N° 399752
M. et Mme C...

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

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Malgré les nombreux moyens qu'ils ont articulés devant les juges du fond, M. et Mme C... ne sont pas parvenus à obtenir l'annulation du PLU de la commune de Mesquer, dont ils dénoncent la part trop belle qu'il fait à l'urbanisation de cette commune littorale proche de Guérande. Leur pourvoi vous amènera à préciser, entre autres, les conditions dans lesquelles une commune peut, à la suite d'une demande du préfet, retirer les dispositions illégales d'un PLU qu'elle vient d'adopter pour y substituer de nouvelles dispositions.

1. Mais avant cela, il vous faudra examiner quatre moyens se rapportant à la légalité externe du PLU de Mesquer.

1.1. Un premier moyen porte sur **l'information insuffisante du conseil municipal** appelé à délibérer sur le nouveau PLU. La cour serait allée un peu vite en besogne en écartant ce moyen sur la seule foi des allégations de la commune soutenant que le projet de délibération était joint à la convocation et qu'il comportait toutes les indications utiles. La cour n'aurait pas légalement justifié sa décision en s'abstenant de porter sa propre analyse sur les pièces du dossier, aucune d'elle n'étayant ces allégations.

Mais le juge peut tout aussi bien se fonder sur des pièces que sur les allégations des parties s'il les trouve convaincantes. Il le fait, bien sûr, dans tous les cas, sous le contrôle du juge de cassation qui vérifie à tout le moins que l'appréciation qu'il a portée sur ces éléments n'est pas entachée de dénaturation. Mais ici, seule la méthode d'analyse du juge est contestée et pas le résultat auquel il est parvenu. Vous pourrez donc écarter ce premier moyen.

1.2 Un deuxième moyen reproche à la cour d'avoir écarté, sans même l'examiner, l'argumentation selon laquelle la procédure suivie pour l'élaboration du PLU aurait été irrégulière faute de **consultation** du conservatoire du littoral et des rivages lacustres et de la commission des sites, perspectives et paysages.

Certes, malgré le caractère assez allusif de l'argumentation de M. et Mme C... devant la cour, celle-ci aurait peut-être pu faire l'effort de les regarder comme simplement inopérants ou non fondés tels qu'ils étaient articulés. Mais en affirmant qu'ils n'étaient « *pas assortis de précisions suffisantes pour en apprécier le bien fondé* », le juge d'appel ne nous semble pas, pour reprendre la grille d'analyse de votre jurisprudence « D... » du 22 octobre 2010 n°319569 T., s'être mépris sur la portée des écritures ou avoir méconnu son office.

1.3. Un troisième moyen soulève la question de savoir si **le rapport de présentation** du PLU comportait bien un résumé non technique de l'évaluation environnementale et surtout s'il devait en comporter un, car la cour a bien pris position sur les deux points.

On peut passer rapidement sur le premier point : ce résumé figurait bien au rapport de présentation et vous n'aurez pas à entrer dans les raffinements auquel vous invite le pourvoi sur le caractère suffisant ou non de ce résumé, cette branche du moyen étant nouvelle en cassation. La cour pouvait donc bien juger que le moyen, tel qu'il était articulé devant elle, manquait en fait.

Le second point est un peu plus significatif, d'autant qu'il est contesté en défense par la commune qui estime que l'évaluation n'était pas requise. La cour ne s'étant pas contentée de répondre par « un manque en fait » et ayant clairement affirmé la nécessité d'une évaluation, il nous semble nécessaire de s'arrêter un instant sur ce point. Pour parvenir à cette conclusion, la cour s'est fondée sur ce que le territoire de la commune de Mesquer comprenait de nombreux sites naturels protégés et notamment plusieurs sites Natura 2000. Si cette circonstance suffit aujourd'hui à imposer une évaluation environnementale (article R. 104-9 du code de l'urbanisme), tel n'était pas le cas à la date du présent litige, l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme n'exigeant alors une telle évaluation que dans le cas des PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement et l'article L. 414-4 du même code uniquement pour les PLU susceptibles d'affecter une zone Natura 2000. Mais il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que le PLU de Mesquer était bien de nature à avoir de tels effets, de sorte que la cour n'a pas erré en affirmant la nécessité d'un tel résumé.

1.4. Le quatrième moyen de légalité externe porte sur les modifications apportées au PLU postérieurement à **l'enquête publique**. La cour a ici fait application de votre jurisprudence « Lille Métropole » du 12 mars 2010 (n°312108) aux tables, interprétant l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur comme permettant des modifications du projet de PLU entre la date de sa soumission à enquête publique et celle de son approbation, à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Et vous avez admis qu'une modification du projet introduite pour tenir compte d'un avis figurant dans le dossier d'enquête puisse être regardée comme procédant de l'enquête au sens de cette jurisprudence : voyez votre décision du 17 juillet 2013, Sté immobilière Lacroix, n°348325¹.

C'est exactement ainsi que la cour a raisonné en l'espèce, en relevant que l'avis du préfet était joint au dossier d'enquête publique. Il n'y a donc pas d'erreur de droit. Nous ne décelons pas en outre d'insuffisance de motivation dans la réponse que la cour a apportée sur l'absence de remise en cause de l'économie générale du projet du fait de cette modification.

1.5. Nous en venons, avec le cinquième moyen, à la question la plus intéressante de cette affaire qui amène à articuler les règles de **retrait des actes administratifs** avec celles du code de l'urbanisme sur le **caractère exécutoire des PLU** la **procédure de modification** de ces mêmes documents.

¹ Anticipant sur les dispositions de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 - qui n'était pas encore en vigueur à l'époque des faits.

Il s'agit en effet de savoir si la commune doit suivre la procédure de modification du PLU alors qu'elle a rapporté sa première délibération à une date où celle-ci était exécutoire.

1.5.1 Il faut d'abord clarifier la question de l'incidence du caractère exécutoire de la première délibération sur la capacité de la commune à la rapporter.

En vertu de l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme, dans les communes non couvertes par un SCOT, l'acte approuvant le PLU devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet. La commune de Mesquer étant couverte par un SCOT, ce sont non ces dispositions spéciales qui étaient applicables mais celles de droit commun de l'article L. 2131-1 du CGCT, comme l'a jugé la cour par un arrêt suffisamment motivé sur ce point. La délibération initiale publiée et transmise au préfet le 9 mars 2012 était donc exécutoire de plein droit dès cette date et c'est donc bien sur un PLU exécutoire que le conseil municipal de Mesquer est revenu le 15 juin 2012.

Quelle conséquence tirer de ce constat ? On serait assez tenté de répondre sèchement : « aucune ». Il nous semble en effet qu'un PLU comme tout acte réglementaire est susceptible d'être retiré par son auteur pour autant que les conditions pour ce faire soient remplies. Or, le caractère exécutoire ou non de l'acte n'en fait pas partie. Sous l'empire du droit antérieur au CRPA votre jurisprudence permettait le retrait des actes réglementaires pour illégalité tant qu'ils n'étaient pas définitifs (voyez notamment votre décision SCARA et autres du 19 mars 2010, aux tables sur ce point n°305047, rappelant la solution de Section Sieur Ponard du 14 novembre 1958, n°35399 au rec.). Le CRPA a quant à lui modifié ce terme, qui intervient désormais à l'issue d'un délai de 4 mois². Mais dans un cas comme dans l'autre, le caractère exécutoire n'entre pas en ligne de compte.

Il est vrai que votre jurisprudence a pu donner une portée au caractère exécutoire de l'acte dans le cas précis de délibérations de communes modifiant leur POS -ou aujourd'hui leur PLU- prises à la suite d'une demande formulée en ce sens par le préfet. Vous semblez en effet avoir tenu compte de ce que la première délibération n'était pas devenue exécutoire pour admettre la faculté de la rapporter : voyez votre décision du 22 janvier 1993, E..., n°119208 aux tables sur le POS et celle du 24 mars 2011, Commune de Roquebrussanne, n°327373, inédite de votre 9^{ème} sous-section jugeant seule sur le PLU³.

Toutefois, ces décisions s'inscrivent dans le cadre juridique spécifique de l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme applicable aux seules communes non couvertes par un SCOT. Pour celles-ci, non seulement leur PLU, comme hier leur POS, n'est exécutoire que dans un délai d'un mois suivant leur transmission au préfet mais celui-ci peut, en outre, suspendre ce délai tant que les modifications qu'il a demandées n'ont pas été prises en compte. Dans ce cas très particulier, la première délibération est comme paralysée par la volonté du préfet tant qu'une seconde, corrective, n'a pas été adoptée. On comprend alors que la seconde puisse revenir sur la première sans même avoir à raisonner sur le terrain du droit commun du retrait des actes administratifs. Et on peut d'ailleurs observer que la jurisprudence E... ne fait pas explicitement état de ce que le POS serait illégal de sorte que l'on peut se

² Article L. 243-3 du CRPA.

³ V. également, citant cette jurisprudence et apportant un éclairage complémentaire, les conclusions de Y. Struillou sur la décision du 20 mars 2009, Société Norminter Ile de France et Commune de Gagny N°s 308327 et 308538 C.

demander si elle ne réserve pas un droit de repentir plus large que celui du droit commun du retrait.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que la théorie du retrait des actes administratifs a vocation à prendre le relais de ces dispositions et de cette jurisprudence lorsque le POS ou aujourd'hui le PLU est devenu exécutoire. Si les conditions du droit commun du retrait des actes administratifs sont remplies, rien ne s'oppose à ce que le conseil municipal le décide.

1.5.2 Mais doit-il alors respecter la procédure de modification du PLU prévue par le code de l'urbanisme ? Nous ne le pensons pas.

Le retrait suivi de l'adoption d'un nouveau PLU ne nous semble pas avoir la même portée qu'une modification. Le retrait fait disparaître rétroactivement le PLU initial qui est donc censé n'avoir jamais existé. Les nouvelles dispositions qui s'y substituent constituent donc un nouveau PLU initial et non une « modification » du PLU au sens des dispositions du code de l'urbanisme.

En outre, le régime de la modification du PLU qui repose sur une nouvelle enquête publique dans tous les cas ne nous semble pas avoir de sens dans le cas du retrait suivi de l'adoption d'un nouveau PLU. Cette dernière opération s'analyse en réalité comme un prolongement de la procédure d'adoption initiale. Et comme nous venons de le rappeler au sujet du moyen précédent, en cas d'évolution du projet de PLU entre la version initiale du projet soumise à enquête publique et celle finalement adoptée, seules les évolutions qui ne procèdent pas de l'enquête publique ou emportent un bouleversement de l'économie du projet justifient une nouvelle enquête. C'est ce régime là qui est pertinent en cas de retrait du PLU suivi de sa ré-adoption et non celui de l'enquête publique systématique imposée par le code pour les cas de véritable modification.

Nous pensons donc que la procédure de modification du PLU n'a pas à être respectée dans le cas du retrait suivi de l'adoption d'un nouveau plan. Précisons qu'il n'y a là aucune contradiction avec le fait que l'article R. 123-22-1 du code de l'urbanisme exige une enquête publique systématique en cas d'abrogation du PLU. L'abrogation, à la différence du retrait, constitue bien une forme de modification du PLU, même si c'est par simple suppression. Il est donc logique qu'elle suive une procédure proche de la modification.

Nous vous invitons ainsi à juger non seulement que le retrait est possible alors même que la première délibération serait devenue exécutoire mais encore qu'il n'a pas à suivre la procédure prévue par le code de l'urbanisme en cas de modification du PLU.

Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen d'erreur de droit invoqué en l'espèce à l'encontre de l'arrêt de la cour.

2. Nous en venons maintenant aux deux derniers moyens se rapportant à la légalité interne de la délibération attaquée, c'est-à-dire au contenu même du PLU, que vous pourrez examiner plus rapidement.

2.1 Le premier moyen de légalité interne fait grief à la cour d'avoir écarté toute **contradiction entre le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les dispositions du PLU** sur la question des espaces verts. Vous (re)croisez là l'obligation de cohérence entre ces deux éléments qui constitue l'une des questions centrales de l'affaire

Montpellier Méditerranée Métropole ou « MMM » inscrite à votre rôle de cet après-midi (n°398322), mais avec des enjeux théoriques moindres dans la présente affaire.

D'une part, alors que le PADD prévoyait de réaliser 20% d'espaces verts communs dans le cadre des opérations d'aménagement, il est reproché à l'article 1AU13 du règlement de reprendre ce chiffre de 20% en indiquant qu'il devait s'entendre « voirie comprise ». Mais ces termes de « voirie comprise » ne nous semblent pas signifier que la voirie pourrait compter comme espace vert. Ils nous semblent devoir être compris comme incluant la voirie dans l'assiette totale à laquelle appliquer ces 20%. D'autre part, si le règlement ne prévoit pas que 20 % des opérations soient plantés d'arbre (il se borne à prévoir 10% d'arbres de haute tige), le PADD ne l'exigeait pas non plus puisqu'il se bornait à exiger 20% d'espaces verts. L'arrêt de la cour ne nous semble donc pas encourir de critique sur l'incohérence alléguée entre le PADD et les dispositions du PLU.

2.2 Le second moyen reproche à la cour d'avoir écarté son argumentation fondée sur les dispositions de la **loi Littoral**, codifiées à l'article L. 146-4 du CU (reprises depuis à l'article L.121-8) limitant l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales.

Votre jurisprudence, notamment issue de votre décision CE, 27 sept. 2006, Commune du Lavandou, n°275924 aux tables et complétée par vos décisions de Section SARL Savoir Lac Investissements n° 392186 au rec. et M. et Mme F..., du 31 mars 2017, n°396938, interprète ces dispositions à la lumière de leurs travaux préparatoires, comme permettant les constructions, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, soit en délimitant une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement.

La contestation du pourvoi porte sur deux secteurs du PLU, ceux de Ker Croisé d'une part et de Kerlagadec d'autre part, que la cour a regardés comme caractérisés par une densité significative de constructions, ce qui l'a amenée à écarter les moyens d'erreur manifeste d'appréciation de la commune dans le classement des parcelles litigieuses.

Mais l'urbanisation du premier secteur est très nette et si celle du second l'est un peu moins, la cour a pris le soin de relever, à raison, qu'il se trouve à proximité immédiate du bourg de Mesquer. Vous écarterez donc la dénaturation invoquée sur ces deux secteurs. Cela ne signifie pas d'ailleurs que la commune pourra délivrer des permis les yeux fermés dans ces zones. Chaque autorisation devra elle-même respecter les dispositions directement applicables de la loi Littoral, comme vous l'avez jugé dans vos décisions de section précitées.

PCMNC au rejet du pourvoi de M. et Mme C... et à ce que ceux-ci versent une somme de 1 000 euros à la commune défenderesse au titre de l'article L. 761-1 du CJA.