

N° 372659

Commune de Cazedarnes

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 2 novembre 2015

Lecture du 25 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Cette affaire vous permettra d'apporter **une touche supplémentaire au mode d'emploi des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, relatives à la concertation préalable, notamment, à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme.** Il faut rappeler que, en sus de son volet procédural, cet article pose deux séries de règles. Des **règles de fond**, d'abord, tenant à l'exigence – dans sa rédaction en vigueur en l'espèce – d'une « concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole ». Et **une règle contentieuse, originale**, selon laquelle le document n'est pas illégal « du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités [de cette] concertation définies (...) par la (...) délibération [du conseil municipal] ont été respectées ».

C'est de la portée de cette dernière règle, issue de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (loi n° 2003-590), qu'il sera question en l'espèce. Par une délibération du 24 septembre 2007, le conseil municipal de Cazedarnes (Hérault) a approuvé la révision du plan d'occupation des sols (POS) et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU). Plusieurs particuliers en ont obtenu l'annulation, en appel, devant la cour administrative de Marseille. Dans son arrêt du 30 juillet 2013 contre lequel la commune se pourvoit régulièrement en cassation, la cour a d'abord accueilli un moyen conduisant à l'annulation totale de la délibération, tiré de l'irrégularité de la consultation du public au regard des exigences de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Elle a également accueilli trois moyens justifiant trois annulations partielles de l'arrêt.

Sur le premier point, **la cour a d'abord rappelé les modalités de concertation prévues par une délibération du 2 avril 2002** : mise à disposition d'un registre, information du public par voie de presse, organisation d'une réunion publique et d'une journée d'information, mise en place d'une permanence. Examinant ensuite comment la concertation s'était déroulée dans les faits, la cour a relevé que, en complément des modalités prévues, le maire a organisé **une consultation spécifique réservée aux viticulteurs et artisans**, par l'envoi d'un questionnaire et des entretiens individuels. La cour, qui a relevé que le conseil municipal n'avait entre-temps pas délibéré sur de nouvelles modalités de concertation, en a déduit « qu'en organisant de sa propre autorité une consultation à l'intention d'une catégorie professionnelle exclusive, le maire n'a pas respecté les modalités de la concertation prévue

par la délibération du 2 avril 2002 ». **Tel que nous lisons son arrêt, c'est donc uniquement parce que cette modalité supplémentaire de concertation n'était pas prévue par la délibération initiale que la cour l'a regardée comme irrégulière.** Enfin, se plaçant dans le cadre de la jurisprudence *Danthony*, la cour a recherché si « l'irrégularité » ainsi caractérisée pouvait être neutralisée. Elle a conclu par la négative, les administrés évincés de cette consultation ayant selon elle été privés d'une garantie.

Il est soutenu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que cette modalité supplémentaire de concertation ne respectait pas la délibération du 2 avril 2002. Vous devrez accueillir ce moyen, même s'il faut admettre que l'argumentation développée par le pourvoi à son soutien ne fait qu'effleurer le cœur de la difficulté.

Il nous semble en effet que **le simple ajout d'une modalité de concertation complémentaire, en plus de celles prévues par la délibération initiale, ne saurait par lui-même caractériser une méconnaissance de cette délibération. Il convient seulement de rechercher si cet ajout a, eu égard à sa teneur ou ses modalités de mise en œuvre, affecté, par ses vices propres, la régularité de la procédure.** Cette position, qui en sagesse populaire conduit à écarter l'adage selon lequel le mieux est l'ennemi du bien et à opter pour celui selon lequel abondance de biens ne nuit pas, repose en droit sur trois séries de considérations.

Premièrement, de manière générale, s' il est exclu que l'administration se dispense de procédures obligatoires, vous admettez qu'elle suive des procédures non prévues par les textes, voire qu'elle consulte plusieurs fois un même organisme. Autrement dit, les textes fixent un minimum, pas un maximum procédural, sauf lorsque vous les interprétez comme exhaustifs. Le président Odent rappelait dans ses conclusions sur une affaire *D...* (CE, Section, 26 janv. 1951, au Recueil p. 43) les trois conditions de légalité des procédures supplémentaires : que les textes régissant la matière n'y fassent pas obstacle ; que l'administration ne se considère pas liée ; qu'aucun vice propre n'entache la procédure. Voyez aussi CE, Sect., 8 janv. 1982, *S.A.R.L. "Chocolat de régime Dardenne"*, n° 17270, au Recueil p. 1 et CE, 18 juin 2014, *Communauté urbaine Creusot-Montceau*, n° 369377, aux Tables. Nous avons du mal à interpréter l'article L. 300-2 comme exigeant que la délibération fixant les modalités de la concertation soit regardée comme exhaustive : le besoin de recourir à une modalité non envisagée peut apparaître en cours de processus, d'autant que ce processus peut s'inscrire dans une temporalité longue - ici quatre années séparent sur certains points la délibération initiale de sa mise en œuvre.

Deuxièmement, nous pensons que l'arrêt attaqué miroite avec la portée que vous avez donnée à la règle contentieuse de l'article L. 300-2 dans votre décision CE 8 oct. 2012, Commune d'Illats, n° 338760, aux Tables. Vous avez jugé que la légalité d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme (PLU) ne saurait être contestée au regard des modalités de la concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce PLU. Comme l'expliquait Xavier de Lesquen dans ses conclusions, ces dispositions établissent **un pare-feu contentieux**, qui a une double dimension : la régularité intrinsèque, au regard des règles de fond de l'article L. 300-2, des modalités de concertation effectuées ne peut être critiquée, dès lors qu'elles respectent la délibération ; et la légalité de la délibération initiale elle-même ne peut être mise en discussion à cette occasion. **Mais si ces dispositions dressent un écran**

mettant à l'abri de la contestation les modalités conformes à la délibération, elles n'impliquent pas que les modalités supplémentaires, rajoutées en cours de processus, soient par elles-mêmes irrégulières. Elles signifient juste que ces modalités débordent de l'écran, et peuvent utilement faire l'objet d'un débat.

Troisièmement, **vous pourriez être arrêtés par le souci, qui a sans doute animé la cour en l'espèce, de faire respecter les prérogatives du conseil municipal**, qui, lorsqu'il fixe le cadre de la concertation, peut légitimement souhaiter que le second ne s'en écarte pas. Car si l'on voit mal, a priori, comment un supplément de démocratie administrative pourrait nuire, on pourrait exiger que le conseil municipal soit appelé à re-délibérer pour enrichir les modalités de la concertation en cours de route – ce ne serait pas, en pratique, une exigence particulièrement lourde. **Mais nous surmontons cette hésitation.** D'une part, le conseil municipal est en tout état de cause appelé à délibérer lui-même sur le bilan de la concertation, et il existe d'autres mécanismes politiques de régulation des rapports entre un maire et son conseil. D'autre part, on pourrait imaginer une corde de rappel, au contentieux, si la modalité supplémentaire mise en œuvre contredisait une orientation fixée par le conseil municipal dans la délibération initiale.

Nous vous invitons donc à accueillir le moyen d'erreur de droit, faute pour la cour d'avoir recherché si cet ajout avait, par ses vices propres, affecté la régularité de la procédure.

En l'espèce d'ailleurs, nous avons du mal à voir, à ce stade, à quel principe se heurterait, en elle-même, l'organisation d'une concertation ciblée avec une catégorie donnée d'habitants – ici, les viticulteurs, agriculteurs et artisans – d'autant qu'il ne s'agissait pas de parler du PLU en général mais seulement des problèmes particuliers de la zone AU5 destinée au développement des activités agricoles et artisanales. Il appartiendra au juge, saisi sur renvoi, de s'interroger sur l'existence d'un principe de loyauté ou d'ouverture systématique, ou encore d'égalité des armes, qui proscrirait l'organisation de réunions spécifiques ou d'échanges spécifiques avec une sous-catégorie de la population plus particulièrement intéressée par une problématique donnée. Nous en doutons fortement. On trouve d'ailleurs trace dans certaines de vos décisions de l'organisation de « réunions spécifiques » (CE, 10 déc. 1993, Association pour l'aménagement de la Z.A.C. Dupleix, n° 134235, au Recueil). **L'essentiel à nos yeux est que, d'une part, cette concertation ciblée n'ait elle-même été organisée selon des modalités irrégulières, par exemple discriminatoires et, d'autre part, qu'elle ne révèle pas la méconnaissance des principes régissant l'action administrative, par exemple l'impartialité. L'administration a le droit de prendre en compte des intérêts catégoriels, dès lors qu'elle rend son arbitrage en considération du seul intérêt général.**

Mais ce débat doit prendre place en aval de l'erreur de droit que nous vous proposons de retenir.

Dès lors que vous censurez le seul motif de l'arrêt fondant le dispositif d'annulation totale de la délibération adoptant le PLU, il nous semble que la décision de Section du 22 avr. 2005, *Commune de Barcarès*, n° 257877, au Recueil, ne vous impose pas d'examiner si les motifs d'annulation partielle retenus par la cour sont erronés (v. par exemple CE, 27 mars

2015, *Centre hospitalier Pierre Oudot*, n° 367896). Vous pourrez donc vous arrêter là, casser, et renvoyer l'affaire à la cour.

Si vous ne nous suiviez pas, disons qu'aucun des autres moyens soulevés par le pourvoi ne nous paraît de nature à justifier la cassation de l'arrêt. Sur le motif d'annulation totale, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification juridique ni – car tel doit être votre degré de contrôle – dénaturé les faits de l'espèce en estimant que la consultation exclusive des agriculteurs n'était pas prévue par la délibération initiale et, dans son schéma d'analyse, elle n'a pas commis de dénaturation (CE, 6 nov. 2013, *M. P...*, n° 359501, aux Tables) en estimant que les administrés évincés avaient été privés d'une garantie, son arrêt étant suffisamment motivé sur ces deux aspects.

Concernant les motifs d'annulation partielle, il est d'abord soutenu que la cour aurait entaché son arrêt d'erreur de droit et de dénaturation en jugeant que l'interdiction par le PLU de toute nouvelle construction à usage agricole en zone A procédait d'une erreur manifeste d'appréciation.

Nous partageons la position de la cour dès lors que l'article R.123-7 du CU, dans sa rédaction applicable en l'espèce, disposait que « les constructions et installations nécessaires aux services public ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A ». Cette rédaction nous paraît interdire d'autoriser davantage. Mais elle nous semble aussi interdire aux PLU d'être, comme celui en cause en l'espèce, plus restrictifs. Nous rejoignons l'interprétation qu'en retenait Maud Vialettes dans ses conclusions sur l'affaire CE, 15 déc. 2010, *M. et Mme C...*, n° 331671, aux Tables. Et le pouvoir réglementaire a d'ailleurs pris soin, avec le décret n° 2012-290 du 29 février 2012, de laisser à l'avenir une plus grande marge de manœuvre aux documents locaux en disposant désormais, dans la nouvelle version de l'art. R. 123-7, que les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole « peuvent seules être autorisés » - et non plus « sont seules autorisées ». Cette différence de rédaction ne saurait être innocente.

Notre seule gêne tient au terrain retenu par la cour, d'EMA et non de violation directe de l'art. R. 123-7. Mais vous pourriez substituer ce terrain de droit à celui choisi par la cour.

Enfin, la commune soutient que la cour a dénaturé les faits de l'espèce en estimant que l'institution de micro-zones Nh dans la zone A d, délimitant des constructions à usage d'habitation au sein du secteur agricole, était entachée d'erreur manifeste d'appréciation. La cour s'est placée dans le cadre tracé par votre décision [CE 31 mars 2010, Commune de Chateauneuf-du-Rhône, n° 313762](#), aux Tables. Il résulte de cette décision que des micro-zones Nh constructibles ne peuvent être créées à l'intérieur d'une zone A que si elles répondent à l'objectif de protection soit des milieux naturels et des paysages, soit d'une exploitation forestière, soit des espaces naturels auquel est subordonnée, en vertu du premier alinéa de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, l'institution de zones N. En l'espèce, ont été délimitées, dans la zone A, deux micro-zones Nh, correspondant à des habitations existantes isolées (« la Platrière », située au nord du territoire communal) et à un hameau (le « hameau du Verdier »). Si nous admettons que l'hésitation était permise devant les juges du fond, il nous semble impossible de saisir, en cassation, une dénaturation des pièces du dossier soumis à la cour.

Mais par les motifs précédents, nous conclusions à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire, et au versement à la commune, par M. J..., M. C..., Mme E... et M. D..., d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi qu'au rejet des conclusions présentés par ces derniers à ce même titre.