans la zone Ny, au vu des différents documents constitutifs du plan local d'urbanisme – rapport de présentation, orientations d'aménagement, projet d'aménagement et de développement durable – qui permettaient de considérer que l'intention de la commune n'était pas douteuse.

Le moyen d'erreur de qualification juridique – tel est en effet l'intensité de votre contrôle de cassation, par analogie avec votre contrôle sur la notion d'intérêt général de nature à justifier le recours à la procédure de révision simplifiée (CE, 23 octobre 2013, *Commune de Crolles*, n° 350077, T. pp. 807-875-885) – à avoir exclu que la délibération attaquée procède à la rectification d'une erreur matérielle nous paraît, compte tenu de la définition que nous venons de vous livrer, fondé.

Il ressort en effet des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'intention des auteurs du PLU en 2008 n'a jamais été de restreindre les activités existantes en zone Nc. La carrière

et les installations de traitements des minéraux sont mentionnées à plusieurs reprises dans le rapport de présentation du PLU de 2008, de même que l'importance économique et sociale de la société Alpes Sud Matériaux qui les exploite. En outre, le projet d'aménagement et de développement durable retient comme orientation n°1 le maintien des entreprises et commerces présents. Par suite, il nous semble que la cour a inexactement qualifié les faits en jugeant que la modification simplifiée n'avait pas été engagée pour rectifier la contradiction entre la lettre du règlement approuvé en 2008 et l'intention évidente des auteurs du plan de ne pas remettre en cause les installations liées au fonctionnement de la carrière en zone Nc.

2. Le moyen suivant est fondé lui aussi. La cour s'est bien trompée en appliquant une version de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, en vertu duquel une procédure de révision doit être menée lorsque la modification envisagée comporte de graves risques de nuisance, qui n'était plus en vigueur à la date de la délibération attaquée. Sans doute la version de l'article L. 123-13 applicable *ratione temporis*, issue de l'article 3 de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, a-t-elle une portée équivalente à celle issue de l'article 23 de la loi n° 2003-590. Mais si vous nous avez suivi sur le premier moyen pour considérer que la modification opérée vise à corriger une erreur matérielle, ce qui autorise le recours à la procédure de modification simplifiée, la censure de ce deuxième motif n'est pas neutre. Dès lors que vous admettez que la délibération n'autorise pas des activités nouvelles mais se borne à expliciter, en rectifiant une malfaçon rédactionnelle, ce qui était implicitement mais nécessairement contenu dans le PLU adopté en 2008, il est évident que la procédure de révision n'était pas applicable, pas plus que n'était requise une évaluation environnementale préalable.

3. La commune reproche ensuite à la cour d'avoir accueilli le moyen tiré de la méconnaissance de la loi Montagne, plus particulièrement du III de l'article L. 145-3 alors applicable, repris aujourd'hui à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, qui impose en zone de montagne une urbanisation en continuité avec l'urbanisation existante, alors que selon elle, dès lors que la délibération avait pour seul objet d'autoriser des installations antérieures à l'entrée en vigueur de la loi Montagne, celle-ci ne pouvait être utilement invoquée.

Mais contrairement à ce qui est soutenu, la loi Montagne n'est pas inapplicable aux constructions existantes. La réserve expresse des « *adaptations, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes* »² qui figure au III de l'article L. 145-3 traite justement de ses conditions d'application aux bâtiments implantés avant son entrée en vigueur.

Ce moyen de cassation, exclusivement centré sur le champ d'application temporel de la loi Montagne, ne peut donc qu'être écarté.

L'autre moyen soulevé contre ce motif de l'arrêt, tiré de la dénaturation à avoir jugé que la délibération permettait une urbanisation, doit être écarté lui-aussi. Au regard de ce que vous avez déjà jugé à propos des éoliennes (v. dans le cadre de la loi Montagne CE, 16 juin 2020, *L...*, n° 311840, T. p. 1010 ; dans le cadre de la loi Littoral CE, 14 novembre 2020, *Société*

² Auxquelles la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a ajouté « l'extension limitée »

Néo-Plouvien, n° 347778, T. p. 1017), nous n'avons en effet guère de doute sur le fait que les bâtiments industriels permettant une première transformation des matériaux extraits du sous-sol doivent être regardés comme une urbanisation au sens du III de l'article L. 145-3.

Nous estimons toutefois – mais nous sortons du cadre du pourvoi qui ne soulève pas ce moyen – que la compatibilité du règlement de la zone Nc de Thorame-Haute à la loi Montagne – tel est bien le rapport exigé entre un document d'urbanisme et les dispositions particulières du code relatives au littoral ou à la montagne³ – aurait pu être admise par la cour, au bénéfice certes d'une interprétation du règlement attaqué à la lumière des conditions restrictives directement fixées par la loi Montagne.

Cet effort d'interprétation nous paraissait s'imposer, compte tenu d'une part, du caractère relativement lâche du rapport de compatibilité exigé par le législateur entre le PLU et la loi Montagne et, d'autre part, de ce que les autorisations individuelles accordées dans le respect du PLU doivent en tout état de cause être confrontées directement aux dispositions de la loi Montagne, selon un rapport de conformité (v., à propos de la loi Littoral, CE, Section, 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186, p. 117 et n° 396938, *M. et Mme B...*, inédite). Une installation, conforme au PLU, mais qui ne consisterait pas en une adaptation, un changement de destination, la réfection ou une l'extension limitée des constructions existantes serait ainsi illégale.

4. Le dernier moyen est une erreur de droit dans l'application de l'article R. 123-11 du code, repris à l'article R. 151-34, relatif à la délimitation des zones U, AU, A et N des règlements des PLU, selon lequel les documents graphiques doivent faire apparaître les « *secteurs protégés en raisons de la richesse du sol et du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées* ».

La cour juge dans l'arrêt attaqué que la commune n'a pu, sans méconnaître ces dispositions, ouvrir la possibilité de réaliser dans le secteur Nc protégé en raison de la richesse du sous-sol « *des équipements, constructions et installations connexes et non pas seulement nécessaires à l'exploitation d'une carrière, telles que les centrales d'enrobage à chaud et les centrales à béton, dont l'exploitation peut avoir lieu en dehors d'un secteur protégé en raison de la richesse du sol ou du sous-sol* ».

Comme le pourvoi, nous pensons qu'il ne faut pas sur-interpréter la différence sémantique entre le mot « nécessaire » qui figure à l'article R. 123-11 et le mot « connexe » qui figure dans le règlement applicable au secteur Nc, qui exige un rapport étroit entre les activités⁴, lequel devra être apprécié projet par projet, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Les activités qui peuvent être autorisées sont celles, aux termes mêmes du code, qui sont nécessaires à la « mise en valeur » des ressources extraites du sol ou du sous-sol, et non,

³ En vertu de l'article L. 131-4 (ancien article L. 111-1-1 du code), les PLU sont compatibles avec les SCOT qui doivent eux-mêmes être, en vertu du 1° de l'article L. 131-1, être compatibles avec les dispositions particulières applicables aux zones de montagne.

⁴ Selon la définition donnée par Le Petit Robert « qui a des rapports étroits avec autre chose ».

comme l'indique l'arrêt, à l'exploitation de la carrière. La rédaction de l'article R. 123-11 autorise ainsi à retenir une approche un peu moins restrictive que celle que vous appliquez lorsqu'il est question de déterminer si des constructions ou installations sont nécessaires à l'exploitation agricole dans une zone A, au sens de l'article R. 123-7 du code.

Ajoutons que la délibération critiquée prend le soin de restreindre les installations connexes autorisées aux activités de première transformation⁵. C'est donc uniquement une première mise en valeur des productions locales qui est ici permise. Nous interprétons en effet cette restriction comme interdisant par exemple l'installation d'une centrale à béton alimentée avec des granulats qui ne seraient, pour l'essentiel, pas extraits sur place. Si on la combine avec les effets de la loi Montagne, qui s'applique en tout état de cause directement aux autorisations d'urbanisme susceptibles d'être délivrées, le type d'installation autorisé en zone Nc est extrêmement limité et se résume *de facto* aux activités préexistantes.

Ces éléments justifient que vous invalidiez l'approche inutilement restrictive de la cour.

Si vous nous avez suivie, vous censurerez trois des quatre motifs qui fondent l'annulation prononcée par l'arrêt attaqué. Celui tiré de la méconnaissance de la loi Montagne n'est pas en effet pas, au vu des moyens de cassation invoqués, susceptible d'être remis en cause et suffit à justifier légalement le dispositif de l'arrêt, ce qui vous conduira – en application de votre jurisprudence *Commune de Barcarès* (CE, Section, 22 avril 2005, n° 257877, p. 170) – à rejeter le pourvoi.

Nous estimons pour finir qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁵ Pour ce qui est des activités de criblage et de concassage, vous avez déjà admis leur caractère nécessaire : CE, Section, 7 février 1986, *C...*, n° 36746, p. ; CE, 27 mars 1995, *Min. de l'environnement c/ Association « Hier Aujourd'hui Demain Geneuille »*, n° 117470, T. p. .