

N° 472931
Mme T L...

6^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 4 avril 2024
Lecture du 6 mai 2024

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, Rapporteur public

1. Mme Tamara L... est propriétaire d'une maison d'habitation située sur le territoire de la commune de Divonne-les-Bains (Ain). Elle conteste la procédure au terme de laquelle la parcelle cadastrée section A n° 563, qui est voisine de sa propriété, a fait l'objet d'un classement en zone NI du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU) adopté par la communauté d'agglomération du Pays de Gex par une délibération du 27 février 2020, en vue de l'extension d'un camping existant.

Mme L... se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 14 février 2023 par lequel la cour administrative d'appel (CAA) de Lyon a rejeté son appel formé contre le jugement du tribunal administratif (TA) de Lyon du 1^{er} juin 2021 rejetant sa demande d'annulation de cette délibération.

2. Mme L... soulève un premier moyen tiré de l'irrégularité qu'aurait commise la cour en ne communiquant pas, en méconnaissance de l'article R. 611-1 du code de justice administrative (CJA), le premier mémoire en défense de la communauté d'agglomération du Pays de Gex, produit après la clôture de l'instruction, mais qui comportait une circonstance de fait nouvelle.

Le deuxième alinéa de l'article R. 611-1 du CJA dispose que : « *La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes (...)* ».

Il a été jugé « qu'il résulte de ces dispositions, destinées à garantir le caractère contradictoire de l'instruction, que la méconnaissance de l'obligation de communiquer le premier mémoire d'un défendeur est en principe de nature à entacher la procédure d'irrégularité ; qu'il n'en va autrement que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pu préjudicier aux droits des parties » (CE 7 juill. 2004, *Communauté d'agglomération Val-de-Garonne*, n° 256398, concl. F. Sénérès, B). Dans cette

affaire, l'absence de communication au requérant, dont les conclusions ont été rejetées, du premier mémoire en défense a constitué une « méconnaissance [qui] ne saurait, eu égard à la motivation retenue par le juge (...), être regardée comme n'ayant pu avoir une influence sur l'issue du litige ».

Toutefois, comme l'indiquait Fabienne Lambolez : « Il n'est pas douteux que l'article R. 611-1, bien qu'il ne fasse aucune référence à la clôture de l'instruction, ne vise que les mémoires produits avant la clôture de l'instruction (...) Après la clôture, s'applique l'article R. 613-3 qui prévoit que "*Les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication (...)*" » (conclusions sur CE 6 nov. 2013, *Mme K...*, n° 351194, B).

Dans ce cas, s'appliquent les principes issus de votre jurisprudence de Section *M. X...* selon lesquels : « devant les juridictions administratives et dans l'intérêt d'une bonne justice, le juge a toujours la faculté de rouvrir l'instruction, qu'il dirige, lorsqu'il est saisi d'une production postérieure à la clôture de celle-ci ; (...) il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision et de la viser ; que, s'il décide d'en tenir compte, il rouvre l'instruction et soumet au débat contradictoire les éléments contenus dans cette production qu'il doit, en outre, analyser ; (...) dans le cas particulier où cette production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge doit alors en tenir compte, à peine d'irrégularité de sa décision » (CE Sect. 5 déc. 2014, *M. X...*, n° 340943, A).

Comme l'expliquait Edouard Crépey dans ses conclusions sur cette affaire : « la jurisprudence sur les productions tardives n'est en fait pas inspirée d'abord par le principe du contradictoire. Elle trouve son fondement premier dans la nécessité de bien juger et de tenir compte, pour ce faire, d'un certain nombre de circonstances de fait ou de droit nouvellement invoquées, la réouverture de l'instruction permettant l'expression du contradictoire n'étant que la résultante d'un choix qui est fait en vertu d'autres considérations ».

Il expliquait également, à propos du critère de « l'influence sur le jugement de l'affaire » d'une production intervenue après la clôture de l'instruction, « que c'est eu égard à la nature des motifs finalement retenus par le juge que se détermine utilement cette influence possible car si, par exemple, le juge non seulement envisage, mais décide au bout du compte d'opposer une tardiveté, il importe peu qu'il l'ait fait sans rouvrir l'instruction alors même qu'auraient été produits après clôture un arrêt de relaxe ou une loi adoucissant les peines. Que votre décision le marque formellement ou pas, c'est bien rétrospectivement que la régularité de la procédure peut être appréciée ».

Et vous avez jugé, dans un état du droit certes antérieur à la décision *M. X...*, mais qui en comportait déjà les principes (CE Sect. 27 févr. 2004, *Préfet des Pyrénées-orientales c. A...*, n° 252988, A), qu'une « cour, qui (...) ne s'est pas fondée dans les motifs de son arrêt, qui reprennent le raisonnement des premiers juges, sur des éléments de droit ou de fait qui

n'auraient été contenus que dans [un premier] mémoire [en défense produit après la clôture de l'instruction n'a pas méconnu le] caractère contradictoire de la procédure » (décision *Mme K...* préc.).

3. Dans le cas d'espèce, il est constant que le premier mémoire en défense de la communauté d'agglomération du Pays de Gex a été produit devant la cour le 1^{er} juin 2022, après la clôture de l'instruction qui était intervenue le 28 février 2022.

Bien que l'affaire n'ait été jugée que le 14 février 2023 – soit plus de huit mois après – la cour n'a pas estimé devoir rouvrir l'instruction et communiquer ce mémoire.

Mme L... se prévaut de ce que ce mémoire comportait une circonstance de fait nouvelle, tenant à ce que la communauté d'agglomération reconnaissait que le classement de la parcelle cadastrée section A n° 563 en zone Nl, intervenu postérieurement à l'enquête publique « [procédait] d'une simple correction, après un oubli, afin d'uniformiser le zonage du secteur ».

Elle en déduit que la cour aurait dû rouvrir l'instruction pour tenir compte de cette circonstance nouvelle.

Bien que Mme L... se prévale d'une jurisprudence relative au respect du contradictoire dans le cas de productions intervenues avant la clôture de l'instruction, il nous semble que vous pourrez réinterpréter son argumentation et l'analyser au regard de la jurisprudence applicable aux productions intervenues après cette clôture : la logique – celle de « bien juger » – en est certes différente, mais elle touche pareillement à la manière dont le juge dirige l'instruction.

Vous devrez donc vous demander, en application des principes issus de la décision *M. X...*, d'une part, si Mme L... « n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction [de la circonstance qu'elle invoque] » et, d'autre part, si cette circonstance « [était] susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire ».

La première de ces conditions ne soulève pas de difficulté dans la mesure où il apparaît que c'est dans son mémoire en défense produit après la clôture de l'instruction que la communauté d'agglomération a admis pour la première fois que le rattachement de la parcelle cadastrée section A n° 563 à la zone Nl du PLU résultait d'un « oubli » : il s'agit bien, pour Mme L... qui l'invoque, d'une circonstance de fait nouvelle qu'elle n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction.

4. La seconde condition nous paraît à peine plus délicate à analyser.

Elle suppose que vous ayez à l'esprit les principes qui gouvernent les modifications pouvant être apportées à un projet de PLU à l'issue de l'enquête publique, conformément à l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme. Vous avez jugé qu'il « résulte de ces dispositions que le

projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête » (CE 17 mars 2021, *Association syndicale autorisée des propriétaires du domaine de Beauvallon et autres*, n° 430244, B).

La cour, comme le tribunal avant elle, s'est placée, pour écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la modification du projet de PLU, sur la circonstance que l'inclusion de la parcelle cadastrée section A n° 563 dans la zone NI « [devait] être regardée comme procédant de l'enquête publique, dès lors qu'il est constant que [cette] parcelle (...) faisait l'objet d'une exploitation dans le cadre du camping constituant l'essentiel du secteur NI en cause et que les observations [du public] au cours de l'enquête portaient sur la pertinence du découpage retenu en lien avec l'usage effectif des terrains et la prise en compte des propriétaires différents. Cette modification était ainsi la conséquence logique, pour assurer la cohérence du zonage, de la décision prise par les auteurs du [PLU] de faire droit aux demandes de changement de zone exprimées lors de l'enquête par les propriétaires [de certaines] parcelles ».

La question est donc de savoir si la circonstance que la communauté d'agglomération admette que cette inclusion procédait d'un « oubli » était susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire.

Or on peut se convaincre que tel n'est pas le cas dans la mesure où, si la parcelle en cause a été oubliée dans le périmètre initial de la zone NI, l'enquête publique a pu, nonobstant cet oubli, faire apparaître la question. D'ailleurs, dans son mémoire en défense du 1^{er} juin 2022, la communauté d'agglomération admet cet « oubli », mais soutient également que « la modification du zonage procède bien de l'enquête publique ».

La circonstance de fait nouvelle qu'invoque Mme L... tenant à cet « oubli » n'était donc pas susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire et vous pourrez donc écarter ce premier moyen.

5. Mme L... soulève deux moyens tirés de l'erreur de droit dont la cour aurait entaché son arrêt dans la réponse au moyen tiré de ce que le classement en zone NI de la parcelle ne respecte pas les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Elle soutient, en premier lieu, que la cour n'a pas distingué le contrôle qu'elle a effectué au regard du SCOT et du PADD.

Il a été jugé, il est vrai, d'une part, « que les [PLU] sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec [les] orientations et objectifs [fixées par le SCOT] » et que « pour apprécier la compatibilité d'un [PLU] avec un [SCOT], il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier » (CE 18 déc. 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO) et autre*, n° 395216). Et, d'autre part, « pour apprécier la cohérence (...) exigée au sein du [PLU] entre le règlement et le [PADD], il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet » (CE 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n° 408068).

La cour s'est placée dans ce cadre, qu'elle a rappelé, mais elle en a conclu, dans une formule ramassée, qu'« il ne ressort [pas des] pièces du dossier, que le classement de la parcelle cadastrée section A n° 563 en zone NI caractériserait une incohérence entre le [PLU] et les orientations du SCOT et du PADD en matière de préservation et de mise en valeur des espaces environnementaux sensibles ».

Cette formulation est certes maladroite, mais il ne nous paraît pas qu'en faisant masse des deux branches du moyen pour y répondre du même mouvement, elle ait entaché son arrêt d'une erreur de droit.

6. Mme L... soutient, en second lieu, que la cour a commis une erreur de droit en se bornant à constater, pour écarter le moyen tiré de ce que le classement ne respectait pas les orientations du PADD, que la parcelle était incluse dans l'emprise du camping existant, sans rechercher si ce classement était cohérent avec le parti d'aménagement du plan.

Elle ajoute qu'en jugeant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que le classement des parcelles en litige induirait une destruction d'un lieu de vie ou de passage d'espèces protégées, la cour a dénaturé les pièces du dossier.

Il ressort effectivement des motifs de l'arrêt attaqué que la cour ne s'est pas bornée à constater que la parcelle était incluse dans l'emprise du camping existant, puisqu'elle s'est prononcée sur l'effet du classement sur les espèces protégées : elle n'a donc pas commis d'erreur de droit.

Vous écarterez également le moyen tiré de la dénaturation des pièces du dossier, qui ne paraît pas fondé au vu du seul document dont se prévaut Mme L..., évoquant l'« enjeu (...) globalement fort » que constitue un corridor écologique situé sur le territoire de la communauté d'agglomération.

7. Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi de Mme L... et à ce que soit mise à sa charge la somme de 3 000 euros à verser à la communauté d'agglomération du Pays de Gex au titre de l'article L. 761-1 du CJA.