

# Contrôle par le juge du classement d’un terrain en zone agricole

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber

Conclusions du rapporteur public

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 09LY01538 – Société Descombes Père et Fils – 18 octobre 2011 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

PLU, Classement, Zone agricole

### Rubriques

Urbanisme et environnement

## Résumé Conclusions du rapporteur public

## Résumé

<sup>1</sup> Ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation le classement en zone agricole d'un terrain dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que ce terrain est affecté à un usage agricole, situé en continuité avec une autre zone agricole et que l'un des enjeux du PLU est la préservation des activités agricoles.

<sup>2</sup> Par arrêtés des 20 et 28 novembre 2007, le préfet de la Haute-Savoie autorisait la SARL Descombes Père et Fils à exploiter une carrière de matériaux alluvionnaires sur des parcelles classées en zone agricole situées sur le territoire de la commune de Thonon-les-Bains. Le tribunal administratif de Grenoble ayant prononcé l'annulation desdits arrêtés, la société soulevait devant la Cour, par la voie de l'exception, l'illégalité du classement des parcelles litigieuses en zone agricole dans le plan local d'urbanisme (PLU) de Thonon-les-Bains.

<sup>3</sup> En l'espèce, le terrain d'assiette du projet est actuellement affecté à un usage agricole. De plus, il ressort des pièces du dossier que l'un des enjeux du PLU de la commune est de confirmer la présence durable des exploitations et des surfaces agricoles et que ce terrain est décrit comme se trouvant en continuité avec une autre zone agricole, constituée de cultures et de prairies, et surtout comme devant être protégé, à l'instar des autres zones agricoles de cette partie de la commune, pour préserver l'activité agricole encore dynamique sur ces secteurs. Ainsi, en se bornant à faire valoir que le site litigieux enclavé entre la route départementale, la voie ferrée et la déviation de Thonon-les-Bains ne présente qu'une valeur agronomique limitée, la société requérante n'établit pas que le classement du site litigieux en zone agricole par les auteurs du plan procèderait d'une erreur manifeste d'appréciation.

# Conclusions du rapporteur public

**Cathy Schmerber**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5872](https://doi.org/10.35562/alyoda.5872)

<sup>1</sup> La société D., qui exerce une activité d'exploitation de carrières et de recyclage de matériaux a conclu, en mai 2006, un contrat de forage avec le propriétaire d'une parcelle de terrain d'une superficie de 4, 42 ha, située au lieu-dit « Champs d'Aubry », sur la commune de Thonon-Les-Bains. Elle relève appel du jugement en date du 12 mai 2009, par lequel le Tribunal administratif de Grenoble a annulé, sur requête des communes de Thonon-les-Bains, d'Anthy-sur-Leman et d'Allinges, l'arrêté en date du 20 novembre 2007 modifié par l'arrêté du 28 novembre 2007, par lequel le préfet de la Haute-Savoie l'a autorisée à exploiter la carrière de matériaux alluvionnaires sur le site pour une durée de 12 ans en précisant que les 2 dernières années devaient être exclusivement réservées à la remise en état du site.

<sup>2</sup> La société D. critique tout d'abord la régularité du jugement attaqué, au motif que le magistrat qui avait précédemment ordonné, en sa qualité de juge des référés, le 28 octobre 2008, la suspension de l'exécution des arrêtés préfectoraux des 20 et 28 novembre 2007, s'est également prononcé sur le litige principal, en qualité de président de la formation de jugement.

<sup>3</sup> L'examen de ce moyen doit se faire dans le cadre défini par la jurisprudence du Conseil d'Etat issue de l'avis de Section « R. » du 12 mai 2004 (n° 265184), qui pose en principe que « Eu égard à la nature de l'office attribué au juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative - et sous réserve du cas où il apparaîtrait, compte tenu notamment des termes mêmes de l'ordonnance, qu'allant au-delà de ce qu'implique nécessairement cet office, il aurait préjugé l'issue du litige - la seule circonstance qu'un magistrat a statué sur une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision administrative n'est pas, par elle-même, de nature à faire obstacle à ce qu'il se prononce ultérieurement sur la requête en qualité de juge du principal » (fin de citation) . Contrairement à ce qui est soutenu, le juge des référés n'a pas, par principe, « nécessairement préjugé » ; il vous appartient d'apprécier si, en rendant l'ordonnance du 28 octobre 2008, le juge des référés a, en l'espèce, excédé son office, en préjugant l'issue du litige principal, ce qui entraînerait l'annulation du jugement attaqué du 12 mai 2009 pour irrégularité dans la composition de la formation de jugement (CE 4 février 2008 n° 270119 « André »).

<sup>4</sup> Dans son ordonnance du 28 octobre 2008, le juge des référés, après avoir caractérisé une situation d'urgence eu égard au caractère irréversible et imminent des risques sur l'environnement, notamment

sur la nappe phréatique, a considéré que « les moyens tirés de ce que l'étude d'impact est insuffisante sur le sujet des effets de l'exploitation sur la nappe phréatique et sur le captage d'Anthy sur Léman et de ce que les prescriptions de l'autorisation (article 7.3), relatives à la profondeur de l'exploitation, qui ne sont pas suffisamment protectrices compte tenu de l'insuffisance des connaissances actuelles en ce qui concerne le niveau des plus hautes eaux, sont de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées ». Il n'a pas ainsi pris position sur la validité des moyens. Comme l'indique Mattias Guyomar, dans ses conclusions rendues sous l'arrêt « Syndicat intercommunal pour la destruction d'ordures ménagère » du 29 avril 2009 (n° 312344), il s'agit seulement là de l'identification précise et circonstanciée du moyen qui a nourri le doute dans l'esprit du juge des référés qui a pris le soin d'indiquer, dans son ordonnance, que ce doute était né « en l'état de l'instruction ». Vous écarterez le moyen.

5

S'agissant du fond, les premiers juges ont rappelé les dispositions relatives aux plans locaux d'urbanisme de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, et celles du règlement du PLU de la commune de Thonon-les-Bains, qui dispose que la zone A sur laquelle est située l'assiette du projet est une « zone agricole à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres. ». Ils ont ensuite constaté « qu'il résulte de l'instruction que la zone couverte par le projet de carrière occupera une partie significative de la zone A sur laquelle elle est destinée à s'implanter et qu'elle aura pour effet de rompre son unité ; que, contrairement aux affirmations de la société D., l'exploitation de la carrière ne saurait constituer une des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt public mentionnées au 3. de l'article A2 du règlement, autorisées dans la zone ; que les prescriptions du règlement relatives aux occupations et utilisations du sol n'autorisent pas l'installation de carrières en zone A, l'activité d'extraction de matériaux alluvionnaires n'étant pas assimilable à une activité agricole ; que même si lesdites prescriptions n'interdisent pas expressément l'installation de carrières, les communes requérantes sont fondées à soutenir que le projet de carrière autorisé par l'arrêté litigieux n'est pas compatible avec la destination agricole de la zone d'implantation ni avec l'objectif de sa protection » (fin de citation) .

6

Avant de statuer sur la compatibilité du projet litigieux avec la zone A du PLU de Thonon-les-Bains, de son règlement ou de ses objectifs de protection, il vous faudra répondre à l'argument - nouveau en appel - tiré de l'exception d'illégalité du règlement de la zone A. Ainsi qu'il est soutenu en défense, votre contrôle ne saurait porter sur l'opportunité du classement retenu dans telle ou telle zone ; il s'agit

d'un contrôle restreint sur ce zonage (pour un exemple récent CE 20 mars 2009 n° 308327 « Société Norminter Ile-de-France / Commune de Gagny »).

7

La société D., sollicitant une expertise, soutient que le secteur du « Champ d'Aubry » destiné à accueillir le projet, ne présente pas de potentiel agronomique, biologique ou économique justifiant une protection par un classement en zone A.

8

La société requérante fait valoir que le site, situé en limite communale à l'écart des parties urbanisées, est enclavé entre la route départementale, la voie ferrée et la déviation de Thonon-les-Bains, aménagement routier récent ayant fait l'objet d'aménagements importants, comportant des travaux de décaissements conséquents et qui n'a laissé subsister qu'un bosquet limité de l'espace boisé localisé à l'Ouest du site de la carrière. Plus loin dans ses écrits, elle conteste également la valeur agronomique du site, qualifiée de limitée, l'utilisation étant rendue difficile notamment pour le pâturage du fait de l'enclavement du secteur consécutif à la déviation.

9

La requérante ne critique pas réellement la valeur agricole des terres – critère qui n'est d'ailleurs pas déterminant (CE 22 avril 1992 n° 107881 « Maubon » pour une zone NC d'un plan d'occupation des sols, transposable aux PLU, la protection devant se justifier par le potentiel agronomique, biologique ou économique) ; il est néanmoins soutenu que la valorisation agricole du site sera améliorée après l'exploitation de la carrière et la remise en état du site. Le rapport d'enquête publique confirme ce dernier point, l'exploitant actuel, un GAEC, se déclarant favorable au projet. Nous en déduisons, d'une part, que le site est actuellement exploité par ce GAEC (les photographies montrent des prairies) et que, d'autre part, l'exploitant agricole lui-même ne semble pas préoccupé par des difficultés d'accès à un secteur enclavé, enclavement qui ne ressort pas du dossier.

10

Vous disposez par ailleurs d'un « diagnostic agricole de la commune de Thonon-les-Bains », réalisé en mars 2010 par la Chambre d'agriculture de Haute-Savoie, dont il ressort que, sur une période 1979-2000, l'activité agricole sur la commune a subi une baisse importante, « un effondrement de la présence agricole » pour reprendre les termes de l'étude, aussi bien en nombre d'exploitations qu'en surface exploitée. Il est indiqué dans cette étude que l'un des enjeux du PLU est de confirmer la préservation durable des exploitations et des surfaces agricoles. La zone agricole de Champ d'Aubry est recensée, décrite comme se trouvant en continuité avec celle d'Allinges, constituée de cultures et de prairies, et surtout, comme devant être protégées – comme les autres zones agricoles de cette partie de la commune – pour préserver l'activité agricole encore dynamique sur ces secteurs.



11 Dans ces conditions – et sans qu’il soit besoin selon nous d’ordonner une expertise – vous constaterez que le classement du secteur concerné en zone A du PLU n’est entachée d’aucune erreur manifeste d’appréciation. Vous écarterez l’exception d’illégalité invoquée par la société D..

12 Cette dernière conteste le motif retenu par les premiers juges et tiré de l’incompatibilité du projet avec la destination agricole de la zone d’implantation et avec l’objectif de sa protection.

13 Vous pourrez écarter aisément le moyen tiré de ce que les premiers juges auraient commis une erreur de droit, en ajoutant aux lois et règlements applicables un nouveau critère tiré de l’atteinte à la rupture de l’unité d’une zone d’un PLU. Nous ne croyons pas en effet qu’il s’agisse là de la détermination d’un nouveau critère, mais uniquement d’un élément d’appréciation retenu par les premiers juges, venant s’ajouter au constat que la zone couverte par le projet de carrière occupera une partie significative de la zone A.

14 Vous écarterez également l’argumentation selon laquelle le règlement de la zone A du PLU de Thonon-les-Bains n’exclut pas expressément l’installation des carrières : le Conseil d’Etat a eu l’occasion de juger que « dans l’hypothèse où le plan interdit dans une zone toute occupation ou utilisation des sols, à l’exception de celles qu’il prévoit expressément et dans le champ desquelles ne rentrent pas les carrières, les dispositions de l’article L. 123-5 [toujours applicables] ne sauraient être interprétées comme permettant l’ouverture de carrières dans cette zone du seul fait que le plan ne s’y oppose pas expressément » (CE 21 mai 2008 n° 290241 « Société du Domaine de Sainte-Marcelle »).

15 La question qui se pose est tout d’abord celle de savoir si un projet portant sur l’installation d’une carrière est, par principe, compatible avec une zone A d’un PLU, zone agricole protégée, selon l’article R123-7 du code de l’urbanisme, en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

16 Sous l’empire des règles applicables aux plans d’occupation des sols, les zones NC étaient définies comme des « zones de richesses naturelles à protéger en raison, notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol ». La jurisprudence examinait ainsi, au cas d’espèce et compte tenu des caractéristiques des lieux, la légalité d’un secteur de ces zones NC, permettant l’exploitation de carrières (par exemple, CAA Marseille 24 novembre 2005 n° 01MA01198 « Commune de Peille » ou CAA Bordeaux 6 novembre 2006 n° 02BX00757 « Commune de Claix »). Dans ce dernier arrêt, l’implantation des carrières devenait possible au bénéfice d’une révision du POS classant en zone NC des terrains auparavant classés en zone ND, la Cour admettant de qualifier les carrières « d’installations classées soumises à déclaration ou à

autorisation liées à la mise en valeur des ressources naturelles du sol et du sous-sol ». La communauté urbaine de Lyon avait approuvé en février 2001 un plan d'occupation des sols communautaire prévoyant, sur la commune de Dardilly, une zone NC définie, pour tous ses secteurs comme une "zone destinée à l'agriculture ou à une autre activité productrice (carrières), mais qu'il convient de préserver aussi pour la sauvegarde de ses paysages ruraux" : votre Cour, saisie d'autres questions, n'a pas eu à se prononcer sur la légalité de ce classement permettant expressément l'installation de carrières en zone NC (CAA Lyon 14 mars 2002 n° 02LY00292)...

17 Il s'agit là d'arrêt de cours administratives d'appel ; le Conseil d'Etat a également pu juger - même si l'arrêt est ancien - que l'exploitation d'une carrière n'était pas contraire à la vocation agricole d'une zone NC (CE 8 novembre 1985 n° 57385 « Ducler »).

18 Sous l'empire des plans locaux d'urbanisme, le nouvel article R123-7 du code de l'urbanisme définit les zones agricoles, dites zones A, comme étant « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ». Plus question, donc, de la richesse du sol ou du sous-sol, qui pouvait justifier l'installation des carrières...

19 Dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 2007 n° 298772 « Société des carrières et matériaux c/ Commune d'Illats », le commissaire du gouvernement Yann Aguila relève la « contradiction interne » d'un PLU qui « d'un côté, [classent des terres] en zone agricole, alors que, d'un autre côté, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit le classement en zone naturelle des parcelles faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'exploiter permettant l'exploitation des richesses du sous-sol. » : il nous semble que vous pouvez-en déduire qu'un classement en zone A du PLU ne permet plus - comme pour les anciennes zones NC - l'exploitation des richesses du sol et du sous-sol, notion qui permettait de regardées comme compatibles avec les zones NC l'installation des carrières.

20 Nous vous invitons à considérer que la définition des zones A des PLU est plus restrictive, dans la mesure où la protection de la vocation agricole des terres est renforcée. Le potentiel agronomique, biologique ou économique des terres dont la protection justifie le classement en zone A doit s'entendre - selon nous - comme étant lié à la seule destination agricole de ces terres, de sorte qu'un potentiel notamment « économique » car il ne peut s'agir que de cela dans notre affaire, ne peut se rapporter qu'aux effets économiques de l'exploitation et de la valorisation agricole des terres en cause.

21 Si vous nous suivez, vous jugerez que, par principe, l'installation et l'exploitation d'une carrière en zone A d'un plan local d'urbanisme est incompatible avec la destination d'une telle zone et l'objectif de

protection du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles soumises à ce zonage. Ecartant l'exception d'illégalité du PLU du Thonon-les-Bains, vous considérerez que la société D. n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement par lequel le Tribunal administratif de Grenoble a annulé, sur requête des communes de Thonon-les-Bains, d'Anthy-sur-Leman et d'Allinges, l'arrêté en date du 20 novembre 2007 modifié par l'arrêté du 28 novembre 2007, par lequel le préfet de la Haute-Savoie l'a autorisée à exploiter la carrière de matériaux alluvionnaires sur le site pour une durée de 12 ans en précisant que les 2 dernières années devaient être exclusivement réservées à la remise en état du site.

22

Dans l'hypothèse où vous ne seriez pas convaincus par notre démonstration, vous devriez procéder à une appréciation de la situation de fait, afin de déterminer si, en l'espèce, le projet litigieux est compatible avec le règlement du PLU. Si la vocation agricole des terres est établie - nous l'avons dit -, il ne ressort pas du dossier que le secteur présenterait un intérêt particulier, comme dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts précités, rendus sous l'empire des zonages NC. Les documents graphiques récemment produits à votre demande, font apparaître une zone A relativement étendue, couvrant sans discontinuité le lieudit Champ d'Aubry, mais également celui de Marclaz-Dessus-Est, zone A elle-même déjà morcelée - sauf erreur de notre part- par la présence des infrastructures routières et ferroviaires, l'installation d'une carrière sur une partie de la parcelle cadastrée n° 83 qui constitue l'une des deux grandes parcelles de la zone A ne nous paraît pas rompre l'unité d'une zone, qui n'est pas évidente à admettre.

23

De plus, le juge peut tenir compte dans son appréciation de comptabilité, des prescriptions prévues par l'autorisation qui pourraient avoir pour effet de rendre le projet compatible avec le PLU : (CE 29 avril 1998 n° 157358 « Sté Sablières et entreprises Morillon-Corvol »). L'arrêté du 20 novembre 2007 modifié par l'arrêté du 28 novembre 2007 prévoit la remise en état du site pour les deux dernières années d'exploitation. Certes, compte tenu de la durée de l'autorisation, la remise en état du site est ainsi prévue à une échéance de plusieurs années, mais il nous semble que, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, vous pourriez considérer que le projet litigieux n'est pas incompatible avec le règlement du PLU de Thonon-les-Bains.

24

Mais vous l'aurez compris, si vous nous suivez, vous ne procéderez pas à cette appréciation au cas d'espèce, mais considérerez que l'installation d'une carrière est, par principe, exclue en zone A d'un PLU.

25

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête