

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Le quartier des Trois-Lucs, dans le 12^{ème} arrondissement de Marseille, était, à l'origine, un simple lieu-dit, situé entre la ville, dont il constituait l'un des principaux points d'entrée, et les zones boisées avoisinantes. On y cultivait la vigne et les amandiers, tout en y exploitant des carrières, et un monastère, celui de la Serviane, y a même été érigé, à la fin du 19^{ème} siècle.

Ce secteur est aujourd'hui devenu une zone résidentielle périurbaine, où sont notamment implantés de nombreux pavillons, diverses surfaces commerciales, un golf de 18 trous, et même la Commanderie, le centre d'entraînement de l'Olympique de Marseille... Demeurent encore également, perdues dans cet environnement disparate, quelques surfaces cultivées, et c'est précisément leur protection qui est au centre du présent litige.

Au-delà de ce détour en terre phocéenne, celui-ci pourrait, en effet, vous fournir l'occasion de rappeler la grande marge d'appréciation dont disposent les auteurs du PLU dans la détermination du périmètre de la zone agricole, tout particulièrement lorsque la parcelle en cause n'est pas cultivée.

La société Saint Christophe a ainsi obtenu du maire de Marseille la délivrance d'un permis d'aménager en vue de l'édification de bâtiments à usage de concessions automobiles sur des parcelles classées par le PLU en zone d'activité économique de transition, et donc regardées comme constructibles. Saisi par plusieurs riverains et associations, le tribunal administratif a annulé cette décision. Les premiers juges ont, en effet, estimé que les parcelles auraient dû être intégrées dans la zone agricole du PLU actuel, ainsi que dans les zones agricoles des précédents documents d'urbanisme remis en vigueur du fait de la déclaration d'illégalité du PLU actuel.

A l'appui de son pourvoi, la société invoque, à titre principal, une erreur de droit à avoir jugé que le classement en zone constructible des parcelles était susceptible d'être remis en cause alors même que celles-ci ne constituaient pas des terres agricoles. A titre subsidiaire, elle conteste, sur le terrain de la dénaturation, l'appréciation portée par le tribunal sur ce classement.

Le contrôle du juge sur l'absence de classement en zone agricole de terres non agricoles

- La réponse au premier moyen est déjà largement engagée par votre jurisprudence.

Certes, ainsi que le prévoit l'article R. 152-22 du code de l'urbanisme, la zone agricole du PLU a vocation à couvrir¹, en cohérence avec les orientations générales et les objectifs du PADD, un secteur à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Cependant, vous avez jugé, dans une décision Société Inerta du 3 juin 2020 (6/5, n° 429515, B), que la commune pouvait y inclure des terres non agricoles, en raison de la vocation agricole du secteur en bordure duquel elles se situent, du parti d'urbanisme de la commune, consistant à ne pas permettre l'étalement de la zone urbaine contiguë à ce secteur sur le territoire de la commune voisine, et de l'absence de tout bâti autre que des constructions légères et aménagements d'ampleur limitée.

Cette solution s'inspire de celle que vous retenez, de longue date, en ce qui concerne le classement en zone naturelle de parcelles dépourvues de richesses naturelles, lorsque celui-ci concourt à leur protection², par exemple à des fins de lutte contre les incendies (CE, 6 juin 2007, Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, n° 266656, B).

Dans ses conclusions, Olivier Fuchs la justifie par deux arguments :

- La liberté que vous entendez laisser aux auteurs d'un PLU pour traduire le parti d'aménagement, en tenant compte notamment des perspectives d'avenir ;
- Le souci de lutter contre la « tentation de la tâche d'huile », qui conduirait à un phénomène progressif de grignotage des parcelles agricoles contiguës.

Il prend l'exemple de l'inclusion en zone A de terrains déjà bâtis, par exemple des hameaux ne rassemblant quelques habitations, ou de terrains qui, en liaison avec une autre zone, permettent d'en limiter l'extension en frontière d'un secteur agricole.

¹ En application des articles L. 151-5, L. 151-9, R. 151-22 et R. 151-23 du code de l'urbanisme

² CE, 22 septembre 1997, Commune d'Eygliers, n° 137416, aux Tables ; 3/8 20 novembre 2020, Commune de Guichen, n° 206262, B

- Il vous faut aujourd'hui déterminer si cette jurisprudence peut être transposée dans la configuration inverse, dans laquelle la commune a choisi de ne pas classer en zone agricole des terres ne présentant pas ce caractère. Peut-on utilement, comme l'a fait le tribunal en l'espèce, opposer au maire des arguments de cohérence d'ensemble du secteur où la parcelle est située ?

Nous n'avons pas trouvé de précédents, aussi bien en ce qui concerne le classement en zone agricole qu'en zone naturelle. En outre, des deux arguments évoqués par Olivier Fuchs, le premier, tiré de ce que la commune ne doit pas être liée par les caractéristiques actuelles de la parcelle, est plus difficile à reprendre dans cette situation où la collectivité a fait le choix de s'en tenir à ces caractéristiques.

On pourrait ainsi envisager, comme cela vous arrive parfois en droit de l'urbanisme, un contrôle asymétrique, dans lequel le juge pourrait remettre en cause l'appréciation portée sur le classement en zone agricole de terres ne présentant pas ce caractère mais se refuserait à faire de même en ce qui concerne le refus du maire de les y englober.

- Pour autant, il nous semble naturel d'exercer également un contrôle restreint dans cette hypothèse.

Des considérations relatives à la cohérence du secteur et à la protection des parcelles agricoles peuvent ainsi parfois rendre nécessaire d'y intégrer des terres non agricoles, en particulier si l'édification de constructions porterait atteinte aux lieux environnants.

La liberté des auteurs du PLU n'est donc pas totale, d'autant qu'ils doivent tenir compte du parti d'aménagement retenu, et en particulier des orientations générales et objectifs du PADD. Si ceux-ci soulignent tout particulièrement les enjeux qui s'attachent à la protection des terres agricoles dans un secteur déterminé, cela rend plus difficile de justifier la reconnaissance par le maire du caractère constructible de parcelles situées dans ce secteur ou en bordure de celui-ci.

Par ailleurs, la solution présente un intérêt évident en termes de simplicité et de cohérence juridique.

Si vous nous suivez, vous retiendrez donc que les juges du fond exercent, par voie d'action ou, comme en l'espèce, par voie d'exception, à l'occasion d'un recours contre un permis délivré, un contrôle de l'erreur manifeste sur le choix de l'auteur du PLU de ne pas avoir

classé en zone agricole des terres non agricoles situées à l'intérieur ou en bordure d'un secteur agricole. C'est donc à juste titre que le tribunal a admis, en l'espèce, l'opérance du moyen.

Appréciation portée par le tribunal sur les faits de l'espèce

C'est son appréciation qui nous semble, en fait, seule critiquable. En effet, pour retenir l'existence d'une erreur manifeste, les premiers juges ne se sont pas fondés sur le potentiel agricole des terres. Ils n'ont pas non plus mis en avant un intérêt spécifique en lien avec l'exploitation agricole environnante, pas plus qu'ils n'ont cherché à caractériser en quoi la construction de la parcelle pourrait affecter cette exploitation, en évoquant, par exemple un risque d'incendie ou de pollution. Enfin, ils n'ont pas mis en avant le parti d'aménagement retenu.

Les recours dont ils étaient saisis n'étaient d'ailleurs pas très précis sur ces différents points. Ils se bornaient à évoquer, de façon générale, le risque de grignotage de la zone agricole – mais le débat portait précisément sur le caractère agricole actuel de la parcelle litigieuse...

Le tribunal s'est ainsi uniquement fondé sur un argument de cohérence d'ensemble du zonage, en relevant que cette parcelle « *de près de 2 hectares, qui s'inscrit dans un ensemble cohérent de plus de 30 hectares préservé de toute construction et dont une part importante est actuellement exploitée pour l'agriculture* ». Le « projet » (il s'agit en fait du zonage retenu) portait ainsi, selon lui, atteinte à la continuité de la zone agricole.

Cette appréciation, fondée sur ce seul argument de continuité, nous paraît très contestable. Elle nous semble, en effet, négliger les caractéristiques de la parcelle litigieuse, et en particulier son emplacement géographique, en bordure d'une avenue très passante et à proximité immédiate d'une zone d'activités. Le recours était, en outre, très documenté sur la pollution du sol, du fait d'anciens dépôts de déchets de BTP et de la présence de métaux lourds, que les premiers juges n'ont pas remis en cause.

La parcelle, qui était classée en zone constructible des différents documents d'urbanisme successifs depuis 2000, pouvait être considérée, pour reprendre la définition que l'article R. 151-18 donne des zones urbaines, comme faisant partie d'un secteur « *où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ».

Dans ces conditions, il apparaît que le classement en zone agricole aurait pour conséquence de laisser la parcelle dans son état actuel, celui de friches situées entre une zone commerciale et des parcelles agricoles.

Il est vrai que le PADD fait apparaître le souci de ses auteurs de lutter contre le grignotage des terres agricoles mais il s'agit de considérations générales, qui se retrouvent dans nombre de documents d'urbanisme, et qui ne mentionnent pas spécifiquement ce secteur agricole. Il n'en ressort pas que ses auteurs auraient entendu lui accorder une protection particulière, comme c'est le cas pour d'autres secteurs, faisant l'objet d'un classement spécifique en tant qu'espaces remarquables agricoles. D'ailleurs, on ne sait rien sur la nature de l'exploitation en cause et sur les dangers que la construction de la parcelle adjacente seraient susceptibles d'y porter.

A suivre le raisonnement retenu par les premiers juges, les auteurs du PLU seraient ainsi tenus de classer en zone agricole toute parcelle non construite contiguë à une zone agricole, alors même qu'elle ne serait ni cultivée ni susceptible de l'être. Cela reviendrait donc à leur imposer de laisser les lieux à l'état de terrain vague. Cela paraît d'autant moins justifié en l'espèce que la parcelle est située, nous l'avons dit, dans une grande agglomération à proximité immédiate d'un centre commercial, et qu'il existe donc des besoins évidents pour l'utiliser d'une autre façon, plus conforme à l'intérêt général.

Vous n'exercez certes qu'un contrôle de dénaturation³ sur l'appréciation portée par les premiers juges, mais ceux-ci n'exerçaient, quant à eux, qu'un contrôle restreint sur la décision du maire⁴. Dans cette configuration, c'est donc non seulement sur l'erreur du maire mais également sur son caractère évident qu'il vous faut vous prononcer (V. pour l'exemple d'une telle dénaturation s'agissant du classement d'une parcelle au titre des emplacements réservés, CE, 17 mai 2002, Mme K..., n° 221186, B, concl. pdte Mauguë)⁵.

Sans vouloir théoriser à l'excès une question qui ne le mérite pas, votre contrôle ne devrait, au final, pas être si éloigné du contrôle normal que vous exercez sur les décisions des juges du fond, quand eux-mêmes recherchent l'existence d'une erreur d'appréciation.

Or, même si on pourrait, à la rigueur, admettre que les premiers juges n'ont pas dénaturé les pièces du dossier en estimant que le classement était erroné, il nous paraît, à tout le moins, manifeste qu'ils ont eu tort de regarder cette erreur comme manifeste...

³ CE, 9 mai 2005, Epoux W..., n° 262618, B

⁴ 2/6, 3 novembre 1982, Mlle B..., n° 30396, A

⁵ V. pour une illustration dans un autre contentieux, CE, 16 novembre 2007, MINISTERE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION, DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU CODEVELOPPEMENT c/ VARDANYAN, n°297519, C

Si vous nous suivez, vous casserez ainsi pour ce motif le jugement attaqué. Une telle solution, qui plus est rendue dans votre formation de jugement, présenterait le mérite de bien marquer l'importance qui s'attache à ce que les juges du fond respectent, sauf contradiction manifeste avec les caractéristiques des parcelles ou les objectifs généraux d'aménagement, la grande latitude qui doit être laissée aux auteurs des PLU dans la classification des différentes parcelles.

PCM :

Cassation du jugement attaqué

Renvoi de l'affaire au TA pour qu'il statue sur les autres moyens

Mise à la charge solidaire des requérants de première instance d'une somme de 3 000 euros à verser à la société Saint Christophe au titre de l'article L. 761-1 du CJA