

N° 388902

Commune de Saint-Bon-Tarentaise

Section du contentieux

Séance du 21 avril 2017

Lecture du 5 mai 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. Le 27 février 2002, le conseil municipal de la commune de Saint-Bon-Tarentaise, commune de moins de 2000 habitants qui accueille la station de ski de Courchevel et qui est devenue à compter du 1^{er} janvier 2017, par fusion avec la commune voisine de La Perrière (500 habitants), la commune nouvelle de Courchevel (arrêté préfectoral du 8 août 2016), a adopté une délibération prescrivant la révision de son plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU). La procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme est complexe et s'articule autour de deux phases de participation du public : une phase de concertation, qui doit permettre au public de formuler des observations et des propositions à un moment où le projet n'est pas encore précisément défini et donc plus facilement amendable ; ensuite, une enquête publique sur un projet de plan.

La délibération du 27 février 2002, la « délibération initiale », a, dans son premier volet, en application de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme dans sa numérotation d'alors, précisément fixé les modalités de cette phase de concertation, qui, contrairement à l'enquête publique, n'obéit pas à une réglementation précise : distribution de questionnaires aux habitants et aux hôteliers, réunions en mairie avec des acteurs de la vie économique locale, réunions publiques, registre à la mairie et information régulière du public par divers moyens. La délibération a également, dans son second volet, indiqué ce qu'elle considérait être les objectifs de la révision et de l'élaboration d'un PLU : l'objectif était... de se doter d'un plan local d'urbanisme, du fait de l'intervention de la loi S.R.U. n° 2000-1208 du 13 novembre 2000. Tout au plus la délibération ajoutait-elle que ce document devait permettre un « développement harmonieux ». On comprend que la motivation de la commune ait d'abord été de se doter d'un PLU et d'en profiter accessoirement pour procéder aux révisions des règles d'urbanisme qui paraîtraient appropriées, sans en avoir à ce stade une idée précise. Mais ces objectifs ne nous semblent pas conformes aux dispositions du code de l'urbanisme qui régissaient alors et encore aujourd'hui, dans une numérotation différente du code, la phase de concertation. Votre décision *Commune de Saint-Lunaire* (10 février 2010, n° 327149, T.) les a interprétées comme exigeant que les objectifs de la révision soient définis « *au moins dans leurs grandes lignes* ». Cela implique que le conseil municipal ait une réflexion sur ces objectifs avant d'adopter cette délibération qui marque que le point de départ de l'élaboration du plan lui-même. L'objectif du législateur est de permettre que la concertation, dont tout l'intérêt est de ne pas porter sur un projet de plan déjà entièrement écrit, puisse avoir un point de départ, quitte à en changer entièrement à l'issue du débat. La délibération du 27 février

2002 nous semble donc illégale. Mais, à l'époque, personne ne s'en est plaint, la concertation a eu lieu, suivie d'une première enquête publique. Un premier épisode contentieux a conduit à refaire l'enquête publique, et le plan local d'urbanisme a été adopté le 17 novembre 2011, près de dix ans après la délibération de février 2002. Un second contentieux s'est noué, au cours duquel les requérants ont alors critiqué l'insuffisante définition des objectifs dix ans plus tôt, et le plan local d'urbanisme a été annulé par le tribunal administratif de Grenoble le 22 avril 2014, annulation confirmée le 27 janvier 2015 par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon contre lequel la commune de Saint-Bon-Tarentaise s'est pourvue en cassation. Contrairement à ce que soutient l'un des requérants, il n'y a pas non-lieu du fait qu'un nouveau plan a été adopté le 31 janvier 2017 dès lors que le précédent plan a été appliqué.

2. Le motif d'annulation retenu par la cour est d'une incontestable logique et en cohérence avec votre jurisprudence, qui fait de l'adoption des objectifs par cette première délibération une « formalité substantielle » de l'élaboration du plan (CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, prec.). Face à ce type d'irrégularité, vous vous appliquez, selon le raisonnement initié par la décision *Commune de Noisy-le-Grand* du 3 juin 2013 (n° 345174, T.), à rechercher si cela a nui à l'information des personnes intéressées et si cela a pu influencer sur le résultat de la procédure. Ici, faute d'objectifs précis, le public a disposé au départ de peu d'information sur la direction donnée par la commune à ses travaux, et la concertation a été de moindre qualité ; si elle avait été plus riche et précise, le projet de PLU eût été différent ; ce projet différent aurait été soumis à la première puis à la seconde enquête publique, qui auraient conduit à des amendements différents et finalement à un plan différent. D'où l'annulation.

3. Le pourvoi critique, en substance, le caractère excessif de ce raisonnement. Il n'est en effet pas évident de remettre en cause un plan local d'urbanisme au motif que la définition initiale des objectifs poursuivis était insuffisante alors que ces objectifs ne bornent pas les propositions du public dans la phase de concertation et ne lient ensuite nullement les auteurs du plan. Cette sorte d'annulation n'est pourtant pas isolée. En 2014 et 2015, on recense au moins, pour les seules cours administratives d'appel, neuf PLU annulés pour ce motif.¹ La jurisprudence se montre en outre exigeante, ne se satisfaisant généralement pas d'objectifs formulés sous la forme d'enjeux généraux. Enfin, il n'est pas rare que quatre ans, cinq ans séparent la première délibération de l'adoption du PLU et cela peut être beaucoup plus, comme en l'espèce. La commune requérante vous décrit avec détail l'ensemble des projets remis en cause du fait de l'annulation du PLU et du retour au POS antérieur, qu'elle va jusqu'à chiffrer à 865 millions d'euros d'investissements abandonnés pour Courchevel ou ses alentours. Vous n'avez pas à vous prononcer sur ces chiffres, mais il est certain que ces annulations ont des conséquences sur l'économie de la commune. La doctrine a pu ainsi écrire que les objectifs de la délibération initiale sont la « bombe à retardement » de destruction des PLU². Ajoutons que nos voisins se montrent moins exigeants. L'Allemagne et la Grande-

¹ CAA Lyon, 13 nov. 2014, n° 13LY03241 ; 5 mai 2015, n° 13LY02619 ; 26 mai 2015, n° 14LY00139 ; 27 août 2015, n° 15LY00020 ; 13 octobre 2015, n° 14LY01125 ; CAA Douai, 27 novembre 2014, n° 13DA011014 ; 30 avr. 2015, n° 14DA01249 ; CAA Paris, 2 avril 2015, n° 14PA02687 ; CAA Nancy, 2 juillet 2015, n° 14NC01767. V. N Durup de Baleine, *Prescription de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme*, AJDA, 2016, p. 48.

² L. Santoni, « Les « objectifs » de la concertation, la bombe à retardement de la procédure d'élaboration des PLU », *Construction - Urbanisme* n° 1, janv. 2015

Bretagne disposent comme nous d'une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme locaux scindée en deux phases, avec une concertation générale et une consultation sur un projet précis, le tout initié par une délibération initiale qui précise les modalités de concertation ou les objectifs poursuivis. En Allemagne, l'article 214 du code de la construction rend tout simplement inopérants tous les vices de la délibération initiale ; en Grande-Bretagne, dans les faits, votre centre de recherche et de diffusion juridiques n'a trouvé aucune annulation jamais prononcée pour un tel motif.

Ne pourriez-vous alors estimer que cette insuffisante définition des objectifs au départ ne doit pas toujours conduire à l'annulation du plan local d'urbanisme ? C'est la question principale que pose la présente affaire et qui ne sera pas sans incidence sur les autres procédures où une concertation analogue est prévue par l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, notamment pour les opérations d'aménagement. Vous avez déjà commencé à limiter les effets des illégalités de la délibération initiale par trois décisions, dont aucune ne correspond à notre cas d'espèce : vous avez admis que les objectifs soient définis par une délibération postérieure, en temps utile pour la concertation (CE, 17 avril 2013, *Cne de Ramatuelle*, n° 348311, T.) ; vous avez jugé irrecevables, sur le fondement de l'article L. 600-1, l'invocation de vices de procédure dans l'adoption de la délibération initiale (CE, 23 déc. 2014, *Commune de Laffrey*, n° 368098, aux T.) ; enfin, vous avez, sur le fondement de l'article L. 300-2, jugé inopérantes les critiques de la délibération initiale en tant qu'elle fixe les modalités de la concertation, et non les objectifs (c'est la décision CE 6/1 SSR, 8 oct. 2012, *Commune d'Illats*, n° 338760, aux T. dont nous vous reparlerons dans un instant). Pour atténuer encore les effets de l'illégalité de la délibération initiale, trois voies principales s'offrent à vous, plus ou moins radicales : déclarer le moyen irrecevable, déclarer le moyen inopérant ou apprécier de façon souple les conséquences de l'illégalité.

4. Nous commencerons par vous présenter la troisième. Le pourvoi critique le fait que la cour n'ait pas raisonné selon la méthode inaugurée par votre décision *M. Danthony* (CE Ass., 23 déc. 2011, *Danthony et autres*, n° 335033, au Rec.) : il aurait alors fallu vérifier si l'insuffisante définition des objectifs en début de procédure avait privé d'une garantie ou exercé une influence sur le PLU finalement adopté. Cette voie nous semble tout à fait praticable mais elle pose deux difficultés.

4.1 La première est d'ordre théorique : il n'est pas aisé de savoir s'il vous faudrait raisonner dans le cadre tracé par votre décision *M. Danthony*, qui concerne les formes et procédures, ou adopter le raisonnement qui est le vôtre face à une illégalité interne, de fond, où vous vous demandez si elle peut être neutralisée, notamment par une substitution de motifs ou une forme de régularisation. Qu'elle est la nature, vis-à-vis de l'acte final, de l'illégalité interne d'un acte qui s'inscrit dans sa procédure d'élaboration ? En l'état de la jurisprudence, il nous semble que cela dépend. Par exemple, la contestation de la délibération du jury d'un concours qui s'appuierait sur l'illégalité interne de la délibération ayant préalablement fixé le nombre de postes ouverts au concours critiquerait la légalité interne de la délibération finale du jury. Le plus souvent, c'est la légalité interne de l'acte final qui est en cause (voyez CE, 6 janvier 1989, *M. S...*, n° 86261, T. ; CE, 10 juillet 1995, *Cne de la Tremblade*, Rec ; Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 8^e ed. 2013, p. 802 ;.). En revanche, vous avez jugé que la critique de l'illégalité, même interne, d'un acte qui a fixé la procédure d'adoption de l'acte final, qui n'a trait qu'à sa procédure, est une critique de la légalité externe de l'acte final (CE

6/1 SSR, 14 nov. 2012, *Association France Nature Environnement Réseau Juridique*, n° 340539, aux T).

Ici, l'exigence de définition des objectifs se rattache à la légalité interne de la délibération initiale. Il faut donc s'interroger sur le rôle de ces objectifs sur le PLU. Ils ne posent aucune exigence de fond qui s'imposerait au PLU : le PLU peut légalement s'en éloigner entièrement. Ils permettent à la commune, en application de l'article L. 136-6 du code de l'urbanisme (aujourd'hui L. 153-11), de surseoir à statuer sur des demandes de permis qui « *sont de nature à méconnaître* » les objectifs. Il va de soi qu'un sursis à statuer ne peut pas être opposé si les objectifs ne sont pas précisément définis, mais ce contentieux est indépendant de la contestation du PLU et cet effet des objectifs nous semble donc indifférent pour la réponse à notre question. Nous ne vous en reparlerons plus. Pour notre procédure, la définition des objectifs de l'élaboration du plan a donc un rôle procédural : offrir une base de départ à la concertation, pour la lancer et la nourrir. L'exigence a deux autres vertus. D'abord, elle impose un premier débat au sein du conseil municipal sur les orientations du futur document d'urbanisme ; ensuite, la transmission de cette délibération aux « personnes publiques associées » (préfet, présidents des conseils régionaux et départementaux etc.), selon l'expression consacrée, qui pourront intervenir tout au long de la procédure, permet de les informer de l'état de la réflexion du conseil municipal. Cette délibération fixant les objectifs est donc d'abord une information fournie au public pour la concertation et, accessoirement, aux personnes publiques associées. Le fait que ces objectifs soient formellement adoptés dans une délibération du conseil municipal change-t-il la nature du moyen ? Nous ne le pensons pas. Vous avez récemment jugé qu'il convenait de passer au crible de la jurisprudence Danthony un moyen tiré d'une insuffisance, avérée, de la note de synthèse sur le projet de PLU fourni aux conseillers municipaux avant l'adoption du plan (CE, 17 juillet 2013, *SFR e.a.*, n° 350380 e.a., T.) : était bien en cause la légalité interne, l'insuffisance de fond de cette note. Si elle avait été adoptée formellement par une délibération de commission administrative, et que le moyen s'était alors présenté comme une exception de l'illégalité interne de cette délibération, nous pensons que vous n'auriez pas raisonné autrement et appliqué votre jurisprudence Danthony. Nous croyons donc que le moyen tiré de l'insuffisante définition des objectifs par la délibération initiale est un moyen qui tend à critiquer la procédure d'élaboration du PLU en soutenant que l'information fournie au public et, par ricochet, aux « personnes publiques associées » était insuffisante, et peut donc être neutralisé si le vice n'a pas d'influence sur cette concertation, qui constitue selon nous une garantie.

4.2 Cette voie pose cependant une seconde difficulté, qui est d'ordre pratique. Au soutien du moyen, la commune produit de nombreux documents pour démontrer que le public a été effectivement informé par la commune, pendant la phase de concertation, des objectifs poursuivis à ce stade : mentions dans les questionnaires distribués, bulletins municipaux, panneaux d'information publique en mairie, documents présentés en réunion publique... A la lecture de ces documents, dont certains sont très pauvres, d'autres plus précis, on prend conscience de la difficulté qu'il y aura à déterminer si, par ces canaux, la concertation avec le public a été la même que si elle était partie d'une délibération fixant formellement les objectifs identifiés par la commune, de sorte qu'on puisse affirmer que l'illégalité a été sans influence.

Sous ces réserves, nous pensons que vous pourriez donc accueillir le moyen tiré de l'erreur de droit consistant à n'avoir pas vérifié si l'absence de définition des objectifs dans la délibération initiale avait ou non influencé la concertation et au final le plan adopté. Mais, en raison de ces mêmes réserves, nous vous proposons d'explorer les autres voies qui s'offrent à vous.

5.1 Deuxième possibilité : un tel moyen est-il recevable dans un contentieux contre le plan local d'urbanisme ? Le requérant soutient qu'il serait irrecevable en raison de la règle posée par le législateur à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme. Il résulte de la combinaison de ses deux premiers alinéas que *l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un plan local d'urbanisme ou de l'acte prescrivant l'élaboration de ce plan ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet de ce plan ou de cette délibération*. Conçues à l'origine pour les recours contre les autorisations d'urbanisme, ces dispositions s'appliquent aussi, en vertu du second alinéa, à l'exception de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU invoquée dans un recours contre ce PLU (CE, 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, n° 368098, T). Mais il n'est pas excipé ici d'une illégalité de forme ou de procédure de la délibération initiale, mais d'un vice de sa légalité interne : l'insuffisante définition des objectifs. La commune requérante en a bien conscience mais vous demande de requalifier l'exception en un moyen tiré de l'insuffisance de la procédure de concertation puisque c'est la raison d'être de ces objectifs. Comme nous vous l'avons dit, cela nous semble effectivement la réalité de l'opérance du moyen sur le PLU. Mais cet effort nous semble impossible au regard de la lettre même du texte de l'article L. 600-1, qui a distingué explicitement la délibération initiale du reste de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme, et qui n'a entendu rendre irrecevables, selon ses termes mêmes, que les moyens tirés de vices de forme ou de procédure de cette délibération initiale.

5.2 Une autre façon de regarder le moyen irrecevable serait tout simplement d'estimer qu'il est tardif, dès lors que cette délibération initiale, de 2002, est devenue définitive. Pour cela, il faut d'abord que vous estimiez que cette délibération n'est pas un acte réglementaire : elle définit certes les règles de la concertation et sert de fondement aux éventuels sursis à statuer, mais il ne s'agit que de modalités tournées vers une seule opération, une seule exécution, sans caractère général. Vous pourriez estimer qu'il s'agit d'une décision d'espèce, ni individuelle, ni réglementaire. Cette délibération n'a pas non plus le caractère d'un simple acte préparatoire puisqu'elle peut faire l'objet d'un recours (CE, 3 novembre 1982, *R...*, au Rec. p. 366 pour le POS ; cela nous semble résulter pour le PLU de votre décision du 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, n° 338760, aux T.). Si vous avez toujours admis qu'on puisse exciper de cet acte ni réglementaire, ni préparatoire lors d'un recours contre le plan local d'urbanisme, c'est donc parce que l'élaboration de ce plan forme, selon votre jurisprudence, une « opération complexe ». Les contours de ces opérations sont définis à chaque fois par votre jurisprudence : c'est à vous de définir l'équilibre entre sécurité juridique et droit au recours, en délimitant jusqu'où on peut remettre en cause les actes antérieurs qui ont participé à l'élaboration de l'acte attaqué. Vous pourriez donc prétoriennement détacher cette première délibération de l'opération complexe et il ne serait alors plus possible d'exciper de son illégalité si elle est devenue définitive. Cette voie se heurte pourtant, nous semble-t-il, à deux fortes objections :

- d'abord, elle pourrait apparaître artificielle et peu cohérente avec votre approche habituelle des opérations complexes. L'opération complexe se caractérise par un ensemble d'actes dont chacun n'est pris qu'en vue du suivant et n'intervient que grâce au précédent. Une fois identifié, cet ensemble d'actes forme un tout. Intellectuellement, l'opération qui nous intéresse ici pourrait être assez naturellement scindée en deux phases : la phase articulée autour de la concertation et celle qui donne lieu à l'enquête publique et à l'adoption du plan. Mais cette division a été interdite par le législateur puisqu'il résulte de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dont nous vous reparlerons dans un instant, que la méconnaissance des modalités de la concertation définies par la délibération initiale est susceptible d'entraîner l'illégalité du PLU. La séparation de la seule première délibération n'obéirait à aucun motif logique tiré de la structure de l'opération. Elle serait téléologique et ferait exception à votre jurisprudence sur les opérations complexes, qui fait en principe remonter l'opération jusqu'à la délibération qui initie l'opération (pour les concours, voyez CE, 7 juillet 1976, *Sieur S...*, n° 94469, Rec. ; CE, 13 janvier 1999, *Mme L...*, T.). Enfin, il y a toujours le petit risque d'un effet de contagion sur le reste de la théorie.

-notre seconde objection tient à ce que l'irrecevabilité du moyen ne nous semble pas correspondre aux raisons de fond pour lesquelles on peut souhaiter limiter l'effet de l'illégalité de la délibération initiale. S'il nous semble qu'une insuffisante définition des objectifs lors de la délibération initiale ne devrait pas entraîner l'annulation du plan local d'urbanisme, c'est parce que la richesse de la procédure qui suit a progressivement effacé les conséquences possibles cette irrégularité, en offrant tant d'occasion de réfléchir et de préciser les objectifs poursuivis que l'illégalité initiale n'accroche plus la légalité du document final. Or cette rupture du lien entre la première réflexion sur les objectifs et le document final s'apparente juridiquement à une inefficacité, à une inopérance du moyen et non à un effet de l'écoulement du délai de recours le rendant irrecevable. Cette tardiveté nécessiterait d'ailleurs que soit établi au dossier le caractère définitif de la première délibération, qui dépend du respect de la triple formalité prévue aux articles R. 153-20 et 21 du code de l'urbanisme (anciens art. R. 123-24 et 25) : publication au recueil des actes de la commune, affichage et mention dans un journal local. Ce point n'a pas été discuté devant les juges du fond et pourrait être difficile à établir quinze ans plus tard. Plus fondamentalement, il nous semble que vous opposez la tardiveté à une exception d'illégalité lorsque celle-ci est à l'évidence opérante contre l'acte attaqué, mais que la sécurité juridique s'oppose à certaines remises en cause perpétuelles (par exemple lorsqu'on excipe des nominations des membres du collège qui a adopté l'acte attaqué) ; ici, l'objection tient au lien même entre ce qui est critiqué et l'acte attaqué : nous croyons donc que la traduction juridique de cette objection est l'inopérance, ce qui conduit à s'interroger sur cette troisième possibilité.

6.1 Pour les raisons déjà évoquées, nous pensons qu'effectivement il est possible de considérer que les conséquences de l'insuffisante définition initiale des objectifs poursuivis tombe dans trois fossés successifs et ne peut plus contaminer le plan adopté en bout de course. Le premier fossé, c'est la concertation elle-même, qui part sur de mauvaises bases mais va permettre de réfléchir aux objectifs poursuivis. Cette concertation permet un dialogue avec la commune, qui va préciser ses intentions ; la concertation n'est d'ailleurs nullement limitée par les objectifs délibérés par le conseil municipal et doit au contraire permettre de les enrichir, compléter, modifier, voire de les remettre complètement en cause. Le second fossé est constitué par l'adoption du projet, qui lui-même se nourrit de la concertation, d'une série d'études qui auront été entreprises, des apports des « personnes publiques associées » et du

débat sur le « projet d'aménagement et de développement durable » prévu par le code. Ce projet n'a aucune obligation légale de s'inscrire dans les objectifs initiaux ni même dans les tendances qui auraient dominées la phase de concertation. Le troisième fossé est constitué par les conclusions de l'enquête publique qui permettent encore de modifier le plan sans en bouleverser l'économie générale. A chaque étape, tous les éléments pertinents qui peuvent être apportés pour nourrir l'élaboration du PLU viennent rogner les conséquences dommageables de l'insuffisante définition initiale des objectifs, tant et si bien qu'il ne nous semble pas impossible d'estimer qu'à la fin de la procédure il n'en reste structurellement rien. Bien sûr, il ne s'agit pas de remettre en cause l'idée que l'irrégularité d'une procédure de consultation peut vicier l'acte final dans les conditions précisées par votre jurisprudence *Danthy* ; il s'agit d'estimer, du fait des particularités de cette procédure, que cette irrégularité du tout premier acte est structurellement sans influence sur le dernier.

6.2. Certes, il est difficile de dire, selon les critères dégagés par votre décision SODEMEL (CE, Section, 11 juillet 2011, SODEMEL e.a., n° 320735 e.a., Rec.), que le plan local d'urbanisme n'est pas pris « pour l'application » de la délibération initiale qui en a prescrit l'élaboration. Mais il est certain qu'il n'est pas pris pour l'application des objectifs fixés par cette délibération. Nous pensons d'ailleurs, comme vous le suggérait votre rapporteur public M. Xavier Domino en concluant sur l'affaire *Mme O...* du 30 décembre 2013 (CE, section, n° 367615, Rec.), que ces critères n'ont pas vocation à s'appliquer à l'intérieur d'une opération complexe où l'exception est en principe opérante. Mais cela ne vous interdit pas de constater le caractère inopérant d'un moyen à l'intérieur d'une opération complexe lorsque la critique d'un aspect d'un des actes de l'opération est sans incidence sur la légalité de l'acte final.

6.3 Pour toutes les raisons indiquées, cette inopérance nous semble défendable. Mais elle bénéficie, en outre et surtout, d'un soutien de poids dans une disposition législative spéciale : selon l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, applicable au jour où la cour a statué et aujourd'hui repris à l'article L. 600-11, les plans locaux 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 initiale] ont été respectées* ». Cette disposition n'est pas facile à interpréter : elle se présente comme tendant à paralyser les effets sur le PLU de certaines illégalités, les « vices entachant la concertation », dès lors qu'une condition a été respectée, les « modalités définies par la délibération initiale ». Mais que sont ces « vices entachant la concertation » qui sont distincts du non respect des modalités prévues ? Il pourrait s'agir d'éléments de concertation qui sont ajoutés à ce que prévoyait la délibération initiale (par exemple des réunions supplémentaires), dont les irrégularités ne pourraient jamais influencer sur la légalité du PLU. Mais vous venez de juger l'inverse : par votre décision *Cne de Cazedarnes* du 25 nov. 2015 (n° 372659, T.), vous avez estimé qu'il était possible d'ajouter aux modalités de concertation retenues initialement mais que le juge doit alors « *rechercher si, eu égard aux conditions dans lesquelles elle s'était déroulée, [ce supplément de concertation a] eu pour effet d'entacher d'irrégularité la procédure* ». L'autre interprétation consiste à estimer que les « vices entachant la concertation » dont parle le législateur, ce sont les vices dans l'organisation de la concertation, et donc des vices présents dans la délibération initiale qui organise la concertation : c'est l'interprétation que vous avez finalement retenue par votre décision *Commune d'Illats* (CE, 8 octobre 2012, , n° 338760, T). Vous sembliez l'avoir d'abord écartée par votre décision *Commune de Saint-Lunire* du 10 février 2010 (CE, n° 327149, T. ; CE, 17 avril 2013, *Cne de Ramatuelle*, n° 348311, T) où vous avez estimé que cette définition initiale des objectifs et modalités de la concertation était une « formalité

substantielle » de l'élaboration du plan, dont la méconnaissance entraîne son annulation. Mais en 2012, vous avez nuancé cette affirmation par la décision *Commune d'Illats* en tirant de l'article L. 300-2 une inopérance des moyens critiquant le caractère insuffisant des modalités définies par la délibération initiale. Vous avez ainsi interprété les « vices entachant la concertation » comme les « vices entachant la délibération initiale » qui a fixé les modalités de concertation. Faute d'une telle interprétation, cette disposition deviendrait sinon complètement inutile. Nous vous proposons aujourd'hui simplement de compléter, de prolonger cette jurisprudence en jugeant de même pour un moyen tiré de l'insuffisance des objectifs définis par la délibération initiale. Cette insuffisance ou inexistence est bien un vice qui entache la concertation, puisque les objectifs sont définis pour donner un point de départ à cette concertation. Et le législateur a indiqué que sa seule exigence pour que le plan soit régulier est le respect du cadre tracé par la délibération initiale, même insuffisant. La philosophie de cette disposition du L. 300-2 nous semble donc la suivante : la délibération initiale annonce l'élaboration d'un plan et elle fixe un cadre pour la concertation, avec objectifs et modalités. Si l'on estime qu'une telle concertation, organisée sur des modalités trop pauvres ou des objectifs trop vagues, est illégale, il convient de s'en plaindre tout de suite en attaquant cette délibération. Faute d'un tel recours, ce cadre suffira à satisfaire l'exigence législative d'organisation d'une concertation, si on l'a respecté. Les travaux préparatoires ne sont pas décisifs mais traduisent cet état d'esprit. Ainsi le député M. Folliot indiquait pour défendre l'amendement « qu'il [était] souhaitable de réaffirmer la liberté dont dispose les collectivités pour décider des modalités de la concertation, sous le contrôle de la population, puisque le niveau et l'importance de cette concertation sont annoncés publiquement ». Votre décision *Commune d'Illats* a déjà été très loin puisque dans cette affaire, la délibération initiale n'organisait aucune concertation mais simplement des modalités d'information sur les travaux de la commune. Et vous avez jugé que dès lors que ces modalités d'information étaient respectées, la concertation était suffisante en application de l'article L. 300-2. L'effort que nous vous proposons aujourd'hui nous semble moindre.

6.4 Trois objections pourraient être faites à cette lecture de l'article L. 300-2 mais nous semblent pouvoir être écartées. La première tient à la rédaction de cet article. La phrase qui suit la disposition que nous vous avons citée paralyse, elle, explicitement tous les vices de la délibération initiale dans les contentieux contre les autorisations d'urbanisme, ce qui pourrait laisser penser *a contrario* que la phrase précédente ne concerne pas tous les vices de la délibération initiale. Mais ces deux phrases ont été écrites à près de vingt ans d'écart, et surtout la seconde procède à une paralysie inconditionnelle de tous les vices de la délibération initiale tandis que la première, qui nous intéresse, procède à une paralysie conditionnelle de tous les vices de la concertation. D'une part, le législateur n'a fixé comme condition que le respect des modalités car le respect des objectifs n'aurait aucun sens, la concertation étant là justement pour les dépasser. D'autre part, si on accepte de voir dans les « vices de la concertation » les « vices de la délibération organisant la concertation », effort que vous avez déjà fait dans la décision *Commune d'Illats*, il n'y a pas de raison de limiter cette interprétation aux seules modalités.

La seconde objection tient à ce que cette lecture conduirait aussi à paralyser les illégalités les plus graves de la délibération initiale, comme dans le cas où les objectifs et les modalités fixés seraient ouvertement discriminatoires. Mais là encore, vous avez déjà pris ce risque avec la décision *Commune d'Illats* et surtout, dans un tel cas, il nous semble que soit l'illégalité sera vraiment gommée par les phases ultérieures de la procédure, soit elle rendra discriminatoires des actes ultérieurs de la procédure voire le plan lui-même, et le juge pourra en tirer les conséquences.

Enfin, la troisième objection tient à ce que la définition d'objectifs par la délibération initiale a indirectement deux autres effets : obliger les conseillers municipaux à en débattre au moment du lancement de la procédure et informer les autres « personnes publiques associées » du résultat de cette réflexion. Une insuffisante définition des objectifs ne serait donc pas uniquement « un vice entachant la concertation » visé par l'article L. 300-2. Mais il résulte des dispositions du code de l'urbanisme relatives à la phase de concertation, notamment de l'ancien article L. 300-2 et aujourd'hui de l'article L. 103-3, que ces objectifs sont définis dans la perspective de la concertation, c'est leur raison d'être. C'est parce qu'on organise cette concertation que le conseil municipal en discute et que les personnes publiques associées en sont informées. Vous devez déterminer l'intention du législateur. Si elle a été de limiter l'effet d'un vice de la délibération initiale organisant la concertation, comme nous le pensons, cette limitation doit aussi valoir pour la définition des objectifs, bien que ceux-ci puissent avoir une utilité d'information au-delà de la seule concertation.

Si vous donnez ce plein effet à l'article L. 300-2, l'insuffisante définition initiale des objectifs sera sans conséquence sur la légalité du PLU. En revanche, il nous semble que l'annulation de la délibération initiale entraînera l'annulation de la délibération finale adoptant le PLU, en vertu de votre jurisprudence *O...* (CE, Section, 30 décembre 2013, *Mme O...*, n° 367615, Rec.). Il faudra avoir attaqué la délibération initiale dans le délai de recours, ou dans un délai raisonnable s'il est inopposable (CE, Ass., *M. C...*, 13 juillet 2016, n° 387763, Rec.). En pratique cette annulation devrait intervenir le plus souvent avant la fin de la procédure, et permettre ainsi sa reprise avant adoption du PLU.

6.5 Vous pourriez hésiter à venir donner aujourd'hui une telle portée à une disposition édictée par une loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, soit quatorze ans après. Même longtemps après, il n'en est pas moins plus aisé, selon nous, pour dégager cette sorte de coupe-circuit des effets de l'illégalité initiale, de s'appuyer sur une disposition législative expresse, qui se cumulera d'ailleurs avec d'autres formes de coupe-circuit instituées par le législateur, notamment l'article L. 600-1. Un tel cas de figure n'est pas sans précédent dans votre jurisprudence : votre décision de section *SMIRGEOMES* du 3 octobre 2008 (n° 305420, Rec.) est ainsi venue donner sa pleine portée à l'article L. 551-1 du code de justice administrative en restreignant les moyens dont peuvent se prévaloir les requérants exerçant un référé précontractuel, resserrant l'interprétation que vous aviez d'abord fait de cet article. Et surtout, encore une fois, la jurisprudence *Commune d'Illats* a déjà franchi la plus grande partie de l'obstacle en 2012.

7. Cela vous conduirait à annuler l'arrêt attaqué au motif, d'ordre public et repris dans les écritures, que la cour a retenu pour annuler l'ensemble du PLU un moyen inopérant en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. La cour s'est également prononcée, en application de l'article L. 600-4-1, sur deux autres moyens qu'elle estimait fondés mais qui ne sont susceptibles d'entraîner que des annulations partielles (sur le fait que l'illégalité du rapport de présentation peut n'entraîner qu'une annulation partielle, v. CE, 17 juillet 2013, SFR e.a., n°s 350380 e.a., T. sur un autre point). Vous n'aurez donc pas à faire jouer votre jurisprudence *Commune de Barcarès* (CE, section, 22 avril 2005, n° 257877, Rec.) et vous pourrez vous dispenser d'examiner les moyens du pourvoi critiquant ces motifs d'annulation partielle pour prononcer l'annulation de l'arrêt attaqué (voyez pour un précédent CE, 25 nov. 2015, *Cne de Cazedarnes*, n° 372659, T.).

Et par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt n° 14LY01961 du 27 janvier 2015 de la cour administrative d'appel de Lyon et au renvoi de l'affaire à cette cour ;
- à ce que des sommes de 1000 euros soient mises à la charge de chacun des trois défendeurs au profit de la commune sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet des conclusions présentées à ce titre par les défendeurs.