

**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE****Légifrance**

Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité***CAA de MARSEILLE, 1ère chambre, 28/11/2019,
18MA03110-18MA03112-18MA03113-18MA03114-18MA03115, Inédit au recueil Lebon****CAA de MARSEILLE - 1ère chambre**N° 18MA03110-18MA03112-18MA03113-18MA03114-18MA03115
Inédit au recueil Lebon**Lecture du jeudi 28 novembre 2019****Président**

M. POUJADE

Rapporteur

Mme Elisabeth BAIZET

Rapporteur public

Mme GOUGOT

Avocat(s)

SELARL GRIMALDI - MOLINA & ASSOCIÉS - AVOCATS ; SELARL GRIMALDI - MOLINA & ASSOCIÉS - AVOCATS ; SELARL GRIMALDI - MOLINA & ASSOCIÉS - AVOCATS ; SELARL GRIMALDI - MOLINA & ASSOCIÉS - AVOCATS ; SELARL GRIMALDI - MOLINA & ASSOCIÉS - AVOCATS ; SELARL GRIMALDI - MOLINA & ASSOCIÉS - AVOCATS

Texte intégral**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. et Mme B..., les consorts E..., Mme J..., M. N..., M. et Mme L... et M. M... ont demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler la délibération du 19 janvier 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume a approuvé la révision générale de son plan local d'urbanisme, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux.

Par un jugement n° 1601579, 1602143, 1602198, 1602199, 1602200, 1601995, 1602201 du 2 mai 2018, le tribunal administratif de Toulon a fait droit partiellement à leur demande et a annulé ladite délibération en tant que, d'une part, l'article UE 2 a) du règlement et ses dispositions générales donnent une définition de l'unité foncière trop extensive et interdisent indirectement le droit des propriétaires à réaliser des lotissements et d'autre part, la création des quatre secteurs 1 AUp d'extension pavillonnaire est incohérente avec l'orientation n° 1 du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Procédure devant la Cour :

I- Par une requête enregistrée sous le n° 18MA03110 le 4 juillet 2018, M. M..., représenté par Me C..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 2 mai 2018 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande, à l'exception de l'annulation de l'article UE 2 a) et des dispositions générales du plan local d'urbanisme (PLU) et de la création de quatre zones 1 AUp ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le rapport de présentation était insuffisamment motivé ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte ;
- le plan local d'urbanisme méconnaît les articles L. 411-1 et L. 414-4 du code de l'environnement ;
- le classement de la zone dédiée à la réalisation du parc d'activité du Mont Aurélien en zone 1AUe est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, représentée par Me H..., a produit un mémoire en défense le 30 mai 2019 par lequel elle conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. M... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens sont infondés.

Le mémoire présenté pour M. M... le 12 septembre 2019, après clôture de l'instruction intervenue le 17 juillet 2019, n'a pas été communiqué.

II- Par une requête enregistrée sous le n° 18MA03112 le 4 juillet 2018, Mme J..., représentée par Me C..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 2 mai 2018 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande, à l'exception de l'annulation de l'article UE 2 a) et des dispositions générales du PLU et de la création de quatre zones 1 AUp ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le rapport de présentation était insuffisamment motivé ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte ;
- le classement de certaines zones en secteur paysager à protéger et la réglementation des accès dans la zone UE sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation ;
- l'emplacement réservé n° 25 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, représentée par Me H..., a produit un mémoire en défense le 30 mai 2019 par lequel elle conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme J... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens sont infondés.

III- Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés sous le n° 18MA03113 le 4 juillet 2018 et 9 janvier 2019, M. N..., représenté par Me C..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 2 mai 2018 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande, à l'exception de l'annulation de l'article UE 2 a) et des dispositions générales du PLU et de la création de quatre zones 1 AUp ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le rapport de présentation était insuffisamment motivé ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte ;
- le classement de certaines zones en secteur paysager à protéger et la réglementation des accès dans la zone UE sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation ;

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, représentée par Me H..., a produit un mémoire en défense le 30 mai 2019 par lequel elle conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. N... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens sont infondés.

IV- Par une requête enregistrée sous le n° 18MA03114 le 3 juillet 2018, les conjoints E..., représentés par Me C..., demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 2 mai 2018 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande, à l'exception de l'annulation de l'article UE 2 a) et des dispositions générales du PLU et de la création de quatre zones 1 AUp ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le rapport de présentation était insuffisamment motivé ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte ;
- le classement de certaines zones en secteur paysager à protéger et la réglementation des accès dans la zone UE sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation.

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, représentée par Me H..., a produit un mémoire en défense le 30 mai 2019 par lequel elle conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des conjoints E... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens sont infondés.

V- Par une requête enregistrée sous le n° 18MA03115 le 3 juillet 2018, M. et Mme L..., représentés par Me C..., demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 2 mai 2018 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande, à l'exception de ce qu'il a annulé l'article UE 2a des dispositions générales du PLU et la création de quatre zones 1 AUp ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le rapport de présentation était insuffisamment motivé ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte ;
- le classement de certaines zones en secteur paysager à protéger et la réglementation des accès dans la zone UE sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation.

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, représentée par Me H..., a produit un mémoire en défense le 30 mai 2019 par lequel elle conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des consorts L... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens sont infondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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, premier conseiller.
- les conclusions de Mme Gougot, rapporteur public,
- les observations de Me C... représentant les consorts M..., J..., N..., E... et L... et celles de Me H... représentant la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 19 janvier 2016, le conseil municipal de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume a approuvé la révision générale de son plan local d'urbanisme. Par un jugement du 2 mai 2018, le tribunal administratif de Toulon a annulé ladite délibération en tant que d'une part, l'article UE 2 a) du règlement et ses dispositions générales donnent une définition de l'unité foncière trop extensive et interdisent indirectement le droit des propriétaires à réaliser des lotissements et d'autre part, la création des quatre secteurs 1 AUp d'extension pavillonnaire est incohérente avec l'orientation n° 1 du PADD. Les consorts M..., J..., N..., E... et L... relèvent appel de ce jugement en tant qu'il n'a pas été fait droit à leur demande d'annulation totale.

Sur la jonction :

2. La requête n° 18MA03110 présentée pour M. M..., la requête n° 18MA03112 présentée pour Mme J..., la requête n° 18MA03113 présentée pour M. N..., la requête n° 18MA03114 présentée pour les consorts E..., et la requête n° 18MA03115 présentée pour les consorts L... sont dirigées contre un même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un même arrêt.

Sur les conclusions aux fins d'annulation

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation :

3. Aux termes de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme dans sa version alors en vigueur : " 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. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. (...) Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. ". Aux termes de l'article R. 123-2 du même code, dans sa version alors en vigueur : " Le rapport de présentation : 1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ; 2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ; 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; 4° Evalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ; 5° Précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L. 123-12-1 ".

4. En premier lieu, les requérants reprennent le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation s'agissant de la

limitation de l'urbanisation en zone UE, de l'ouverture à l'urbanisation de secteurs agricoles, de l'extension des espaces pavillonnaires, de la consommation des espaces agricoles, et s'agissant de la justification des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace, notamment au vu des orientations n° 2, 3, 4 et 5. Il y a lieu de rejeter ce moyen par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulon en ses considérants 5 à 11, et 16, qui n'appellent pas de précisions en appel.

5. En deuxième lieu, si le tribunal administratif a jugé que la motivation du rapport de présentation était suffisante notamment sur la consommation des espaces agricoles et l'ouverture à l'urbanisation de zones agricoles, c'est sans incohérence qu'il a pu dans le même temps censurer le classement en zone 1 AUp d'anciens secteurs agricoles ou naturels en considérant le classement incohérent avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables prévoyant de recentrer l'urbanisation sur le centre et de limiter l'urbanisation des quartiers pavillonnaires périphériques.

6. En troisième lieu, en soutenant qu'il existe une incompatibilité entre la limitation de la constructibilité dans des secteurs urbanisés et la consommation d'espaces agricoles avec notamment le reclassement de secteurs en zone Au, les requérants n'apportent aucune précision utile permettant d'apprécier le bien-fondé du moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation sur ce point.

7. En quatrième lieu, il ressort du rapport de présentation que " Dans le cadre d'une réflexion à l'échelle intercommunale sur son positionnement économique et sur ses besoins en terme d'emplois et de services, le territoire à cheval entre Ollières et Saint-Maximin la Sainte-Baume a été retenu pour la création d'un parc d'activités. Fort de sa localisation au coeur d'un maillage viaire et à proximité d'un bassin d'emplois majeur, le site du Mont Aurélien constitue un emplacement stratégique pour l'implantation d'une nouvelle zone d'activités " et que " Ce projet porté par la Communauté de Communes va générer de multiples retombées pour le territoire communal et participer au dynamisme et au rayonnement économique de la ville. La création estimée de 1 500 nouveaux emplois permettra de lutter contre l'importante évasion des actifs observée à l'échelle communale. Au regard des sensibilités de ce site, les réflexions ont pris la forme d'une Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU), afin que le projet puisse être pensé dans le respect du territoire sur lequel il s'implante. Une étude de justification du site à l'échelle de la CC SBMA et une demande de dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont récemment venus étayer et renforcer la démarche de projet de ce parc d'activités. Ce dernier est d'ailleurs intégré dans le SCoT de la Provence Verte comme une Zone d'Activités d'enjeux majeurs " (page 148). En outre, comme l'a relevé le tribunal administratif, un tableau inséré dans ce rapport de présentation met en avant les différentes sensibilités du projet à diverses thématiques (paysage et morphologie urbaine, eau, biodiversité, risques et nuisances, mobilité), en particulier une très forte sensibilité en matière de biodiversité en raison de la situation du projet dans un espace de fonctionnalité écologique avec la proximité d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), la prédominance d'espaces forestiers, la présence d'une faune rare et protégée et une sensibilité moyenne aux risques et nuisances compte tenu de la présence du feu de forêt en lisière forestière et d'un potentiel risque industriel lié aux futures activités du site. Aussi, le rapport de présentation expose de manière suffisante les motifs de la délimitation de la zone 1 AUE du Parc d'activité du Mont Aurélien ainsi que la présence d'un risque incendie.

8. En cinquième lieu et toutefois, s'agissant des incidences du plan sur l'environnement concernant la création du parc d'activité du Mont Aurélien sur une zone naturelle boisée, il ressort de l'analyse du rapport de présentation d'une part que celui-ci met en avant comme il a été dit une très forte sensibilité en matière de biodiversité, en raison de la situation du projet dans un espace de fonctionnalité écologique avec la proximité d'une ZNIEFF, de la présence d'un corridor écologique, et de la situation dans un massif boisé fermé d'intérêt paysager répertorié par le schéma départemental des espaces naturels à enjeux (SDENE). La zone, répertoriée dans les sites d'enjeux écologiques majeurs, fait partie des réservoirs de biodiversité tenant un rôle notable au sein du maillage forestier local, avec la présence d'arbres réservoirs de biodiversité. De nombreuses espèces faunistiques et floristiques rares ont été répertoriées sur le massif du Mont Aurélien, notamment onze espèces faunistiques patrimoniales et une composante ornithologique justifiant l'instauration du périmètre d'inventaire, avec des espèces telles que l'Autour des palombes, le Circaète A...-le-blanc, la Bondrée apivore, le Grand-duc G..., le Monticole bleu, l'Hirondelle rousseline, la Pie-grièche à tête rousse, le Bruant fou, le Bruant proyer, ou encore le Criquet hérisson, espèce protégée endémique à la Provence. Le plan rappelle ainsi que le massif du Mont Aurélien et notamment les crêtes, représentent un enjeu de conservation relativement fort. En outre, le site même du parc d'activité se situe dans une zone de continuité écologique forte avec la présence d'un corridor écologique lié à l'existence d'une zone Natura 2000 sur le massif de la Sainte-Baume.

9. Face à cet exposé de l'état initial de l'environnement relevant une biodiversité remarquable et une forte sensibilité écologique du site, et alors que le projet de parc d'activité entraînera la destruction d'espèces protégées et d'habitats d'intérêt communautaire, ainsi que l'altération du corridor et des continuités écologiques, le rapport de présentation expose que des mesures de compensation seront prises, consistant d'une part en un aménagement de la zone visant à la création d'un espace paysager de qualité, au maintien des continuités écologiques principales, au maintien d'une trame verte structurante au sein de la zone, à la plantation d'arbres ou à la création de nouveaux espaces végétalisés, et consistant d'autre part en l'acquisition et la gestion de 160 hectares de zones naturelles. Or, aucun début d'analyse ou d'évaluation n'existe quant à la pertinence de ces mesures de compensation. En outre, si le rapport de présentation indique en page 204 qu'une " étude présentée en janvier 2015 a rappelé de manière synthétique, les critères qui ont conduit et présidé au choix du site du PAMA. Il fut proposé une analyse territoriale multi-critères présentant, principalement sous forme cartographique, les diverses contraintes et les enjeux fonctionnels du territoire communautaire " et qu'il " ressort de cette analyse que le site choisi pour le PAMA semble le plus pertinent pour développer une zone d'activité de cette taille face aux enjeux de préservation des grands ensembles naturels, paysagers ou patrimoniaux, d'accessibilité ou encore de faisabilité ", le rapport de présentation ne reprend pas cette étude, ce qui ne permet pas de vérifier l'existence et la pertinence de l'analyse et de la recherche de sites alternatifs qui auraient été menées, notamment au vu de l'importance des effets négatifs de ce projet sur l'environnement.

10. Enfin et surtout, alors que, tel qu'il a été dit, le classement en zone 1 AUE du projet de PAMA aura un impact négatif fort sur la biodiversité et l'environnement, que les mesures de compensation ne sont pas évaluées de manière pertinente et que n'est pas plus justifié d'une recherche appropriée de site alternatif, le rapport de présentation conclue, en page 302, qu'au regard de la préservation du patrimoine biologique, " le règlement et le zonage préservent l'ensemble des espaces d'intérêt écologique que sont les massifs ", et en page 215 que " de manière générale le PLU n'a pas d'incidence négative sur l'environnement, bien au contraire puisque le document de planification prend en compte l'ensemble des thématiques environnementale ". Ainsi, face aux enjeux très forts en terme de biodiversité exposés dans la partie relative à l'état initial de l'environnement, le rapport de présentation conclut de manière incohérente et injustifiée que, malgré l'existence d'un projet d'ampleur sur le site du Mont Aurélien, le plan n'entraîne aucune incidence sur l'environnement. Dans ces conditions, et comme le relevait l'autorité environnementale dans son avis du 10 mars 2015, selon lequel " compte tenu du défaut de prise en compte des enjeux écologiques et des appréciations grossières des effets du plan, la conclusion qui détermine que le PLU n'a pas d'incidence sur l'environnement paraît de toute évidence peu crédible. Le discours convenu du rapport tranche véritablement avec ce qui peut être

raisonnablement attendu en termes d'incidences compte tenu des choix d'aménagement opérés ", l'analyse des incidences du plan sur l'environnement et de la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur est, s'agissant du site du PAMA, qui est un projet majeur à l'échelle du territoire, très largement insuffisante.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompatibilité avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte :

11. Les requérants reprennent en appel le moyen invoqué en première instance et tiré de ce que le plan local d'urbanisme serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Provence Verte (SCOT), en particulier en son orientations n° 1 et vis-à-vis d'une orientation du PADD du SCOT. Il y a lieu de rejeter ce moyen par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulon en ses considérants 18 à 25, qui n'appellent pas de précisions en appel. En outre, s'agissant de l'orientation n° 2 du schéma de cohérence territoriale Provence Verte, les requérants ne peuvent utilement soutenir que le classement du site du PAMA en zone 1 AUe méconnaît cette orientation qui prévoit que " la commune pourra procéder au déclassement de tout ou partie d'une zone agricole sous réserve d'avoir justifié de l'absolue nécessité de consommer tout ou partie d'une zone agricole ", dès lors que le site en question n'était pas classé antérieurement en zone agricole.

En ce qui concerne le moyen tiré du déséquilibre du plan local d'urbanisme :

12. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme: " Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels(...) ". Il résulte de ces dispositions que le juge exerce un contrôle de compatibilité du plan local d'urbanisme au regard des objectifs de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme précité en se plaçant au niveau de l'ensemble du territoire de la commune et non pas à l'échelle d'un seul secteur.

13. D'une part, les requérants reprennent en appel le moyen tiré du déséquilibre allégué du plan au regard de la consommation des espaces agricoles et des classements en zone 1 AUP. Il y a lieu de rejeter ce moyen par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulon en son considérant 52, qui n'appellent pas de précisions en appel.

14. D'autre part, s'agissant du choix d'ouverture à l'urbanisation sur le secteur du parc d'activités du Mont Aurélien, de la justification de la constructibilité de la zone UE par une insuffisance de desserte, ou encore de la circonstance que les secteurs identifiés comme étant en risque de " sur densification " pourraient toutefois être encore densifiés, les requérants n'apportent aucune précision pertinente ni aucun élément chiffré permettant d'apprécier l'existence d'un déséquilibre qui, tel qu'il a été dit auparavant, s'apprécie au regard de l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement :

15. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : " I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : 1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; 4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ". Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : " Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle (...) ".

16. La création de la zone 1 AUe sur le secteur du parc d'activités du Mont Aurélien, conformément aux dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser, par elle-même, la création du parc d'activités et ne peut donc entraîner, à elle-seule, la destruction d'espèces protégées. Dans ces conditions, et comme l'a jugé à bon droit le tribunal administratif, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées est inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement :

17. D'une part, aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : " I. - Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation (...) ". Aux termes de l'article R. 414-19 du même code : " I. -La liste nationale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations et interventions qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L. 414-4 est la suivante : 1° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale au titre du I de l'article L. 122-4 du présent code et de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme (...) ". Aux termes de l'article R. 414-21 du même code : " Toute personne souhaitant élaborer un document de planification, réaliser un programme ou un projet, organiser une manifestation ou procéder à une intervention mentionnés à l'article R. 414-19 ou figurant sur une liste locale mentionnée au 2° du III de l'article L. 414-4 accompagne son dossier de présentation du

document de planification, sa demande d'autorisation ou d'approbation ou sa déclaration du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 mentionné à l'article R. 414-23. Lorsque le document, programme ou projet fait l'objet d'une enquête publique, cette évaluation est jointe au dossier soumis à enquête publique. Le contenu de ce dossier peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au I de cet article, dès lors que cette première analyse permet de conclure à l'absence d'incidence sur tout site Natura 2000. "

18. D'autre part, l'article R. 414-23 du même code prévoit : " Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est établi, s'il s'agit d'un document de planification, par la personne publique responsable de son élaboration, s'il s'agit d'un programme, d'un projet ou d'une intervention, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire, enfin, s'il s'agit d'une manifestation, par l'organisateur. Cette évaluation est proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. I.- Le dossier comprend dans tous les cas : 1° Une présentation simplifiée du document de planification, ou une description du programme, du projet, de la manifestation ou de l'intervention, accompagnée d'une carte permettant de localiser l'espace terrestre ou marin sur lequel il peut avoir des effets et les sites Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces effets ; lorsque des travaux, ouvrages ou aménagements sont à réaliser dans le périmètre d'un site Natura 2000, un plan de situation détaillé est fourni ; 2° Un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document de planification, ou du programme, projet, manifestation ou intervention, de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation. II.- Dans l'hypothèse où un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, le dossier comprend également une analyse des effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, que le document de planification, le programme ou le projet, la manifestation ou l'intervention peut avoir, individuellement ou en raison de ses effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions dont est responsable l'autorité chargée d'approuver le document de planification, le maître d'ouvrage, le pétitionnaire ou l'organisateur, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites. III.- S'il résulte de l'analyse mentionnée au II que le document de planification, ou le programme, projet, manifestation ou intervention peut avoir des effets significatifs dommageables, pendant ou après sa réalisation ou pendant la durée de la validité du document de planification, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables. IV. Lorsque, malgré les mesures prévues au III, des effets significatifs dommageables subsistent sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier d'évaluation expose, en outre : 1° La description des solutions alternatives envisageables, les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution que celle retenue et les éléments qui permettent de justifier l'approbation du document de planification (...) 2° La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au III ci-dessus ne peuvent supprimer. Les mesures compensatoires permettent une compensation efficace et proportionnée au regard de l'atteinte portée aux objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000 (...). "

19. Contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 414-4 du code de l'environnement n'est pas inopérant dans le cas où le document de planification est susceptible d'affecter de façon notable un site Natura 2000 ou des zones de protections spéciales situées à proximité du périmètre d'un site Natura 2000. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation, que s'il n'existe aucun site Natura 2000 sur le territoire de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, le parc d'activité du Mont Aurélien, situé sur le versant nord du Mont Aurélien, est situé à proximité du site Natura 2000 FR 9301606 Massif de la Sainte-Baume. Le rapport de présentation indique, dans la partie consacrée aux incidences Natura 2000, en page 215, que le projet de classement en zone 1 AUe du PAMA, qui réduit le corridor écologique reliant le massif de la Sainte-Baume au massif de la Sainte Victoire, est susceptible d'avoir des incidences sur ce site Natura 2000. Alors que le rapport de présentation fait apparaître, comme il a été dit aux points 7 à 9 du présent arrêt, que ce projet est susceptible d'entraîner des effets notables sur la destructions d'espèces et d'habitats et sur le continuum écologique du corridor, les effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, sur l'altération du corridor et les habitats naturels et espèces qui y sont situés, au regard notamment des objectifs de conservation, ne sont toutefois pas analysés de manière appropriée, ce qui ne permet pas de conclure à l'absence d'effets significatifs dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces et, par conséquent, à la nécessité ou non pour cette étude de comporter une analyse pertinente des mesures de compensation proposées et, dans le cas où ces mesures ne permettraient pas de supprimer les effets significatifs dommageables, une description des solutions alternatives et mesures envisagées pour compenser ces effets. Dans ces conditions, au vu de l'insuffisance du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 s'agissant des conséquences du classement en zone 1 AUe du projet de parc d'activité du mont Aurélien, qui a nécessairement été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la délibération contestée, M. M... est fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont écarté le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 414-4 précité.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation concernant le classement du parc d'activité du Mont Aurélien en zone 1 AUe :

20. Aux termes des dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur : " 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 implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation 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 les orientations d'aménagement et de programmation 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 implanter 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.

21. 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.

22. En l'espèce, les requérants soutiennent que le classement en zone 1 AUe du parc d'activité du Mont Aurélien est entaché d'erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, les considérations relatives à l'absence de recherche de sites alternatifs ou à la modification climatique engendrée par le classement sont inopérantes dans le cadre de l'appréciation, par le juge, du classement d'un secteur en zone à urbaniser. En outre, les requérants n'apportent pas de précisions suffisantes s'agissant du déséquilibre allégué en raison de l'ouverture à l'urbanisation de 75 hectares de boisements sur ce site. Également, il ressort des pièces du dossier que les parcelles en litige classées en zone 1 AUe, présentent un caractère naturel. Malgré la forte sensibilité du site, la volonté des auteurs du plan local d'urbanisme est d'ouvrir à l'urbanisation ce secteur afin de répondre à des besoins en termes d'emplois et de services. S'agissant des conditions requises pour classer un secteur en zone à urbaniser, si les requérants soulignent l'insuffisance et la dangerosité de la desserte du projet par la RN 7, ils n'apportent pas d'éléments concrets au soutien de leurs allégations. Surtout, les requérants n'apportent aucun élément concernant l'existence ou l'inexistence de réseaux en périphérie immédiate ou la capacité de tels réseaux pour desservir la zone, ni ne critiquent la définition, par l'orientation d'aménagement et de programmation correspondante, des conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Dans ces conditions, et nonobstant le caractère boisé du site et sa biodiversité remarquable, les requérants n'apportent aucune critique utile des conditions prévues par les dispositions précitées de l'article R. 123-6 relatives aux classements en zone à urbaniser 1 AU. Ils ne sont donc pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulon a rejeté le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant un tel classement.

En ce qui concerne le moyen tiré des erreurs manifestes d'appréciation entachant la zone UE :

23. D'une part, les requérants reprennent en appel le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant la zone UE s'agissant de la rédaction de l'article UE 3 du règlement. Il y a lieu de rejeter ce moyen par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulon en ses considérants 40 à 42, qui n'appellent pas de précisions en appel.

24. D'autre part, aux termes de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme dans sa version alors en vigueur : "(...) III. Le règlement peut, en matière de caractéristiques architecturale, urbaine et écologique : (...) 2° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, ces prescriptions sont celles prévues à l'article L. 130-1 (...)". Selon l'article UE 1 du règlement du plan local d'urbanisme : "Le PLU identifie des secteurs d'intérêt paysager en application de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme. Ces secteurs présentent un intérêt paysager en raison des boisements ou des plantations qu'ils accueillent et ils représentent des espaces de respiration ou de transition au sein de l'enveloppe urbaine. Ces secteurs sont à protéger et constituent des zones non aedificandi".

25. Le rapport de présentation indique en page 259 que les servitudes de protection paysagère "visent à protéger et à valoriser les éléments remarquables ayant des fonctions paysagères, écologiques et patrimoniales. Les continuités boisées, terrains cultivés, restanques ou espaces de respirations stratégiques sont ainsi concernées par ce zonage minutieux effectué dans le cadre d'une longue investigation de terrain et un zonage à l'aide de photos aériennes". Si les auteurs du plan ont ainsi défini des critères de sélection des éléments de paysage à protéger, aucune précision n'est apportée en défense sur les investigations ainsi menées et sur les raisons précises ayant permis de créer de telles servitudes non aedificandi sur les parcelles appartenant aux requérants, alors que ceux-ci contestent fermement l'existence d'éléments de paysages à protéger sur leurs terrains. En effet, si la parcelle cadastrée CB 171 appartenant à Mme J... grevée sur sa partie Nord d'un élément de paysage à protéger (EPP), la parcelle cadastrée AZ 358 appartenant à M. N... intégralement grevée d'un EPP, les parcelles AY 176, 177 et 178 appartenant aux consorts L... grevées en partie d'EPP, et les parcelles cadastrées AY 205, 206, 241 et 243, appartenant aux consorts E..., grevées dans leur intégralité d'EPP, comportent des arbres et de la végétation, il ressort des montages photographiques produits par les parties et des pièces du dossier que d'autres parcelles, situées à proximité de celles des requérants, présentent les mêmes caractéristiques de boisement ou de végétation sans toutefois être grevées de telles servitudes. Et, alors que les requérants contestent la présence sur leurs parcelles d'éléments remarquables ayant des fonctions paysagères, écologiques et patrimoniales permettant d'instituer des servitudes d'EPP, la commune en défense n'apporte aucun élément de nature à démontrer que les terrains en litige comporteraient des continuités boisées, terrains cultivés, restanques, espaces de respirations stratégiques ou autre élément paysager permettant l'institution de ces servitudes qui emportent interdiction de construire. Dans ces conditions, Mme J..., M. N..., les consorts L... et les consorts E... sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Toulon a écarté le moyen tiré des erreurs manifestes d'appréciation entachant la création, sur leurs parcelles CB 171, AZ 358, AY 176, 177 et 178, et AY 205, 206, 241 et 243, d'éléments de paysages à protéger.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant l'emplacement réservé n° 25 :

26. Mme J... reprend en appel le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant l'emplacement réservé n° 25 grevant sa parcelle. Il y a lieu de rejeter ce moyen par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulon en son considérant 43, qui n'appellent pas de précision en appel.

27. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation s'agissant des incidences sur l'environnement et de l'insuffisance du dossier d'évaluation environnementale Natura 2000 ne concernent que le site du parc d'activité du Mont Aurélien et sont susceptibles d'entraîner l'annulation de la délibération en litige seulement en tant que celle-ci classe le parc d'activité précité en zone 1 AUe. Le moyen tiré des erreurs manifestes d'appréciation entachant la création d'éléments de paysage à protéger n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la délibération en litige seulement en tant que celle-ci crée de tels EPP sur les parcelles CB 171, AZ 358, AY 176, 177 et 178, et AY 205, 206, 241 et 243.

28. Dans ces conditions, les appelants sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté leur demande en annulation de la délibération du 19 janvier 2016 en tant que celle-ci d'une part classe le secteur du parc d'activité du Mont Aurélien en zone 1 AUe et d'autre part crée des éléments de paysage à protéger sur les parcelles CB 171, AZ 358, AY 176, 177 et 178, et AY 205, 206, 241 et 243 appartenant aux consorts J..., N..., L... et E..., et à demander l'annulation du jugement et de la délibération dans cette mesure.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

29. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à chaque partie la charge des frais supportés dans chaque instance sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : La délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume du 19 janvier 2016 est annulée en tant qu'elle classe le secteur du parc d'activité du Mont Aurélien en zone 1 AUe et en tant qu'elle crée des éléments de paysage à protéger sur les parcelles CB 171, AZ 358, AY 176, 177 et 178, et AY 205, 206, 241 et 243 appartenant aux consorts J..., N..., L... et E...

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulon du 2 mai 2018 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. D... M..., Mme K... J..., M. F... N..., les consorts A...-O... et Rémy E..., M. A... L..., Mme I... L... et à la commune de Saint-Maximin-la Sainte-Baume.

Copie en sera adressée au préfet du Var et au Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Toulon.

Délibéré après l'audience du 13 novembre 2019 où siégeaient :

- M. Poujade président,
- M. Portail, président assesseur,
- Mme Baizet, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 28 novembre 2019.

2

N° 18MA03110, 18MA03112, 18MA03113, 18MA03114, 18MA03115

nb

Analyse

▼ Abstrats

68-01-01 Urbanisme et aménagement du territoire. Plans d'aménagement et d'urbanisme. Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU).