

2111 Sécurisation des documents d'urbanisme et des délibérations du conseil municipal : le travail continue

Par cette décision, le Conseil d'État aménage plusieurs règles de procédures affectant le droit de l'urbanisme afin de mieux tenir compte des préoccupations des élus, confrontés à des textes jugés trop rigides ou incohérents. Ces aménagements ont pour effet de réduire les risques d'annulation des documents d'urbanisme.

CE, 12 oct. 2016, n° 387308, B c/ Commune de Saint-Michel-Chef-Chef : JurisData n° 2016-021468 ; JCP A 2016, act. 818 ; JCP A 2017, 2070

Sera publié au Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 16 décembre 2010, le conseil municipal de la commune de Saint-Michel-Chef-Chef a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, dont il avait prescrit l'élaboration par une délibération du 7 février 2003 ; que, par un jugement du 1^{er} octobre 2013, le tribunal administratif de Nantes a rejeté la demande de M. B, habitant de la commune, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération ; que, par un arrêt avant-dire droit du 29 décembre 2014, la cour administrative d'appel de Nantes, après avoir jugé que la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12 du Code général des collectivités territoriales était seule de nature à entraîner l'annulation de la délibération contestée, a, sur le fondement de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, sursis à statuer sur l'appel de M. B contre le jugement du tribunal administratif de Nantes, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois, imparti à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef pour notifier à la cour une délibération régularisant l'insuffisance de la note explicative de synthèse transmise aux conseillers municipaux préalablement à l'adoption de la délibération litigieuse ; qu'après notification à la cour, le 9 février 2015, de la délibération du 2 février précédent par laquelle le conseil municipal de la commune a, de nouveau, approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, la cour a, par un arrêt du 11 mai 2015 mettant fin à l'instance, rejeté l'appel de M. B ; que, par deux pourvois qu'il y a lieu de joindre, M. B demande l'annulation de ces arrêts ; que la commune de Saint-Michel-Chef-Chef conclut, à titre principal, à l'annulation de l'arrêt avant-dire droit en soutenant que la cour a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant irrégulière la délibération du 16 décembre 2010 ;

Sur l'arrêt avant-dire droit :

En ce qui concerne l'évaluation environnementale :

● 2. Considérant qu'en vertu de l'article R. 121-15 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable, le préfet de département est consulté, pour les plans locaux d'urbanisme, « sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme, trois mois au plus tard avant l'ouverture de l'enquête publique ou de la consultation du public prévue par des textes particuliers. L'avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. / (...) / Lorsque le préfet est consulté, l'avis est préparé, sous son autorité, par le service régional de l'environnement concerné en liaison avec les services de l'État compétents » ;

● 3. Considérant que, en jugeant que la commune de Saint-Michel-Chef-Chef justifiait avoir adressé l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation du projet de plan local d'urbanisme aux services compétents le 14 mars 2010, plus de trois mois avant l'ouverture de l'enquête publique le 11 septembre suivant, la cour a porté sur les faits qui lui étaient soumis une

appréciation souveraine exempte de dénaturation ; qu'elle pouvait, sans erreur de droit, retenir que le document avait été envoyé à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire, les dispositions précitées de l'article R. 121-15 du Code de l'urbanisme précisant en effet que l'avis est préparé, sous l'autorité du préfet, par le service régional de l'environnement ; que, par ailleurs, dès lors que ni les dispositions de ce même article, ni aucun autre texte non plus qu'aucun principe n'imposaient au préfet d'émettre sur l'évaluation environnementale un avis distinct de celui qu'il émettait en qualité de personne publique associée, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant, après avoir relevé qu'il ressortait des termes de l'avis émis le 10 août 2010 par le préfet de Loire-Atlantique au sujet du projet de plan local d'urbanisme qu'il avait eu connaissance de l'évaluation environnementale, qu'il devait être regardé comme ayant émis un avis favorable à son sujet ;

En ce qui concerne l'enquête publique :

● 4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'acte attaqué : « Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. / Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents, des maires des communes voisines, ainsi que du président de l'établissement public chargé, en application de l'article L. 122-4, d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe, ou de leurs représentants. / Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements (...) » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 123-10 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées » ; qu'il résulte de ces dispositions que l'ensemble des avis des personnes publiques consultées au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme, au titre des premier et deuxième alinéas de l'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme, doivent être joints au dossier soumis à l'enquête ;

● 5. Considérant que le syndicat intercommunal d'alimentation en eau du Val Saint-Martin n'était pas au nombre des personnes publiques mentionnées au premier et au deuxième alinéa de l'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur ; que s'il était loisible à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef de consulter ce syndicat et de joindre son avis au dossier soumis à l'enquête, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'elle n'y était pas tenue ;

En ce qui concerne le vote de la délibération :

● 6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales : « Sont illégales les délibérations

auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires » ; qu'il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à entraîner l'illégalité ; que, de même, sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération ; que, cependant, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption ou à son vote n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel ;

● 7. Considérant que la délibération litigieuse détermine des prévisions et règles d'urbanisme dont le champ d'application s'étend à l'ensemble de la commune ; que si la cour a relevé qu'une conseillère municipale, épouse du gérant d'un supermarché de la commune dont le plan local d'urbanisme approuvé par la délibération litigieuse rendrait possibles le déplacement et l'extension, avait pris part au vote lors de la séance du 16 décembre 2010 au cours de laquelle ce plan a été approuvé, elle a également relevé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que cette conseillère aurait pris une part active aux débats relatifs à ce plan ; qu'en en déduisant que la participation au vote de cette conseillère municipale n'avait pas entaché d'irrégularité la délibération litigieuse, qui ne pouvait être regardée comme ayant pris en compte, du fait de l'influence qu'aurait exercée cette élue, son intérêt personnel, et en écartant ainsi le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

● 8. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales, relatif au fonctionnement du conseil municipal : « dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal » ; qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour ; que cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux conseillers municipaux de connaître le contexte et de comprendre les motifs de fait et de droit ainsi que les implications des mesures envisagées ; qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ;

● 9. Considérant que la cour a relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénégation, que la note de synthèse envoyée aux membres du conseil municipal de Saint-Michel-Chef-Chef en vue de la séance du 16 décembre 2010, au cours de laquelle a été approuvé le plan local d'urbanisme litigieux, ne comportait aucune explication sur les partis retenus par le plan, sur le sens de l'avis émis par le commissaire-enquêteur, ou sur la portée des modifications apportées au projet à la suite des avis émis ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Michel-Chef-Chef dans ses conclusions incidentes, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que cette note ne satisfaisait pas aux exigences des dispositions précitées de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales ;

En ce qui concerne les partis d'aménagement et d'urbanisme :

● 10. Considérant, en premier lieu, que la cour a fait application, en ce qui concerne la délimitation des zones Nh, des dispositions du vingt-et-unième alinéa de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, issues de l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; que, toutefois, il résulte du V de ce même article que ces dispositions n'entraient en vigueur que six mois après la publication de cette loi, soit le

13 janvier 2011, et au surplus ne s'appliquaient pas aux plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision si le projet de plan avait été arrêté par le conseil municipal avant cette date ; qu'ainsi, M. Best fondé à soutenir qu'en faisant application à la délibération du 16 décembre 2010 de ces dispositions, dont la portée n'était pas équivalente à celle des dispositions combinées des articles R. 123-7 et R. 123-8 du Code de l'urbanisme applicables à l'acte attaqué, la cour a commis une erreur de droit ;

● 11. Considérant, en deuxième lieu, que la cour a relevé que les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme applicables au secteur Ndn, dans lequel est classée la « coulée verte » autour du ruisseau du Calais, y autorisaient seulement, sous réserve d'une bonne insertion dans le site, les constructions et installations strictement liées et nécessaires à la sécurité, à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces naturels sensibles, ou nécessaires au fonctionnement des réseaux d'utilité publique ; que, contrairement à ce que soutient le requérant, la cour n'a ainsi commis aucune erreur de droit en écartant toute contradiction entre le projet d'aménagement et de développement durables, qui fixe un objectif de protection de ce secteur qualifié de sensible, et le règlement applicable à ce secteur ;

● 12. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, alors applicable : « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (...) » ; que, pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage au sens de ses dispositions précitées, trois critères doivent être pris en compte, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et la mer ; que l'objectif d'urbanisation limitée visé par ces dispositions exige que soit retenu, comme espace proche du rivage, un territoire dont le développement urbain forme un ensemble cohérent ; que le critère de covisibilité n'implique pas que chaque parcelle située au sein de l'espace ainsi qualifié soit située en covisibilité de la mer, dès lors qu'une telle parcelle ne peut, en tout état de cause, être séparée de l'ensemble cohérent dont elle fait partie ;

● 13. Considérant que la cour a relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénégation, que le secteur de la Princetière, ainsi que la parcelle cadastrée BK n° 49 qui se trouve à proximité, se situent en retrait de la zone densément urbanisée le long du rivage, à environ un kilomètre et sans covisibilité avec la mer ; qu'en en déduisant, pour l'application des dispositions précitées du II de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, que ce secteur n'appartenait pas aux espaces proches du rivage, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

● 14. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au plan local d'urbanisme en litige : « Les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, ils doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9 (...) » ; qu'en vertu du dernier alinéa de l'article L. 146-1 du même code, alors applicable, en l'absence de directives territoriales d'aménagement en précisant les modalités d'application, les dispositions particulières au littoral prévues aux articles L. 146-1 à L. 146-9 « sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement » ; que le III de l'article L. 146-4 du même code disposait que : « En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage (...) » ;

● 15. Considérant que c'est par une appréciation souveraine exempte de dénégation que la cour a relevé que seules des parcelles situées dans les espaces urbanisés avaient été classées en zone urbaine au sein de la bande des cent mètres ; que, par ailleurs, M. B n'est pas fondé à soutenir que la cour

aurait commis une erreur de droit en ne vérifiant pas, pour écarter son moyen tiré de ce que le plan local d'urbanisme était incompatible avec les dispositions précitées du III de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, s'il comportait des dispositions particulières imposant le respect de l'interdiction que prévoient ces dispositions, dès lors, d'une part, que le plan local d'urbanisme n'est pas tenu de réitérer ces dispositions et que le requérant ne faisait état d'aucune méconnaissance par le plan litigieux de l'interdiction en cause et, d'autre part, qu'il appartient dans tous les cas à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol d'en assurer le respect ;

● 16. Considérant, en dernier lieu, que la cour a jugé que l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur situé près du hameau du Moulin de la Vierge, entre plusieurs zones déjà construites, destiné à accueillir 35 lots dotés d'un assainissement autonome, n'était pas contradictoire avec les objectifs retenus par le projet d'aménagement et de développement durables, dès lors que l'une des orientations de ce projet consiste, tout en maîtrisant l'extension de l'urbanisation autour des villages et hameaux, en la construction de 395 logements à échéance de dix ans ; qu'en statuant ainsi, la cour a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation et n'a pas commis d'erreur de droit ;

En ce qui concerne l'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme :

● 17. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, créé par l'article 137 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dans sa rédaction applicable à l'arrêt attaqué : « Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : / (...) / 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables » ; que ces dispositions, qui instituent des règles de procédure qui ne concernent que les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme, sont, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours ;

● 18. Considérant que, ainsi qu'il a été dit, la cour a sursis à statuer après avoir constaté qu'aucun des moyens soulevés par M. B, à l'exception du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12 du Code général des collectivités territoriales, n'était, selon elle, fondé ; qu'elle a relevé que cette irrégularité, intervenue postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, était susceptible de régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseillers municipaux imposée par le Code général des collectivités territoriales ; que, contrairement à ce que soutient M. B, elle n'a commis sur ce point aucune erreur de droit, la circonstance qu'une nouvelle délibération du conseil municipal soit nécessaire ne pouvant faire obstacle à ce qu'une irrégularité de la délibération initiale soit régularisée ;

● 19. Considérant que, dès lors qu'elle n'avait retenu qu'un vice de procédure et relevé, sans erreur de droit, que celui-ci entrait dans les prévisions du 2° de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, la cour pouvait, sur le fondement de cet article, prononcer un sursis à statuer sur la requête de M. B, tout en impartissant à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef un délai pour régulariser la délibération attaquée ;

● 20. Considérant, il est vrai, que, ainsi qu'il a été dit au point 10 ci-dessus, c'est au prix d'une erreur de droit que la cour a écarté le moyen tiré de l'illégalité de la création des zones Nh ;

● 21. Considérant que la circonstance que le juge décide de l'annulation partielle d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme au motif que certaines dispositions divisibles de ce plan sont entachées d'illégalité ne saurait faire obstacle, par elle-même, à ce que, pour le reste de la délibération, il fasse

application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, si les conditions qu'elles posent sont remplies ;

● 22. Or, considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué, qui ne sont entachées d'aucune dénaturation, que les dispositions portant création des zones Nh, lesquelles représentent au demeurant moins de trente-trois hectares sur les 1 592 hectares classés en zones naturelle ou agricole de la commune, sont divisibles des autres dispositions du plan local d'urbanisme ; qu'ainsi, l'annulation qui pourrait, le cas échéant, être prononcée lorsque la cour appréciera la légalité de la création de ces zones Nh au regard, non des dispositions du vingt-et-unième alinéa de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, issues de l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, mais au regard du texte qui leur était applicable, ne pourrait, en tout état de cause, être que partielle ;

● 23. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que, si l'arrêt attaqué doit être annulé en tant qu'il statue sur la délibération du 16 décembre 2010 en tant qu'elle approuve les dispositions du plan local d'urbanisme portant création des zones Nh, la cour n'a commis aucune erreur de droit en faisant application des dispositions du 2° de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme pour le reste de la délibération ;

Sur l'arrêt mettant fin à l'instance d'appel :

● 24. Considérant qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme : « Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations » ;

● 25. Considérant qu'en jugeant que la délibération du conseil municipal de Saint-Michel-Chef-Chef du 2 février 2015, intervenue pour la régularisation de la délibération du 16 décembre 2010, avait été précédée de la transmission aux conseillers municipaux d'une note explicative de synthèse présentant les principales étapes de l'élaboration du document, l'ensemble des objectifs poursuivis par la transformation du plan d'occupation des sols de la commune en plan local d'urbanisme, l'avis émis par le commissaire-enquêteur à l'issue de l'enquête publique et les observations émises par les personnes publiques associées et qu'elle satisfaisait ainsi aux exigences du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales, la cour a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation ; qu'elle a pu en déduire, sans commettre d'erreur de droit, que la délibération du 2 février 2015 avait eu pour effet de régulariser le vice qu'elle avait relevé dans la procédure d'approbation du plan local d'urbanisme litigieux ; que toutefois, compte-tenu de l'annulation partielle de l'arrêt avant-dire droit du 29 décembre 2014, en tant qu'il statue sur la création des zones Nh, il y a lieu d'annuler l'arrêt mettant fin à l'instance d'appel dans la même mesure ;

● 26. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. B est fondé à demander l'annulation, d'une part, de l'arrêt avant-dire droit du 29 décembre 2014 et, d'autre part, de l'arrêt du 11 mai 2015 mettant fin à l'instance d'appel en tant seulement que ces arrêts statuent sur la légalité des délibérations des 16 décembre 2010 et 2 février 2015 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune en ce qui concerne la création des zones Nh ; que le pourvoi incident de la commune de Saint-Michel-Chef-Chef est ainsi privé d'objet dans cette mesure et doit être rejeté pour son surplus ; (...)

NOTE

Cette affaire est l'occasion pour le Conseil d'État de poursuivre son travail de sécurisation des documents d'urbanisme et des délibérations du conseil municipal. Les conditions susceptibles d'entraîner l'illégalité d'une délibération au regard des articles L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme (articles L. 131-4 et 7 du Code de l'urbanisme depuis le 1^{er} janvier 2016) sont respectivement assouplies et clarifiées. La portée de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme est, quant à elle, précisée afin de permettre la régularisation d'un plus grand nombre d'actes.

Les faits de l'espèce peuvent se résumer ainsi.

M. B, un habitant de la commune de Saint Michel-Chef-Chef, a formé un recours contre la délibération du conseil municipal de sa commune approuvant son plan local d'urbanisme (PLU).

En première instance, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

En appel, en revanche, la cour administrative d'appel de Nantes lui a partiellement donné raison. Elle a en effet considéré que le contenu de la note explicative de synthèse envoyée aux conseillers municipaux pour l'approbation du PLU était insuffisant au regard de la nature et de l'importance de la délibération en jeu. Cette insuffisance, qui avait privé les intéressés d'une garantie au sens de la jurisprudence *Danthony* (CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033 : *JurisData* n° 2011-029061 ; *Lebon* 2011, p. 649 ; *JCP G* 2012, 558, note D. Connil ; *JCP A* 2012, act. 10 ; *JCP A* 2012, 2089, obs. C. Broyelle ; *Dr. adm.* 2012, comm. 22, note F. Melleray), était ainsi de nature à entacher la délibération litigieuse d'illégalité.

Mais en application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, la cour a, avant dire droit, sursis à statuer afin de permettre à la commune de régulariser la délibération attaquée. Cette régularisation a pu avoir lieu. Le conseil municipal a, après avoir reçu une nouvelle note explicative de synthèse, de nouveau approuvé le PLU de la commune.

Tirant les conséquences de cette régularisation, la cour a mis fin à l'instance et a rejeté l'appel de M. B.

M. B s'est toutefois pourvu en cassation contre ces deux décisions de la cour (l'arrêt avant dire droit et l'arrêt d'appel).

De nombreux moyens étaient soulevés contre ces deux arrêts. Mais seulement trois d'entre eux étaient intéressants et retiendront donc notre attention.

1. L'aménagement des conditions tenant à l'illégalité d'une délibération en présence d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire

Le premier moyen était relatif à la violation de l'article L. 2131-11 du CGCT. Selon cet article : « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Cet article vise à faire obstacle à l'adoption de décision qui ne serait pas justifiée par l'intérêt général.

Un conseiller municipal est, au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT, intéressé à l'affaire lorsqu'il a un intérêt personnel à la délibération, distinct de celui de la commune ou de la généralité de ses habitants (CE, 12 nov. 1969, n° 76183, *Gruffy*. – CE, sect., 16 déc. 1994, n° 145370, *Commune d'Oullins* : *JurisData* n° 1994-043238 ; *Lebon* 1994, p. 559).

Précisons par ailleurs que la notion de prise de participation du conseiller intéressé à la délibération est entendue au sens large par le Conseil d'État.

Ainsi, une délibération peut non seulement être entachée d'illégalité lorsque le conseiller intéressé à l'affaire a pris part au vote mais aussi lorsque celui-ci, sans prendre part à ce vote, y a exercé une influence effective. Cette influence peut, entre autres, se caractériser lors de sa participation aux travaux préparatoires ou aux débats précédant la délibération (CE, 21 nov. 2012, n° 334726, *Chartier c/ Commune de Vaux-sur-Vienne* : *JurisData* n° 2012-026553 ; *Lebon* T. 2012, p. 901-936-951, concl. Edouard Crepey ; *JCP A* 2012, act. 830).

En urbanisme, la jurisprudence avait toutefois admis que le simple fait qu'un conseiller soit intéressé à l'affaire ne suffisait pas à entraîner l'illégalité de la délibération à laquelle il avait pris part au vote, dès lors que ce conseiller n'y avait exercé aucune influence (CE, 8 déc. 1982,

n° 8888, *Marsac et a.* : *JurisData* n° 1982-043339 ; *Lebon* 1982, p. 411 ; *JCP G* 1983, II, 20016, concl. D. Labetoulle).

Pour autant, ce point n'était jusqu'alors pas suffisamment mis en exergue. Il nécessitait cependant de l'être afin que les dispositions de l'article L. 2123-1 du CGCT soient interprétées avec plus de souplesse.

Il est en effet fréquent que, dans les très petites communes, les conseillers municipaux puissent avoir un intérêt personnel à la délibération qui leur est soumise, surtout si celle-ci porte sur un sujet lié à l'urbanisme. C'est l'une des limites de la décentralisation. Pour autant, la participation de ces élus aux délibérations ne doit de ce simple fait pas être écartée. Dans le cas contraire, comme le soulignait Rémi Decout-Paolini dans ses conclusions sur la présente affaire, le risque serait qu'*in fine* le projet de délibération ne soit soumis « qu'à l'approbation d'un nombre très restreint d'élus ou même qu'aucun d'entre eux ne puisse valablement se prononcer » (CE, 12 oct. 2016, n° 387308, *B c/ Commune de Saint Michel-Chef-Chef* : *JurisData* n° 2016-021468 ; *JCP A* 2017, 2070).

Le Conseil d'État a en l'espèce suivi les conclusions de son rapporteur public. Il a ainsi énoncé le principe suivant : « s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption ou à son vote n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel ».

Faisant ensuite application de ce principe à l'affaire qui lui était soumise, la Haute-Juridiction a tout d'abord relevé que l'époux d'une conseillère municipale était le gérant d'un supermarché dont le PLU approuvé par la délibération litigieuse rendait notamment possible son extension. Cette conseillère pouvait ainsi avoir un intérêt personnel à l'affaire. Il existait néanmoins un doute à ce sujet. La décision a en effet précisé que le champ d'application de cette délibération s'étendait à l'ensemble du territoire de la commune. L'intérêt de cette conseillère pouvait donc ne pas être distinct de celui de la commune ou de ses habitants (CE, 12 nov. 1969, n° 76183, *Gruffy*, préc.).

Mais surtout, le Conseil d'État a relevé que cette conseillère, bien qu'ayant participé au vote, n'avait pas pris une part active aux débats relatifs à ce PLU. De sorte qu'à supposer même qu'elle eût un intérêt personnel à l'affaire, sa participation n'était pas de nature à entacher d'irrégularité la délibération litigieuse.

Dans les faits, l'influence du conseiller municipal sur la délibération pourrait être difficile à établir. Mais pour prévenir ce risque, le Conseil d'État a encadré la portée de sa nouvelle décision. Il a en effet pris le soin de préciser que l'aménagement mis en place, au regard des exigences formulées par l'article L. 2123-1 du CGCT, ne s'applique que dans l'hypothèse où la délibération, déterminant les prévisions et règles d'urbanisme, affecte l'ensemble du territoire de la commune. Son application ne concernera en d'autres termes que de très rares cas où, de surcroît, le conseiller municipal sera présumé ne pas être intéressé à l'affaire. À tout le moins, et en cas de soupçon avéré, le requérant pourra toujours, sur le fondement des articles 432-11 et suivants du Code pénal, saisir le juge pénal ou le procureur de la République.

2. L'absence de toute obligation pour le PLU de réitérer les dispositions des lois montagne et littoral

Le deuxième moyen qui retiendra notre attention était relatif à la violation du 3^e alinéa de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme alors en vigueur (articles L. 131-4 et 7 du Code de l'urbanisme depuis le 1^{er} janvier 2016).

Certaines parties du territoire sont assujetties à des règles particulières en matière d'urbanisme. C'est le cas pour celles qui sont situées en montagne ou sur le littoral. Ces territoires sont respectivement soumis aux dispositions de la loi littoral (*articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme* ; *articles L. 121-1 et suivants du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016), et de la loi montagne (*articles L. 145-1 et suivants du Code de l'urbanisme* ; *articles L. 122-1 et suivants du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016). Les modalités d'application de ces dispositions peuvent de plus être précisées par des directives territoriales d'aménagement (DTA) (*article L. 111-1-1, al. 3, du Code de l'urbanisme* ; *articles L. 131-1 et L. 131-7 du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016). L'article 13 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » a remplacé les DTA par les directives territoriales d'aménagement et de développement durable. Ce même article a toutefois précisé que les DTA approuvées avant cette loi conservent les effets prévus par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme).

Mais tout comme l'ensemble des règles générales applicables en matière d'urbanisme, il est possible d'adapter et de préciser ces règles, suivant le principe pyramidal de la décentralisation, au niveau de chaque échelon territorial. L'objectif est de prendre en compte les particularités géographiques locales. Dans un souci de cohérence hiérarchique, le document subordonné ne peut toutefois se voir opposer que le document qui lui est immédiatement supérieur, selon un rapport de compatibilité – et non de conformité (*articles L. 131-1 et suivants du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016 ; ancien article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme).

Ainsi, lorsque le territoire d'une commune est couvert par un PLU ou un document en tenant lieu, c'est ce seul document qui est en principe opposable, selon un rapport de conformité, à la demande d'autorisation d'urbanisme (*article L. 152-1 du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016 ; ancien article L. 123-5 du Code de l'urbanisme).

Le Code de l'urbanisme prévoit cependant que les demandes d'autorisation d'urbanisme doivent aussi respecter les dispositions contenues dans les lois montagne et littoral (*articles L. 121-3 et L. 122-2 du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016 ; anciens articles L. 145-2 et L. 146-1 du Code de l'urbanisme). Ces dispositions étaient ainsi considérées comme leur étant directement opposables, selon un rapport de conformité (*CE, sect., 16 juill. 2010, n° 313768, Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Société « Les Casuccie » : JurisData n° 2010-011718 ; Lebon 2010, p. 317 ; JCP A 2010, act. 604 ; Dr. adm. 2010, comm. 150, note J.-B. Auby*).

Cette contradiction des articles précités pouvait faire obstacle au droit qui était reconnu aux auteurs des documents locaux d'urbanisme d'adapter les normes nationales aux particularités géographiques locales.

Par sa décision *Commune de Porto Vecchio* (*CE, 9 nov. 2015, n° 372531 : JurisData n° 2015-025163 ; Rec. CE 2015, p. 388 ; JCP A 2015, act. 976 ; JCP A 2015, 2376, note M. Sousse ; JCP A 2016, 2107, chron. Vandermeeren*), le Conseil d'État a tenté de clarifier les rapports hiérarchiques entre les autorisations d'urbanisme, les PLU et les lois montagne et littoral.

Il a ainsi précisé que lorsque le territoire d'une commune est couvert par un PLU ou un document en tenant lieu, ce dernier doit être compatible avec la DTA ou, en son absence, avec les lois montagne et littoral.

En revanche, lorsque le territoire d'une commune n'est pas couvert par un document local d'urbanisme, le projet pour lequel la demande autorisation d'urbanisme est formulée doit être conforme

soit, avec la DTA ou le document en tenant lieu, soit, en son absence, avec les lois montagne et littoral.

Cette décision a ainsi laissé penser que dans l'hypothèse où le territoire d'une commune serait couvert par un PLU, seul ce dernier serait en principe directement opposable, selon un rapport de conformité, à la demande d'autorisation d'urbanisme. Mais, comme l'a souligné Rémi Decout-Paolini dans ses conclusions sur l'affaire commentée, la portée de la solution *Commune de Porto Vecchio* reste à confirmer.

En tout état de cause, cette portée a semble-t-il été mal interprétée par le requérant dans la présente affaire. Celui-ci soulevait en effet l'illégalité du PLU au motif que son contenu n'aurait pas repris intégralement les dispositions de la loi littoral relatives à l'interdiction d'édifier de nouvelle construction, en dehors des espaces urbanisés, sur la bande littorale des cents mètres (*article L. 126-16 du Code de l'urbanisme* depuis le 1^{er} janvier 2016 ; ancien article L. 146-4, IV du Code de l'urbanisme).

En somme, dès lors que le seul document opposable à la demande d'autorisation d'urbanisme serait le PLU, ce dernier devrait, afin d'être compatible avec les dispositions de la loi littoral, en comporter toutes les prescriptions.

Mais une telle conception du rapport hiérarchique entre la loi littoral et le PLU reviendrait à vider d'effet le rapport de compatibilité entre ces deux normes, et à priver de toute marge de manœuvre les auteurs des documents locaux d'urbanisme.

C'est pourquoi, le Conseil d'État a en l'espèce énoncé que le PLU n'est pas tenu de réitérer les dispositions contenues dans la loi littoral. À tout le moins précise-t-il, si le requérant estimait que ce document méconnaissait ces dispositions, il lui appartenait de soulever une telle méconnaissance, ce qu'il n'a pas fait.

3. La possibilité d'appliquer l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme pour un PLU dont une partie divisible n'est pas régularisable

Le troisième et dernier moyen qui retiendra notre attention était relatif à la violation de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme. Ce dernier permet notamment au juge, saisi de conclusions contre un PLU dont l'illégalité est susceptible d'être régularisée, de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation de l'acte attaqué.

Cet article est en quelque sorte l'équivalent de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme pour les autorisations d'urbanisme. Tout comme ce dernier (*CE, 18 juin 2014, n° 376760, Société Batimalo : JurisData n° 2014-013522 ; Lebon 2014, p. 164 ; JCP A 2014, act. 542*), précise le Conseil d'État en l'espèce, il est d'application immédiate aux instances en cours.

Au cas présent, le requérant estimait que le vice relatif au caractère insuffisant de la note explicative de synthèse ne pouvait faire l'objet d'une régularisation au titre de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme. La Haute-Juridiction a cependant estimé le contraire : tout acte susceptible d'être purgé de son vice peut faire l'objet d'une régularisation, même si cela requiert l'adoption d'un nouvel acte se substituant au précédent. Ainsi une nouvelle délibération du conseil municipal, prise après que ses membres aient été pleinement à même d'apprécier l'objet du vote, pouvait corriger cette irrégularité.

Mais le principal problème en l'espèce résidait dans les conséquences que devait tirer le Conseil d'État de l'erreur qu'avait commise la cour en ne censurant pas la création, par la délibération attaquée, d'une micro zone naturelle constructible en zone agricole. Une telle création, dite du « pastillage » ou du « micro-zonage N », demeurait interdite à l'époque des faits (*CE 31 mars 2010, n° 313762, Commune*

de Châteauneuf-du-Rhône : *JurisData* n° 2010-003035). L'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme, alors en vigueur, disposait en effet que seules les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole étaient autorisées en zone agricole.

On précisera à toute fin que, comme l'a relevé le Conseil d'État, cette illégalité ne pouvait entraîner qu'une annulation partielle de la délibération attaquée. Une illégalité n'est en effet susceptible de conduire à l'annulation totale du PLU que si celle-ci forme un tout indivisible avec le reste du document (*CE, 1^{er} juill. 1998, n° 171733, Commune de Doucier : Lebon T. 1998, p. 1212*).

La question était donc de savoir si cette illégalité, relative à la micro zone naturelle en zone agricole, pouvait faire obstacle à la mise en œuvre de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme. Le doute était permis. Cet article précise en effet que le juge ne peut prononcer le sursis que si « *les autres moyens ne sont pas fondés* », ce qui n'était donc pas le cas en l'espèce.

Mais le Conseil d'État y répond par la négative.

Il précise en effet qu'une délibération approuvant un PLU peut à la fois faire l'objet d'une régularisation, pour sa partie régularisable, et

d'une annulation partielle, pour sa partie non régularisable, à la condition toutefois que cette partie ne forme pas un tout indivisible avec le reste du PLU. Dans le cas contraire, la délibération litigieuse ne pourrait faire l'objet que d'une annulation totale.

Cette solution est pragmatique. Elle s'inscrit dans l'objectif de sécurisation des documents et autorisations d'urbanisme mené par le législateur et le Conseil d'État, et au demeurant souhaité par les élus locaux. Dès lors que l'acte attaqué peut être sauvé, en toute ou partie, il appartient au juge d'adopter les mesures permettant une telle sauvegarde. Ainsi, dans la mesure où l'illégalité relative à la micro zone naturelle était divisible du reste du PLU, et qu'elle n'était dès lors susceptible de n'entraîner que l'annulation partielle de la délibération, il apparaissait logique que le Conseil d'État jugea que le reste de cette délibération pouvait malgré tout faire l'objet d'une régularisation.

Daniel TASCİYAN,
avocat à la cour

MOTS-CLÉS : *Urbanisme - PLU*
Urbanisme - Conseillé intéressé