

Métropole Aix-Marseille-Provence  
58 Boulevard Charles Livon  
13007 Marseille

A l'attention de Madame, Monsieur le commissaire enquêteur

Marseille, le 09 avril 2025

Objet : Contribution en vue d'une modification de la rédaction du règlement écrit de la zone UE du plan local d'urbanisme intercommunal.

Madame, Monsieur,

Nous nous permettons de vous solliciter en tant que propriétaire de la parcelle 876 C n°63 située 22 Rue Joseph Clérissy 13012 Marseille. Cette parcelle, et celles mitoyennes (n°8, 68, 82, 87 et 92) sont en zone UEb du PLUI. Nous étudions des projets qui pourraient parfaitement s'intégrer au site et être bénéfiques pour le quartier comme l'intégration d'un groupe scolaire.

Néanmoins, il est précisé au sein du règlement écrit du plan local d'urbanisme intercommunal en vigueur, au e) de l'article 1er relatif à la zone UE :

***« e) En UEa et UEb, sont admises les constructions\* de la sous-destination « Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale\* » à condition qu'elles correspondent à des établissements de formation professionnelle qui, excepté sur le site Valentine Vallée Verte, doivent être liés à des activités présentes dans la zone. »***

Au vu des éléments qui seront ci-après exposés, il apparaît qu'une telle restriction à la constructibilité, qui consiste à ne permettre l'implantation d'établissements d'enseignement qu'à la condition qu'elles poursuivent une finalité professionnelle et sont fonctionnellement liés à l'activité environnante, est susceptible de se révéler à notre sens irrégulière.

Elle soulève à tout le moins une double difficulté : d'une part, eu égard aux règles relatives à l'affectation des sols et à la définition des activités pouvant être exercées sur un terrain prévues par l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, elle introduit des sujétions qui sont étrangères au droit de l'urbanisme ; d'autre part, au regard du cadre normatif des destinations et sous-destinations tel qu'il résulte des articles R. 151-27 et R. 151-28 du même code, elles tendent à créer une catégorie nouvelle au sein desdites sous-destinations.

**I. Sur la contrariété de la rédaction e) de l'article 1er du règlement écrit de la zone UE avec les dispositions de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme**

Il convient de rappeler que l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme permet au règlement d'un plan local d'urbanisme de préciser les éléments suivants :

*« Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.*

*Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire.*

*Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. »*

Cette disposition, qui constitue le fondement juridique de la délimitation des zones et du choix des fonctions urbaines que chacune d'elles peut accueillir, permet également aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser les usages pouvant être faits des sols, et, par voie de conséquence, de l'usage ou de l'affectation des constructions qui y sont édifiées.

En ce sens, si les auteurs du plan disposent d'une marge d'appréciation certaine, celle-ci demeure toutefois encadrée : les restrictions édictées, en ce qui concerne les affectations ou les usages, doivent reposer sur des motifs urbanistiques objectifs, ceux-ci devant de surcroît être cohérents avec le parti d'aménagement retenu.

En d'autres termes, les limites concernant l'usage des sols ne peuvent reposer sur des considérations étrangères à l'aménagement du territoire – entendu au sens large du terme : c'est ainsi que les dispositions de l'article 151-9 du code de l'urbanisme, combinées à celles de l'article L. 151-19, offrent la possibilité de restreindre la constructibilité, y compris en zone urbaine, pour des motifs d'ordre culturel, environnemental ou paysager, à la condition que ceux-ci fussent par

ailleurs identifiés dans les documents du plan local d'urbanisme (en ce sens, CAA Paris, 29 décembre 2022, n° 21PA01924).

C'est ainsi que le juge administratif a pu admettre la légalité, par exemple, d'une disposition d'une réglementation locale d'urbanisme réservant la qualification d'exploitations agricoles aux seules activités atteignant un seuil de superficie, au motif que cette restriction reposait sur une finalité urbanistique (CE, 5 avril 1991, *Mlle Chabaud*, n° 86417).

Les limitations d'affectation ou d'usage concernant une activité ne sont ainsi admises qu'à la condition de reposer sur une justification d'urbanisme résultant clairement dans les pièces du plan local d'urbanisme.

En application de cette ligne jurisprudentielle constante, a pu ainsi être jugée illégale une interdiction, motivée par un objectif de revitalisation d'un centre-ville, des activités hôtelières dans une zone aéroportuaire ; une pareille restriction, qui n'était pas motivée par des considérations d'urbanisme, constituait nécessairement une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie. (TA Strasbourg, 25 mars 2014, *Aéroport de Bâle-Mulhouse*, n° 1101316)

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et en l'espèce, il apparaît que la formulation du e) de l'article 1er du règlement de la zone UE a pour effet de créer une importante sujétion – pour ne pas dire interdiction – en matière d'affectation et d'usage des constructions, dès lors que le texte même de cette disposition réserve toute constructibilité aux seuls établissements de formation professionnelle, à condition qu'ils soient liés, en outre, aux activités existantes dans la zone.

Cette double exigence – fondée sur la finalité pédagogique et le lien fonctionnel – n'apparaît justifiée par aucune considération urbanistique objectivement exposée dans les documents du plan local d'urbanisme intercommunal : ni le rapport de présentation (en ses tomes D3 et D4), ni le PADD, ne formulent une analyse démontrant l'incompatibilité des secteurs relevant de ces zonages avec d'autres formes d'enseignement (général, artistique, supérieur, etc.).

Par ailleurs, aucun élément ne permet de démontrer une incompatibilité d'usage, une saturation des réseaux ou une nécessité de préserver un équilibre économique local qui rendrait nécessaire une pareille restriction.

En conséquence de ce qui précède, il nous apparaît que la formulation même du e) de l'article 1er du règlement de la zone UE semble méconnaître les dispositions de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, telles qu'interprétées par la jurisprudence constante, dès lors qu'elle a pour effet de créer une restriction concernant une affectation ou un usage sans être fondée sur des motifs d'urbanisme.

**II. Sur la contrariété de la rédaction e) de l'article 1er du règlement écrit de la zone UE avec les dispositions des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme**

Dans le prolongement de ce qui vient d'être exposé, il apparaît que le texte même du e) de l'article 1er du règlement écrit de la zone UE ne semble pas pouvoir s'inscrire dans le cadre dessiné par les dispositions combinées des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme.

Sur ce point, il convient au préalable de rappeler que les dispositions relatives à l'affectation des sols – entendue au sens large du terme – trouvent leur origine dans la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, qui a introduit pour la première fois la possibilité de réglementer, non seulement les caractéristiques des constructions (gabarit, implantation, aspect), mais aussi leur destination.

Ce mouvement a été renforcé par la loi SRU de 2000 et ses applications réglementaires survenues l'année suivante, lesquelles ont instauré, au travers de l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme, une nomenclature nationale des destinations des constructions.

L'objet de cette évolution était de donner aux collectivités locales un outil leur permettant de mieux organiser le développement de leur territoire, au regard notamment des objectifs fixés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : diversité des fonctions urbaines, mixité sociale, répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

Le législateur était également animé d'une volonté d'encadrement de cette faculté de réglementer la destination des constructions, de sorte que le pouvoir d'appréciation des auteurs du plan local d'urbanisme demeure strictement encadré : ceux-ci ne peuvent introduire des catégories ou des sous-catégories nouvelles, ni à opérer des distinctions internes non prévues par la nomenclature.

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil d'Etat a jugé que les plans locaux d'urbanisme ne pouvaient désormais ni créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni soumettre certaines des constructions relevant de l'une des catégories prévues par le code à des règles relevant d'une autre catégorie (CE, 30 décembre 2014, *Société Groupe Patrice Pichet*, n° 360850).

C'est donc dans ce cadre normatif particulièrement restrictif que doivent s'inscrire les auteurs d'un plan local d'urbanisme : s'ils peuvent réglementer l'usage des sols en fonction des destinations et des sous-destinations telles que définies par le code, ils ne peuvent subdiviser ces dernières ou les contraindre en y adjoignant des critères fonctionnels ou professionnels non pertinents au sens du droit de l'urbanisme.

En d'autres termes, les articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme fixent une nomenclature, figée et contraignante, des destinations et sous-destinations, de sorte que les auteurs d'un plan local d'urbanisme ne peuvent ni créer de sous-catégories nouvelles, ni introduire de sujétions au sein d'une même sous-destination autorisée.

C'est dans ce contexte légal précis que le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'affaire *Société Groupe Patrice Pichet* précitée, a pu prononcer l'illégalité d'une disposition d'un plan local d'urbanisme qui distinguait, au sein d'une même sous-destination, « commerce », différents types d'activités pour leur imposer des règles différentes.

La même solution a été réaffirmée plus récemment, la juridiction saisie affirmant clairement les destinations et sous-destinations devant être appréciées à la lumière des seules dispositions contenues dans les articles du code de l'urbanisme précités (CE, 7 juillet 2022, *Ville de Paris c. SAS CSF*, n° 454789).

Il résulte de ces éléments que, dans les circonstances particulières de l'espèce, au sein de la sous-destination « établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale » doit nécessairement être visé et autorisé, *a minima*, l'ensemble des établissements d'enseignement – sans considération de statut, de niveau, d'orientation, ou de type d'enseignement dispensé.

C'est la raison pour laquelle la rédaction du e) de l'article 1er du règlement écrit de la zone UE introduit à notre sens une catégorie nouvelle, sorte de « sous-sous-destination » distinguant les établissements d'enseignement selon leur finalité.

Cette distinction interne à une sous-destination d'ores et déjà consacrée par le code de l'urbanisme constitue une entorse, voire une irrégularité pure et simple, au caractère exhaustif de la nomenclature établie par le législateur, et à son caractère impératif conféré par les juridictions administratives compétentes.

Au surplus, il nous apparaît que la condition tenant à un « *lien avec les activités de la zone* » ne repose pas davantage sur un critère urbanistique reconnu, mais revient à imposer une logique de cohérence fonctionnelle entre filières économiques et implantation d'équipements à destination d'enseignement – ce qui ne paraît pas relever de la compétence des auteurs du plan local d'urbanisme.

\*

En conséquence de tous ces éléments, ainsi que cela a été précédemment exposé, la distinction telle que celle introduite par le e) de l'article 1er du règlement écrit de la zone UE, entre les établissements de formation professionnelle et les autres établissements d'enseignement, ne peut se fonder sur les dispositions de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, pas davantage qu'elle ne semble légalement autorisée par les dispositions des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme.

Aussi, nous sollicitons la modification du règlement écrit du plan local d'urbanisme intercommunal Marseille-Provence en supprimant les irrégularités précédemment identifiées dans le e) de l'article 1er de la zone UE, et, ce, en ces termes :

***« e) En UEa et UEb, sont admises les constructions\* de la sous-destination « Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale\* » à condition qu'elles correspondent à des établissements d'enseignement de formation professionnelle qui, excepté sur le site Valentine Vallée Verte, doivent être liés à des activités présentes dans la zone. »***

L'assouplissement du périmètre des enseignements autorisés dans la zone favoriserait la diversification de l'offre de formation à l'échelle du territoire, en permettant l'introduction de contenus pédagogiques adaptés aux enjeux de formation actuels, lesquels pourront le cas échéant participer directement à la consolidation des parcours de professionnalisation de certains étudiants.

Nous espérons que notre requête puisse être prise en considération et nous restons disponibles pour un éventuel entretien, ou, pour tout complément d'information.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées,

Bastien BOSSEUR

Responsable du Patrimoine



