

N° 430244

ASA des propriétaires du domaine de Beauvallon

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} mars 2021

Lecture du 17 mars 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Immortalisée par Laurent V..., Grimaud est une commune varoise nichée entre le massif des Maures et le golfe de Saint-Tropez. Le litige dont vous êtes saisis naît de la modification de son PLU, approuvée le 29 février 2016 par une délibération du conseil municipal. L'association syndicale agréée (ASA) des propriétaires du domaine de Beauvallon et un couple de propriétaires ont pris ombrage de cette modification, au motif que cette dernière avait eu l'impudence de **grever d'une servitude d'emplacement réservé certaines de leurs voies privées, ce en vue de préserver leur ouverture à la circulation publique**¹. Effrayés à l'idée que s'en voient troublés la quiétude et à la majestuosité du lieu, qui accueille en son temps Colette et Francis Scott Fitzgerald, les intéressés ont alors saisi le tribunal d'une demande d'annulation totale de cette délibération, sans cibler leurs conclusions sur le point véritablement litigieux. Cette initiative contentieuse a prospéré puisque le tribunal administratif de Toulon a prononcé une annulation partielle. Insatisfait de ce succès en trompe-l'œil qui laissait subsister la servitude litigieuse, les requérants ont alors relevé appel de ce jugement. Ils vous saisissent désormais d'un pourvoi contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté leurs prétentions. **Les moyens sont nombreux, et d'intérêt inégal** : nous nous concentrons ici sur les deux qui nous paraissent les plus délicats, avant d'écarter bien plus succinctement le reste de l'argumentation.

Le premier moyen intéressant va vous inviter à préciser votre jurisprudence au sujet des modifications qu'une collectivité peut apporter au PLU **à l'issue de l'enquête publique**.

Pour l'appréhender, il nous faut au préalable rappeler **les lignes de force de votre approche en cette matière**. Vous le savez, la raison d'être de l'enquête publique est d'informer les

¹ Situation loin d'être inédite en jurisprudence. V. pour un exemple récent : CE, 28-11-2014, *Commune de Beuvillers*, n° 366109, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

administrés sur un projet, ce qui permet ensuite, en retour, d'informer l'administration de leurs réactions et ainsi de permettre une prise de décision plus éclairée². Dans ce cadre, le commissaire enquêteur – figure impartiale et indépendante désignée par le président du TA – joue **un rôle de synthèse**, en rassemblant les remarques formulées par le public, et **un rôle d'expertise technique**, en émettant sur cette base des recommandations voire des réserves. Pour éviter que ce moment de démocratie participative ne soit vain, vous avez jugé que les modifications apportées au document à l'issue de l'enquête publique devaient respecter deux exigences cumulatives³. D'une part, ces modifications ne doivent pas remettre en cause l'économie générale du projet. D'autre part, elles doivent procéder de l'enquête publique. Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, alors une nouvelle enquête s'impose⁴.

En l'espèce, c'est uniquement la portée de la seconde condition qui est ici en cause. Le point litigieux portait sur des modifications apportées par la commune, **après l'enquête publique**, à trois articles du PLU. Devant les juges du fond, les requérants soutenaient que ces modifications ne trouvaient pas leur origine dans l'enquête publique : ils faisaient valoir en ce sens que ces modifications ne correspondaient pas à des remarques formulées par le public et que la recommandation du commissaire enquêteur, qui certes suggérait d'améliorer sur certains points la rédaction de ces trois articles, ne se rapportait pas aux dispositions finalement remaniées par la collectivité. La cour a affronté de face ce moyen en jugeant – nous citons – que même si ces modifications portaient sur une question qui n'avait pas « *été abordée au cours de l'enquête publique, elles résult[ai]ent néanmoins de [cette] enquête puisqu'elles [étaient] directement en lien avec les dispositions dont le commissaire enquêteur avait recommandé de revoir la rédaction* ». Devant vous, le pourvoi soutient qu'une telle approche est entachée d'erreur de droit en ce qu'elle traduit **une approche trop lâche** du lien devant exister entre l'enquête publique et des modifications ultérieures.

Ce moyen suppose à nos yeux de passer par deux **étapes successives**.

La première concerne le point de savoir **si une modification doit nécessairement résulter des observations du public ou si elle peut trouver son origine dans le rapport du commissaire**. En première approche, cette question peut paraître singulière dans la mesure où le commissaire, dans ce rapport, a vocation à repartir des remarques formulées par le public⁵. En pratique toutefois, il n'est pas rare que les recommandations débordent les observations

² *Vers l'assouplissement des possibilités de modifications du PLU après l'enquête publique*, P. Picquet, Construction-urbanisme n° 11, novembre 2010, comm. 138

³ Jurisprudence ancienne et constante : v. CE, 28-07-1993, *Société immobilière artésienne Saint-Eloi*, n° 124592, C

⁴ CE, 26-01-1994, *Commune de Vitry-sur-Seine*, n° 141947, B

⁵ Art. R. 123-19 du code de l'environnement

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sur lesquelles elles se fondent, ce d'autant plus que les textes comme votre jurisprudence exigent du commissaire enquêteur qu'il formule un avis personnel⁶. A cet égard, le litige est symptomatique de ce glissement possible : alors que les observations se bornaient à critiquer la notion de « surface minéralisée », la recommandation correspondante suggérait – nous l'évoquions – de revoir la rédaction de trois paragraphes dont le champ était plus large.

Pour notre part, nous sommes d'avis que **la modification peut découler du travail du commissaire**. D'une part, le texte est en ce sens puisqu'il prévoit que le projet peut être modifié pour tenir compte des observations du public **et** du rapport du commissaire, sans nullement articuler les deux. Symétriquement, vous avez d'ailleurs déjà accepté que des modifications puissent résulter d'observations pourtant non reprises par le commissaire enquêteur⁷. D'autre part, il nous semblerait excessivement contraignant d'exiger des collectivités qu'elles regardent si les différentes analyses du commissaire enquêteur sont parfaitement congruentes par rapport aux observations auxquelles elles s'adossent, sans même évoquer le fait qu'une telle exigence compliquerait encore le débat contentieux en aval. Aussi, dans la configuration du présent litige, **le rapport du commissaire doit ainsi être regardé comme susceptible de fonder à lui seul la modification**, sans qu'il y ait lieu de restreindre la portée de la recommandation litigieuse à la lumière des observations originelles du public.

Vous pourrez alors en venir à la seconde question, qui suppose de déterminer l'intensité du lien qui doit exister entre le rapport et la modification. Force est d'admettre qu'en première approche, l'argumentation des requérants n'est pas dépourvue de fondement. En effet, leur logique consiste à privilégier **une approche substantielle**, en faisant valoir que seules les dispositions réellement débattues lors de l'enquête publique sont susceptibles d'être retouchées à son issue.

Pour autant, nous ne sommes pas convaincu par cette lecture maximaliste. **3 raisons** nous déterminent dans le sens d'une plus grande souplesse.

Le premier argument est textuel. Nous l'évoquions les dispositions de l'article L. 123-13-12 du code de l'urbanisme prévoient qu'à l'issue de l'enquête publique, le projet peut être modifié « *pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public, et du rapport du commissaire* ». Il nous semble possible de tirer deux enseignements de cette phrase. Premièrement, l'emploi de la locution verbale « tenir compte » traduit seulement l'idée que la collectivité prend en considération ces différents contributions, « *ce qui ne*

⁶ CE, 20-03-1985, *Commune de Morigny-Champigny*, n° 47682, B

⁷ CE, 06-10-1995, *A... et autres*, n° 156123, B ; CE, 28-07-1999, *Commune du Beausset*, n° 184858, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

signifie pas qu'elle soit totalement liée par [elles] et ne dispose d'aucune marge de manœuvre »⁸. Deuxièmement, cette rédaction traduit un assouplissement par rapport à l'état antérieur du droit. En effet, là où le texte prévoyait auparavant que les collectivités concernées tenaient compte des « *résultats de l'enquête publique et des propositions* [du commissaire] »⁹, la rédaction actuelle se veut plus neutre en évoquant « *les observations du public et le rapport du commissaire* ». Il nous semble que cette évolution doit être interprétée comme élargissant, certes à la marge, les latitudes de la collectivité¹⁰, l'essentiel étant désormais que les modifications apportées se rapportent aux dispositions **évoquées** dans les différentes contributions.

Le deuxième argument est jurisprudentiel. A l'évidence, vous attachez un grand prix à la condition tenant à ce que la modification procède de l'enquête. Vous avez même été jusqu'à juger qu'elle était consubstantielle à cette procédure consultative, en en déduisant que cette condition restait applicable, alors que les dispositions qui la prévoyaient avaient temporairement disparu¹¹. Pour autant, vous maniez cette condition avec souplesse¹² – symptomatiquement, nous n'avons identifié à votre niveau que deux annulations sur ce fondement¹³. C'est au bénéfice de cette approche compréhensive que vous avez déjà accepté des modifications « *par ricochet* », c'est-à-dire des modifications qui ne résultaient pas de l'enquête mais qui en étaient la conséquence indirecte¹⁴. C'est en ce sens également que vous avez admis que ces modifications puissent découler des avis joints au dossier d'enquête, alors même que les textes ne le prévoyaient pas encore expressément¹⁵. C'est en ce sens, enfin, que vous avez jugé que ces modifications pouvaient résulter d'observations allusives et isolées, sans vous arrêter à la circonstance que celles-ci n'avaient pas donné lieu à de véritables discussions ni conduit à une prise de position du commissaire^{16,17}.

⁸ Conclusions M. Vialettes sur CE, 04-06-2014, *M. P-A...*, n° 365236, B

⁹ Ancien art. R. 123-12 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue du décret n° 98-913 du 12-10-1998

¹⁰ V. aussi en ce sens les conclusions d'E. Geffray sur CE, 12-03-2010, *Lille métropole communauté urbaine*, n° 312108, B

¹¹ CE, *Lille métropole communauté urbaine* (précitée); cette solution étant d'autant plus significative qu'elle rompait avec l'analyse majoritaire de la doctrine comme des juges du fond : *Quelles modifications peut-on apporter au projet de PLU après l'ouverture de l'enquête publique ?* AJDA 2010.1546

¹² V. aussi sur ce point les conclusions J. Lessi sur CE, 23-10-2015, *Commune de Maisons-Laffitte et autres*, n° 375814, B

¹³ CE, 19-06-2002, *Commune de Beausoleil*, n° 219647, B et décision *Lille métropole communauté urbaine* (précitée)

¹⁴ CE, *M. P-A...* (précité)

¹⁵ CE, 17-07-2013, *Société Immobilière Lacroix*, n° 348325, C. Sur la possibilité de ne pas se borner aux seules suggestions du public, v. aussi CE, 30-11-2007, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ M. C... et Mme P...*, n° 284721, B (et pour un commentaire critique : *Le préfet est en droit de formuler des observations au cours de l'enquête publique*, P. Soler-Couteaux, RDI 2008.164)

¹⁶ CE, *A...* (précité) et CE, 6 CJS, 08-07-2016, *Commune de Sceaux*, n° 388859, C

¹⁷ Pour terminer ce tour d'horizon, nous relèverons, mais sans nous y appesantir, que cette approche pragmatique est aussi celle que vous adoptez, au titre de la seconde condition, lorsque vous devez apprécier si les modifications remettent en cause l'économie générale du projet (CE, 05-12-2016, *Association sauvegarde du Trégor et a.*, n° 394592, B)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le troisième argument est d'opportunité. Il nous semblerait inutilement rigoureux de vous en tenir à une approche substantielle stricte. C'est qu'en effet – et l'espèce l'illustre – le rapport du commissaire enquêteur peut parfois être ambigu quant à la portée exacte des recommandations qu'il suggère. Dans ces conditions, retenir l'approche suggérée par le pourvoi reviendrait, en définitive, à mâtinier de subjectivité le contrôle du juge, en l'amenant à prendre parti, *ex post*, sur ce qu'avait exactement en tête le commissaire. Le risque est alors de sanctionner des illégalités qui correspondraient en réalité à un souci de la collectivité de donner toute leur suite aux recommandations du commissaire, dont l'autorité persuasive est forte. Dans ces conditions, et alors même que la modification des PLU relève déjà du parcours d'obstacles, il nous paraît préférable de vous en tenir à une approche plus souple, consistant à déterminer **si la modification n'est pas dénuée de lien logique avec l'enquête qui l'a précédée ou, c'est une autre façon de le dire, si l'utilité¹⁸ de la modification litigieuse est bien apparue à l'occasion de l'enquête.**

Avec ce critère en tête, il apparaît alors que la cour n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'elle a recherché si les modifications étaient « **directement en lien avec les dispositions dont le commissaire enquêteur avait recommandé de revoir la rédaction** ». Quant à l'appréciation qu'elle a portée dans ce cadre, celle-ci est souveraine et il n'y a pas lieu de la remettre en cause pour dénaturation¹⁹ compte tenu des éléments déjà évoqués.

Vous pourrez alors en venir au **second moyen intéressant** des requérants. Il est soutenu que la cour aurait entaché son arrêt d'erreur de droit et de dénaturation en écartant leur moyen tiré de ce que les retouches apportées au PLU auraient dû faire l'objet d'une procédure de révision et non d'une simple modification. **L'examen de ce moyen suppose de revenir sur l'entrelacs normatif propre à l'urbanisme local.** En l'occurrence, tout part de ce que le SCOT des cantons de Grimaud et Saint-Tropez prévoyait plusieurs espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. En écho, la délibération a alors modifié le règlement du PLU pour prévoir, à son article 14, qu'au sein de ces coupures « *aucune extension d'urbanisation, même limitée, n'est admise* ». Jusqu'ici, tout va bien. Le problème vient de ce que le PADD de ce même PLU prévoyait pour sa part la réalisation d'aménagements au sein du périmètre couvert par l'une de ces coupures, en vue notamment de permettre au public de mieux profiter du front de mer. Devant la cour, les requérants déduisaient de ce ménage à trois tumultueux que **le nouveau règlement du PLU revenait nécessairement à abandonner cette orientation du PADD**, abandon qui aurait dû prendre la forme d'une révision conformément à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme. Pour écarter

¹⁸ C'est cette idée que vous avez longtemps maniée : v. en ce sens CE, 19-05-1993, *Commune urbaine de Lyon*, n° 95594, B

¹⁹ C'est bien ce degré de contrôle que vous êtes amenés à exercer : CE, 21-05-2008, *Mme AL...*, n° 293404, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ce moyen, les juges d'appel ont en substance jugé que les équipements prévus par cette orientation du PADD se situaient pour une partie significative en dehors de la coupure d'urbanisation et qu'ils n'étaient pas de nature à entraîner une densification significative au sein de ce périmètre ; ils en ont ensuite déduit que ces équipements n'induisaient donc pas, en eux-mêmes, une extension de l'urbanisation.

Pour appréhender ce moyen, il nous faut ici rappeler que **le PADD a vocation à fixer une vision d'ensemble que le règlement du PLU vient ensuite concrétiser par des prescriptions impératives plus précises**, ce lien logique expliquant que vous contrôliez la cohérence²⁰ de leur articulation. Un tel contrôle de cohérence, qui se situe entre la simple compatibilité et l'exigence de conformité²¹, peut être défini « *comme l'obligation d'être logique* », ce qui implique une absence de contradiction²² « *entre les moyens mis en œuvre pour réaliser le PADD et les éléments constitutifs du projet lui-même* »²³.

Or, en l'espèce, même si la cour n'a pas véritablement employé le mot « cohérence », il nous semble que c'est bien en ces termes **qu'elle a raisonné en recherchant si le PADD et le règlement étaient contradictoires**. Il n'y a donc pas, à nos yeux, d'erreur de droit. Et, contrairement à ce qui soutenu, l'appréciation souveraine²⁴ portée sur l'existence d'une « extension de l'urbanisation » nous semble exempte de dénaturation. C'est qu'en effet la notion « d'extension de l'urbanisation » s'avère **très casuistique** dans votre jurisprudence²⁵. Toute construction ne constitue pas, par principe, une telle extension²⁶ : il faut prendre en compte l'importance de cette construction²⁷, sa destination, et le point de savoir si la zone d'implantation est déjà urbanisée²⁸. Or, au bénéfice de cette approche composite, il apparaît que la cour n'a pas porté une appréciation fautive et tendancieuse sur les pièces de son dossier en estimant que les aménagements prévus par le PADD, qui s'inscrivaient dans le prolongement de la zone urbanisée de Port-Grimaud et consistaient en divers équipements publics, n'induisaient pas une densification constitutive d'une extension de l'urbanisation²⁹.

²⁰ CE, 02-10-2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et Commune de Lattes*, n° 398322, B ; CE, 30-05-2018, *Commune de Sète*, n° 408068, B

²¹ V. les conclusions de C. Touboul sur la décision *Montpellier Méditerranée Métropole et Commune de Lattes* (précitée)

²² CE, 12-10-2016, K..., n° 387308, B

²³ *L'appréciation de la cohérence entre le règlement et le PADD du PLU doit procéder d'une analyse globalisante*, P. Soler-Couteaux, RDI 2018.403 (la première citation étant de JC. Bonichot)

²⁴ V. CE, 11-04-2018, *Commune d'Annecy et autres*, n° 399094, B

²⁵ CE, 15-10-1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n°s 198578-579, B ; CE, 28-07-2000, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*, n° 173229, A

²⁶ V. Conclusions Y. Aguila sur CE, 07-02-2005, *Société soleil d'or et commune de Menton*, n°s 264315-372, B ; pour une illustration, v. CE, 03-04-2020, *M. F...*, n° 419139 et a., B

²⁷ C'est ainsi qu'une éolienne peut caractériser une extension de l'urbanisation : CE, 14-11-2012, *Société Neo Plouvien*, n° 347778, B

²⁸ CE, 05-04-2006, *Société Les Hauts de Saint-Antoine*, n° 272004, B

²⁹ En tout état de cause, contrairement à ce qui est soutenu, il nous semble que si la cour avait décelé une contradiction, elle n'aurait pas pu en déduire qu'une révision était impérative : elle aurait pu se borner à annuler l'article 14, au motif qu'il introduisait une incohérence au sein

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les **3 autres moyens** peuvent s'écarter plus aisément.

En premier lieu, **le moyen d'insuffisance de motivation**, pris en ses quatre branches, ne saurait vous retenir. En effet, si la cour n'a pas répondu à tous les arguments dont elle était saisie – ce qui se comprend vu le foisonnement des écritures – elle a bien écarté tous les moyens soulevés devant elle et sa motivation vous met en mesure de suivre son raisonnement.

En deuxième lieu, le pourvoi fait valoir que la cour aurait commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt **en jugeant que la modification du PLU n'avait pas à être précédée de l'élaboration d'une évaluation environnementale**. Mais, sur ce point, la cour s'est coulée dans l'épure des textes³⁰ et de votre jurisprudence, en écartant ce moyen après avoir bien recherché si les modifications apportées par la délibération, eu égard à leur nature et à leur ampleur, étaient susceptibles d'avoir des effets notables supplémentaires sur l'environnement.

En troisième lieu, il est soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que la création de l'emplacement réservé au sein du domaine **n'était pas entachée de détournement de procédure**. Dans ce cadre, il est uniquement reproché à la cour de ne pas avoir recherché si cet emplacement allait avoir pour effet de **priver les intéressés d'un droit d'usage**. Mais, d'abord, cette question n'était pas véritablement soulevée en ces termes devant elle. Ensuite, et en tout état de cause, un emplacement réservé ne prive pas le propriétaire de son droit d'usage, il le contraint seulement à ne pas modifier la consistance du bien de façon incompatible avec la destination de la réserve³¹. Enfin, en l'espèce, l'hésitation est d'autant moins permise que la voie grevée de la servitude litigieuse était déjà affectée à la circulation publique. Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que les requérants versent une somme de 3 000 euros à la commune de Grimaud.

du PLU.

³⁰ Art. L. 212-10, devenu L. 104-2 du code de l'urbanisme, qui renvoie à l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27-06-2001

³¹ CE, 19-07-2017, *Commune d'Ansouis*, n° 397944, B et les conclusions L. Dutheillet de Lamothe

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.