

N° 433431 SARL Roches ou Calcaire Concassé

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 7 mai 2021

Lecture du 31 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane Hoynck , rapporteur public

Il y a trois ans et demi, votre section examinait les conditions dans lesquelles la procédure de régularisation des vices de forme ou de procédure affectant un document d'urbanisme pouvait faire l'objet d'une régularisation devant le juge en application de l'article L600-9 du c. urb.

Il s'agissait alors de la carte communale d'une petite commune d'environ 300 habitants dans le Pas de Calais du nom de Sempy. L'affaire appelée aujourd'hui nous conduit 300 km plus à l'Est, dans les Ardennes à Pouru-aux-bois, commune de moins de 300 habitants qui est frontalière de la Belgique, et qui vous conduira, s'agissant du PLU de cette commune de préciser encore la portée de l'article L 600-9.

Les requérants avaient obtenu une 1^{ère} annulation du PLU pour insuffisance de l'avis du commissaire enquêteur. A la suite d'une nouvelle enquête publique, le nouveau PLU a été adopté en 2015 et attaqué à nouveau.

Le TA de Chalon en Champagne a rejeté la nouvelle requête, en écartant notamment un moyen tiré du défaut de consultation des personnes associées. Il avait relevé que la consultation des personnes publiques associées a été clôturée le 2 janvier 2013 dans le cadre du 1^{er} PLU et que l'annulation de ce 1^{er} PLU n'ayant porté que sur la phase d'enquête publique, les avis des personnes publiques associées n'avaient pas à être repris.

La CAA de Nancy n'a pas pour l'essentiel infirmé ce raisonnement, mais elle s'est intéressé à la **réalité** de la consultation des personnes associées. Elle a demandé à la commune communication des pièces attestant de la consultation de la région, du département et des chambres consulaires. Mais les éléments fournis ont manifestement été insuffisant, puisqu'ils l'ont conduit à estimer « qu'il ressortait des pièces du dossier » que ces avis n'avaient pas été sollicités.

Après avoir estimé qu'aucun autre moyen ne justifiait l'annulation du PLU, la cour a alors avant-dire droit, en novembre 2018, fait usage de l'article L 600-9 pour permettre une régularisation.

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.

Son second arrêt est intervenu en juin 2019. Il constate deux séries de situations : d'une part, de façon attendue en matière de régularisation, certains avis manquants ont été recueillis à la suite de son avant-dire droit, il s'agit de ceux du conseil communautaire de la communauté d'agglomération « Ardenne Métropole », de la région Grand Est et de la chambre des métiers.

Mais d'autre part et de façon plus inattendue, elle constate que plusieurs avis avaient été sollicités en réalité dès 2012, c'est-à-dire non seulement avant son arrêt avant dire droit, mais même avant l'annulation une 1^{ère} fois du PLU dans une autre instance. Il s'agit des avis du département, de la CCI et de la chambre d'agriculture, et nous venons de vous dire que dans son arrêt de novembre 2018 elle avait estimé que ses avis requis par l'article L121-4 n'avaient pas été recueillis.

Le second arrêt procède en plusieurs étapes pour estimer que l'ensemble de ces avis, expresses ou seulement réputés favorables à défaut d'observations dans le délai prescrit, « *ont pour effet de régulariser la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme au regard des dispositions de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme* », ce qui conduit la cour à rejeter la requête.

Le pourvoi estime que le second arrêt ne pouvait se livrer à de telles constatations au vu de ce que le premier arrêt avait relevé. Il estime qu'en statuant ainsi dans le second arrêt la cour aurait méconnu **l'autorité de chose jugée** s'attachant au 1^{er} arrêt.

Mais il n'y a rien de tel ici : le second arrêt prend bien soin de relever que les éléments qui permettent à la cour d'estimer finalement que les saisines pour avis avaient été réalisées avant l'adoption du PLU ressortent « *des pièces produites par la commune de Pouru-aux-Bois, à la suite de l'arrêt avant dire droit du 22 novembre 2018* ». La cour n'avait pas davantage prétendu énoncer une vérité juridictionnelle absolue dans son 1^{er} arrêt et nous ne voyons pas pourquoi son arrêt avant-dire droit la lierait sur l'appréciation de pièces qui ne lui ont été soumises que postérieurement.

Mais la critique du pourvoi est plus substantielle, elle touche d'abord à l'arrêt avant-dire droit : il est reproché à la cour une méconnaissance de son office dans le maniement de l'article L600-9, car ce que la cour a prescrit dans son 1^{er} arrêt est seulement de notifier sous 4 mois à la cour les avis émis par la communauté d'agglomération « Ardenne Métropole », la région Grand Est, le département des Ardennes et les chambres consulaires, et non une nouvelle délibération du conseil municipal rendue au vu de tels avis.

La question est donc de savoir si une procédure de régularisation L600-9 doit nécessairement en phase I imposer à l'administration un acte de régularisation mais le pourvoi critique aussi ce qui s'est passé en phase II : le Conseil municipal n'a en effet pas adopté une nouvelle délibération pour régulariser son PLU, et la CAA a néanmoins estimé que les avis avaient permis cette régularisation, ou pour reprendre ses termes, « permis de régulariser la procédure

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.

d'élaboration du PLU », sans donc, mais cela est implicite dans l'arrêt, qu'une nouvelle délibération soit adoptée.

Qu'en est-il sur le plan des principes ? Il est vrai qu'une telle nouvelle délibération constitue une étape le plus souvent indispensable pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. Il en va ainsi nécessairement, lorsque les vices retenus par le juge concerne **le fond** et non seulement la forme ou la procédure : lorsque l'illégalité concerne par exemple le classement de certaines parcelles, il n'est pas possible de mettre fin à cette illégalité autrement qu'en modifiant le PLU et donc en adoptant une nouvelle délibération, et l'article L600-9 précise d'ailleurs dans un tel cas de figure à son 1° que le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification.

C'est dans cette hypothèse de vices autres que de forme ou de procédure, que vous avez jugé récemment par une décision du 18 décembre 2020 Sté Fonimmo-ID n°421987 aux T. que les conclusions dirigées contre la partie de l'arrêt avant-dire-droit qui met en œuvre les pouvoirs que le juge tient de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme sont privées d'objet à compter de **la délibération** régularisant le vice relevé.

Est-ce à dire que pour régulariser les vices de forme ou de procédure une nouvelle délibération est également toujours nécessaire ? C'est la thèse des requérants, et elle est partagée par le ministre chargé de l'urbanisme qui a produit un mémoire en ce sens.

C'est ici qu'il faut revenir à Sempy. Votre décision Sempy I indique que lorsque le juge estime qu'une telle régularisation est possible, il peut, par une décision avant-dire droit, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour permettre, selon les modalités qu'il détermine, la régularisation du vice qu'il a relevé. Sempy I ne fait donc expressément pas de l'adoption d'une nouvelle délibération une exigence pour que le juge puisse considérer qu'il a été procédé à la régularisation, ce qui est fidèle à l'article L600-9 qui, en dehors de l'hypothèse précitée, n'encadre pas les modalités de la régularisation.

Les quelques décisions que vous avez rendu se placent toujours dans un contexte où le Conseil municipal a pris une nouvelle délibération, votre décision Fonimmo précitée parle de « délibération régularisant le vice relevé », et une décision SCI L'Harmas n°428158 du 29 juillet 2020 aux T. emploie l'expression « approuver la régularisation du vice ».

Il y a bien l'idée que lorsqu'un vice a été identifié par le juge et qu'il estime qu'il peut être régularisé, il met en œuvre l'article L 600-9 en vue de cette régularisation **par** l'administration compétente.

Il y a dans votre décision de section commune de Sempy deux couloirs de raisonnement distincts : **la neutralisation et la régularisation**, et qui ne se croisent que virtuellement pour trouver la solution la plus expédiente.

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.

Le 1^{er} couloir est bien balisé, c'est la jurisprudence d'assemblée Danthony. La décision Sempy l'applique, pour neutraliser un vice qui n'est pas substantiel. Un vice neutralisé n'affecte pas la légalité de l'acte et ne requiert donc pas sa régularisation. On peut donc rester dans le 1^{er} couloir de la neutralisation.

Mais une des innovations de cette décision est d'accepter en excès de pouvoir de tenir compte d'avis **postérieurs** à la délibération approuvant le PLU pour procéder à cette Danthonysation, afin de vérifier si l'absence des avis en cause **avant** son édicition avait pu être de nature à avoir une influence sur le sens de cette décision.

Vous avez franchi ce pas en matière de neutralisation, parce que la régularisation de l'article L 600-9 existe et que dans ce cadre il est possible de tenir compte d'avis postérieurs. Exiger du juge qu'il engage la phase II de la régularisation dans ce cas n'a guère d'effet utile. Comme le notait votre rapporteure publique J. Burguburu : « *on imagine mal le juge surseoir à statuer dans l'attente d'une production qui serait déjà dans les pièces du dossier...* ». Le juge peut donc rester dans le 1^{er} couloir de la neutralisation.

Le second couloir est celui de la **régularisation**, qui implique que le juge se prononce en deux fois. L'affaire Commune de Sempy illustre, en fonction du vice, le passage d'un couloir à l'autre : le défaut d'un des avis avant la délibération avait pu être danthonysé, car l'avis produit postérieurement était favorable. Inversement le défaut de consultation de la chambre d'agriculture était susceptible d'entraîner l'annulation de la carte communale parce que la production d'un tel avis qui a rendu en cours d'instance et qui était négatif nécessitait une véritable régularisation en « phase II ». Nous citons votre arrêt de section : « *seule une nouvelle délibération du conseil municipal confirmant la délibération attaquée approuvant le projet de carte communale, au vu de cet avis, est de nature à permettre la régularisation du vice relevé* ». Vous aviez donc sursis à statuer, jusqu'à ce que la commune vous notifie une délibération de son conseil municipal confirmant l'approbation de sa carte communale au vu de l'avis émis par la chambre d'agriculture.

Cette solution suit le raisonnement de votre rapporteure publique, qui indiquait : « *La seule production des avis ne suffira pas à neutraliser ni a fortiori purger l'illégalité résultant de l'absence de consultation – car, hors hypothèse où celle-ci est constitutive d'une garantie ou s'adresse au public, ce n'est pas tant l'absence de consultation qui est critiquée que le fait qu'en conséquence, l'autorité n'est pas éclairée (d'où les exigences, dans la jurisprudence classique, d'une consultation en temps utile). Par voie de conséquence, l'avis favorable pourra être pris en compte pour examiner la légalité de l'acte mais non l'avis défavorable, qui impliquera une régularisation.* »

Vous voyez que notre affaire est dans une configuration qui n'avait pas été imaginée, où les avis préexistaient mais n'étaient pas produits en phase I. Il est certain que le choix de la cour de demander seulement la production de ces avis peut paraître fragile : en fonction des avis

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.

finalement versés à la procédure contentieuse, il peut en effet s'avérer qu'ils ne suffisent pas par eux-mêmes à assurer la régularisation de la procédure. Il serait à tout le moins gênant que la mesure de régularisation prescrite par le juge soit insusceptible de permettre une régularisation : si tel était le cas, nous vous proposerions de vous inspirer du raisonnement que vous tenez s'agissant des mesures ordonnées par le juge qui sont frustratoires, que vous censurez notamment lorsqu'a été ordonnée la réalisation d'une expertise alors que la juridiction devait statuer sur une question de droit (18 février 1955, Société auxiliaire de distribution d'eau, Rec. p. 98) ou lorsqu'elle disposait au dossier des éléments pour évaluer un préjudice (24 octobre 1990, SCI Le grand large et autres, n° 52874, T. p. 26). Ce que vous censurez dans de tels cas, c'est le fait qu'en prononçant une mesure d'instruction, les juges du fond n'ont pas réglé le litige qui était en état de l'être, il s'agirait ici de censurer une décision par laquelle le juge ne mettrait pas l'affaire en état d'être jugée.

Mais en définitive, il nous semble que le 1^{er} arrêt n'encourt pas une telle critique, parce que sans imposer une nouvelle délibération, il ne l'interdit pas, et le juge du fond ne se lie pas davantage sur ce qu'il estimera permettre la régularisation. Il est vrai qu'une nouvelle délibération sera le plus souvent nécessaire mais pas toujours, c'est ce qu'illustre le second arrêt attaqué.

La dernière question à examiner est en effet de savoir si en phase II, dans ce qui est normalement le couloir de la régularisation, le juge peut encore se prononcer dans un raisonnement de neutralisation. On voit bien que le cas d'espèce peut paraître assez exceptionnel, mais c'est en réalité le pendant de ce que vous avez jugé dans l'arrêt Commune de Sempy, déplacé simplement en phase II, ce qui peut paraître logique lorsque la collectivité ne procède pas à une régularisation « spontanée » en phase I (comme c'était le cas dans Commune de Sempy).

S'agissant des avis qui ne préexistaient pas à son 1^{er} arrêt, la cour juge trois choses : d'une part, plusieurs personnes publiques ont été sollicité et n'ont pas rendu d'avis, ils doivent donc être réputés favorables. D'autre part, les observations de la communauté d'agglomération « Ardennes Métropole », qui ne présentaient pas le caractère de réserves, étaient convergentes avec les orientations du projet de plan local d'urbanisme et compatibles avec son zonage, de sorte que l'absence de communication de ces observations n'était pas de nature à avoir exercé une influence sur la délibération attaquée. Enfin, l'avis de la chambre d'agriculture était négatif. En principe il aurait dû être soumis pour avis aux personnes publiques associées au projet en application des dispositions applicables du code de l'urbanisme. Mais la cour constate que cet avis négatif était similaire dans ses réserves à celles formulées par la commission départementale de la consommation des espaces agricoles du 13 juillet 2012. Elle estime donc que la délibération initiale du conseil municipal ayant pris en compte ces réserves, l'absence de communication de ces observations n'était pas de nature à avoir exercé une influence ni sur la procédure d'enquête publique ni sur la délibération attaquée. Cette

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.

appréciation dans le cadre de la jurisprudence Danthony ne relève que de votre contrôle de dénaturation, que nous ne décelons pas en l'espèce et elle nous paraît illustrer le fait, qui est le **point de droit à juger** que rien n'impose de fermer en phase II la possibilité d'une neutralisation.

On voit que deux approches sont possibles : une approche qui peut paraître rigide, mais qui donne un mode d'emploi simple : la phase I c'est la neutralisation, et si elle n'est pas possible, il faut lorsque c'est possible aller en phase II, et la phase II c'est seulement la régularisation.

Mais l'autre approche retenue par la cour et qui a notre préférence est plus souple, en autorisant, alors que le dossier a pris la voie de la régularisation, qu'il soit clos par celle de la neutralisation. Plus souple, elle est peut-être un peu plus délicate à manier y compris pour les collectivités invitées à régulariser par une décision de sursis. Mais il nous semble bien que dans la conciliation que cherche à trouver la jurisprudence et le législateur entre principe de légalité et principe de sécurité juridique, les nouveaux équilibres permis par la voie de la régularisation s'accompagnent toujours d'un degré supplémentaire de complexité, qui en l'espèce nous paraît rester supportable.

La chronologie de production des pièces nécessaires est un peu baroque mais ce n'est pas du fait de la cour et on peut espérer que ce type de situation reste encore plus rare que les cas de mise en œuvre de l'article L 600-9. Ceci a conduit la cour à déborder du cadre de votre jurisprudence Commune de Sempy, mais nous semble-t-il elle l'a fait sans méconnaître l'article L 600-9 du code de l'urbanisme.

PCMNC au rejet du pourvoi

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.