

Nos 398322, 398323, 398324
Montpellier Méditerranée
Métropole
Commune de Lattes

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 13 septembre 2017
Lecture du 2 octobre 2017

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Pour les besoins des travaux de dédoublement de l'autoroute A9 et de la ligne à grande vitesse dans sa partie séparant la commune de Montpellier au nord et celle de Lattes au sud, plusieurs expropriations ont été décidées. Les propriétaires concernés comptaient sur le classement de leur parcelle en zone urbanisée dans la perspective de leur indemnisation. Ils ont demandé, en vain, au maire de la commune de Lattes de convoquer le conseil municipal à cette fin. Le tribunal administratif de Montpellier ayant rejeté leur recours, ils ont interjeté appel devant la CAA de Marseille qui a fait droit à leur requête en annulant le refus implicite du maire et en enjoignant à celui-ci de convoquer le conseil municipal de Lattes en vue de modifier le classement des parcelles.

La commune de Lattes mais aussi Montpellier Méditerranée Métropole (MMM) se pourvoient devant vous et c'est par cette petite curiosité qu'il faut commencer.

1. L'irruption de MMM à hauteur de cassation s'explique assez bien. Elle tient au fait que cet EPCI a été créé par le décret du 23 novembre 2014¹ entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et qu'il s'est substitué à cette date aux communes de son ressort, notamment pour l'exercice de leurs compétences en matière de PLU en vertu des articles L. 5217-2 et L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales. Et vous avez admis qu'un EPCI puisse se pourvoir devant vous en lieu et place de la commune partie à l'instance d'appel à laquelle il s'est substitué - c'était d'ailleurs déjà à propos de MMM - par une décision du 30 janvier 2017 de vos 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies n°395167, inédit. Vous pourrez réitérer cette solution² dans la présente affaire.

Il est vrai que dans ce précédent, seul MMM s'était pourvu devant vous alors que vous êtes aujourd'hui saisi d'un pourvoi présenté conjointement avec la commune de Lattes. Mais nous ne pensons pas que la substitution ait fait perdre à la commune sa qualité pour se pourvoir devant vous. La cour a regardé la commune de Lattes comme partie, elle a rejeté sa demande de frais irrépétibles et a même enjoint à son maire de prendre des mesures d'exécution de sa décision. Il nous semble dès lors difficile de lui dénier la qualité pour se pourvoir contre cette décision.

¹ Décret n° 2014-1605 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Montpellier Méditerranée Métropole ».

² Que vous avez retenue dans bien d'autres cas de figure : v. p.ex à propos de la substitution du Département à l'Etat en matière de RMI : CE, 23 avr. 2007, Département du Territoire de Belfort, 282963, aux tables.

Vous pourrez donc vous contenter d'écarter la fin de non recevoir dont vous êtes saisis et affirmer la qualité de MMM à se pourvoir devant vous.

2. Nous pouvons en venir à l'examen du pourvoi, mais sans quitter pour autant les questions de qualité pour agir, car celle des requérants initiaux est la première à être discutée.

Ceux-ci avaient probablement intérêt à agir contre le classement de leur parcelle dont ils étaient expropriés, dès lors que l'indemnité d'expropriation n'avait pas encore été fixée à la date d'introduction de l'instance devant le juge administratif et qu'elle était susceptible d'être augmentée si les requérants obtenaient gain de cause sur leur classement.

Mais ce n'est pas ce motif que la cour a retenu pour admettre leur intérêt à agir. Elle a affirmé de manière beaucoup plus générale, nous la citons : « *qu'un habitant d'une commune ainsi qu'un propriétaire de parcelles sises sur le territoire de cette dernière justifient à ce titre d'un intérêt leur donnant à contester le plan d'occupation des sols de cette collectivité dans l'ensemble de ses dispositions* ». La cour, constatant que les requérants demeuraient propriétaires de parcelles sur le territoire de la commune malgré l'expropriation, en a déduit leur qualité pour contester le PLU dans tous ces éléments.

Ce faisant, la cour n'a en réalité que peu innové. Ce considérant est en effet largement repris de celui de votre jurisprudence M. S... et M. T..., du 9 mars 1990 n°42563 aux tables sur un autre point. La cour a certes ajouté les propriétaires de parcelles aux habitants, mais ce n'est pas là que réside la difficulté.

La question est plus fondamentalement celle de savoir s'il faut maintenir la jurisprudence « S... et T... ». Elle vous est directement posée par le pourvoi.

Il est vrai qu'admettre que tout propriétaire de parcelle d'une commune ait intérêt à agir contre tout élément de son PLU, y compris le cas échéant sur des zones situées à l'opposé du territoire de la commune, ne va pas de soi. C'est assez singulier dans les petites communes et ça l'est plus encore dans les grandes. La question ne manquera pas de se poser aussi, un jour, mais pas aujourd'hui, pour les PLU intercommunaux. Cette jurisprudence libérale qui expose les PLU à de nombreux recours peut apparaître un peu à contrecourant de la tendance actuelle à resserrer l'intérêt pour agir dans le contentieux de l'urbanisme.

Mais comme vous le savez, les restrictions récemment apportées à la recevabilité des actions dans ce contentieux l'ont été par les textes, notamment l'ordonnance du 18 juillet 2013³ et non par la voie prétorienne. Elles ont, en outre, été étroitement circonscrites aux actes, qui comme les permis de construire, sont les plus exposés aux recours abusifs ; dérive que l'on retrouve beaucoup moins sur le contentieux des PLU⁴. Et il nous semble par ailleurs assurément plus difficile de restreindre l'intérêt pour agir contre un acte réglementaire tel qu'un PLU que contre une autorisation individuelle. On n'est donc pas dans une configuration si favorable que cela à un resserrement de l'intérêt à agir.

³ Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

⁴ Les PLU sont néanmoins indirectement concernés par ces recours abusifs, car leur légalité est souvent mise en cause par voie d'exception pour les besoins des recours dirigés contre ces permis. Mais cette difficulté a été traitée depuis longtemps par le législateur, qui a introduit sur ce point des dispositions figurant aujourd'hui à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

Les éventuelles solutions envisageables pour un tel resserrement ne seraient d'ailleurs pas très séduisantes. Vous pourriez certes toujours décider d'appliquer le droit commun en cette matière, comme cela a d'ailleurs été le cas dans une décision du 9 avril 1993, L..., n°132428 restée isolée, semblant exiger la justification d'un intérêt particulier pour pouvoir contester un tel document d'urbanisme. Mais le droit commun n'aurait en matière de PLU que l'apparence de la simplicité et de l'efficacité. Il ne manquerait pas de soulever des débats sur le degré d'intérêt suffisant pour se plaindre de telle ou telle partie du document et il sera en outre toujours loisible au requérant de contourner l'obstacle soit en attaquant tout le PLU soit en reliant sa contestation à l'idée générale qu'il se fait de la commune et des partis urbanistiques qui devraient la traduire⁵. On reviendrait ainsi assez rapidement à l'intérêt à agir de l'ensemble des habitants et propriétaires fonciers de la commune.

Vous pourriez certes chercher plus loin qu'une simple application du droit commun et, pourquoi pas, songer à des restrictions à l'invocation de certains moyens, à la manière de vos jurisprudences « SMIRGEOMES » (Sect. 3 oct. 2008, n°305420, rec.) et « Département de Tarn-et-Garonne » (Ass. 4 avril 2014, n° 358994, rec). Mais importer ce type de restrictions en excès de pouvoir constituerait un pas considérable que vous n'avez jamais souhaité franchir comme le rappelait G. Pelissier dans ses conclusions sur l'affaire de Section du 30 juin dernier, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, n°398445 au rec.

Et à la réflexion, il nous semble assez compréhensible qu'un document d'urbanisme tel qu'un PLU, qui constitue un tout et suppose une cohérence d'ensemble, puisse être contesté dans tous ses éléments par les habitants ou les propriétaires fonciers de la commune. Il n'y a pas là d'admission si considérable de l'intérêt à agir que l'on frôlerait l'action populaire. Et vous admettez bien depuis votre célèbre décision Casanova du 29 mars 1901 (n°94580) que n'importe quel contribuable d'une collectivité territoriale puisse agir contre n'importe quelle décision de celle-ci représentant un coût. C'est là une ouverture de votre prétoire au moins aussi large que ce que vous admettez pour les PLU et cette jurisprudence vaut tant pour les petites communes que pour les grandes et vous l'avez même admise à l'échelle d'un département⁶.

Nous pensons donc que vous pourrez maintenir votre jurisprudence S... et T...⁷ et ainsi approuver la cour d'avoir reconnu l'intérêt à agir contre un PLU en leur qualité de propriétaire.

3. Nous en avons maintenant fini avec les questions d'intérêt à agir et en venons aux questions touchant à la **cohérence du PLU avec le PADD** mais qui vous retiendront moins longuement.

Rappelons tout d'abord ce qu'est que ce projet d'aménagement et de développement durables que vous n'avez que peu croisé dans votre jurisprudence jusqu'à aujourd'hui⁸. L'article L. 123-1-3 (aujourd'hui recodifié à l'article L. 151-5) dispose que le PADD fixe notamment les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement,

⁵ Le cas échéant en constituant une association pour les besoins de la cause, même si le législateur a tenté de prévenir également ce type de contournement par des dispositions figurant à l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme.

⁶ CE, 27 janv. 1911, Richemond, rec. 782-783.

⁷ Dont les 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies ont encore tenu compte dans l'affaire MMM du 30 janvier 2017 précitée n°3952167. V. Les conclusions de X. Domino dans cette affaire.

⁸ V. néanmoins sur la question du débat préalable dont il doit faire l'objet : CE, 4 mai 2016, n° 380984 C. v. Si Cour administrative d'appel de Nantes, 27 juillet 2016, n° 14NT02815 a été frappé de pourvoi. Elle est un peu plus abondante sur l'opposabilité aux autorisations d'urbanisme, qui a finalement été abandonnée par le législateur [...].

d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques de la commune. Il a ainsi vocation à fixer la vision d'ensemble⁹, dont découleront le règlement et le zonage du PLU. Il est dès lors assez logique que le législateur exige une cohérence entre le PADD et le règlement du PLU à l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, aujourd'hui repris à l'article L. 151-8 de ce code.

Il est reproché à la cour d'être allée au-delà de ce contrôle et d'avoir mis en œuvre un contrôle de conformité. Si l'on s'en tenait aux termes qu'elle a employés dans l'arrêt attaqué, le moyen pourrait être écarté comme manquant en fait, puisqu'elle y parle bien uniquement de « cohérence ». Mais le pourvoi reprochant un contrôle de conformité rampant, vous ne pourrez vous cantonner à un tel nominalisme. Il vous appartient de vérifier si les exigences de la cour ne trahissent pas un contrôle confinant à la conformité.

Il n'est pas aisé de définir ce qu'il faut entendre par « cohérence » de dispositions aussi précises que celles d'un PLU avec des orientations potentiellement très générales d'un PADD. Et on ne peut tirer d'élément très instructif des autres cas de contrôle de cohérence connus du droit de l'urbanisme, comme celui de votre jurisprudence J... (29 oct. 2013, n°348682 T.) entre classements de différentes parcelles, qui porte sur des éléments beaucoup plus homogènes.

Une définition de la cohérence par la négative est plus facile à formuler, puisque la cohérence est sans doute plus que de la compatibilité et moins que de la conformité. Mais une fois qu'on a dit cela, on n'est guère plus avancé.

Cette difficulté à définir les critères objectifs de ce que serait la cohérence n'est pas nouvelle. Vous l'avez déjà éprouvée dans les quelques affaires où vous avez eu à vous prononcer. Dans votre décision Ville de Paris du 19 juin 2010, n°326708 rec. vous avez ainsi simplement écarté le moyen tiré de l'incohérence sans en dire plus sur votre grille d'analyse. Plus récemment, dans une décision du 12 oct. 2016, K..., n°387308, aux T. sur un autre point, vous avez validé le raisonnement d'une cour ayant retenu la cohérence après avoir écarté l'absence de « toute contradiction » entre le PADD et la partie du règlement du PLU contestée. C'est sans doute un peu tautologique, mais il nous semble que ce terme confirme sur le fond, l'idée d'une voie médiane entre conformité et compatibilité.

En l'espèce, la cour a estimé que le classement des parcelles en zone agricole était incohérent avec le PADD au motif que son orientation n°16 prévoyait dans ce secteur des zones d'extension économique et d'équipement impliquant une urbanisation, que ce classement rendait impossible. Elle a donc bien recherché -et trouvé- une incohérence qui l'autorisait à regarder comme illégal le PLU pour ce motif, sans pour cela verser dans un contrôle de conformité qui aurait excédé la volonté du législateur. Si son analyse peut sembler assez regardante, c'est que les orientations du PADD étaient elles-mêmes assez précises en l'espèce, point que la cour a souligné dans le fichage de son arrêt. Vous pourrez donc écarter l'erreur de droit invoquée sur ce point.

Vous pourrez également écarter le moyen, plus étrange, tiré de ce que la cour n'aurait pu en réalité annuler le classement des parcelles pour incohérence avec le PADD sans en passer par la caractérisation d'une erreur manifeste d'appréciation entachant le PLU. Mais il

⁹ Ou « L'expression du projet urbain de la commune » pour reprendre les termes d'H. Mitjaville dans ses conclusions sous 1^{er} déc. 2006, GLFBI, n°296543.

s'agit là de deux moyens distincts, le contrôle de la cohérence amenait le juge à confronter le PADD et le PLU alors que le contrôle d'erreur manifeste d'appréciation du classement des parcelles l'aurait amené à confronter le PLU à la réalité.

4. Nous finirons par là où nous avons commencé, c'est à dire la substitution de MMM à la commune de Lattes en matière de PLU. Cette substitution est intervenue au cours de l'instance d'appel, sans que la cour en ait été avisée par les parties. Cette situation n'était pas gênante pour trancher le litige d'excès de pouvoir dont elle était saisie au principal : la décision administrative attaquée était un refus de modifier le PLU pris par la commune à une date à laquelle elle était bien compétente pour ce faire. La cour ayant constaté l'illégalité de cette décision, elle devait bien l'annuler nonobstant le transfert de compétence intervenu *a posteriori*.

Mais la cour était aussi saisie de conclusions accessoires à fin d'injonctions et elle y a fait droit en ordonnant au maire de Lattes de convoquer son conseil municipal pour délibérer des modifications à apporter au PLU. A la date de son arrêt, la commune n'était plus compétente pour ce faire en vertu des dispositions combinées du code général des collectivités territoriales et du décret instituant MMM que nous avons citées tout à l'heure.

Sur ces conclusions à fin d'injonction, la cour conformément à votre jurisprudence E... (4 juillet 1997, n°161105 au rec.), devait tenir compte des circonstances de fait et de droit à la date de sa décision. Il est évidemment difficile de lui reprocher de ne pas avoir tiré les conséquences d'une substitution dont personne ne l'avait informée, même si elle résultait de textes publiés au Journal officiel. Mais nous pensons qu'il y a lieu ici de censurer une erreur de droit objective¹⁰, indépendante de toute méconnaissance par la cour de son office ou d'une erreur d'analyse de sa part, à la manière des censures pour erreur de droit que vous prononcez à la suite des évolutions de jurisprudence intervenues entre les décisions des juges du fond et la date à laquelle vous statuez comme juge de cassation et dont ils ne peuvent, par définition, avoir tenu compte.

Si vous nous suivez, vous annulerez cette partie de l'arrêt et pourrez régler au fond afin de réorienter l'injonction à l'encontre de MMM. Il est vrai qu'en réponse à la MSI ordonnée par votre première chambre et évoquant l'hypothèse de ce règlement au fond, les requérants n'ont pas explicitement redirigé leurs conclusions à fin d'injonction contre MMM mais nous pensons que vous pourrez donner une telle portée à leurs écritures dans le contexte de la substitution de plein droit résultant des textes précités.

PCMNC :

- à l'annulation de l'article 3 de l'arrêt attaqué ;
- dans le cadre du règlement au fond, à ce qu'il soit enjoint au président du conseil de MMM de convoquer le conseil de la métropole pour délibérer d'une modification du PLU dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision ;
- au rejet du surplus des conclusions du pourvoi ;
- et enfin au rejet des conclusions à fin d'astreinte et de frais irrépétibles des défendeurs au pourvoi.

¹⁰ V. par analogie, sur une erreur en ce qui concerne la personne condamnée à verser des frais irrépétibles : 8 juillet 2005, Ministre de la santé, des familles et de la solidarité c. ARH de PACA, n°264366.