

Affaire : CIQ SAINTE ANNE - ASL MICHELET-SAINTE ANNE c/ METROPOLE AMP PLUI
N/Réf. : 20.00149/NF

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MARSEILLE

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR :

- CIQ SAINT ANNE dont le siège est situé 13 rue Thieux et 388 avenue de Mazargues 13008 Marseille, représenté par son président en exercice, Monsieur Claude GUILHEM ;
- ASL MICHELET - SAINTE ANNE dont le siège est situé 19 avenue Guy de Maupassant 13008 Marseille, représentée par son syndic FONCIA SAGI (**PJ N°1** : statuts).
- Monsieur Frédéric SALLES, né le 12 février 1968 à Martigues, commercial, domicilié et demeurant au 21 avenue Guy de Maupassant 13008 Marseille ;
- Monsieur Claude GUILHEM, né le 7 mai 1943 à Castres, retraité, domicilié et demeurant au 23 boulevard Luce, 13008 Marseille.
- Madame Hélène de LAURENTIS, née le 16 mars 1948 à Marseille, domiciliée et demeurant 168 bd Michelet, 13008 Marseille

Ayant comme avocat :

Maître Nicolas FOUILLEUL, membre de la **SCP GOBERT & ASSOCIES**, Société Civile Professionnelle d'Avocats, inscrit au Barreau de Marseille, y domiciliée 32 Rue Grignan (13001), tel : 04.91.54.73.51 – télécopie : 04.91.54.01.39, E-mail Cabinet : nfouilleul@gobert-associes.com

CONTRE :

- Métropole Aix-Marseille-Provence, domiciliée sis 2 bis Boulevard Euroméditerranée Quai d'Arenc, 13002 Marseille, représenté en la personne de sa présidente Madame Martine VASSAL.

A L'ENCONTRE DE :

La délibération du conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence du 19 décembre 2019 tenant à approuver le Plan Local d'Urbanisme intercommunal du Territoire Marseille Provence

La décision implicite de rejet au recours gracieux

PLAISE AU TRIBUNAL

I. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

Par la délibération du 19 décembre 2019, le Conseil de la Métropole Aix-Marseille-Provence a approuvé le Plan Local d'Urbanisme intercommunal du Territoire Marseille Provence (**PJ N°2**).

Le Conseil métropolitain était composé de Madame Martine VASSAL, Présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence, en présence de 170 membres.

La délibération a été reçue au contrôle de légalité le 23 décembre 2019 et le PLUi qu'elle a approuvé est entré en vigueur le 28 janvier 2020.

Par cette délibération, le Conseil de la Métropole Marseille Provence a approuvé un nouveau Plan local d'urbanisme intercommunal qui se substitue aux 18 plans locaux d'urbanisme ou plans d'occupation des sols d'échelle communale, des communes d'Allauch, Carnoux-en-Provence, Carry-le-Rouet, Cassis, Ceyreste, Châteauneuf-les-Martigues, Ensues-la-Redonne, Gémenos, Gignac-la-Nerthe, La Ciotat, Le Rove, Marignane, Marseille, Plan-de-Cuques, Roquefort-la-Bédoule, Saint-Victoret, Sausset-les-Pins, Septèmes-les-Vallons.

L'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) n°MRS-04, annexées au PLUi, relative au 8^{ème} arrondissement de Marseille (Cité Radieuse – Boulevard Michelet) s'est vue grevée d'une servitude de périmètre d'attente au sens de l'article L.151-41 du code de l'urbanisme pour une durée de 5 ans au plus.

La commission d'enquête publique avait formulé une réserve (la réserve 14) par laquelle elle demandait que soit instauré un périmètre d'attente sur le secteur de la cité Radieuse pour laisser le temps de la réflexion pour des études nouvelles et complémentaires ; elle proposait d'engager une large concertation avec la population, l'UDAP, le CIQ Saint-Anne / Saint Giniez, les riverains, les représentants de l'UNESCO, les Conseils syndicaux de la Cité du Corbusier et du Brasilia pour aboutir à un projet partagé.

N'ayant pas été entendu par la Métropole, les requérants ont été contraints de former un recours gracieux en date des 23 et 25 mars 2020 contre la délibération du 19 décembre 2019 publiée le 28 janvier 2020 afin que soit prononcée son retrait et qu'il soit enjoint à la métropole de réviser partiellement le PLUi, notamment l'Orientation d'aménagement et de programmation (OAP n°MRS-04 – cité radieuse – Boulevard Michelet) contestée.

(**PJ N° 7** : recours gracieux du 23 mars 2020 ;

PJ N° 8 : recours gracieux du 25 mars 2020)

La Métropole n'ayant pas répondu dans le délai de 2 mois commençant à courir en période d'état d'urgence sanitaire à compter du 23 mai 2020 (date du début du délai en matière d'urbanisme) au regard de des ordonnances n° 2020-305 du 25 mars 2020 et n° 2020-558 du 13 mai 2020. Les requérants saisissent la juridiction de céans afin que soit annulé la délibération approuvant le PLUi querellé ainsi que les décisions tacites de rejet des recours gracieux établies dans les intérêts, d'une part, du CIQ SAINT ANNE, de l'ASL MICHELET - SAINT ANNE, de Monsieur Frédéric SALLES, de Monsieur Claude GUILHEM et, d'autre part, de Mme DE LAURENTIS.

II. DISCUSSION

II-1. SUR L'ILLEGALITE EXTERNE

II-1. Sur la compétence de l'auteur de la signature

La présente délibération doit faire l'objet, en application des dispositions des articles R. 153-20 et R. 153-21 du Code de l'Urbanisme, d'un affichage au siège de Marseille Provence Métropole, 58 Boulevard Charles Livon 13007 Marseille et dans les Mairies des 18 Communes membres du Conseil de Territoire Marseille Provence durant un mois. Une mention de cet affichage doit être publiée dans un journal diffusé dans le Département.

L'article L.5218-2 du code général des collectivités territoriales dispose que :

« sans préjudice de l'article L. 5217-2 du présent code et à l'exception des compétences énoncées au k du 6° du I du même article L. 5217-2 et à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques, la métropole d'Aix-Marseille-Provence exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés en application du I de l'article L. 5218-1 du présent code ».

L'article L.134-13 du code de l'urbanisme, inséré dans une section 3 s'intitulant « Métropole d'Aix-Marseille-Provence », dispose à son dernier alinéa que :

« Le plan local d'urbanisme est approuvé par le conseil de la métropole à la majorité simple des suffrages exprimés ».

Concernant le régime général d'une délibération votée au sein d'un conseil de membres élus, l'article L.2121-23 du code général des collectivités territoriales dispose que :

« Les délibérations sont inscrites par ordre de date. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêché de signer ».

Aux termes de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, les décisions prises par une autorité administrative doivent comporter la signature de leur auteur ainsi que la mention de ses nom, prénom et qualité.

En l'espèce, la délibération du conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence du 19 décembre 2019 tenant à approuver le Plan Local d'Urbanisme intercommunal du Territoire Marseille Provence a été « certifié conforme » par Monsieur Henri PONS, Vice-Président Délégué Stratégie et Aménagement du Territoire, SCOT et Schémas d'urbanisme. La délibération n'est pas signée et se contente de la mention « certifié conforme ». Cette simple mention est insuffisante et doit être accompagnée de la signature de l'auteur de l'acte.

De plus, l'auteur ayant certifié la conformité de l'acte est incompétent. Aucune délégation de signature à l'initiative de la présidente du conseil de métropole n'a été délivrée. En effet, seule la présidente du conseil de métropole est normalement compétente pour certifier un tel acte. La délibération est ainsi entachée de nullité.

L'article L. 2121-23 du CGCT dispose que les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance. Or la délibération litigieuse mentionne que la séance a été ouverte par Martine VASSAL, Présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence, à laquelle étaient présents 170 membres. Cependant, bien que la liste des noms des 170 personnes ait été rendue publique, aucun membre du Conseil n'y a apposé sa signature.

Dans de telles conditions il est impossible de s'assurer de la présence desdits membres, ce qui est de nature à entraîner la nullité de la délibération.

II.2 Sur l'absence d'affichage de la délibération dans la totalité des 18 mairies et sur le manque de clarté de l'acte

II-2.a Sur L'absence d'affichage de la délibération

L'article L.153-22 du code de l'urbanisme dispose que « *Le plan local d'urbanisme approuvé est tenu à la disposition du public* ».

L'article 2 de la délibération litigieuse du 19 novembre 2019 dispose que : « *la présente délibération fera l'objet, en application des dispositions des articles R 153-20 et R 153-21 du Code de l'Urbanisme, d'un affichage au siège de Marseille Provence Métropole, 58 Boulevard Charles Livon 13007 Marseille et dans les Mairies des 18 Communes membres du Conseil de Territoire Marseille Provence durant un mois, mention de cet affichage sera publiée dans un journal diffusé dans le Département* ».

Or, sauf démonstration contraire, il apparaît que la délibération du 19 novembre 2019 n'a pas été affichée dans l'intégralité des 18 communes de la métropole Aix-Marseille-Provence, constituant ainsi un vice de forme entraînant ainsi la nullité de ladite délibération.

II-2.b Sur le manque de clarté et d'intangibilité de la délibération

Le Conseil constitutionnel a élevé le principe de « clarté et d'intelligibilité de la norme » au rang d'objectif à valeur constitutionnelle (CC. n°99-421 DC). Cet objectif découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Concernant les actes administratifs le Conseil d'Etat a, pour la première fois, censuré une disposition d'un décret en se fondant sur la méconnaissance de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme ([CE 29 octobre 2013, Association les amis de la rade et des calanques, req. n° 360085](#)).

En l'espèce, l'article 2 de la délibération litigieuse est réécrit à l'identique dans l'article 3, créant ainsi un doublon d'articles rendant ladite délibération difficilement accessible et confuse pour les usagers profanes. Cela constitue une première erreur matérielle.

La seconde erreur matérielle concerne la double numérotation de l'article 3 faisant pourtant état de contenus différents. Le premier article 3 est identique à l'article 2 et le second article 3 dispose que le dossier du PLUi sera mis à disposition du public dans les locaux de la métropole ainsi que dans les locaux des communes concernés. Ici aussi les dispositions manquent significativement de clarté et d'intelligibilité constituant ainsi une erreur matérielle devant entraîner la nullité de la délibération.

II-2 SUR L'ILLEGALITE INTERNE

a) La levée de la réserve 14 par l'instauration d'une servitude de périmètre d'attente pour un délai de cinq ans

La délibération du 19 décembre 2019 lève, à tort, la réserve 14 de la Commission d'enquête publique qui avait conclu que :

« Pour l'OAP de la Cité Radieuse : Instaurer un périmètre d'attente sur le secteur de la cité Radieuse pour laisser le temps de la réflexion pour des études nouvelles et complémentaires et d'engager une large concertation avec la population, l'UDAP, le CIQ Saint-Anne / Saint Giniez, les riverains, les représentants de l'UNESCO, les Conseils syndicaux de la Cité du Corbusier et du Brasília pour aboutir à un projet partagé.

Modifier le zonage actuel de la Cité Radieuse en zonage UC6. Supprimer les zones sUCm1 et sUCm2 qui instaurent sur un secteur restreint des règles en rupture avec les tissus environnants (grande hauteur, forte emprise au sol, peu d'espaces vert) et supprimer les emplacements réservés prélevés, sans compensation, sur les zones de stationnement des copropriétés privées voisines (avenue Guy de Maupassant, impasse Marie de Sormiou). Cette concertation sera l'occasion de compléter le dossier du PLUi sur le patrimoine classé du Corbusier et plus récemment du Brasília. La Cité Radieuse est le

3^{ème} monument le plus visité de Marseille. Le plan de gestion doit être annexé au PLUi ».

Le Conseil de la Métropole justifie la levée de cette réserve 14 :

« - En instaurant une servitude de périmètre d'attente pour un délai de cinq ans (art. L.151-41 5° du Code de l'Urbanisme) sur le site couvert par l'OAP.

- En remplaçant l'OAP de composition Michelet telle que figurant au projet de PLUi arrêté (cadrage précis du projet : implantation, hauteur des bâtiments...), par une nouvelle OAP. Cette dernière contient quelques grandes intentions d'aménagement dont l'objectif est de guider les futures réflexions qui seront engagées sur le secteur en vue de l'élaboration d'un projet d'aménagement global qui fera l'objet d'une concertation.

- En supprimant le zonage spécifique (sUCm1 et sUCm2) et en instaurant le zonage UC6.

- En supprimant les emplacements réservés, notamment ceux de l'impasse Marie de Sormiou et Guy de Maupassant.

- En intégrant le plan de gestion dans le PLUi. »

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont des dispositifs d'aménagement d'urbanisme opérationnels apparus en France en 2010 avec la loi Grenelles II et codifiés à l'article L. 156-1 du code de l'urbanisme. L'OAP dont il est question ici revêt un caractère inédit en ce qu'elle englobe dans son périmètre l'Unité d'habitation de Marseille, également connue sous le nom de Cité Radieuse. Elle fait partie de 17 éléments constituant la série « L'œuvre architecturale de Le Corbusier, une contribution exceptionnelle au mouvement moderne » qui a été inscrite par l'Unesco sur la liste du patrimoine mondial en juillet 2016. Le plan de gestion élaboré dans le cadre de cette OAP est annexé au PLUi, soulignant la contribution de la Cité Radieuse à la valeur universelle exceptionnelle de la série ainsi que la définition de la zone tampon.

Il sera constaté l'importance du contenu de cette réserve proposée par les Commissaires-enquêteurs, qui a pourtant été levée par la délibération du 19 décembre 2019 sans qu'elle soit suivie par la Métropole. Ainsi, aucune concertation ni aucune étude complémentaire n'ont eu lieu comme préconisés par ladite réserve. Aucun gel de la procédure n'a été confirmé. Au contraire, la servitude de périmètre d'attente interdit tous projets de construction d'ampleur dans la zone concernée et oblige la Métropole à prendre dans un délai maximal de 5 ans une OAP détaillée sur le fondement des éléments déjà en possession. Or la commission d'enquête exige une remise à plat de l'OAP contestée, de nouvelles études et concertations. En outre, le risque d'inondation, pourtant très important, n'a fait l'objet d'aucune expertise nouvelle. La continuité écologique n'est pas prise en compte. La question des places de stationnements et parkings à vélos est complètement éludée.

Il convient de souligner que l'instauration d'une servitude de périmètre d'attente pour un délai de cinq ans (art. L.151-41 5° du Code de l'Urbanisme) sur le site couvert par l'OAP, ne signifie pas que les concertations et études commenceront au bout des cinq années révolues, mais bien que la Métropole peut, durant toute cette période, compléter l'OAP actuelle sans aucune garantie que les spécificités de la zone seront prises en compte ; c'est en tout cas ce que laisse présager la levée de la réserve 14.

L'OAP litigieuse du PLUi approuvé ne fait état que de grandes et imprécises intentions d'aménagement, ce qui ne permettra pas de guider les futures réflexions qui n'auront très certainement jamais lieu au regard de la levée de la réserve 14.

Dans un souci de cohérence avec l'ensemble du projet envisagé sur cette zone, le tribunal de céans annulera ladite délibération et enjoindra à la Métropole requise de rétablir la réserve 14 comme indiquée par la commission d'enquête publique.

b) Le classement de la zone par le plan local d'urbanisme (PLU)

Une partie du secteur Michelet Sainte-Anne était classé dans l'ancien PLU de la commune de Marseille en zone UT.

Il y est indiqué que les zones UT sont des zones de périphérie déjà denses ou à densifier, à dominante de collectifs. L'objectif principal de ces zones est de permettre la densification et/ou la mutation du tissu urbain, tout en maintenant des exigences particulières quant à l'intégration et la qualité architecturale et paysagère de ces tissus. Pour permettre une insertion adéquate et adaptée dans le tissu urbain, les zones UT se décomposent en 4 secteurs qui varient en fonction de la hauteur maximale des constructions autorisées (UT1 à 4).

L'avenue Guy de Maupassant se situe en zone UT2 et UT4 (cité radieuse) :

- 22 mètres en zone UT2 (ASL MICHELET / SAINTE-ANNE) ;
- 32 mètres en zone UT4 (cité radieuse).

Quant à l'autre partie du quartier Sainte-Anne en cause, il est principalement classé en zone UBp de l'ancien PLU de la commune de MARSEILLE.

Dans la zone principale UB correspondant aux formes agglomérées de type noyaux villageois, centralités secondaires, faubourgs..., sont distinguées deux types de zonage :

- UBp : protection
- UBt : transition

Le quartier de Sainte-Anne se situe principalement en zone UBp : Protection.

L'objectif principal de cette zone est la protection des formes « classiques » et structurantes des noyaux villageois et des tissus de type faubourg, basées sur des principes d'alignement, de bande constructible et de cœurs d'îlots, de continuité, des hauteurs maximales de 10,5 mètres... Dans cette dynamique de protection, les exigences en termes d'aspect extérieur des constructions sont également accrues.

Ce secteur présente toutes les caractéristiques d'un secteur urbanisé avec une urbanisation résidentielle extrêmement dense autour de divers noyaux villageois et d'un réservoir de biodiversité au Nord représenté par l'Huveaune

Il en résulte un caractère incontestablement urbain présentant une mixité fonctionnelle entre les commerces, les services et les habitations avec de nombreuses maisons, des petits collectifs et quelques grands ensembles immobiliers de renom tels que LE CORBUSIER et LE BRASILIA. Ce secteur doit garder son charme, assurer la pérennité des noyaux villageois et préserver les continuités écologiques et les espaces de nature en ville.



Or l'OAP litigieuse (**PJ N°3**) ouvre la voie à une densification verticale et horizontale

excessive avec un développement considérable de 40 hectares au sud de l'Huveaune sans une réelle réflexion sur les risques notamment inondation, sur la biodiversité, sur la circulation et le stationnement, conduisant à une véritable confrontation entre les documents du futur plan et/ou les documents supérieurs.

Les observations suivantes ont pour objet de mettre en évidence :

- les incohérences de cette OAP au regard des autres documents d'urbanisme,
- l'absence de réflexion globale et complète tant sur le risque inondation que sur la biodiversité comme le soulignent les services de l'Etat,
- les atteintes aux monuments historiques et/ou classés dans ce secteur
- les difficultés de circulation et de stationnement dans un secteur déjà surchargé.

C) Une densification excessive en contradiction avec les autres documents d'urbanisme, constituant une violation de la loi

L'OAP « Cité radieuse – Boulevard Michelet » se fend d'une réorganisation urbaine composée de nouvelles liaisons viaires, pour désenclaver le site, et de nouvelles constructibilités (950 à 1000 logements prévus de l'Huveaune à la villa Lucia, sans compter les opérations en cours, soit au total plus de 3000 nouveaux logements concentrés sur une même zone de 500 m de rayon déjà urbanisée).

La réalisation de cette OAP affecte le caractère paysager, environnemental, patrimonial ainsi que la desserte et le stationnement d'un secteur en zone urbaine à protéger, par la construction d'importants programmes immobiliers.

Il sera démontré que cet important projet de diverses constructions dans le quartier MICHELET - STE ANNE est incompatible avec le SCOT et en contradiction avec les autres documents du PLUi (rapport et PADD) : violation de l'art. L.151-6 du CU.



Le SCOT prend place dans une hiérarchie des normes qui, dans son architecture issue de la loi « Grenelle II » et formalisée en particulier à l'article L.131-1 et suivants du Code de l'urbanisme, donne au SCOT un rôle de véritable clé de voûte.

Le SCOT crée des contraintes pour toute une série de documents et d'actes administratifs. Il faut donc préciser quelles sont les parties opposables du SCOT, les actes tenus de les respecter et l'intensité du rapport entre ceux-ci et ceux-là.

Depuis la loi SRU, on sait que les éléments normatifs du SCOT sont le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) et les documents graphiques dont il est assorti (art. L.142-1 et R.122-1).

Parmi les documents d'urbanisme devant entretenir un rapport de compatibilité avec les éléments normatifs du SCOT, il est bien entendu, cité par le code de l'urbanisme les PLU. Ainsi, les contrariétés entre les PLU et les SCOT doivent être sanctionnées (). D'autant plus, lorsque cette contrariété est justifiée sur un indicateur chiffré comme en matière de densité.

L'incompatibilité d'un PLU subordonnée au SCOT justifie son annulation par le juge administratif.

En l'espèce, le SCOT prévoit que le Grand centre de Marseille se compose de trois centralités de premier niveau avec l'hyper-centre autour du Vieux-Port, Euroméditerranée et le pôle Prado-Michelet-Capelette. La centralité Prado-Michelet-Capelette crée une nouvelle porte d'entrée Est du Grand Centre de Marseille. Cette centralité voit ses fonctions confortées par le renouvellement du quartier de la Capelette, par la réalisation de grands équipements, centre de loisirs, espace aquatique, ainsi que par une offre résidentielle, commerciale et tertiaire autour de l'extension du stade du Vélodrome.

Toutefois, cette orientation majeure ne concerne pas le quartier MICHELET – SAINT-ANNE – LE CORBUSIER – HUVEAUNE intéressant l'OAP litigieuse. Il ne s'agit pas en effet de faire de ce secteur un axe métropolitain comme le prévoit la centralité Prado-Michelet-Capelette en cours de développement et dont l'objet est de desservir le technopole de Luminy.

Le projet présenté par l'OAP litigieuse apparaît alors incompatible avec le quartier MICHELET – SAINT-ANNE – LE CORBUSIER ; d'autant que le SCOT identifie la vallée de l'Huveaune comme un territoire de projets où l'articulation emplois/logements et transports collectifs y est prépondérante, contrairement au projet envisagé par l'OAP litigieuse qui ne propose qu'une « *densité extrême de logements nouveaux, sans la moindre vision d'une ville de demain* ».



Si le SCOT prévoit que les pouvoirs publics doivent « *favoriser l'intensification urbaine (habitat/économie)* », ce que les habitants du quartier conviennent, ce n'est pas en projetant des ensembles immobiliers de 8 à 17 étages dans un quartier où la mixité des constructions, la mixité fonctionnelle et la mixité sociale sont particulièrement présentes : maisons et petits collectifs côtoient équipements publics et commerces de proximité et supermarché ainsi que l'ensemble vert composé des parcs du Corbusier et de la Magalone...

Or l'OAP conduira nécessairement à un déséquilibre de ces mixités puisqu'il est

envisagé seulement des hauts et grands ensembles immobiliers à destination de logements, ce qui est en totale contrariété avec la prescription du SCOT de favoriser l'intensification urbaine en promouvant l'habitat et l'économie : or si l'habitat est renforcé, l'économie est oubliée...et disparaît au profit du seul logement, laissant présager la création d'un « quartier dortoir ».

Par ailleurs, il sera rappelé les prescriptions du Document d'Orientations Générales (DOG) du SCOT en matière d'inondation :

« il est important de favoriser la collecte des eaux pluviales et de limiter l'imperméabilisation des sols. En effet, la brutalité des pluies et une importante imperméabilisation provoquent régulièrement d'importants dégâts sur le territoire et dégradent dans le même temps la qualité des milieux naturels terrestres, aquatiques et marins. La fréquence croissante des phénomènes d'inondation, ainsi que la prise en compte de leurs impacts sur les personnes, les biens et le territoire soulignent la nécessité de mettre en place une politique de gestion des eaux pluviales et de ruissellement » (p. 73 du DOG).

C'est ainsi que les requérants se joignent à l'avis de la Préfecture des Bouches-du-Rhône qui émet des réserves importantes en matière d'inondation et conclut par un avis défavorable en l'état des éléments du dossier (**PJ N°4**).

Il va sans dire que les projets prévus par l'OAP litigieuse, non seulement, ne font pas état de ces nuisances par des études ou analyses permettant de les valider au regard de la santé publique, mais surtout, ils auront nécessairement pour conséquence d'aggraver la situation des habitants de l'ASL et du CIQ déjà fortement impactés par ces nuisances et pollutions.

Il en résulte clairement à la lumière des documents du SCOT que le projet de PLUi et, notamment, de l'OAP litigieuse ne sont pas compatibles avec les orientations et objectifs du SCOT dans ses aspects les plus fondamentaux ; le principe directeur d'équilibre habitat/économie n'étant pas respecté.

Les contradictions entre le PADD et l'OAP litigieuse

Le PLUi, à l'instar des PLU, comprend toujours un rapport de présentation, un PADD, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes, chacun de ces éléments étant susceptible de comporter un ou plusieurs documents graphiques.

PADD. La principale force juridique du PADD tient à ce qu'il impose aux orientations d'aménagement et de programmation et au règlement du PLU une exigence de respect et de cohérence avec les orientations qu'il définit. Ce sont ces parties du PLUi qui doivent le respecter et être en cohérence avec lui : le PADD apparaît donc comme un élément de la légalité de ces documents dont la force normative est supérieure vis-à-vis des tiers, mais qui lui sont en quelque sorte subordonnés dans la hiérarchie interne du PLUi.

La notion de cohérence n'est définie ni dans les textes, ni dans une jurisprudence très peu nombreuse. La langue commune l'emploie pour qualifier une relation d'unité ou d'harmonie entre les éléments d'un groupe : « Harmonie, rapport logique, absence de contradiction dans l'enchaînement des parties de ce tout » ; « unité continue » (Trésor de la langue française). Ces notions paraissent également pertinentes pour appréhender cette notion en droit.

La notion de cohérence implique donc un rapport de légalité particulier. Il ne s'agit ni de conformité, ni même de compatibilité, que l'on peut comprendre comme un rapport plus souple de respect entre deux normes. Il s'agit plutôt d'une exigence de ce que les normes ou actions aillent dans le même sens, poursuivent un objectif commun, partagent le même esprit.

Il faut bien comprendre que le respect du PADD s'impose aux auteurs du PLUi eux-mêmes : l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme prévoit en effet que « le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols » (voir en ce sens CAA NANTES, 12 déc. 2014, *Commune de Saint-Didier*, n° 13NT01857 : la CAA avait confirmé l'annulation de la révision simplifiée d'un PLU au motif, notamment, qu'elle « n'était pas cohérente au regard des orientations du projet d'aménagement et de

développement durables de la commune et qu'elle était de ce fait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation »).

Le PADD est l'énoncé d'un projet politique local en matière d'urbanisme et d'aménagement et, pour cette raison même, il ne prescrit pas ni ne précise, mais renferme ce qui peut tout au plus s'analyser en des obligations de résultat, mais non de moyens.

Du moment que la loi impose au règlement d'un PLU ou PLUi d'être « en cohérence » avec le PADD, ce dernier ne peut pas, sous peine d'illégalité du premier, se borner à des promesses qui, sitôt établi le règlement du plan, seraient oubliées. En résumé, du moment que la loi a fait du PADD un référent du contrôle de la légalité du règlement du PLU, il s'en déduit que le PADD est une norme qui s'impose au règlement selon un rapport hiérarchique.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a récemment jugé que le règlement d'un PLU doit être cohérent avec le PADD et pas simplement compatible. Et il appartient au juge administratif de contrôler cette cohérence (CE, 2 oct. 2017, Montpellier Méditerranée Métropole, n° 398322).

Or, comme le souligne un illustre auteur, « *l'exigence de cohérence paraît aller au-delà de celle de compatibilité : la compatibilité implique la non-contrariété alors que la cohérence exige le rapprochement, l'union, l'harmonie* » (Bonichot (J.-C.), *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeu de mots ou jeu de rôle ?*, in *Mélanges H. Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49).

En l'espèce, on notera que le PADD précise les objectifs pour ce quartier MICHELET – SAINTE-ANNE – LE CORBUSIER - HUVEAUNE autour de 3 grands axes :

- ✓ « Faire évoluer le bâti » : ici c'est une véritable transformation, non une évolution maîtrisée ;
- ✓ « Assurer la pérennité des noyaux villageois » : l'OAP litigieuse va plutôt dans le sens d'une destruction des noyaux villageois par l'ampleur du projet, la hauteur des constructions, l'insuffisance de mixité fonctionnelle...
- ✓ « Préserver les continuités écologiques et les espaces de nature en ville » : l'OAP est littéralement bâclée sur la continuité écologique !!!

S'agissant de l'évolution du bâti, il est intéressant de noter que le Conseil d'Etat avait, dans une affaire, validé le raisonnement de la Cour jugeant que l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur situé entre plusieurs zones déjà construites, destiné à accueillir 35 lots, n'était pas contradictoire avec les objectifs retenus par le PADD, dès lors que l'une des orientations de ce projet consiste, tout en maîtrisant l'extension de l'urbanisation autour des villages et hameaux, en la construction de 395 logements à échéance de dix ans (CE, 12 oct. 2016, n° 387308).

Or, dans notre cas, l'OAP prévoit dans un périmètre déjà très dense sur une superficie de 8 hectares la construction de hauts et grands ensembles immobiliers d'habitation représentant, au total, plusieurs milliers de logements (environ 3000 logements ! dans un secteur déjà dense).

Il est manifeste que ce projet voulu par les auteurs du PLUi ne constitue pas une évolution du bâti mais une véritable transformation du quartier qui va bien au-delà des « prescriptions » du PADD, conduisant l'OAP à rendre le projet incohérent avec ce dernier puisqu'il est certain que l'OAP ne permettra pas d'assurer la pérennité des noyaux villageois et de préserver les continuités écologiques, en tout cas sur ce dernier point aucune étude ne permet de vérifier cette volonté des auteurs du PADD.

Par ailleurs, le PADD demande à ce que soit pris « *en compte l'ensemble des risques naturels auxquels est soumis le territoire dans les choix d'urbanisation et notamment*

- *Inondation par submersion marine* ;

- *Inondation par crue ou ruissellement péri-urbain* » (p.48 du PADD).

Il poursuit page 49 en précisant que :

« Dans les secteurs soumis à un aléa fort :

-Permettre une urbanisation favorisant la diminution de la vulnérabilité en zone urbaine dense et dans des espaces stratégiques clairement identifiés ;

-Interdire l'urbanisation nouvelle dans les autres zones urbaines, et en zones peu ou pas urbanisées ;

Dans les secteurs soumis à un aléa moyen :

-Interdire l'urbanisation en zone peu ou pas urbanisée ;

-Maîtriser l'urbanisation et prévoir des prescriptions afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes dans les autres zones urbaines ;

Maîtriser préventivement le risque :

- Interdire l'urbanisation dans les zones humides, les zones naturelles d'expansion des crues, les zones d'infiltration existantes ;

*- Contrôler les aménagements qui pourraient aggraver les risques dans les zones sensibles : défrichements, terrassements
...*

Maîtriser les risques inondation dans les projets d'aménagement :

- Favoriser l'infiltration à la parcelle ;

- Préserver les vallons drainants ;

- Préserver et élargir les champs d'expansion des crues et la capacité d'écoulement autour des rivières ».

Là aussi, comme il sera vu plus loin, il est constant que l'OAP critiquée ne prend pas en compte les « dispositions » du PADD sur la prévention des risques, alors primordiale pour la vie des habitants du secteur.

En conséquence, l'OAP n'est pas adaptée au quartier MICHELET – SAINTE-ANNE LE CORBUSIER – HUVEAUNE, elle est même dangereuse pour ce secteur qui se retrouve confronté à un projet disproportionné et dépassant les capacités d'absorption dudit quartier dans de nombreux domaines qui seront précisés ci-après (circulation, stationnements, équipements publics, commerces, espaces verts...).

Cette contradiction patente entre l'OAP et les autres pièces du projet de PLUi crée une difficulté qui fera l'objet une annulation certaine par la juridiction de céans.

d) Sur la prise en compte des observations des personnes associées et, notamment, des services compétents de la préfecture des Bouches-du-Rhône

La Préfecture a émis des avis négatifs sur les enjeux hydrauliques et les enjeux faune/flore du projet d'OAP. Or, la nouvelle OAP ne les prend pas en compte et ne leur consacre aucun développement. Pourtant, dans un souci de cohérence, les différentes études et constats d'experts doivent être à l'origine de tout projet d'envergure comme celui-ci. L'hypothèse selon laquelle de telles études seraient menées après la présentation définitive du projet dans l'intervalle de la servitude de périmètre d'attente de cinq ans, serait fort regrettable au regard de l'exigence de conformité avec les autres documents d'urbanisme, de la gestion globale et sereine du projet et de la sécurité publique, notamment au regard des risques d'inondation.

Sur l'insuffisante prise en compte du risque inondation

La zone intéressant l'OAP litigieuse est impactée par un PPRi dont les aléas sont qualifiés de fort à modéré. En effet, la cartographie du PLUi montre que l'OAP est dans sa plus grande partie en zone inondable. Les inondations sur le boulevard Michelet sont effectives et, d'avantage encore, au sein du quartier MICHELET – LE CORBUSIER – SAINTE-ANNE.

Les photos ci-dessous prises au cours des derniers orages survenus l'hiver dernier au niveau du boulevard Michelet et du boulevard Gustave Ganay, sans être exceptionnels, font la preuve incontestable que la zone est particulièrement sensible aux inondations.

Or, comme le souligne Monsieur BANI, expert en urbanisme, la densification excessive prévue par l'OAP dans une telle zone va à l'encontre de la doctrine qui consiste à maîtriser l'urbanisation dans les zones à risque. En effet, comme on l'a indiqué plus haut, il ne s'agit pas là de quelques maisons que l'on souhaite implanter, mais de grands ensembles immobiliers qui vont générer la présence de 2000 à 3000 personnes dans **un site à risque**.





Dans ces conditions, il est inconcevable que l'OAP litigieuse ne mentionne pas une seule fois le risque inondation - ce qui est bien évidemment intolérable pour une zone à risque qualifié de fort - contrairement à ce que « prescrivent » les dispositions du SCOT et du PADD, citées plus haut.

L'encadré ci-dessous, fait état d'une prise en compte du risque d'inondation dans l'ancien projet d'OAP (**PJ N°5**). Si une telle recommandation était dès lors trop succincte et donc insatisfaisante, elle avait au moins le mérite d'exister. Cet encadré a disparu et ne figure même plus dans la nouvelle OAP.

Prise en compte du risque d'inondation

Lors de la réalisation de toute construction, opération ou aménagement les risques naturels devront être pris en compte conformément aux articles dans les Dispositions Générales du règlement du PLUi. Des études complémentaires pourront être demandées.

En outre, le tribunal pourra y voir une véritable contradiction avec le rapport de présentation du

PLUi qui « prescrit » de se conformer aux règles du PPRI. En effet, il est expressément demandé d'assurer une prise en compte optimale des risques dans les OAP. Or rien n'apparaît dans les prescriptions, recommandations ou orientations des OAP. Il y a là une contradiction entre les documents du plan.

D'ailleurs, dans son avis du 9 octobre 2018, la Préfecture a fermement alerté les auteurs du PLUi sur un certain nombre de réserves qui portent principalement sur la prévention des risques, l'application de la loi littoral, la protection de l'eau et de l'environnement (**PJ N°4**).

Les services compétents de l'Etat précisent que :

« pour le risque d'inondation, des éléments du porté à connaissance de l'état relatif aux PLUi n'ont pas été mobilisés, et non complétés. Aucune mesure de prévention n'a été prise dans ses secteurs urbanisés ou à urbaniser du PLUi ».

Ils ajoutent que :

« la caractérisation de l'aléa inondation en fonction des hauteurs et vitesses de l'eau ne correspond plus aux standards actuels. Elles n'ont pas été retravaillées et conduisent par conséquent à autoriser des constructions dans des zones qui devraient être classées en aléa fort. Pour la seule commune de Marseille, cela représente une surface de 33 ha pour une étendue réglementée par le PLUi d'une centaine d'hectares ».

Pour finir, ils considèrent que l'OAP litigieuse ne prend absolument pas en compte le risque inondation, ce qui remet nécessairement en question les projets immobiliers envisagés (**PJ N°3**).

Monsieur BANI souligne également l'insuffisance manifeste du projet d'OAP à prendre en compte le risque inondation :

« Aucune étude n'a été réalisée permettant de constater éventuellement une variation trop importante des vitesses ou des hauteurs d'eau », alors, précise-t-il, que des aménagements hydrauliques récents ont été réalisés dans cette zone mais *« les travaux ne sont pas joints au PLUi »* (**PJ N°6**).

Il formule des remarques précises qui remettent en cause les projets immobiliers envisagés par l'OAP ; selon lui :

« Les changements vont occasionner un risque trop important : les écoulements actuels seront modifiés et certains ne seront plus libres, les hauteurs d'eau vont varier, les vitesses vont augmenter, les obstacles, les embâcles et les imperméabilisations incontrôlées ou tout autre phénomène du à l'urbanisation vont constituer des risques trop importants pour la zone. » (**PJ N°6**).

Il appartiendra au Tribunal d'annuler cette OAP en ce qu'elle permet de concevoir une opération immobilière trop importante dans un secteur déjà inondé et sujet à ruissellements violents. Le Tribunal ne pourra en tout état de cause, ignorer l'avis de la préfecture et les observations de M. BANI, expert en urbanisme, considérant, à juste titre, la prise en compte du risque inondation par le PLUi comme étant insuffisante.

Sur l'insuffisante prise en compte de la continuité écologique

L'OAP MRS-04 Michelet propose de développer l'urbanisation sur 40 hectares de terrain situé au Sud de l'Huveaune, à l'Est de l'avenue de Mazargues, et à l'Ouest du boulevard Michelet (**PJ N°3**).

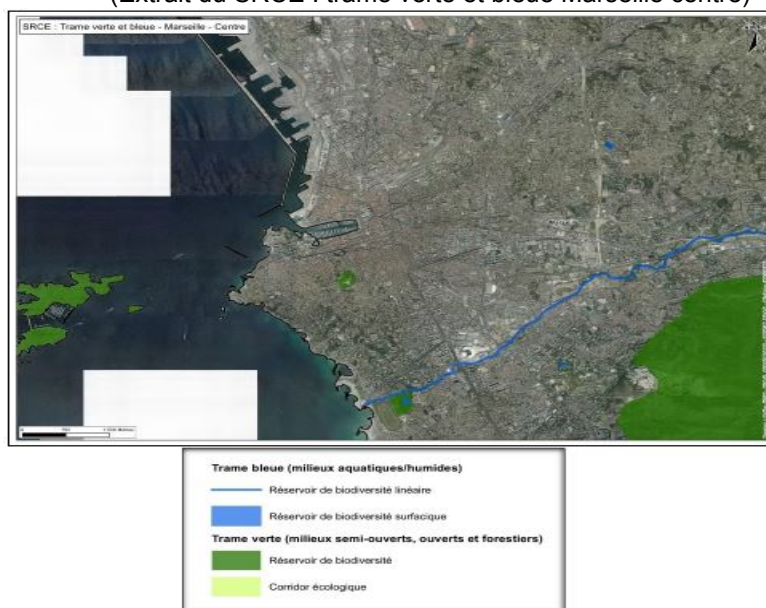
Or, comme le souligne la préfecture dans son avis du 9 octobre 2018, *« des efforts restent à faire sur le rétablissement des continuités écologiques identifiées. L'évaluation environnementale présente des insuffisances »* (**PJ N°4**).

En l'espèce, il est à noter que l'Huveaune est considérée comme un réservoir de biodiversité par les documents supérieurs (SCOT et SRCE).

1.2 Enjeux identifiés dans le cadre du SCoT MPM en 2012



(Extrait du SRCE : trame verte et bleue Marseille centre)



En état, les projets immobiliers envisagés par l'OAP litigieuse se situent au Sud de l'Huveaune, à l'Ouest des jardins de Magalone et accueillent de vastes espaces verts sur le site Le Corbusier.

Dans ces conditions, l'OAP aurait dû faire l'objet d'une étude spécifique. Monsieur BANI précise d'ailleurs que ce type d'étude doit être réalisé lorsque les projets immobiliers sont importants et que des enjeux sont suspectés à proximité. En l'espèce, ces enjeux sont signalés au SRCE, au SCoT ainsi que dans le rapport de présentation lui-même.

Il sera noté qu'il n'y a aucune approche environnementale dans l'OAP, malgré la présence de secteurs à forts enjeux à proximité.

L'autorité environnementale précise d'ailleurs qu'elle :

« ne peut pas apprécier la prise en compte de l'environnement à la hauteur des enjeux du territoire, et notamment :

- la limitation de la consommation d'espace,

- *l'articulation entre les choix d'urbanisation et les modes de déplacement,*
- *la préservation de la biodiversité et du paysage dans un contexte de développement urbain, démographique et économique,*
- *la prise en compte des risques naturels, notamment d'inondation, de submersion marine et d'incendie de forêt sur les reliefs,*
- *la limitation de la pollution de l'air et des eaux (terrestres et marines), et des émissions de gaz à effet de serre liés à l'organisation et à l'extension de l'urbanisation, en favorisant une mobilité durable. ».*

Il sera également noté que l'ARS n'émet pas non plus d'avis favorable et émet de nombreuses réserves.

A la lecture de l'OAP en cause, il sera admis que le projet litigieux contrevient aux documents d'urbanisme et ne respecte pas le lien de compatibilité entre le SCoT et le PLUi.

Là encore, le Tribunal ne pourra qu'annuler cette délibération afin de prendre sérieusement en compte la continuité écologique de la zone considérée. En l'état, les projets immobiliers envisagés ne peuvent être réalisés.

d) Sur les difficultés liées à la circulation et l'insuffisance de places de stationnement

L'OAP induit de grands axes traversant les parcelles. Il est évident que la circulation automobile va s'accroître du fait des milliers de logements projetés, générant un trafic et des pollutions encore plus importants dans des zones relativement apaisées. Encore une fois, c'est la densité poussée à son extrême qui rend ces projets immobiliers d'habitation nuisibles et préjudiciables aux habitants du quartier.

Aucune étude de trafic n'a été réalisée alors que ces grands axes en ligne droite seront accidentogènes s'ils ne sont pas traités.

Là encore, l'OAP devra être largement complétée ; d'autant que certaines voies sont privées et devront faire l'objet d'expropriation pour obtenir le maillage envisagé ; or ces procédures ne sont pas prévues, ni techniquement, ni juridiquement, ni financièrement.

En outre, il sera observé que le stationnement existant (voirie, parking) est déjà insuffisant et ne permettra pas de répondre à des besoins supplémentaires... Or il est observé que l'ancien projet d'OAP renvoie aux pétitionnaires (promoteurs) dans le cadre des autorisations du sol pour régler le stationnement, allant jusqu'à indiquer qu'il n'est pas prévu de stationnements pour les 3 tours de 54 m de hauteurs projetées !!!

Page 27 de l'ancien projet d'OAP qui a disparu dans l'OAP litigieuse :

« STATIONNEMENTS

- *Les places de stationnements peuvent être intégrées dans les îlots voisins.*
- *Le nombre de places de stationnement à réaliser doit être conforme aux prescriptions réglementaires pour la zone concernée. » (PJ N°5).*

On constate que le PLU est beaucoup plus contraignant en ce qui concerne le nombre de places. La contrainte inhérente au stationnement pour les commerces a été supprimée.

Sans aller plus loin, vous conviendrez que l'OAP n'est pas suffisamment pensée pour être adoptée en l'état. Les modifications à apporter sont telles que vous ne pourrez qu'annuler, en l'état, la délibération contestée.

e) Sur l'insuffisance des espaces libres et des parkings à vélos

Les contraintes sur les espaces libres sont plus contraignantes dans l'ancien PLU. Comme le souligne Monsieur BANI, elles intègrent des aires de jeu en nombre important.

Dans l'OAP litigieuse la question des parkings à vélo n'est pas traitée et le peu d'espaces libres qui restera sera essentiellement des places de stationnement non traitées par enrobés mais sur lesquelles aucune végétation ne poussera.

Cette OAP doit nécessairement être repensée en déterminant des espaces libres pour le bien-être des habitants.

Là aussi, il faudra repenser l'OAP de façon à respecter la réglementation en vigueur et à permettre l'accès aux places de parking vélos aux abords des commerces.

Il résulte des observations *précitées* que l'OAP n° MRS-04 Cité Radieuse - Boulevard Michelet est insuffisante, incomplète, démesurée et, par suite, inadaptée au renouvellement urbain du quartier MICHELET – LE CORBUSIER – SAINTE-ANNE – HUVEAUNE ; elle ne favorise tout simplement pas une évolution maîtrisée du bâti existant et contrevient à la qualité de vie et à un urbanisme favorable à la santé des habitants.

Si celle-ci devait être maintenue, il existerait alors une incompatibilité évidente avec le SCOT approuvé ainsi que des contradictions internes au PLUi entre le rapport et le PADD.

En conséquence, l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 entrée en vigueur le 28 janvier 2020 devra être annulée, ensemble les décisions implicites de rejet des recours gracieux des 23 mars 2020 pris dans les intérêts du CIQ SAINT ANNE, de l'ASL MICHELET - SAINTE ANNE, de Monsieur Frédéric SALLES, de Monsieur Claude GUILHEM et 25 mars 2020 pris dans les intérêts de Mme DE LAURENTIS.

PAR CES MOTIFS,

Le CIQ SAINTE ANNE, l'ASL MICHELET-SAINTE ANNE, Monsieur Frédéric SALLES, Monsieur Claude GUILHEM et Madame DE LAURENTIS concluent qu'il plaise au tribunal administratif de MARSEILLE de bien vouloir :

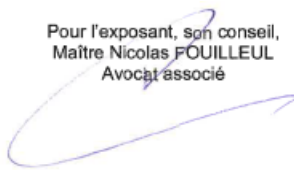
- ✓ **ANNULER** la délibération du conseil de la Métropole Aix-Marseille-Provence du 19 décembre 2019 portant approbation du Plan Local d'Urbanisme intercommunal du Territoire Marseille Provence ainsi que les décisions implicites de rejet des recours gracieux des 23 mars 2020 pris dans les intérêts du CIQ SAINT ANNE, de l'ASL MICHELET - SAINTE ANNE, de Monsieur Frédéric SALLES, de Monsieur Claude GUILHEM et 25 mars 2020 pris dans les intérêts de Mme DE LAURENTIS. ;
- ✓ **ENJOINDRE** la Métropole Aix-Marseille-Provence de reprendre l'élaboration de son PLUi en ne supprimant pas de la réserve 14 par l'instauration d'une servitude de périmètre d'attente pour un délai de cinq ans.
- ✓ **METTRE À LA CHARGE** de la Métropole Aix-Marseille-Provence la somme de 4000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

Fait à Marseille, le 23 juillet 2020

Pour l'exposant, son conseil,
Maître Nicolas FOUILLEUL
Avocat associé



Bordereau des pièces communiquées :

PJ N°1 : Statuts ASL Michelet

PJ N°2 : Délibération du 19 décembre 2019

PJ N°3 : OAP n°MRS-04 Cité Radieuse – Boulevard Michelet

PJ N°4 : Avis de la Préfecture des Bouches-du-Rhône du 9 octobre 2018

PJ N°5 : Ancien projet de l'OAP n° MRS-04 Cité Radieuse – Boulevard Michelet

PJ N°6 : Note technique établie par Gilles BANI, expert en urbanisme, du 20 février 2019

PJ N°7 : recours gracieux du 23 mars 2020 dans les intérêts du CIQ SAINT ANNE, de l'ASL MICHELET - SAINTE ANNE, de Monsieur Frédéric SALLES, de Monsieur Claude GUILHEM

PJ N°8 : recours gracieux du 25 mars 2020 dans les intérêts de Mme DE LAURENTIS