

N° 451137
M. et Mme X...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 22 juin 2022
Lecture du 07 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Dans son étude annuelle de 2020 consacrée à l'évaluation des politiques publiques, le Conseil d'Etat recommandait de prévoir les modalités de cette évaluation dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à une politique publique donnée¹. Les règles relatives à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sont à cet égard exemplaires. L'article L. 153-27 du code de l'urbanisme impose aux auteurs du plan de procéder à une analyse des résultats de son application dans un délai de neuf ans qui a été ramené l'année dernière à six ans. Lorsque le plan tient lieu de programme local de l'habitat, un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat est réalisé tous les trois ans en vertu de l'article L. 153-29. Ces évaluations doivent être préparées dès l'adoption du plan local d'urbanisme. L'article R. 151-4 dispose en effet que le rapport de présentation du plan identifie les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats et au bilan prévus respectivement aux articles L. 153-27 et 29. La présente affaire vous conduira à dire quelles sont les conséquences à tirer de la méconnaissance de cette obligation.

Tout part de la décision du conseil municipal de Neyron, dans l'Ain, de réviser son plan d'occupation des sols et de le mettre en forme de plan local d'urbanisme. M. et Mme D... ont été mécontents que, dans l'opération, un terrain leur appartenant perde son caractère constructible. Ils ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la délibération du 20 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme.

Le tribunal a regardé comme fondé un moyen tiré de l'absence de réalisation de l'étude environnementale prévue à l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme. Mais il a fait usage de la faculté ouverte par l'article L. 600-9 du même code de surseoir à statuer pour permettre la régularisation du plan local d'urbanisme. Le conseil municipal de Neyron a

¹ Proposition n° 9

adopté une nouvelle délibération le 7 mai 2019 et le tribunal a rejeté la requête de M. et Mme X....

Ces derniers ont contesté devant la cour administrative d'appel de Lyon à la fois le jugement avant-dire droit et le jugement réglant définitivement le litige. Ils se pourvoient en cassation contre l'arrêt rejetant leurs appels contre ces deux jugements.

La cour a jugé, comme le tribunal, que la circonstance que le rapport de présentation ne comporte pas les indicateurs prévus à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme était sans incidence sur la légalité du plan local d'urbanisme. Cette position paraît isolée chez les juges du fond².

La cour a relevé que les indicateurs exigés par ces dispositions servaient à apprécier l'opportunité de la révision du plan local d'urbanisme, neuf années après son adoption, et qu'ils étaient sans lien direct avec des dispositions opposables du contenu réglementaire ou graphique du plan. Elle a estimé qu'une insuffisance du rapport de présentation sur ce point n'était susceptible ni de remettre en cause les partis d'urbanisme retenus par les auteurs du plan local d'urbanisme, ni d'affecter une règle d'urbanisme adoptées par eux, ce dont elle a déduit qu'elle était sans incidence sur la légalité du plan.

Ce raisonnement est de prime d'abord étonnant car vous jugez, depuis une décision de section *Ministre c. D...* de 1985³, que les omissions ou les insuffisances notoires entachant le rapport de présentation d'un document d'urbanisme entraînent l'annulation de la décision approuvant ce document. Vous avez depuis lors eu de nombreuses occasions⁴ d'annuler ou de confirmer l'annulation d'un document d'urbanisme pour ce motif sans jamais, à notre connaissance, avoir distingué entre les différentes rubriques que doit couvrir le rapport. Il vous est bien arrivé de prononcer une annulation partielle dans une hypothèse où les insuffisances du rapport de présentation n'entretenaient de lien qu'avec une partie des règles adoptées, qui étaient divisibles du reste du PLU, voyez en ce sens une décision SFR et autres de 2013⁵. On ne saurait en déduire que la méconnaissance des prescriptions réglementaires relatives au rapport de présentation ne suffirait pas à soi seule à entacher d'illégalité le plan

² Jugeant le moyen fondé : CAA de Marseille, n° 16MA01177, n° 16MA01177, CAA de Versailles, n° 16VE01713, CAA de Nancy, n° 18NC01197, pour les seules cours.

³ CE, Section, 22 novembre 1985, *Ministre de l'urbanisme du logement et des transports c/ D...*, n° 59719, A - p. 342.

⁴ CE, 5 février 1997, *Commune de Roquevaire*, n° 152674, B ; CE, 25 mars 1996, *Association des propriétaires et résidents pour la sauvegarde du Moulleau*, n° 148521, B ; CE, 8 mars 1996, *Port autonome de Nantes et Commune de Donges*, n° 161383, 161548, B ; CE, 8 janvier 1993, *Commune de Nogent-sur-Marne*, n° 132104, B

⁵ CE, 17 juillet 2013, *SOCIETE FRANCAISE DU RADIOTELEPHONE SFR et autres*, n° 350380, 350381, 350397, 350403, B - Rec. T. p. 875

local d'urbanisme et qu'il faudrait au préalable de se demander dans quelles conditions le règlement du plan a pu être affecté.

Reste que, si vous attachez une telle sanction au respect de ces prescriptions, c'est parce qu'à vos yeux elles ne se limitent pas à énoncer des conditions relatives à la présentation matérielle du plan local d'urbanisme. Comme l'expliquait le président Lasserre dans ses conclusions sur la décision Ministre c. D..., ces prescriptions forment « *une exigence comparable, pour les décisions individuelles, à celle de la motivation : elles obligent en effet les auteurs des plans [...] à confectionner un document de synthèse qui permette de comprendre l'économie générale du plan, de connaître ses grandes orientations, de vérifier que celles-ci sont conformes aux normes ou aux préoccupations supérieures* ».

Les choses se présentent différemment pour l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme. Ces dispositions forment une obligation qui est tournée vers l'avenir. Les indicateurs intéressent moins le plan local d'urbanisme à l'occasion duquel ils sont adoptés que le plan suivant. Ils sont moins étroitement liés aux choix opérés par le plan local d'urbanisme que les autres items devant figurer dans le rapport de présentation. La solution retenue par la cour est donc séduisante.

Elle a l'inconvénient de dévitaliser l'exigence d'une anticipation des conditions d'évaluation du plan local d'urbanisme. L'article R. 151-4 n'est pas seul en cause. L'article R. 151-3, qui précise le contenu de l'évaluation environnementale, dispose que celle-ci définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'évaluation du plan, en particulier ce qui concerne ses effets sur l'environnement. Là aussi, cette disposition risquerait de rester lettre-morte. Alors que la nécessité de l'évaluation des politiques publiques ne cessent d'être réaffirmée, il serait paradoxal que les procédures qui l'organisent demeurent sans sanction. Pour donner du poids aux obligations d'évaluation prévues aux articles L. 153-27 et 29 du code de l'urbanisme, il faut considérer que la méconnaissance de l'article R. 151-4 est une cause d'illégalité.

Vous pourriez craindre d'être conduits à des annulations formalistes. Précisons à cet égard que nous nous séparons des juges du fond qui annulent le rapport de présentation en tant qu'il ne comporte pas les indicateurs nécessaires. Une annulation du seul rapport de présentation « en tant que ne pas » ne serait pas totalement dépourvue de portée : en présence de conclusions à fin d'injonction, elle devrait s'accompagner d'une injonction de prendre une délibération destinée à compléter le rapport de présentation dans un délai fixé par le juge, et en l'absence de telles conclusions, elle entraînerait l'obligation de prendre une telle délibération dans un délai raisonnable⁶. Toutefois, ce serait faire de cette omission un vice de

⁶ CE, Assemblée, 29 juin 2001, V..., n° 213229, A

légalité interne du plan local d'urbanisme alors que votre jurisprudence Association intercommunale contre un projet de carrière de 1995⁷ range dans la légalité externe le moyen tiré de ce qu'un rapport de présentation ne comporte pas les indications satisfaisant aux prescriptions du code de l'urbanisme. On n'imaginerait pas d'annuler une décision en tant qu'elle n'est pas suffisamment motivée. C'est bien le plan local d'urbanisme lui-même qu'il faut annuler⁸.

Un tempérament au couperet de l'annulation peut être trouvé dans la possibilité qu'aurait la commune de régulariser les insuffisances du rapport de présentation, éventuellement à l'invitation du juge en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Comme vous le savez, ces dispositions distinguent les possibilités de régularisation selon qu'est en cause un vice de forme ou de procédure ou un autre vice. Il résulte de votre avis Marangio de 2005⁹, rendu à propos de l'article L. 600-1 mais la solution est transposable à l'article L. 600-9, que l'insuffisance du rapport de présentation est un vice de forme.

Certes, l'absence d'indicateurs n'est pas une insuffisance comme les autres. Alors que vous jugez que le rapport de présentation n'a pas un caractère réglementaire¹⁰, les indicateurs ont, eux, une dimension plus normative qu'informatrice. Ils ne constituent pas pour autant une règle d'urbanisme. Leur absence met en cause la légalité externe de la délibération adoptant le plan local d'urbanisme et elle assimilable à un vice de forme pour les possibilités de régularisation. Il en résulte qu'une procédure de modification du plan local d'urbanisme n'est pas nécessaire pour procéder à cette régularisation. Il suffit de compléter le rapport de présentation et de repasser en conseil municipal.

Si vous nous suivez vous annulerez l'arrêt attaqué pour erreur de droit à avoir jugé que la méconnaissance de l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme est sans incidence sur la légalité du plan local d'urbanisme¹¹.

⁷ CE, 12 juin 1995, Association intercommunale contre un projet de carrière, n° 139750, B

⁸ Ou éventuellement les dispositions du plan à évaluer, si on estime qu'elles sont divisibles

⁹ CE, 9 mai 2005, M..., n° 277280, A - Rec. p. 195

¹⁰ CE, 9 mai 1990, Comité de défense de l'Ilot "Gros-Boulainvilliers", n° 94704, B

¹¹ Les autres moyens du pourvoi ne sont pas fondés. Nous les évoquerons brièvement.

Il n'y a pas d'erreur de droit à avoir jugé que la délibération approuvant le plan local d'urbanisme n'avait pas à détailler les modifications apportées au plan à la suite de l'enquête publique étant rappelé qu'il s'agit d'un acte réglementaire qui n'a pas à être motivé.

La cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit dans l'application de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme, qui impose au rapport de présentation d'analyser les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le SCOT ou par le rapport lui-même. Si l'arrêt se borne à indiquer que le SCOT n'a

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Neyron au titre de l'article L. 761-1 du CJA, au rejet des conclusions que la commune a présenté au même titre.

pas identifié de tels espaces, il se réfère également à la motivation des premiers juges qui avaient abordé la question des espaces identifiés par le rapport lui-même.

C'est sans erreur de droit ni dénaturation que la cour a jugé que le classement des parcelles en litige en zone naturelle et en espaces boisés n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Il est ensuite reproché à la cour d'avoir considéré que dans le cadre de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, le juge pouvait tenir compte d'une régularisation qui serait intervenue après l'expiration du délai qu'il avait imparti mais il nous semble que c'est l'orientation générale de votre jurisprudence en matière de mesures de régularisation voyez vos récentes décisions Mme Venturin et Association Eoliennes s'en naît trop. Au surplus, en l'espèce, la délibération procédant à la régularisation a été adoptée avant l'expiration du délai, ce qui nous paraît suffisant, simplement elle n'a été publiée et n'est donc devenue exécutoire qu'après.

Enfin, la cour était saisie d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-15 du code de l'environnement qui dispose que le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur sont rendus publics. Elle a écarté le moyen en indiquant que cette publicité n'était pas une garantie et qu'en l'espèce son absence n'avait pas pu influencer sur le sens de la décision. Il nous semble plus radicalement que dès lors que l'absence de publicité du rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur est sans incidence sur la légalité du plan local d'urbanisme dès lors que le conseil municipal n'est pas tenu de recueillir les observations du public sur ces documents avant d'approuver le plan, voyez en ce sens une décision Commune d'Ungersheim de 2007, qui nous semble toujours valable même si les textes ont un peu changé. Le moyen était donc de toute façon voué au rejet.