



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme n° 14 – QV4 – 15 juin 2017

Editorial

Les changements d'échelle en cours en matière de planification de l'urbanisme rendent encore plus prégnante la recherche d'une plus grande sécurité juridique des documents d'urbanisme et des procédures qui les sous-tendent.

Au cours de ces dernières années, le législateur a ainsi prévu différents outils visant à davantage encadrer le contenu de ces documents. Par exemple, en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, le juge administratif peut, sous certaines conditions, surseoir à statuer lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'un document d'urbanisme dont l'illégalité est susceptible d'être régularisée. Sur le fondement du même article, un document d'urbanisme peut n'être annulé que partiellement.

De son côté, le juge administratif joue également un rôle déterminant en mettant en œuvre « *un contrôle plus réaliste et plus proportionné*¹ ».

URBA-Info fait le point sur les décisions de justice récentes qui tendent vers cet objectif.

Bonne lecture.

Sommaire

Editorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Le renforcement jurisprudentiel de la sécurisation juridique des documents d'urbanisme	p. 2
Focus	p. 5
Jurisprudence	p. 5
Réponses ministérielles	p. 5



Cette lettre a été réalisée avec les contributions d'Isabelle MAUPILIER, Emilie CHAUFoux et Soumicha CHENITI-SOUM du bureau QV4.

ACTUALITÉS

12^{èmes} Rencontres nationales des SCoT

Les 12^{èmes} rencontres nationales des SCoT se dérouleront du 6 au 7 juillet à Angoulême.

Le thème de cette année est « (re)Dessine-moi un SCoT, la planification publique territoriale au défi d'un monde dynamique ».

Plus d'informations [ici](#).

Publication du rapport du CGEDD : « Quelles évolutions pour les SCoT ? »

Dix-sept ans après leur création par la loi SRU, le rapport dresse le bilan des SCoT et envisage leur rôle dans le nouveau paysage de la planification, entre le SRADDET et les PLUi.

Télécharger le rapport [ici](#).

Instruction du Gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité

Télécharger le rapport [ici](#).

1 Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, [intervention](#) lors du colloque du 5 décembre 2014 organisé par la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public de l'IEP de Paris.

Le renforcement jurisprudentiel de la sécurisation juridique des documents d'urbanisme

1. Point sur la jurisprudence « Danthony »

1.1 Le principe

L'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit prévoit que « *Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision.*

*L'alinéa précédent s'applique également aux consultations ouvertes conduites en application de **l'article L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration** ».*

C'est dans le prolongement de cette règle que s'inscrit l'arrêt « Danthony » rendu par le Conseil d'État le 23 décembre 2011 (**n° 335033**). Le juge administratif a ainsi consacré le principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, **un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative** préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise **que** s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été **susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie**.

Le juge administratif est d'ailleurs tenu de procéder à cet examen même si aucune partie à l'instance ne le demande (Conseil d'Etat, 17 février 2012, **n° 332509**).

Ce principe s'applique en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition cependant qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'entacher la compétence de l'auteur de l'acte.

La jurisprudence « Danthony » permet donc de réduire le nombre des illégalités liées à une approche très formaliste des consultations prévues par les textes et plus globalement, des vices de procédure, tout en favorisant une attention soutenue aux circonstances de l'espèce.

1.2 Quelques déclinaisons du principe en matière de documents d'urbanisme

Projet de PLU et consultations obligatoires

CAA de Lyon,
24 avril 2012,
n° 11LY02039

La cour administrative d'appel de Lyon a refusé d'annuler un document d'urbanisme pour lequel le centre régional de la propriété forestière avait été consulté au lieu du centre national de la propriété forestière. L'omission d'une telle formalité pourtant obligatoire n'ayant pas eu d'influence sur la décision, ne privant pas les intéressés d'une garantie et n'affectant pas la compétence de l'auteur du PLU, le PLU n'a pas été annulé.

Conseil d'Etat,
17 juillet 2013,
n° 350380

PLU et note de synthèse aux conseillers municipaux

Le juge a ici refusé de faire droit au moyen des requérants faisant état de l'insuffisance de la note de synthèse adressée aux conseillers municipaux (**article L. 2121-12 du CGCT**) préalablement au conseil au cours duquel était prévue l'approbation du PLU, sur le fondement de sa jurisprudence « Danthony ».

En l'espèce, il ressortait des pièces du dossier que la « note du rapporteur », tenant lieu de note explicative de synthèse, transmise aux membres du conseil municipal avec le projet de délibération, rappelait, en des termes généraux, les objectifs

poursuivis, les étapes de la procédure ainsi que les recommandations du commissaire-enquêteur, mais ne comportait aucune explication relative aux choix ayant présidé à la révision du PLU. Dans ces conditions, cette note, qui n'éclairait pas le sens et la portée des dispositions du PLU soumises à l'approbation des conseillers municipaux, ne satisfaisait pas aux exigences du CGCT.

Toutefois, le conseil municipal avait, dans la même composition, délibéré moins de sept mois auparavant sur le projet de révision du PLU, qui comportait l'ensemble des éléments exigés par le code de l'urbanisme. Par ailleurs, la « note du rapporteur » faisait état des avis des personnes publiques consultées et des suites qui leur ont été réservées, en explicitant la modification apportée au plan soumis à approbation par rapport au projet de révision. Ainsi, l'insuffisance de la note de synthèse n'a pas, dans les circonstances particulières de l'espèce, exercé d'influence sur le sens de la délibération et n'a pas, par elle-même, privé les membres du conseil municipal d'une garantie.

Consultation des personnes publiques associées sur un projet de PLU modifié avant enquête publique

Conseil d'Etat,
26 février 2014,
[**n° 351202**](#)

Il appartient à une commune souhaitant modifier son projet de PLU avant l'ouverture de l'enquête publique, notamment pour tenir compte de l'avis rendu par une personne publique associée à son élaboration, de consulter à nouveau l'ensemble des personnes publiques associées afin que le dossier soumis à l'enquête publique comporte des avis correspondant au projet modifié.

Cependant, conformément à l'arrêt « Danthony », l'omission de cette nouvelle consultation n'est de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information du public ou si elle a été de nature à exercer une influence sur cette décision.

2. Point sur la jurisprudence relative à la concertation du code de l'urbanisme

2.1 L'illégalité de la délibération de prescription ne peut plus être invoquée contre la délibération d'approbation

La jurisprudence Saint-Lunaire (CE, 10 février 2010, [**n° 327149**](#)) a entraîné l'annulation d'un nombre important de documents d'urbanisme en raison de la définition trop générale, dans la délibération de prescription, des objectifs poursuivis par la procédure d'élaboration ou de révision. Par une décision du 5 mai 2017 (CE, 5 mai 2017, [**n° 388902**](#)), le Conseil d'Etat opère un revirement de jurisprudence en jugeant que l'illégalité de la délibération de prescription ne peut plus être invoquée contre la délibération approuvant le document d'urbanisme.

Ce revirement s'inscrit dans la continuité de décisions récentes du Conseil d'Etat visant à atténuer les effets de la jurisprudence Saint-Lunaire appliquée parfois de manière très stricte par le juge administratif. Le Conseil d'Etat avait ainsi annulé l'arrêt de la CAA de Lyon qui avait estimé que la délibération de prescription, établissant une liste de grands enjeux, ne pouvait être regardée comme ayant fixé, au moins dans les grandes lignes, les objectifs poursuivis par la révision du PLU en application des dispositions du L.300-2 (actuel L.103-3) du code de l'urbanisme (CE, 3 novembre 2016, Cne de Saint-Martin-d'Hères [**n° 387090**](#)).

Cette décision contribue donc à sécuriser un peu plus les documents d'urbanisme. Elle ne fait toutefois pas obstacle à ce que la délibération de prescription fasse, elle-même, l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans le délai de 2 mois à compter de la publication de la délibération.

En effet, cette délibération a, par elle-même, des effets juridiques en ce qu'elle autorise l'autorité compétente à surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations concernant les constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan (CAA de Lyon, 10 décembre 2009, [n° 08LY02350](#))².

2.2 Insuffisance des modalités de la concertation

Sur le caractère suffisant des modalités de concertation fixées dans la délibération de prescription, il semble que le juge se limite à contrôler le respect des modalités fixées dans cette dernière (CE, 8 octobre 2012, Cne d'Ilats, [n° 33876](#)), interprétant ainsi strictement l'article [L. 600-11](#) du code de l'urbanisme qui dispose que : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux articles L. 103-2 et L. 300-2 ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L. 103-3 ont été respectées.* »

Cependant, il convient de veiller à ce que les modalités de concertation soient proportionnées eu égard à la taille et aux enjeux du territoire concerné. Surtout, au delà du caractère obligatoire, il convient de rappeler aux auteurs des documents d'urbanisme le caractère essentiel de la concertation qui permet la co-construction du projet de territoire avec ses habitants et favorise ainsi sa réussite.

2.3 Conséquences du non-respect des modalités de la concertation fixées dans la délibération de prescription

Les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération de prescription sont toujours invocables à l'occasion d'un recours contre le document d'urbanisme approuvé. Aussi, afin de garantir la sécurité juridique des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, il convient de respecter scrupuleusement les modalités définies dans la délibération de prescription (CAA Douai, 8 décembre 2011, Cne Templeuve, [n° 10DA01597](#) : annulation du PLU, la commune ayant en l'espèce omis de mettre à la disposition du public, en mairie et sur Internet, une boîte à idées, comme prévu dans la délibération de prescription).

En effet, même si le juge fait désormais application de la jurisprudence Danthony et examine si ce vice a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les personnes intéressées d'une garantie (CAA Bordeaux, 27 avril 2017, Cne de Beaupuy, [n° 15BX03797](#)), mieux vaut éviter de fixer des modalités trop ambitieuses au risque de ne pouvoir toutes les respecter.

Enfin, on notera que l'organisation d'autres formes de concertation en sus des modalités définies dans la délibération de prescription n'a pas, par elle-même, pour effet d'entacher d'illégalité la délibération approuvant le document d'urbanisme (CE, 25 novembre 2015, Cne de Cazedarnes [n° 372659](#)). Il faudra cependant veiller à respecter en premier lieu les modalités définies dans la délibération de prescription, les modalités supplémentaires ne pouvant s'y substituer.

2.3 Recours contre la délibération approuvant le bilan de la concertation

La délibération qui approuve le bilan de la concertation est un acte préparatoire et est donc insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 30 mars 2016, Cte urbaine de Bordeaux [n° 383037](#)).

² Sur ce point, il convient de préciser que l'article L.153-11 du code de l'urbanisme, dans sa version issue de l'article 109 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, prévoit désormais que le sursis à statuer sur les demandes d'autorisations ne peut intervenir qu'après le débat sur le PADD.

FOCUS

Mise en ligne d'une fiche juridique sur la réforme des procédures de participation du public

L'ordonnance [n° 2016-1060](#) du 3 août 2016 et son décret d'application [n° 2017-626](#) du 25 avril 2017 portent réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Une fiche, en ligne sur l'[intranet](#) de la DGALN, fait le point sur cette réforme et sur ses incidences en matière d'urbanisme.

JURISPRUDENCE

Recours contre une autorisation de construire – Appréciation de l'intérêt à agir

Le Conseil d'État a jugé que le propriétaire d'un terrain non construit est fondé, **quand bien même il ne l'occuperait ni ne l'exploiterait**, à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager si, au vu des éléments versés au dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques et à la configuration des lieux en cause, **de nature à affecter directement les conditions de jouissance de son bien** (Conseil d'État, 28 avril 2017, [n° 393801](#)).



REPONSES MINISTÉRIELLES

Projet de PLU et observations du public adressées au commissaire-enquêteur

Dans sa réponse publiée au JO Sénat du 11 mai 2017 ([question écrite n° 24029](#)), la ministre du logement a apporté des précisions sur le sort des observations adressées, dans le cadre de l'enquête publique relative à un projet de PLU, au commissaire-enquêteur et des réponses qui doivent leur être apportées.

Le code de l'environnement prévoit de multiples modalités permettant au public de participer et d'adresser des observations au commissaire enquêteur pendant l'enquête publique relative à l'élaboration ou à la révision d'un PLU.

D'une part, les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter un exemplaire du dossier et présenter ses observations sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment des horaires normaux de travail. Ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier.

D'autre part, le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le registre d'enquête. En outre, les observations écrites et orales du public sont également reçues par le commissaire enquêteur ou par un membre de la commission d'enquête, aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés.

Les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête au siège de l'enquête, et le cas échéant, selon les moyens de communication électronique indiqués dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Dans ce cadre, si la commune doit tenir ces observations à la disposition du public au siège de l'enquête dans les meilleurs délais en application de l'article **R. 123-13 du code de l'environnement**, en revanche, il ne lui appartient pas d'y répondre, cette compétence relevant du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête. En effet, dès réception du registre et des documents annexés, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rencontre, dans la huitaine, le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de PLU et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un procès-verbal de synthèse. La commune ou l'EPCI dispose alors d'un délai de quinze jours pour produire ses observations éventuelles, dans les conditions définies à l'article **R. 123-18 du code de l'environnement**.

NOUS CONTACTER

Pour toute question :

isabelle.maupilier@developpement-durable.gouv.fr
soumicha.cheniti-soum@developpement-durable.gouv.fr

Pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :

qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr