

N° 461418

Commune de Biscarosse

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Lecture du 7 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

C'est une question de procédure contentieuse qui a justifié l'inscription au rôle de votre formation de jugement de ce litige portant sur le plan local d'urbanisme adopté en 2017 par la commune de Biscarosse, dans les Landes. Par une requête commune, des associations et des habitants ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler le nouveau PLU. Le tribunal n'a fait que partiellement droit à leur demande en annulant la création d'une zone naturelle.

Les requérants ont contesté l'article 4 du jugement rejetant le surplus de leurs conclusions. La cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé cet article pour irrégularité. Puis, statuant par la voie de l'évocation, la cour a annulé la création de plusieurs zones urbaines ou à urbaniser, parmi lesquelles la zone UCg « secteur urbain du golf ».

L'irrégularité censurée par la cour est un défaut de réponse à un moyen. Ce moyen ne concernait que certaines zones du PLU. Par son pourvoi, qui est recevable, la commune soutient que l'irrégularité commise par le tribunal justifiait une annulation seulement partielle de l'article 4 du jugement et qu'en statuant par la voie de l'évocation sur la totalité des conclusions rejetées par le tribunal la cour a été conduite à accueillir un moyen qui n'avait pas été repris en appel et qui mettait en cause la légalité de la création de la zone UCg « secteur urbain du golf ». Nous pensons que la commune a raison et que vous devrez annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux pour erreur de droit.

Une irrégularité ne justifie l'annulation d'une décision que dans la mesure où celle-ci en est affectée. Dans certaines hypothèses, l'annulation ne peut être que totale, par exemple lorsque la formation de jugement était irrégulièrement composée ou lorsque la décision ne fait pas apparaître la date à laquelle elle a été prononcée. Bien souvent cependant, l'irrégularité permet une annulation seulement partielle, qu'il s'agisse d'une incompétence portant sur une

partie seulement de la demande¹, d'une méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure sur un aspect du litige² ou d'un changement tardif d'une partie du sens des conclusions d'un rapporteur public³. Cela se traduit, pour le juge d'appel, par une décision statuant sur une partie du litige par la voie de l'évocation et sur le surplus dans le cadre de l'effet dévolutif.

Le défaut de réponse à un moyen tombe dans la seconde catégorie d'irrégularités, celles pouvant donner lieu à annulation partielle. Certes, dans les importantes conclusions qu'elle a prononcées sur la décision de section Maltseva de 2003⁴, la présidente Maugué indiquait, dans son panorama de l'évocation, que « le défaut de réponse à un moyen entraîne l'annulation de la totalité du jugement, à la différence du défaut de réponse à une partie des conclusions. Il n'y a donc pas matière, dans un tel cas, à évocation partielle ». Nous comprenons les conclusions comme écartant l'idée d'une annulation d'un jugement en tant qu'il n'aurait pas répondu à un moyen, et non comme refusant l'évocation partielle d'un jugement qui n'a pas répondu à un moyen, qui est bien possible, vous l'avez jugé à plusieurs reprises, voyez vos décisions Société de transports Berrouet de 1990 ou André de 1996⁵.

Il ne peut y avoir d'évocation partielle que si les conclusions sur lesquelles les premiers juges ont statué étaient divisibles. En contentieux fiscal, vous admettez l'évocation partielle en présence de conclusions portant sur des impositions distinctes⁶ ou, pour une même imposition, portant sur des années distinctes⁷ voire sur des chefs de redressement distincts⁸. En contentieux indemnitaire, sont regardées comme divisibles des conclusions mettant en cause la responsabilité de personnes distinctes⁹, ou portant sur différents postes de préjudices¹⁰. Il en va de même, en excès de pouvoir, lorsque plusieurs actes sont contestés et que l'irrégularité n'entache que la réponse aux conclusions visant l'un d'entre eux¹¹.

¹ CE, 7 décembre 1984, Centre d'étude marines avancées, p. 413

² CE, 18 mai 1984, Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ S.C.I. "Les Hortensias", n°19414, B

³ CE, 11 avril 2018, COMMUNE D'ANNECY et autres, n° 399094, B - Rec. T. pp. 869- 951

⁴ CE, Section, 16 mai 2003, Mlle M..., n°242875, A

⁵ CE, 17 janvier 1990, SOCIETE DE TRANSPORTS BERROUET, n°49605, C inédit au recueil Lebon ; CE, 14 février 1996, A..., n° 145756, A ; pour une cassation partielle pour le même motif : CE, 29 décembre 1993, Société de fabrication d'articles pour chaussures, n°115942, B

⁶ exemple en matière de cassation : CE, 29 décembre 1993, Société de fabrication d'articles pour chaussures, n°115942, B

⁷ CE, 9 mars 1990, M. et Mme D..., n° 57849, C inédit au recueil Lebon

⁸ CE, 4 mars 1987, SOCIETE GENERALE D'EDITION ET DE DIFFUSION, n° 50503, C inédit au recueil Lebon ; CE, 14 février 1996, A..., n° 145756, A

⁹ CE, Section, 21 juillet 1972, CONSORTS B..., n° 81121, A

¹⁰ CE, Section, 18 mai 1973, VILLE DE PARIS, n° 82672, A

¹¹ CE, 17 janvier 1990, SOCIETE DE TRANSPORTS BERROUET, n°49605, C inédit au recueil Lebon

Les défendeurs au pourvoi font valoir qu'il doit en aller différemment lorsque la requête de première instance vise un seul et même acte administratif car il n'y a alors qu'une seule demande. Il est vrai que l'on parle volontiers de « conclusions distinctes » et nous avons nous-même employé cette facilité de langage. Il serait plus correct de parler de « questions divisibles », comme le fait le président Robineau dans un fascicule consacré à la cassation¹² mais il nous semble que la question se pose de la même manière pour l'évocation.

Entre un acte comportant deux dispositions ou deux actes comportant chacun une de ces dispositions, il n'y a pas de différence au regard de la divisibilité. Vous avez déjà admis, dans une décision Ville d'Annecy de 1985¹³, de statuer par voie d'évocation sur certaines dispositions d'un arrêté municipal et de vous prononcer par l'effet dévolutif de l'appel sur les autres dispositions de cet arrêté. La circonstance qu'il s'agisse en l'espèce d'un plan local d'urbanisme ne conduit pas à une solution différente, l'appréciation de la divisibilité de ce document ne soulevant pas les difficultés que lui prêtent les défendeurs au pourvoi, en tout cas pas lorsque sont en cause des dispositions s'appliquant à des zones différentes. Il vous est d'ailleurs arrivé de prononcer une cassation partielle d'un arrêt en tant qu'il statue sur le classement d'une zone et de rejeter les conclusions du pourvoi relatives au classement des autres zones, voyez une décision Commune d'Annecy de 2018¹⁴.

Les défendeurs au pourvoi opposent un dernier argument à l'erreur de droit reprochée à la cour, qui est que le juge serait libre de déterminer la portée d'une annulation qu'il prononce. Nous ne souscrivons pas à cette affirmation. Le principe est que l'étendue d'une annulation doit être limitée à l'étendue du manquement qu'elle vient sanctionner. Vous l'avez affirmé très nettement à propos de l'office du juge de l'excès de pouvoir par une décision Association Novissen de 2018¹⁵ qui rappelle « la règle générale selon laquelle le juge administratif, lorsqu'il constate une illégalité qui n'affecte qu'une partie divisible de la décision qui lui est déférée, se borne à annuler cette partie ». Le juge ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au rétablissement de la légalité¹⁶.

Un principe similaire s'impose au juge d'appel en présence d'une irrégularité qui n'affecte qu'une partie seulement de la décision qui lui est déférée. Certes, l'évocation n'est qu'une faculté pour le juge d'appel¹⁷ mais il faut entendre par là qu'il a le choix entre statuer

¹² Fascicule 80-24 Décision du juge de cassation du Jurisclasseur Justice administrative

¹³ CE, 11 décembre 1985, Ville d'Annecy, n°67115, A - p. 369.

¹⁴ CE, 11 avril 2018, COMMUNE D'ANNECY et autres, n°399094, B - Rec. T. pp. 869- 951

¹⁵ CE, 22 mars 2018, ASSOCIATION NOVISSSEN et autres, n°415852, A - Rec. p. 71

¹⁶ Voir les conclusions de Sophie Roussel sur la décision CE, 11 décembre 2020, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR c/ M. et Mme H..., n°438833, B

¹⁷ CE, 22 mars 1993, Centre hospitalier régional de Brest, n°129052, A. Sauf en matière de contraventions de grande voirie (14 juin 1967, Nouveau syndicat intercommunal de la vallée d'Orge, T.p.905) et en matière électorale (7 juillet 1967, Elections municipales de Guagno, p.303).

directement sur l'affaire ou la renvoyer au premier juge. En revanche, l'étendue de l'évocation n'est pas laissée à sa libre appréciation car cela reviendrait à lui permettre de décider arbitrairement si une partie du litige doit être examinée par voie d'évocation ou dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel. Or, comme l'illustre la présente affaire, les conséquences ne sont pas les mêmes. Dans le cadre de l'effet dévolutif, le juge d'appel ne se prononce pas sur les moyens écartés par le jugement attaqué et qui ne sont pas repris en appel¹⁸. Le ferait-il qu'il méconnaîtrait son office, ainsi que vous l'avez précisé dans une décision Commune de Lattes de 2015¹⁹. L'évocation conduit au contraire le juge d'appel à se substituer au premier juge et donc à examiner l'ensemble des moyens soulevés en première instance, même s'ils n'ont pas été repris en appel, à la seule exception de ceux qui ont été expressément abandonnés²⁰.

C'est donc fort justement que par une décision Sandrini de 1994²¹, non fichée, vous avez jugé qu'une cour d'appel avait commis une erreur de droit en annulant en totalité un jugement au motif d'une omission à statuer sur un seul des chefs de redressement contestés et en statuant sur l'ensemble du litige par la voie de l'évocation alors qu'elle aurait dû statuer par la voie de l'effet dévolutif sur le chef de redressement non affecté par l'irrégularité commise par le tribunal. Une telle erreur peut rester sans incidence sur le litige lorsque les conclusions et moyens soulevés en première instance et en appel sont les mêmes. Dans cette hypothèse, vous regardez comme inopérant le moyen tiré de l'erreur de droit à avoir statué par la voie de l'évocation plutôt que dans le cadre de l'effet dévolutif (c'est une décision Société Elres de 2013²²).

Nous ne sommes pas dans ce cas de figure car en l'espèce l'erreur de la cour a bien modifié l'issue du litige. Cette erreur peut être utilement invoquée mais seulement dans la mesure où elle a conduit la cour à se prononcer sur un moyen qui n'était pas repris en appel. C'est donc à une cassation partielle qu'il vous faut procéder, en annulant l'arrêt attaqué en tant seulement qu'il a annulé la création de la zone UCg « secteur urbain du golf ». Aucun moyen n'étant soulevé en appel contre cette zone, vous constaterez qu'il n'y a pas lieu à renvoi, à l'image de ce que vous jugez quand vous censurez une erreur des juges du fond à s'être prononcés sur des conclusions irrecevables²³.

Le pourvoi conteste également l'arrêt attaqué en tant qu'il censure la création de la zone 1AU « Lette du petit Cugnes ». L'arrêt qualifie cette zone d'espace remarquable à

¹⁸ CE, 28 janvier 1987, Association "Comité de défense des espaces verts", n° 39146, A

¹⁹ CE, 10 juillet 2015, COMMUNE DE LATTES c\ VERRIER, n°371469, B - Rec. T. pp. 813-818-839

²⁰ CE, 4 octobre 1961, Syndicat du personnel des services publics de la préfecture de la Seine, p. 536

²¹ CE, 3 octobre 1994, M. S..., n° 115459, C inédit au recueil Lebon

²² CE, 19 avril 2013, SOCIETE ELRES , n° 361721, B

²³ CE, Section, 3 novembre 1995, Chambre de commerce et d'industrie de Tarbes et des Hautes-Pyrénées, n°157304, A ; CE, 6 avril 2001, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE c/ SA Fields Service, n°229672, B ;

préservé en application de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. La cour n'a pas dénaturé les écritures de la commune en jugeant que rien au dossier ne permettait d'écarter cette qualification. L'arrêt est suffisamment motivé même s'il ne fait pas écho à l'argumentation de la commune qui faisait valoir qu'une lande de genêts et des pins plantés artificiellement ne présentent pas d'intérêt écologique. Il n'y a pas matière à cassation pour cette zone.

PCMNC annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a annulé la création de la zone UCg « secteur urbain du golf », rejet du surplus et des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.