

N° 450707 Commune de Pléneuf Val André

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 18 janvier 2023

Lecture du 17 février 2023

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

La révision du PLU de la commune de Pléneuf-Val-André a été adoptée par une délibération du 15 décembre 2016. L'association pour la qualité de vie à Pléneuf-Val-André a saisi le tribunal administratif de Rennes qui, par un jugement du 8 novembre 2019, a rejeté sa demande.

Par un arrêt du 12 janvier 2021, la CAA Nantes a annulé ce jugement et a annulé la délibération en tant qu'elle a mis fin au classement du parc de l'Amirauté comme espace boisé classé et en tant qu'elle a classé en zone UH les lieux-dits Saint-Mathurin et du Temple.

La commune se pourvoit contre cet arrêt qui pose une question de principe délicate, à laquelle vous avez déjà apporté des réponses par des décisions fichées, mais que la configuration de l'affaire invite à réexaminer.

1. La configuration est la suivante : l'association à l'origine du recours pour excès de pouvoir contre le PLU et à laquelle la CAA a donné satisfaction, s'est désisté de sa requête. En principe, la juridiction doit donner acte d'un désistement (CE 11 févr. 1966, B... rec p.110). Mais les choses se compliquent lorsque comme en l'espèce, ce désistement intervient postérieurement à une clôture d'instruction.

Vous avez d'abord affirmé par une décision L... en 1984 (n° 54638 aux T.) le principe que le tribunal ne peut pas examiner un désistement présenté, postérieurement à la clôture de l'instruction, par une partie qui a reçu notification régulière de l'ordonnance de clôture.

Vous avez ensuite assoupli le principe par une décision Consorts G... en 1991 (22 mai 1991 n° 80813 aux T.), en jugeant que le tribunal avait la possibilité de donner acte d'un désistement après la clôture d'instruction tant qu'aucun jugement n'avait été rendu, en assurant la communication de ce désistement aux autres parties.

Enfin, en 1996 par votre décision « Nouveau syndicat intercommunal pour l'aménagement de la vallée de l'Orge » (CE 5 avril 1996 n° 141684 au rec) rendue aux conclusions contraires du président Goulard, vous avez prolongé votre jurisprudence G..., en précisant qu'il n'y avait pas d'obligation de rouvrir l'instruction lorsqu'un désistement parvient après la clôture de l'instruction.

C'est l'état de votre jurisprudence, que d'autres évolutions jurisprudentielles postérieurs n'ont pas fait bouger. En particulier, le régime de réouverture de l'instruction tel qu'il résulte dans le dernier état de votre jurisprudence de Section X.. (CE, sect., 5 déc. 2014, X..) prévoit le juge est tenu de rouvrir l'instruction si la production expose une circonstance de fait ou un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture, car survenu ou révélé après elle, et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement. Certes, un désistement s'il est pris en compte, est de nature à modifier le dispositif de la décision. Mais il s'agit d'un élément que la partie qui l'invoque devrait être en mesure de produire avant la clôture d'instruction, de sorte que le raisonnement que vous teniez en 1996 n'est pas remis en cause par la jurisprudence X...

Plusieurs décisions récentes semblent confirmer la permanence de la jurisprudence « Syndicat de la vallée de l'Orge » sans avoir fait l'objet de décisions fichées.

Ainsi, une décision Sté Fradin en 2018 (CE 7 décembre 2018 n° 411924) confirme dans un cas où le désistement est intervenu non seulement après la clôture d'instruction mais même après l'audience que *« s'il était loisible au tribunal administratif de rouvrir l'instruction pour en donner acte, ce qu'il n'aurait pu régulièrement faire qu'après l'avoir communiqué, il n'en avait pas l'obligation. Il n'a ainsi commis aucune irrégularité en statuant en l'état du dossier à la date de la clôture de l'instruction sur les conclusions de la demande »*.

En 2021, dans une affaire où vous étiez compétent en 1^{er} ressort, (CE société Chiesi 437945), et où vous aviez prononcé une clôture d'instruction plusieurs mois avant l'audience, le requérant avait déclaré se désister de sa requête la veille de celle-ci, semble-t-il après avoir pris connaissance du sens des conclusions du rapporteur public qui étaient au rejet. V. Villette vous avait proposé de faire usage de la faculté qui est la vôtre de ne pas rouvrir l'instruction,

de ne pas rayer pour communiquer le désistement, de ne pas donner acte du désistement et donc de juger l'affaire. Mais vous ne l'aviez pas suivi et une simple ordonnance avait donné acte de ce désistement.

Très récemment encore, dans une affaire CE élection du président du syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (n° 449028 12 juillet 2022), vos 5 et 6eme chambres ont confirmé l'annulation de l'élection, alors que les protestataires de 1ere instance s'étaient désistés après la clôture de l'instruction.

Faut-il revenir sur cette jurisprudence ?

La configuration de notre affaire où non seulement le requérant d'appel avait indiqué sa volonté de se désister mais aussi où la commune défenderesse avait accepté ce désistement et où malgré cet accord des parties, la machine juridictionnelle enclenchée ne s'arrête pas peut paraître insatisfaisante, notamment lorsque cela aboutit à une annulation, alors qu'en donnant acte du désistement, il n'y aurait pas eu d'annulation.

Mais la solution de principe à retenir et la marge de manœuvre du juge ne peuvent pas dépendre de l'issue qu'il prévoit donner au litige en l'absence d'un désistement, issue qui de toute façon n'est pas acquise tant que la décision n'est pas rendue.

Il est certain que l'inconfort intellectuel que peut susciter votre jurisprudence « Syndicat de la vallée de l'Orge » tient au fait qu'avant la clôture de l'instruction, une obligation existe pour le juge de donner acte du désistement, tandis qu'une fois que celle-ci intervient, le juge retrouve un pouvoir souverain d'en tenir compte.

Dans une configuration différente, une affaire jugée par la CAA de Marseille en 2014 publiée à l'AJDA sous le titre « Désistement après la clôture de l'instruction en première instance : un casse-tête pour le juge d'appel », témoigne de cet inconfort (CAA Marseille, 6 févr. 2014, req. no 13MA01583, C. c/Cne de Marseille ; AJDA 2014. 1573, concl. M. Revert). Dans cette affaire le TA n'avait pas tenu compte du désistement du requérant qui avait demandé l'annulation d'un PC. En appel, à la fois le requérant, le bénéficiaire du PC et la commune qui l'avait délivré ont critiqué ce jugement pour n'avoir pas donné acte du désistement que chacun avait accepté. La CAA a jugé que le TA n'était certes pas tenu de rouvrir l'instruction pour communiquer le désistement et en donner acte, mais que les requérants étaient recevables et fondés à s'en prévaloir à l'appui de leurs conclusions d'appel dirigées contre le jugement attaqué, de sorte que la CAA annule le jugement du TA pour faire disparaître l'annulation du PC et donne acte du désistement d'instance.

Il est vrai que du point de vue de la volonté du requérant de se désister, cette volonté n'a pas perdue sa force du seul fait de l'intervention d'une clôture d'instruction. C'est la raison pour laquelle en 1996 le président Goulard vous proposait que le désistement soit un nouveau cas dans lequel le juge a l'obligation de rouvrir l'instruction.

Mais votre jurisprudence ne s'explique pas par le fait que la clôture d'instruction aurait par elle-même un effet sur le désistement, il est clair que ce n'est pas le cas. Elle s'explique par la volonté de faire primer la décision du juge de clore l'instruction, sur la volonté des parties, volonté qui peut elle-même fluctuer dans le temps, puisqu'en excès de pouvoir, le désistement peut être retiré tant que le tribunal n'en a pas donné acte (CE, ass., 21 avr. 1944, Sté Dockès frères, Rec. CE, p. 120 ; 19 avr. 1950, de Villèle, Rec. CE, p. 214). On notera ici en passant que l'association qui s'était désistée devant la CAA vient aujourd'hui en défense du pourvoi **défendre** la solution de la cour de ne pas avoir donné acte de son désistement...

Le professeur Peiser dans le Répertoire Dalloz de contentieux administratif (« Incidents de procédure ») notait que dans le désistement « *il y a toujours intervention conjuguée des parties et du juge* ». Dans cette intervention conjuguée, il n'y a pas de raison déterminante pour considérer que le juge devrait toujours s'effacer derrière la volonté des parties, lorsque cela interfère avec ses pouvoirs propres.

Pour reprendre la formule de Marc Heinis dans une étude récente à l'AJDA sur les productions des parties après la clôture de l'instruction dans la jurisprudence (AJDA 2022. 1486), « Lorsque l'instruction a été close et n'a ensuite pas été rouverte, la clôture joue le rôle d'une « **herse contentieuse** » ».

Le reproche que l'on peut faire à votre jurisprudence dans un esprit de système est qu'après l'intervention de cette herse contentieuse, les choses ne soient pas aussi nettes qu'elles l'étaient avant clôture : avant clôture, obligation pour le juge de tenir compte du désistement, après clôture interdiction de le faire. C'est ce que vous jugiez encore dans l'arrêt Lefèvre en 1984.

On le voit bien, la difficulté à recoller les différentes pièces du raisonnement de façon parfaitement harmonieuse n'est pas spécifique à la question posée ici, elle réside dans le choix que vous avez fait et que nous défendons, de laisser le juge **maitre de l'instruction**, en lui donnant dans toute une série d'hypothèse une simple faculté de la rouvrir. Cette faculté laissée à l'appréciation du juge, en cas par exemple d'invocation d'un moyen nouveau ou de circonstances nouvelles qui auraient pu être avancées avant la clôture d'instruction peut aussi avoir une influence sur l'issue du litige, selon que le juge accepte d'en tenir compte ou pas.

Privilégier la maîtrise de l’instruction par le juge est donc une justification solide de votre jurisprudence, à laquelle seule l’atteinte au droit au recours ferait obstacle. Votre jurisprudence sur le point qui nous intéresse n’y porte assurément pas atteinte car il n’y a pas de droit pour le requérant qui se désiste à ne pas obtenir l’annulation d’une décision illégale. Le requérant a la faculté de se désister et le juge a l’obligation d’en tenir compte, toutefois cette obligation du juge n’a qu’un temps, qui s’achève avec la clôture d’instruction. De la même façon, et alors qu’une attention plus grande est apportée aux modes alternatifs de règlement des litiges, la jurisprudence actuelle n’y fait pas échec en la limitant à un temps donné et annoncé à l’avance.

Nous ne vous proposons donc pas de modifier votre jurisprudence. Vous pourrez écarter le moyen reprochant à la cour de n’avoir pas donné acte du désistement.

2.1 les autres moyens critiquent les 2 annulations de zonage auxquels la cour a procédé.

La cour a d’abord censuré le classement du parc de l’Amirauté, classé en espace boisé classé dans le précédent PLU, le nouveau classement étant en zone UCj associé à une OAP.

La cour s’est fondé sur le caractère remarquable de ce parc d’1,5 ha, et sur la présence d’un ensemble d’arbres centenaires et sur la configuration des lieux pour retenir que le déclassement auquel il avait été procédé était illégal.

Le pourvoi soutient pour l’essentiel que la cour aurait dû vérifier si le nouveau classement n’offrait pas une protection équivalente au parc.

La cour n’avait pas à le faire. Dans les communes littorales, l’article L.121-27 C. urb dispose que « *Le plan local d’urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l’article [L. 113-1](#), les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites* ». L’article L113-1 quant à lui ouvre une simple faculté de classement dans un régime de droit commun mais l’article L121-27 crée une obligation de classement dans les communes littorales. Face à une telle obligation, la cour n’avait pas à procéder à la vérification que revendique la commune. Il n’y a pas d’erreur de droit.

Au regard des pièces du dossier de fond, la cour n’a pas non plus commis de dénaturation - puisque c’est votre contrôle (CE 7 avril 2021, Cne de Sète, n°428233) - s’agissant au

demeurant comme on l'a dit d'un parc qui avait déjà été classé par la commune comme espace boisé classé.

2.2 S'agissant de l'autre annulation de classement à laquelle la cour a procédé, nous pensons en revanche qu'elle est entachée d'erreur de droit. Ce qui est ici en jeu est le classement en zone UH opéré pour deux lieux-dits, Saint-Mathurin et le Temple. La question est celle de la compatibilité de ce classement avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Cet article dispose dans sa version applicable que « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».

Votre décision CE, 12 mars 2014, Commune de Bonifacio, n° 360902, aux T. a précisé ce qu'il fallait entendre par hameau au sens de ces dispositions : les auteurs du plan local d'urbanisme ont la faculté de délimiter des zones qui, sans être en continuité avec les agglomérations et villages existants, prévoient la possibilité d'une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales.

Votre décision Commune du Lavandou du 28 septembre 2020 (n°423087 aux T.) reprend cette définition, et précise que dans l'appréciation de la compatibilité d'un PLU avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, et dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territorial (SCoT), cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

En l'espèce, pour censurer le classement de 2 lieux dits en hameaux nouveaux, a considéré que le SCoT du Pays de Saint-Brieuc, faisant état dans sa définition du hameau « d'un petit groupe d'habitations pouvant comprendre d'autres type de constructions, isolé du bourg ou du village » devait, pour être compatible avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, être « regardée comme ne s'appliquant qu'à des zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de construction ».

Cette lecture des textes est très curieuse, la cour semble avoir retenu la définition des espaces déjà urbanisé, en faisant l'impasse sur la définition des hameaux nouveaux qui sont l'alternative de l'article L 121-8, qu'il était nécessaire de mobiliser ici, et dont nous vous

avons rappelé l'interprétation jurisprudentielle que vous avez retenue. Vous devrez donc faire droit au moyen d'ED et censurer l'arrêt dans cette mesure.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il annule la délibération du 15 décembre 2016 du conseil municipal de Pléneuf-Val-André en tant qu'elle classe en zone UH les lieux-dits Saint-Mathurin et du Temple et en tant qu'il annule le jugement du tribunal administratif de Rennes en ce qu'il rejetait les conclusions de l'association pour la qualité de vie à Pléneuf-Val-André ayant cet objet ; au renvoi de l'affaire à la CAA dans cette mesure, à ce que l'association défenderesse verse à la commune une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet du surplus des conclusions.