**N° 418818**
**Commune de Corenc**

**6e et 5e chambres réunies**
**Séance du 21 juin 2019**
**Lecture du 12 juillet 2019**

# CONCLUSIONS

**M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public**

En droit, toutes les frontières posent des difficultés. Les situations extrêmes qui enjambent ces frontières et ces limites sont heureusement rares mais la pratique du contentieux montre qu'elles finissent immanquablement par se produire et vous conduisent à résoudre des difficultés qui sont appelées à ne se reproduire que dans un nombre infime de cas. Le transfert de compétence d'une collectivité territoriale à un établissement public de coopération intercommunal (ECPI) n'échappe pas à ces constatations. En l'espèce, est en cause la création de la métropole Grenoble-Alpes-métropole, qui intègre notamment le territoire de la commune de Corenc. La métropole a été créée par un décret du 23 décembre 2014, entré en vigueur le 1er janvier 2015. A compter de cette date, en vertu de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, c'est la métropole, et non plus les communes, qui était compétente pour modifier ou réviser les plans locaux d'urbanisme. Or il s'avère que, moins de quinze jours avant de perdre cette compétence, le conseil municipal de la commune de Corenc avait mené à son terme une modification de son plan local d'urbanisme, adoptée le 18 décembre 2014. Après rejet d'un recours gracieux, cette délibération a été déférée au tribunal administratif par le préfet le 2 juillet 2015 et elle a effectivement été annulée par tribunal administratif de Grenoble le 26 février 2016. Pour instruire l'affaire, le tribunal avait mis en cause à la fois l'auteur de la délibération attaquée, la commune de Corenc, et l'autorité qui devrait exécuter une éventuelle annulation de cette modification, à savoir l'autorité désormais compétente en matière de planification urbaine, la métropole.

La commune de Corenc a fait appel du jugement mais cet appel a été déclaré irrecevable par la cour administrative d'appel de Lyon le 11 janvier 2018, au motif qu'à la date d'introduction du déféré du préfet, en juillet 2015, la commune n'était plus compétente en matière de PLU. Elle avait donc, selon la cour, qualité d'observateur dans l'instance de première instance, et ne pouvait faire appel. La cour a ajouté qu'elle n'aurait pu faire tierce opposition et ne pouvait donc pas non plus bénéficier de la jurisprudence sur l'appel des intervenants.

La commune se pourvoit en cassation, et soutient qu'il y a erreur de droit à avoir jugé qu'elle n'était pas partie à l'instance, alors qu'elle était l'auteur de la délibération attaquée, quand bien même aurait-elle perdu ensuite la compétence pour adopter un tel acte. Nous pensons qu'elle a raison.



*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.*

Votre jurisprudence s'est attachée à déterminer l'étendue et les conditions du transfert de compétence lui-même, ainsi que de la responsabilité qui s'y trouve liée. Encore cette jurisprudence n'a-t-elle pas dégagé de principe général : la situation dépend des textes qui organisent le transfert. En principe, la collectivité compétente avant le transfert continue à assumer la responsabilité des actes pris antérieurement au transfert et peut demander réparation d'un préjudice propre subi avant le transfert (CE, 8 juillet 1996, Cne de la Bresse, n° 128579, aux T). En revanche, tous les droits et obligations sont transférés lorsqu'ils s'attachent à un contrat qui continue à produire ses effets postérieurement au transfert (CE, 26 février 2014, Sté Véolia eau, n° 365151, inédite ; CE, 3 décembre 2014, Sté Citelum, n° 383865, T.). Ces solutions ne valent, cependant, que pour le « droit commun » des transferts de compétences : elles sont écartées lorsque vous estimez que le législateur a entendu transférer plus largement les droits et obligations nés antérieurement au transfert, ainsi que vous l'avez jugé pour les transferts des routes nationales et du RMI (CE, 23 octobre 2013, Dépt du Var, n° 351610, aux T ; CE, 23 avril 2007, Dépt du Territoire de Belfort, n° 282963).

En l'espèce, la métropole Grenoble-Alpes-métropole est une métropole de « droit commun », régie par la cinquième partie du code général des collectivités territoriales relative à la coopération locale. Ce sont des établissements publics de coopération intercommunale, et faute de disposition spécifique, on peut se référer au III de l'article L. 5211-5, sur lequel s'est fondé la cour, et qui dispose que « *L'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ».* Nous situons ainsi dans le droit commun des transferts, et non dans la veine spécifique illustrée par le transfert des routes nationales ou du RMI.

Qui devait-être regardé comme partie à l'instance en l'espèce ? Nous n'avons pas trouvé de jurisprudence topique.

La cour a estimé que la métropole devait être mise en cause et nous la rejoignons. Vous avez ainsi jugé que, saisi d'un recours contre un PLU et confronté à une situation où en cours d'instance la compétence relative aux PLU est transférée à une métropole, le juge du fond saisi de conclusions à fin d'injonction doit mettre en cause la métropole (CE, 2 octobre 2017, Montpellier méditerranée métropole, n° 398323, inédit). De même pour un litige relatif à un refus de convoquer le conseil municipal pour abroger une partie du PLU (CE, 30 janvier 2017, Montpellier Méditerranée métropole, n° 395167, inédit). En l'espèce, c'est la métropole qui devrait exécuter une éventuelle décision d'annulation de la modification du PLU, en cessant de l'appliquer et en modifiant sans délai le plan pour lui rendre sa cohérence, en application de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme. Le tribunal a bien fait, pensons-nous de la mettre en cause et d'en faire une partie au procès.

Faut-il admettre que l'auteur de la délibération conservait la qualité de défendeur après avoir perdu la compétence ? Et en particulier dans un cas où le transfert de compétence était effectif avant même la date où le déféré fut introduit, de sorte que déjà à cette date il ne pouvait plus rectifier l'acte ? Il nous semble que le plus simple est d'en rester aux principes généraux de l'excès de pouvoir : on juge la légalité d'un acte à la date à laquelle il a été pris, et c'est donc bien la commune, auteur de l'acte, qui est la défenderesse primaire dans ce litige. Sans avoir identifié de précédent topique, il nous semble que cela correspond bien à la tendance générale de la jurisprudence en cas de transfert de compétence. Vous avez notamment jugé dans une



*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.*

décision *Commune de la Bresse* du 8 juillet 1996 (CE, n° 128579, T.) qu'une commune qui a engagé, à l'époque où elle était compétente, une action en responsabilité contre le constructeur d'un collège, peut faire appel du jugement rendue sur son action alors même qu'elle a entre temps perdu la compétence de gestion du collège. Lorsqu'il ne s'agit plus de l'auteur mais du bénéficiaire ou du demandeur d'une décision, vous admettez qu'il puisse y avoir deux défendeurs : ainsi, lorsque le permis de construire est transféré à un tiers avant même d'être attaqué, vous jugez que son bénéficiaire initial, qui a généralement des intérêts dans ce transfert, est bien défendeur à l'instance et peut faire appel (CE, 17 septembre 1999, Mme B… et J…, n° 176561, T.). Vous avez adopté la même solution lorsqu'un employeur conteste le refus de l'administration de l'autoriser à licencier un salarié protégé et que le contrat de travail est en cours d'instance transféré à un nouvel employeur : le premier employeur, qui a introduit l'instance, est recevable à faire appel alors même qu'il n'est plus l'employeur du salarié au moment de l'appel ; le second employeur, que vous regardez comme ayant été représenté à l'instance par le premier, peut lui aussi interjeter appel (CE, 11 février 2005, M. M…, n° 247673, Rec.). Ce n'est que lorsque la loi a entendu organiser des modalités de transfert particulièrement larges qu'il peut en aller autrement : en matière de RMI, vous avez estimé que la loi du 18 décembre 2003 emportait transfert de l'Etat au département de la gestion de tous les dossiers, y compris ceux correspondant aux décisions antérieures au transfert et y compris pour la gestion des contentieux en cours. Dès lors, l'Etat, dans ces contentieux, devait être regardé comme représentant le département et c'est le département qui est compétent pour faire appel ou se pourvoir en cassation après la date du transfert (CE, 23 avril l2007, Département du territoire de Belfort, n° 282963, T.). Rien de tel ici, et il nous semble que la commune demeure compétente pour défendre la modification du PLU qu'elle a adoptée. Sa responsabilité pourrait d'ailleurs être engagée pour ce qui est antérieur à la date du transfert, nous semble-t-il. Nous vous proposons donc d'accueillir le moyen d'erreur de droit et nous **concluons à l'annulation de l'arrêté attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour et à ce que vous mettiez à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros à verser à la commune en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du CJA).**



*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.*