

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

Cette affaire va vous conduire à prendre position sur les conséquences qui s'attachent à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération approuvant un plan local d'urbanisme (PLU) sur la légalité d'une déclaration d'utilité publique (DUP) emportant également mise en compatibilité de ce document (ancien article L. 123-14 du code de l'urbanisme).

Les faits se déroulent non loin d'Agen, sur le territoire des communes de Brax et Sainte-Colombe-en-Bruilhois, où l'agglomération a approuvé en 2013 la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), baptisée « Technopôle Agen Garonne », destinée à accueillir des entreprises industrielles et tertiaires. Au terme d'une enquête publique conjointe, le préfet de Lot-et-Garonne a déclaré d'utilité publique le projet et mis en compatibilité les plans locaux d'urbanisme par arrêté du 10 avril 2014, avant de déclarer cessibles les terrains dont l'expropriation était nécessaire à sa réalisation par arrêté du 29 septembre de la même année.

C'était sans compter l'opposition acharnée de M. B..., propriétaire de parcelles situées dans le périmètre de la future ZAC faisant régulièrement la une de l'actualité locale en raison de son opposition au projet, qui a obtenu du TA de Bordeaux l'annulation pour excès de pouvoir des deux arrêtés d'avril et septembre 2014 (voyez son jugement n°s 1402244, 1404962 du 22 décembre 2015), pour des motifs tirés de l'annulation, quelques mois plus tôt, par un jugement devenu définitif, de la délibération du 28 juin 2012 approuvant le plan local d'urbanisme de Sainte-Colombe-en-Bruilhois et qui avait classé en zone d'urbanisation future 2AUe les terrains, pour certains situés en zone de préservation de terrain agricoles NC, concernés par le projet (jugement du TA de Bordeaux n° 123017 du 10 février 2015).

Cette annulation pour excès de pouvoir a eu pour conséquence la remise en vigueur du plan d'occupation des sols (POS) immédiatement antérieur, conformément à l'ancien article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dérogeant aux dispositions alors en vigueur de l'article L. 123-19 prévoyant la caducité automatique, à compter du 31 décembre 2015, des POS n'ayant pas été mis en forme de PLU. Par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (article 25), le législateur a en effet pris le soin de prévoir que « L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme (...) intervenant après le 31 décembre 2015 (...) peut remettre en vigueur, le cas échéant, le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur, par dérogation à l'article L. 123-19 du même

code (...). ». Ces dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme.

Le TA est parti du constat que l'arrêté de DUP du 10 avril 2014 avait mis en compatibilité le PLU de Sainte-Colombe-en-Bruilhois en classant en zone à urbaniser 1AUe une partie des parcelles comprises dans le périmètre du projet, sans toucher au classement du reste des parcelles concernées - qui relevaient initialement de la zone NC - effectué par la délibération approuvant le PLU, qui les avait fait basculer en zone 2AUe destinée à l'urbanisation future. Tenant compte de l'annulation de cette délibération par un jugement rendu quelques mois plus tôt, il a considéré que l'arrêté du 10 avril 2014 avait bien mis en compatibilité le POS remis en vigueur dans la mesure où il avait procédé au classement de certaines parcelles en zone 1AUe mais que le projet de ZAC était incompatible avec ce document d'urbanisme en tant qu'il maintenait inchangé le classement des autres parcelles incluses dans le périmètre du projet, qui devaient être regardées, par l'effet de l'annulation contentieuse de la délibération approuvant le PLU comme relevant toujours de la zone NC. C'est pourquoi, par un raisonnement qui s'apparente à celui que vous avez tenu dans l'affaire *Mme O...* (Section, 30 décembre 2013, n° 367615, Rec. p. ccl. X. Domino), il a annulé l'arrêté de DUP et de mise en compatibilité du 10 avril 2014 ainsi, par voie de conséquence, que l'arrêté de cessibilité du 29 septembre 2014.

La cour de Bordeaux a confirmé cette solution en rejetant les appels formés par l'agglomération d'Agen et le ministre de l'intérieur contre ce jugement (arrêt n°s 16BX00652 ; 16BX00727 du 3 mai 2018).

Si vous nous suivez, vous censurerez d'abord la cour pour omission à statuer sur les conclusions du ministre tendant à ce que soit procédé à un règlement de juges.

Cette procédure exceptionnelle, inspirée de la procédure civile, permet de sortir de l'impasse résultant de la contrariété radicale entre deux décisions émanant de juridictions administratives, et ainsi éviter un déni de justice, en déclarant nul et non avenu un jugement ou arrêt mal fondé devenu définitif, y compris d'office (10 novembre 1999, *Société coopérative agricole de Brienon*, p. 351, ccl. J.-H. Stahl). Vous la rattachez aux pouvoirs généraux de régulation de l'ordre juridictionnel administratif dont vous êtes investi (voyez votre décision *Société coopérative agricole de Brienon*, précitée ; ainsi que 28 juillet 2000, *Consorts D...*, n° 196920, p. 357 ; 9 avril 2010, *X...*, n° 329759, T. pp. 634-698-938, ccl. A. Courrèges ; voyez également Section 15 janvier 1932, *Veuve X...*), mais elle peut aussi être mise en œuvre par une cour administrative d'appel en ce qui concerne les jugements des tribunaux administratifs de son ressort territorial (René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, n°s 1212 et suivants ; pour un exemple CAA Douai, 15 avril 2004, *Epoux L...*, RFDA 2004 p. 845 chronique O. Yeznikian ; voyez également, pour une juridiction ordinaire, en cas de conflit avec les juridictions du premier degré, Section, 6 décembre 1957, *Conseil central des pharmaciens d'officine*, p. 663).

Dans la présente affaire, le ministre avait demandé en appel à la cour de déclarer nul et non avenu le jugement du 10 février 2015 par lequel le TA de Bordeaux a annulé pour excès de

pouvoir la délibération approuvant le PLU, en raison de l'illégalité de la délibération qui en avait prescrit l'adoption, au motif que le conseil municipal n'avait pas délibéré sur les objectifs poursuivis par la commune avant que ne soit engagée la phase de concertation avec les habitants. Ce faisant, le TA a fait application d'une jurisprudence sur laquelle vous êtes revenus en 2017, puisque vous jugez désormais inopérantes les illégalités entachant la délibération prescrivant l'adoption du PLU à l'appui de la contestation de la délibération approuvant ce document (Section, 5 mai 2017, *Cne de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 388902, p. 150, ccl. L. Dutheil de Lamothe, revenant sur 10 février 2010, *Cne de Saint-Lunaire*, n° 328149, T. pp. 921-1012-1024 ; 17 avril 2013, *Cne de Ramatuelle*, n° 348311, T. pp. 874-875).

Il est sans doute regrettable que le jugement du TA n'ait pas fait l'objet d'un appel en l'espèce, mais la procédure de règlement de juges n'a pas, de manière générale, vocation à permettre la remise en cause de décisions devenues définitives sur la base de revirements de jurisprudence postérieurs.

Elle ne concerne que des cas dans lesquels la bonne administration de la justice commande de mettre un terme à la coexistence impossible de deux décisions juridictionnelles émanant de tribunaux administratifs ou de cours administratives d'appel dont l'une, mal fondée, est devenue définitive, ou entre un jugement ou arrêt mal fondé devenu définitif et la décision que vous vous apprêtez à rendre¹, dans l'hypothèse où cette contrariété entraînerait, pour le justiciable, un déni de justice. Elle répond le plus souvent à des situations dans lesquelles une juridiction s'est, par une décision devenue définitive, déclarée à tort incompétente (outre les décisions *Dame Veuve X...*, *Société coopérative agricole de Briennon*, *Consorts D... et X...*, précitées, voyez Section, 3 avril 1936, *S...*, p. 452 ; Section, 14 octobre 1960, *T...*, p. 542 ; Section, 26 février 1971, *Y...*, p. 170 ; 23 avril 1975, *W...*, p. 257 ; 21 juin 1991, *Centre hospitalier d'Auxerre*) ou a rejeté comme irrecevables des conclusions pourtant recevables (27 janvier 2020, *Société Sodipaz et autres*, n° 423529, à mentionner aux T., ccl. F. Dieu). Elle permet également, plus rarement, de remédier à des contradictions portant sur des questions de fond (voyez, en matière de responsabilité, 14 mars 1986, *LO...*, n° 53176, ccl. J.-C. Bonichot, p. 72 ; 12 février 1990, n° 60282, ccl. de La Verpillère p. 33).

Mais précisément, nous ne voyons en l'espèce aucune contradiction entre le jugement du 10 février 2015 rendu dans l'instance dirigée contre la délibération de 2012 approuvant le PLU et celui rendu dans celle, introduite par M. B..., contre les arrêtés de déclaration d'utilité publique et de cessibilité de 2014, confirmé en appel par la cour. Les juges du fond se sont au contraire attachés à tirer les conséquences de l'annulation du PLU. N'en déplaise au ministre, l'intervention de votre décision *Commune de Saint-Bon-Tarentaise* n'offre aucune accroche à un règlement de juges.

Reste que si sa demande devait être écartée, la cour ne pouvait la traiter par prétérition. Les juges d'appel l'ont analysée comme un moyen, tiré, de manière un peu contournée, de ce

¹ On trouve dans votre jurisprudence une troisième hypothèse, rarissime, dont le professeur Chapus se fait l'écho, tenant au règlement de juges avec vous-mêmes (Ass. 11 mai 1959, *Miret*, p. 295).

qu'attacher au jugement du 10 février 2015 la conséquence que le POS de Sainte-Colombe-en-Bruilhois avait été remis en vigueur du fait de l'annulation du PLU reviendrait à perpétuer une erreur de droit qui serait aujourd'hui sanctionnée par le Conseil d'Etat. Il s'agissait pourtant d'un chef de conclusions à part entière, tendant à ce que ce jugement soit déclaré nul et non avenu, distinct de celui tendant à l'annulation des deux arrêtés des 10 avril et 29 septembre 2014. En omettant d'y répondre, la cour a statué *infra pretita*.

Nous vous invitons à censurer son arrêt pour ce motif et à régler l'affaire au fond, dans la mesure de la cassation prononcée, dans le sens des observations qui précèdent.

Restera alors à vous prononcer sur les motifs retenus par la cour pour écarter les conclusions relatives aux deux arrêtés des 10 avril et 29 septembre 2014.

Comme le soutient le ministre, les conclusions formées par M. B... à l'encontre du second de ces arrêtés, portant cessibilité des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération, étaient irrecevables en tant qu'elles concernaient des terrains autres que ceux lui appartenant (21 octobre 2016, *Consort Z...*, n° 391028, T. pp. ccl. E. Crépey). Ni la cour, ni le TA ne l'ont relevé. L'irrecevabilité des conclusions présentées devant les juges du fond étant d'ordre public, la circonstance que le moyen soit soulevé pour la première fois en cassation ne fait pas obstacle à ce que vous l'accueillez (par exemple 13 juillet 2011, *Sarl Love Beach*, n° 320448, T. p. 1107 ; 13 mars 2013, *Département de Tarn-et-Garonne c/ Epoux BE...*, n° 339943, T. p. 805).

Nous vous invitons toutefois à faire droit au surplus des conclusions du pourvoi sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur ce point.

Car la cour a selon nous commis une erreur de droit en jugeant que l'opération ayant fait l'objet de la DUP n'était pas compatible avec le classement en zone NC, par le POS remis en vigueur, d'une partie des terrains situés sur le territoire de la commune de Sainte-Colombe-en-Bruilhois inclus dans son périmètre.

Les juges d'appel se sont coulés dans l'approche préconisée par le rapporteur public de l'affaire *Association Alcaly et autres* du 27 février 2006 (n° 257688, 259624, 260504, T. pp. 871-1110-1113, ccl. M.-H. Mitjavile), dans laquelle était en cause un décret déclarant d'utilité publique les travaux de construction d'une section d'autoroute et mettant par erreur en compatibilité un POS qui avait déjà été annulé. Si Mme Mitjavile vous invitait alors à considérer que ce décret devait être regardé comme ayant mis en conformité le POS immédiatement antérieur à celui qui avait été annulé, c'est au terme d'une analyse comparative du contenu de ces deux documents, selon elle sensiblement identiques s'agissant de la zone concernée par le projet.

Le rapprochement des conclusions et de la décision témoigne cependant de ce que la formation de jugement a adopté une approche beaucoup plus radicale, volontairement indifférente aux contenus respectifs du document annulé et de celui remis en vigueur de même, semble-t-il, qu'à la chronologie particulière de l'affaire, dans laquelle l'annulation du

POS était antérieure au décret de déclaration d'utilité publique et de mise en compatibilité. Elle s'est bornée à rappeler que l'annulation prononcée avait eu pour effet de remettre en vigueur le POS immédiatement antérieur, avant d'affirmer que, dans ces conditions, c'est ce dernier document que le décret devait être regardé comme ayant mis en conformité avec le projet.

En raisonnant par comparaison comme elle l'a fait, la cour s'est donc éloignée, délibérément ou non, de la logique qui sous-tend votre décision *Association Alcaly*. Il est vrai que l'annulation contentieuse était ici postérieure et non pas antérieure à l'acte portant déclaration d'utilité publique et mise en compatibilité, ce qui rend plus audacieux l'effort consistant à regarder l'arrêté de déclaration d'utilité publique comme ayant entendu mettre en conformité le POS remis en vigueur. Surtout, contrairement à ce qui est soutenu, le contenu de ce POS différerait ici substantiellement de celui du PLU annulé en ce qui concerne les parcelles incluses dans le périmètre du projet.

Le ministre soutient notamment que la cour devait apprécier la légalité de la DUP à la date de sa décision, pour prendre en compte la mise en compatibilité du POS intervenue à la suite de l'annulation du PLU (voyez sur ce point le jugement du TA de Bordeaux n°1505106 du 31 janvier 2017 et l'arrêt de la CAA de Bordeaux n° 17BX01049 du 12 décembre 2019) ainsi que l'adoption d'un nouveau PLU en 2017. Cette approche ne nous paraît pas pouvoir être suivie, la légalité de l'acte devant toujours, en excès de pouvoir, s'apprécier à la date de son édicton (à comparer, en plein contentieux, avec 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*, n° 391452, 391688, ccl. X. de Lesquen, p. 566, jugeant que la méconnaissance des règles d'urbanisme par une autorisation délivrée au titre de la législation sur les installations classées peut être régularisée par leur modification en cours d'instance). De la même manière que la modification postérieure du PLU dans un sens qui rendrait le projet incompatible avec la nouvelle classification des parcelles concernées ne serait pas de nature à rendre la DUP illégale, la mise en compatibilité assurée par la modification des documents d'urbanisme après l'édiction de la DUP n'est pas de nature à la rendre légale.

En l'absence de compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme, la mise en compatibilité constitue en effet à la fois une condition de la légalité de la DUP et l'un de ses objets².

Revenant sur votre jurisprudence antérieure qui retenait une distinction stricte entre législation de l'expropriation et législation de l'urbanisme, partant de l'idée que seul le permis de construire a pour objet d'assurer la conformité des constructions projetées avec le droit de l'urbanisme (en particulier 7 décembre 1969, *Groupeement des habitants de Saint-Jacques Nord*, p. 674), 12 juin 1968, *Epoux E...*, p. 359 ; 12 décembre 1969, *Equipement c/ Compagnie des sablières de la Seine*, p. 857), vous jugez depuis une décision de Section du 11 janvier 1974 que les travaux prévus par les DUP sont au nombre de ceux qui ne peuvent

² Sur les cas dans lesquels la DUP doit être mise en compatibilité voyez 27 juillet 2015, *Département du Gard*, n° 370545, T. pp. 714-910-923, ccl. A. Lallet.

être ni entrepris ni, par suite, autorisés sur les territoires où s'applique un plan d'urbanisme s'ils ne sont pas compatibles avec ce plan (*Dame Veuve Ba...*, n° 80499, p. X., ccl. Mme Grévisse ; voyez également 6 mars 1992, *M...*, n° 84886, T. pp. X, ccl. Toutée). C'est bien parce que l'acte de déclaration d'utilité publique doit respecter le document d'urbanisme que la DUP ou la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec ce document ne peut intervenir que postérieurement ou concomitamment à la mise en compatibilité de ce dernier, et non l'inverse (anciens articles L. 123-14 et suivants du code de l'urbanisme, nouveaux articles L. 153-54 et suivants de ce code).

Vous avez par ailleurs jugé que la décision approuvant ou modifiant un plan d'occupation des sols et déclarant en même temps d'utilité publique un projet constituant un élément important du parti d'aménagement retenu formait un tout indivisible (2 mars 1984, *Association de défense des droits des propriétaires de la commune de Sarlat-la-Canéda*, n° 40252, T. p. X, ccl. B. Genevois contraires, s'agissant des dispositions du code de l'urbanisme qui permettaient d'inclure une DUP dans l'acte approuvant le POS ; et pour l'application de cette solution au cas d'une DUP portant sur un projet incompatible avec le plan et emportant modification de ce dernier 29 décembre 1993, *Commune de Royan*, n° 148567, T. p. X, ccl. J. Arrighi de Casanova, confirmant l'annulation d'un arrêté de DUP prononçant également la mise en compatibilité du POS après avoir relevé que dès lors que le préfet ne tenait sa compétence pour mettre en compatibilité le POS que de l'existence de la DUP, l'illégalité de la DUP emportait également annulation de la modification du POS).

Il découle de tout cela que l'absence de compatibilité du projet au POS ou au PLU rejaillit sur la légalité de la DUP.

Si l'on en revient à l'espèce, votre jurisprudence, que nous ne voyons aucune raison de modifier, ferme la voie à ce que vous jugiez que l'annulation du PLU de la commune de Sainte-Colombe-en-Bruilhois n'a affecté la légalité de l'arrêté du 10 avril 2014 qu'en tant qu'il a mis en compatibilité ce plan, tout en laissant subsister cet acte en tant qu'il a prononcé la DUP du projet de technopôle.

Cela ne signifie pas qu'il faille en revenir à la solution de la cour.

Cette dernière s'est écartée, nous l'avons dit, de celle que vous avez retenue dans votre décision *Association Alcaly et autres*, par laquelle vous avez jugé qu'en cas d'annulation contentieuse du plan, l'acte prononçant la DUP devait être regardé comme ayant mis en compatibilité le document immédiatement antérieur, ressuscité par cette annulation.

La chronologie du litige, dans lequel l'annulation du PLU est postérieure à l'arrêté de DUP, et la différence de classement des zones concernées par le projet entre le PLU annulé et le POS remis en vigueur vous invite à réinterroger les fondements de ce précédent. Mais nous ne pensons pas qu'elles doivent vous conduire à le remettre en cause.

A la date à laquelle il a été adopté, l'arrêté du 10 avril 2014 emportait mise en compatibilité du PLU adopté en 2012, alors en vigueur, comblant l'écart séparant le classement prévu par ce document de celui permettant la réalisation de l'opération objet de la DUP.

La fiction qui s'attache à l'annulation contentieuse du PLU conduit à reconstituer une situation qui ne correspond pas à la réalité, dans laquelle, ce document ayant rétroactivement disparu, c'est le POS qui était en vigueur à la date de l'édiction de l'arrêté de DUP.

C'est là que se situe la difficulté : si tel avait été le cas, le périmètre de la mise en compatibilité, et donc de l'enquête publique, aurait été différent, puisqu'il aurait également porté sur l'écart entre le classement des parcelles prévu par le POS et celui compatible avec la réalisation du projet. L'annulation contentieuse du PLU a, en quelque sorte, dynamité une partie du pont reliant le classement prévu par le POS à celui compatible avec la réalisation du projet.

Telle que nous la comprenons, la logique la décision *Alcaly*, directement inspirée de l'exigence de sécurité juridique, consiste à contrebalancer la fiction s'attachant à l'annulation contentieuse par une autre fiction, consistant, sans modifier le point d'arrivée des opérations, à réputer que la distance parcourue par l'arrêté de DUP pour y parvenir avait pour point de départ le document remis en vigueur plutôt que le document annulé.

Nous n'ignorons pas votre jurisprudence selon laquelle les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'enquête publique entraînent l'illégalité de la décision prise au vu de cette dernière si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative (en ce sens 14 octobre 2011, *Sté Ocréal*, n° 323257, T. pp. 734-966-1028-10 ou 33-1108, ccl. M. Guyomar, par la suite adaptée et étendue par votre décision d'Assemblée *DA...*). L'irrégularité tenant au caractère incomplet de l'enquête publique menée sur le volet mise en compatibilité d'un projet de DUP doit donc en principe entraîner l'illégalité de l'arrêté de DUP et de mise en compatibilité.

Ici l'écart entre le classement prévu par le POS et celui compatible avec le projet a dans les faits été comblé en deux étapes toutes deux précédées d'une phase d'enquête publique dont l'une a été ultérieurement annulée. L'application de votre jurisprudence *Association Alcaly et autres* conduit à vous proposer de le regarder comme ayant été couvert en une seule.

Nous ne méconnaissons pas l'importance de la difficulté tenant à l'enquête publique mais comme votre formation de jugement de 2012, cette solution, certes radicale, nous pensons que cette solution est la seule de nature à prémunir les porteurs de projets contre l'insécurité juridique maximale que ferait poser sur eux la confirmation de la solution retenue par la cour, en ouvrant la voie à l'annulation contentieuse de DUP des années après leur édicton, pour des motifs étrangers aux conditions de forme et fond qui les régissent.

Nous vous invitons donc à confirmer votre jurisprudence dans la configuration particulière de l'espèce, ce qui, si vous nous suivez, vous conduira à censurer la cour pour erreur de droit à avoir jugé que l'arrêté du 10 avril 2014 n'avait pas entraîné mise en compatibilité du POS de Sainte-Colombe-en-Bruilhois, sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur les autres moyens du pourvoi.

Ce motif de cassation emportera l'annulation de l'arrêt en tant qu'il statue sur les conclusions tendant à l'annulation de cet arrêté mais aussi sur celles dirigées contre l'arrêté de cessibilité du 29 septembre 2014, sur lesquelles la cour a statué par voie de conséquence.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au rejet des conclusions tendant au règlement de juges présentées en appel par le ministre de l'intérieur, au renvoi, pour le surplus, de l'affaire à la CAA de Bordeaux et au rejet des conclusions présentées en défense par M. B... au titre des frais de procédure.