

**N° 387090**

**Commune de Saint-Martin d'Herès**

**6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies**

**Séance du 5 octobre 2016**

**Lecture du 3 novembre 2016**

## **CONCLUSIONS**

**M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public**

I. La procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) est longue et périlleuse. Elle est ponctuée d'au minimum quatre délibérations de la personne publique compétente, c'est-à-dire l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune : celle qui prescrit l'élaboration du PLU et précise les modalités de concertation, prévue par les articles L. 123-6 et L. 300-2 du code de l'urbanisme dans sa version alors en vigueur (dorénavant à l'article L. 153-11) ; celle qui délibère sur le bilan de la concertation, en application de l'article L. 300-2 ; celle qui arrête le projet de plan local d'urbanisme, prévue par l'article L. 123-9, avant soumission à l'avis des personnes publiques associées et à enquête publique (dorénavant L. 153-14) ; puis celle approuvant le PLU, prévue par l'article L. 123-10 (dorénavant L. 153-21).

Les délibérations initiales n'ont pas le caractère d'acte préparatoire, dès lors que vous considérez qu'elles sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>1</sup>. C'est ce que vous jugiez pour l'acte prescrivant l'établissement du POS (3 novembre 1982, R..., au Rec. p. 366), solution confirmée pour le même acte relatif au PLU : voyez votre décision Commune d'Illats du 8 octobre 2012 (n° 338760, aux T.). C'est donc par la voie de l'exception d'illégalité que peut être contestée cette étape de l'élaboration du PLU à l'occasion du recours dirigé contre l'acte final d'approbation, et vous avez toujours admis que la voie était ouverte sans délai, sans qu'il soit nettement établi si c'était en raison du caractère réglementaire des actes antérieures ou par recours à la théorie des opérations complexes.

Il en résulte en tout cas que le vice affectant la délibération prescrivant l'élaboration du PLU est susceptible d'affecter la légalité de la délibération approuvant le PLU. Et un certain nombre de PLU ont été attaqués et annulés pour ce motif.

---

<sup>1</sup> Sur la solution inverse retenue pour la délibération par laquelle le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI arrête le dossier définitif d'un projet d'aménagement, voyez la récente décision de section Section M. M... du 30 mars 2016 (n° 383037, au Rec.)

II. Est attaquée dans la présente affaire la délibération du 20 octobre 2011 par laquelle le conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères, commune de près de 40.000 habitant limitrophe de Grenoble, a approuvé son plan local d'urbanisme. Le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la demande des sociétés Distribution Casino France et Immobilière Groupe Casino tendant à son annulation. Par l'arrêt attaqué du 13 novembre 2014, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé ce jugement et la délibération. La commune s pourvoit en cassation.

La cour a retenu un motif unique d'annulation, tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, s'agissant là encore du volet « définition des objectifs poursuivis ».

Nous pensons que, pour la même raison que précédemment [*conclusions conjointes avec l'affaire n° 388902, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, renvoyée en Section*], pourront être écartés les moyens tirés de l'erreur de droit à ne pas avoir déduit des articles L. 300-2 et L. 600-1 du code de l'urbanisme l'inopérance du moyen tiré par la voie de l'exception de l'illégalité de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU.

III. Vient ensuite le moyen de cassation tiré de ce que la cour a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en estimant que cette délibération ne comportait pas la présentation des objectifs poursuivis par l'élaboration du PLU.

Cette affaire a été inscrite au rôle de la présente séance pour vous permettre d'ajuster le niveau d'exigence qu'il convient d'adopter pour l'application des dispositions de l'article L. 300-2.

Vous avez déjà précisé, par votre décision Commune de Saint-Lunaire (n° 327149, aux T. sur ce point), que la délibération doit porter, s'agissant de ce volet, sur les objectifs, au moins dans leurs grandes lignes, poursuivis par la commune. Régplant l'affaire au fond, vous avez estimé que tel n'était pas le cas lorsqu'une première délibération se contente de relever que le POS en vigueur, « ne correspond plus aux exigences actuelles de l'aménagement » et qu' « il est nécessaire de réorienter l'urbanisme de la commune » et qu'une seconde se borne à relever que la révision de ce document doit désormais prendre la forme d'un plan local d'urbanisme.

Dans l'affaire qui vous est soumise, la cour a bien recherché si la délibération du conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères du 19 juin 2008 prescrivant l'élaboration du PLU comportait les objectifs poursuivis au moins dans leurs grandes lignes. Mais elle a estimé que « l'établissement d'une liste de « grands enjeux », dont certains, formulés dans des termes inintelligibles, ne pouvaient d'ailleurs donner lieu à la moindre concertation des habitants de la

commune, et dont d'autres se bornaient à évoquer des pistes de réflexion sur les différents secteurs ou équipements de la ville », ne saurait tenir lieu de tels objectifs.

Il nous semble qu'elle a été exagérément sévère.

Certes la délibération adopte un jargon urbanistique, en parlant d'enjeux de « densification qualitative », « d'approche environnementale plus forte », de « dynamisation de la mixité urbaine », de « centralités secondaires à pérenniser ou à bâtir à l'échelle des quartiers »... Mais on ne peut pas dire qu'elle ne comporte aucun objectif de nature à nourrir la concertation. Au delà de généralités assez largement dictées par le code de l'urbanisme, on y lit l'objectif de faire face, en terme d'habitat, au maintien, voire à une légère croissance de la population de la commune, la volonté de mener une réflexion sur les grands territoires à enjeux, tels que les zones économiques des Glairons et de Champ Roman, la section centrale de l'avenue Gabriel Péri en lien avec le domaine universitaire, ou encore des sites à projets comme le couvent des Minimes, le secteur Chopin / Paul Bert ; - l'élaboration de projets urbains pour les zones à urbaniser ; - la question de l'insertion urbaine de la rocade et de la voie ferrée, avec une réflexion sur les possibilités de réduction de la coupure que ces infrastructures génèrent au niveau du territoire communal, sur l'urbanisation à proximité et sur le traitement des nuisances et du paysage

Il nous semble qu'il y a là matière à alimenter la concertation. Et nous pensons qu'il faut se garder d'une trop forte exigence sur le degré de précision des objectifs poursuivis, à un stade précoce d'élaboration du projet. Il convient donc de maintenir un équilibre entre une exigence trop forte et assez irréaliste et une exigence trop faible purement formelle qui viderait la concertation de son intérêt, au-delà d'une simple information sur la procédure, le calendrier et de vagues intentions.

En l'espèce, il nous semble que la cour est allée trop loin dans la première direction : c'est pourquoi nous vous proposons de retenir le moyen de dénaturation soulevé devant vous. Et donc d'annuler également ce second arrêt.

Et par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Lyon ; par ailleurs, à ce que la SAS Distribution Casino France et l'Immobilière Groupe Casino versent chacune à la commune de Saint-Martin-d'Hères une somme de 1.500 € au titre de l'article L. 761-1, et au rejet des conclusions présentées au même titre par ces dernières.