

## URBANISME

# PLU : la jurisprudence « Saint-Lunaire » a rendu les armes !

La jurisprudence « Commune de Saint-Lunaire », invoquée de manière quasi systématique par les requérants depuis 2010, n'en finissait plus de faire « tomber » les PLU. Par un revirement de jurisprudence sans concession, le Conseil d'État vient de sonner la fin de la bataille. Les PLU peuvent à nouveau respirer !

Par sa fameuse jurisprudence « Cne de Saint-Lunaire » (1), le Conseil d'État, sur le fondement de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, avait jugé que la délibération du conseil municipal (ou de l'EPCI) qui prescrit le lancement d'une procédure d'élaboration ou de révision de PLU doit non seulement fixer les modalités de la concertation, mais également porter « au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme ». L'idée étant qu'avant de lancer la procédure, une réflexion soit engagée et qu'un minimum de substance soit défini, pour nourrir la concertation avec le public.

**Une régularisation impliquait une reprise très en amont de la procédure de PLU, ce qui était souvent irréalisable.**

Cette jurisprudence faisait de cette démarche une « formalité substantielle », et permettait, en toute fin de procédure, d'attaquer au contentieux un PLU, en invoquant l'irrégularité de

la délibération initiale, dès lors qu'elle n'aurait pas, ou pas suffisamment, défini les objectifs poursuivis. Et ce moyen était d'autant plus redoutable, qu'il était quasiment insusceptible de régularisation.

## Une arme « trop » efficace contre les PLU

Le juge avait certes assoupli sa jurisprudence, en admettant que la commune (si elle avait omis de le faire initialement) puisse fixer ces objectifs dans une seconde délibération, pourvu que cela « n'ait pas pour effet de priver d'effet utile la concertation » (2). Mais la définition des objectifs poursuivis doit intervenir à tout le moins suffisamment tôt dans la concertation, de sorte qu'une régularisation impliquait, nécessairement, une reprise très en amont de la procédure de PLU, ce qui était dans la plupart des cas irréalisable. L'article L.600-9 du code de l'urbanisme restait tout aussi inefficace : en cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, ce texte ne permet une régularisation que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur les

orientations du PADD ; ce qui n'est pas le cas de la définition des objectifs poursuivis.

**L'insuffisance de définition des objectifs poursuivis a été considérée par certaines cours comme un vice de légalité interne mettant en cause le contenu même du PLU.**

Plus encore, l'absence ou l'insuffisance de définition des objectifs poursuivis a été considérée par certaines cours, non pas comme un « vice de procédure », mais comme un vice de légalité interne mettant en cause le contenu même du PLU (3) Et cela avec deux conséquences : premièrement, pouvait ainsi être écartée l'application de la jurisprudence « Danthony » (4) (ne sanctionnant que les seuls vices de forme ou de procédure « substantiels », ayant exercé une « influence sur le sens de la décision prise », ou ayant « privé les intéressés d'une garantie »).



## CE QU'IL FAUT FAIRE

### Prudence : la délibération initiale est un acte attaquant

- 1 Désormais, si l'on veut critiquer l'insuffisance ou l'absence de définition des objectifs poursuivis, il faut le faire **dans le cadre d'un recours contentieux direct** contre la délibération initiale qui prescrit la procédure d'élaboration ou de révision du PLU. C'est-à-dire au moment de la délibération initiale définissant les objectifs poursuivis, et dans les délais de recours propres à cette délibération fixant les objectifs.
- 2 Il reste donc aujourd'hui tout aussi important de bien veiller, au lancement de la procédure, à **définir des objectifs poursuivis suffisamment étoffés**, de même que des modalités de concertation suffisantes. En effet, l'annulation de la délibération initiale imposerait de reprendre ab initio la procédure engagée, et serait de nature, le cas échéant, à entraîner l'annulation du PLU, s'il a été approuvé.

Deuxièmement, cela conduisait également à écarter l'application de l'article L.600-1 du code de l'urbanisme, limitant dans le temps (six mois), la possibilité d'invoquer par voie d'exception l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un PLU. Le moyen, s'il était avéré, était donc relativement imparable.

#### L'insuffisance des objectifs ne peut plus être invoquée en fin de procédure

Par un revirement majeur, et qui s'applique immédiatement aux contentieux en cours, la jurisprudence « Commune de Saint-Bon-Tarentaise » (5) met fin à ces « dérives » suscitées par la jurisprudence « Commune de Saint-Lunaire ». Dans cette décision, le Conseil d'État rappelle que le conseil municipal doit toujours, par principe, avant la concertation, délibérer, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis, et sur les modalités de la concertation. Et il rappelle que la délibération initiale, qui définit les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation, est une décision susceptible de recours. La délibération initiale peut donc faire l'objet d'un recours direct, notamment si le public estime que l'absence ou

insuffisance des objectifs poursuivis altère l'effectivité de la concertation. En revanche, le Conseil d'État juge que l'illégalité de cette délibération initiale, en tant qu'elle fixe les objectifs poursuivis, ne peut pas, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme.

Le Conseil d'État suit en cela l'ouverture tracée par sa précédente jurisprudence « Commune d'Illats » (6), par laquelle il avait déjà jugé que l'insuffisance des modalités de la concertation (devant également être définie, comme les objectifs poursuivis, par la délibération prescrivant la procédure de PLU) ne peut pas être invoquée contre la délibération d'approbation du PLU.

#### Un moyen devenu inopérant

Juridiquement, le Conseil d'État donne une nouvelle portée aux dispositions de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme (aujourd'hui L.600-11), qui prévoient que les documents d'urbanisme « ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées ».

Ce faisant, le Conseil d'État considère l'absence ou l'insuffisance des objectifs poursuivis comme un « vice de la concertation », le rapporteur public M. Dutheil de Lamothe rappelant que « ces objectifs sont définis dans la perspective de la concertation, c'est leur raison d'être ». En clair, dès lors que les objectifs poursuivis ne sont qu'un élément de la concertation, les vices susceptibles d'entacher cet élément de la concertation (dont leur absence ou insuffisance de définition) ne rendent pas illégal le PLU, selon cette lecture de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme.

#### Le Conseil d'État considère l'absence ou l'insuffisance des objectifs poursuivis comme un « vice de la concertation ».

Au final, en l'état de la jurisprudence, sont inopérants, à l'encontre de la délibération d'approbation du PLU, les moyens tirés de l'illégalité de la délibération initiale, en ce qu'elle fixe les modalités de la concertation (jurisprudence Commune d'Illats), et aujourd'hui également en ce qu'elle fixe les objectifs poursuivis (jurisprudence Commune de Saint-Bon-Tarentaise). Le seul grief restant opérant, contre la délibération d'approbation du PLU, est le cas du non-respect des modalités de la concertation définies par cette délibération. ♦

Jean-Baptiste Ollier

(1) CE, 10 février 2010, Commune de Saint-Lunaire, n° 327149. (2) CE, 17 avril 2013, Commune de Ramatuelle, n° 348311. (3) CAA Lyon, 11 mars 2014, n° 13LY01054 ; CAA Nancy, 10 mars 2016, n° 15NC01437. (4) CE Ass., 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033. (5) CE Sect., 5 mai 2017, Commune de St-Bon-Tarentaise, n° 388902. (6) CE, 8 octobre 2012, Commune d'Illats, n° 338760.

#### SUR LE WEB

##### RÉAGISSEZ SUR LE FIL !

Partagez votre expérience et donnez votre avis sur Twitter : @Lettre\_du\_cadre