

## Documents d'urbanisme et rôle des associations.

### **Introduction :**

Il ne s'agira pas ici de définir les documents d'urbanisme mais de savoir comment les associations peuvent jouer un rôle dans l'élaboration de ces documents afin de défendre leurs intérêts collectifs en amont de la prise de décision (I). Malgré cette participation en amont, les plans et schémas approuvés portent atteinte aux intérêts défendus par les associations. Il s'agira donc également de présenter le rôle des associations en aval de la prise de décision : le contentieux (II).

L'exposé traitera des deux documents qui intéressent le plus souvent les associations : les PLU et les SCoT. Précisions que si les références d'articles changent, les moyens d'action sont similaires entre ces deux documents d'urbanisme.

Attention, la loi grenelle 2 du 12 juillet 2010 vient modifier des dispositions du code de l'environnement et du code de l'urbanisme. Les articles seront évoqués dans ce document. Toutefois, il faudra mettre à jour le document en fonction des décrets d'application qui seront pris en application de la loi.

### **I- Le rôle des associations en amont de l'approbation du document d'urbanisme**

Plusieurs outils prévus par les textes législatifs et réglementaires permettent aux associations d'intervenir dans l'élaboration des plans et schémas (B). Bien évidemment, afin de pouvoir agir il faut pouvoir prendre connaissance de la prescription de l'élaboration ou de la révision des plans et schémas (A).

#### *A- la connaissance de l'élaboration des documents d'urbanisme (principaux moyens) :*

1) lecture des annonces légales dans les journaux.

Les dispositions des articles R122-12 et suivants et R123-24 du code de l'urbanisme, exigent que la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du schéma ou du plan soit :

- affichée au siège de l'EPCI compétent ou à la mairie compétente pendant un délai d'un mois ;
- publiée dans un journal diffusé dans le département (annonces légales).

Ces mesures de publicité et d'affichage permettent de prendre connaissance qu'une procédure d'élaboration ou de révision est lancée.

Il n'est certes pas évident de tout surveiller. Toutefois, il est essentiel de regarder régulièrement ces annonces légales et les panneaux d'affichage des communes sensibles pour être informé dès le départ.

Il est également difficile d'être sur tous les fronts. Un des choix possible est d'instaurer une surveillance des communes sensibles (littorales, secteur inventorié pour leur intérêt écologique ...).

Créer un réseau local peut également permettre une meilleure information et surveillance.

2) avoir un relais local :

Pour les associations ayant un ressort territorial intercommunal ou départemental, il est intéressant d'avoir des relais locaux : association locale ou riverain (adhérent ou sympathisant).

Ce dernier peut ainsi surveiller, les bulletins municipaux, le panneau d'affichage ou autre procédé d'affichage.

\* \* \*

Une fois informée, plusieurs moyens d'action prévus par les textes permettent aux associations de jouer un rôle dans l'élaboration ou la révision des plans et schémas.

### B- Les moyens d'action en amont :

#### 1) la concertation prévue par les dispositions de l'article L300-2 du code de l'urbanisme :

- Les dispositions de l'article L300-2 du code de l'urbanisme prévoient la mise en place d'une procédure de concertation dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des SCOT et des PLU.

- Cette procédure de concertation doit associer à l'élaboration du document, autant les habitants et les associations locales que l'Etat ou les acteurs économiques (agriculteurs, conchyliculteurs ...). Cette procédure permet donc à la fois d'informer les habitants et les associations locales et de recueillir leurs observations.

- Cette procédure de concertation se déroule pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

Elle doit donc se dérouler avant l'intervention de la délibération arrêtant le projet qui sera soumis à enquête publique. Le Conseil d'Etat précise qu'elle « *doit se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles* » (CE 7 février 2003, Sté Rungis delta n°22883).

- L'organe délibérant doit « délibérer » sur les objectifs poursuivis et les modalités de la mise en œuvre de cette concertation. Autrement dit, il doit présenter dans une décision les objectifs et les modalités de la concertation.

Dès l'intervention de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme (Scot-Plu), cette procédure de concertation doit être prévue par délibération de l'organe délibérant. Pour les PLU, il s'agira d'une même délibération.

Aux termes des dispositions de l'article L300-2 du code de l'urbanisme, il doit impérativement s'agir d'une délibération de l'organe délibérant (conseil municipal par exemple) : « *le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère ...* ». Le maire, exécutif de la commune, ne peut fixer ces objectifs et ces modalités de concertation. Le conseil municipal ne peut légalement lui déléguer cette mission (TA Amiens, 13 juin 2006, Sté Orange France, n°0402044).

- La jurisprudence est venue préciser ce que l'on peut entendre par présentation des objectifs et modalités de la concertation, bien évidemment, l'appréciation se fait au cas par cas :

-> les objectifs ne doivent pas être imprécis et éventuels (TA Nice 27 juin 1996 assoc Aquavie Trinité RFDA 1997 1311) ;

-> les modalités de la concertation peuvent consister en :

- une information dans le bulletin municipal avec ouverture d'un registre en mairie afin de recueillir les observations du public (CE, 12 mars 1992, Cme de Savenay n°122786) ;

- l'organisation de deux réunions publiques et de plusieurs réunions spécifiques (CE, 4 janvier 1995, Ville de Paris, n°117761) ;

- la création d'une commission d'urbanisme élargie, une exposition sommaire du projet pendant une semaine comprenant deux week-end et en l'organisation d'une assemblée de quartier compte tenu du nombre d'habitants concerné par le projet et l'importance du projet (CE, 24 février 1993 Roncari et Sté immobilière du domaine de Billy, n°116219) ;

- une exposition publique en mairie pendant plusieurs mois et l'ouverture d'un registre pour recueillir les observations du public (CE, 28 juillet 1993, Ministère de l'équipement, n°130566) ;

- l'organisation de deux réunions publiques qui ont fait l'objet d'une information sur des panneaux lumineux du centre ville et par voir de presse locale (CE, 3 septembre 1997, Lamy, n°121916) ;

- l'organisation de deux réunions publiques alors même que des réunions spécifiques prévues non pas eu lieu dès lors que les deux réunions organisées ont traité des problèmes spécifiques (CE 10 décembre 1993, association pour l'aménagement de la ZAC de Dupleix, n°134235) ;

-> par contre constitue des modalités insuffisantes :

- l'exposition de courte durée du projet et l'organisation d'une réunion avec seulement une association (CE, 10 mai 1996, Cme de St Jorioz n°155169)

- la simple mise à disposition du public d'un dossier et d'un registre afin de recueillir les observations (CAA, bordeaux 20 décembre 2001, Asphodele, n°98BX02090). Le juge aurait peut être été amené à apprécier la situation différemment si une information par voie de presse ou dans les bulletins municipaux avait été réalisée.

Pour conclure, concernant les modalités, le juge appréciera au cas par cas la suffisance et tiendra compte en général de la qualité d'information du public et de la possibilité de recueillir ses observations.
--

- la commune ou le groupement de communes doit ensuite respecter ces modalités de concertation (TA, Caen, 29 mai 2001, association ECU, n°00-1904).

- le maire ou le Président de l'EPCI est tenu à la fin de la concertation de présenter le bilan de celle-ci devant le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI qui en délibère. Il peut décider de modifier le projet en conséquence.

C'est à la suite de cette concertation que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI arrête le projet définitif qui sera ensuite consulté par les services de l'Etat et le public sur demande pour les associations agréées de protection de l'environnement ou dans le cadre de l'enquête publique pour les associations et le public.

## 2) la consultation sur demande :

### *a- la possibilité pour les associations agréées d'être consultées sur le projet de schéma ou de plan sur leur demande :*

Aux termes des dispositions de l'article L121-5 du code de l'urbanisme les associations de protection de l'environnement agréées sont consultées à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Dans le cadre de cette consultation sur demande, les associations ont accès au projet de schéma ou de plan.

Ces dispositions de l'article L121-5 du code de l'urbanisme sont sujets à interprétation. S'agit il d'une demande de consultation avant l'arrêt du projet ou sur le projet arrêté ?

Après échange avec d'autres juristes, les documents communicables dans le cadre de ces consultations seraient le projet qui doit être soumis à enquête publique et non tous les projets précédents. Autrement dit, l'obligation de communication concernerait un projet de schéma ou de plan élaboré.

Les services de l'Etat sont d'ailleurs consultés formellement dans le cadre de la procédure et obligatoirement après l'arrêt du projet et avant déroulement de l'enquête publique dans le cadre de l'élaboration d'un PLU (L123-9 C.urb). Par analogie, il en serait de même pour la consultation des associations compétentes qui le demandent.

De plus l'article L122-8 du code de l'urbanisme dispose en son dernier alinéa, « les associations mentionnées à l'article L121-5 sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma ». Cet alinéa se situe après l'alinéa qui dispose que « le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public ... ». A priori, les associations agréées pourraient demander seulement à être consultée sur le projet de schéma arrêté. Par analogie également, les associations agréées pourraient demander seulement à être consultées sur le projet de plan arrêté.

Attention ce droit est limité aux associations agréées au titre de l'ancien article L252-1 du code rural codifié aujourd'hui à l'article L141-1 du code de l'environnement ou aux associations d'usagers agréées (CE, 9 octobre 1981, asso de défense de l'environnement Patton-Montesquieu, n°18350)

### *b- le refus de faire droit à cette demande vicie la procédure :*

Le refus de faire droit à cette demande, soit par une décision expresse soit par une décision tacite, entache la procédure d'irrégularité. Cette irrégularité est de nature à justifier l'annulation de la délibération approuvant le plan ou le schéma (CE, 25 janvier 1989, cme de Saint Palais-sur-Mer, n°78605).

Il est conseillé d'adresser sa demande **par courrier** au maire ou au président de l'EPCI et de l'envoyer par **lettre recommandée avec accusé réception**. Cette manière de procéder permet de justifier de la réalisation de cette demande.

La commune ou l'EPCI devra ensuite, devant le juge, apporter la preuve de la réalisation de cette demande (communication du projet de plan ou de schéma à l'association agréée) (CAA Versailles, 23 février 2006, fédération des associations de la vallée de l'Orge, n°03VE02588).

### 3) La consultation des associations sur demande du maire :

#### *a- les textes :*

Les articles L122-7 et L123-8 du code de l'urbanisme permettent au Président de l'EPCI et au maire de consulter tout organisme ou association compétents en matière notamment d'urbanisme et d'environnement.

Dans ce cadre législatif, les associations peuvent donc également intervenir en étant sollicitées par le Président de l'EPCI ou le maire.

#### *b- cette consultation peut se faire tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision du schéma ou du plan :*

Les dispositions de l'article R123-16 du code de l'urbanisme précise que les associations agréées peuvent être consultées sur demande du maire **tout au long de la procédure** d'élaboration ou de révision du plan.

Par contre, l'article R122-7 du code de l'urbanisme ne précise pas cette possibilité de consulter les associations agréées tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision du schéma. Cet article ne fait mention que « *des présidents des organes délibérants des collectivités publiques, des établissements publics et des organismes associés ainsi que les maires, mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L122-7, ou leurs représentants* ». Ces dispositions ne font pas mention des associations agréées comme dans l'article R123-16 du code de l'urbanisme.

Toutefois, les dispositions de l'article L122-7 du code de l'urbanisme, contrairement à l'article L123-8 du même code, offrent cette possibilité de consultation des associations compétentes notamment en matière d'urbanisme et d'environnement au cours de l'élaboration du schéma, ce qui sous entend tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision et non seulement lors de l'élaboration du projet de schéma. Selon les termes utilisés par les dispositions de l'article L123-8 du code de l'urbanisme cette possibilité est offerte au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme.

En conséquence, les dispositions de l'article R123-16 du code de l'urbanisme viennent préciser que cette demande de consultation auprès des associations agréées peut se faire tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision du plan et non seulement lors de l'élaboration du projet.

Cette précision n'est pas nécessaire dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision des SCoT.

#### *c- Toutes les associations peuvent-elles être consultées ou seulement celles agréées ?*

L'article R123-16 du code de l'urbanisme mentionne les associations agréées alors que les articles L122-7 et L123-8 ne font pas cette distinction.

Les articles sont donc sujets à interprétation sur ce point. Dans le cadre des PLU, seules les associations agréées semblent pouvoir être consultées sur demande du maire.

#### 4) L'intervention des associations pendant l'enquête publique :

La procédure de l'enquête publique permet au public de prendre connaissance de projets et de pouvoir faire part de ses observations avant la prise de décision finale par l'autorité compétente.

Tous les projets ne sont pas soumis à la procédure de l'enquête publique. Les PLU et les SCoT font partie des projets devant être soumis à enquête publique.

Deux types d'enquête publique existent, l'une régie par le code de l'environnement et l'autre par le code de l'expropriation. Ces deux types d'enquête répondent à une procédure différente, par exemple le temps de déroulement de l'enquête publique : 1 mois pour l'EP régie par le code de l'environnement et 15 jours pour l'EP régie par le code de l'expropriation. Les textes soumettent soit à l'une soit à l'autre procédure d'enquête publique les projets devant faire l'objet d'une enquête publique.

Ainsi, avant de crier au loup sur une irrégularité possible de l'enquête publique il faut impérativement regarder quelle est la procédure d'EP qui s'applique.

Les SCoT et les PLU sont soumis à la procédure d'enquête publique régie par le code de l'environnement (L122-10 et R122-10 ; L123-10 et R123-19 du code de l'urbanisme).

La procédure doit donc respecter les dispositions des articles L123-1 et suivants et R123-1 et suivants du code de l'environnement.

L'absence d'enquête publique est de nature à entacher d'irrégularité la procédure et ainsi de nature à justifier l'annulation de la délibération approuvant le schéma ou le plan.

#### *a- déroulement de l'enquête publique :*

-> l'ouverture de l'enquête publique :

Une enquête publique doit être ouverte par un arrêté du président de l'EPCI (ScoT ; L122-10 C.urb) ou par le maire (PLU ; L123-10 C.urb), voir également l'article L123-3 du code de l'environnement modifié).

Les arrêtés d'ouverture précisent différents éléments d'information concernant l'enquête. Par exemple, l'objet, les dates et les lieux de l'enquête (R123-13 C.env).

L'arrêté doit également préciser le nom et les qualités du commissaire enquêteur. Ce dernier doit être indépendant et impartial (R123-9 C.env). Plus précisément, il ne doit pas être intéressé à l'opération soumise à enquête publique et sur laquelle il va rendre un avis (L123-5 C.env. modifié).

Dans le cas contraire, la désignation d'un commissaire enquêteur qui est intéressé à l'opération vicie la procédure. Ce vice est de nature à justifier l'annulation de la délibération approuvant le schéma ou le plan.

Voir en ce sens un jugement du Tribunal administratif de Pau, 6 avril 1994, Asso. De défense de Hagetmau n°93-1351

Dans cette affaire, M.V a été désigné comme commissaire enquêteur. Le conseil municipal a confié au cabinet dont M. V. est un des 3 co-associés, des travaux d'arpentage de géomètre pour des plans qui ne prenaient leur sens que si la révision du POS aboutissait. Le juge a

considéré que la procédure était entachée d'irrégularité et a ainsi annulé la délibération approuvant la révision du POS.

Le fait que les fonctions du commissaire enquêteur ne soient pas précisées dans l'arrêté n'est pas de nature à entraîner l'annulation de la décision contestée (T.A. Nice 5 juillet 1989 Syndicat de défense du cap d'Antibes n° 818-88).

-> l'information de l'ouverture d'une enquête publique :

Quinze jours au moins avant le déroulement de l'EP **et** dans les huis premiers jours de l'enquête, un avis portant ces différentes indications à la connaissance du public est réalisé **dans deux journaux régionaux ou locaux** diffusés dans le ou les départements concernés (confère annonces légales) (R123-14 C. env).

Quinze jours avant et pendant toute la durée de l'enquête cet arrêté **est publié par voie d'affichage** ou tout autre procédé dans chaque commune concernée (R123-14 C.env).

Ces dispositions visent à assurer l'information du public sur le déroulement d'une enquête publique et son objet. L'information et la publicité doivent être suffisantes de manière à ce qu'une personne qui souhaite y participer puisse le faire.

L'insuffisance de la publicité et de l'information de l'enquête publique est de nature à vicier la procédure et justifier ainsi l'annulation de la délibération contestée.

Attention, le juge appréciera au cas par cas l'insuffisance des mesures de publicité. Pour exemple :

- constitue une mesure de publicité ou d'affichage insuffisante :

- le seul affichage en mairie de l'avis de l'EP et un affichage sur un panneau électronique intermittent ne permettant pas une information continue et sur une commune de plus de 5000 habitants s'étendant sur 20km<sup>2</sup> (CAA Nantes, 14 mars 2006, commune de haute Goulaine n°04NT00593, CAA Nantes, 17 novembre 1999, Goutallier (concernant la révision d'un POS)).

- la publicité d'un avis d'EP qui ne précise pas les jours et heures de présence du commissaire enquêteur et qui laisse penser qu'il ne peut être saisi que par des observations écrites sur registre ou par courrier (CAA Marseille 6 décembre 2007 Cme d'Eze n°05MA02058).

- la publicité d'un avis dans un journal trop peu diffusé ( CE 4 mars 1991, Ville de Valence n°101643).

- constitue une mesure de publicité suffisante :

- la publication d'un avis dans un journal difficile à se procurer dans certaines communes dès lors qu'un nombre important de personnes s'est mobilisé pour participer à l'enquête publique (TA Caen, 23 septembre 1997 association de défense c/ ouverture d'une carrière aux perelles n°96-925).

\*\*\*

En conclusion, le caractère insuffisant de la publicité de l'avis dépendra souvent notamment de l'importance de la commune, de l'importance du projet et de la mobilisation de la population

La loi grenelle du 12 juillet 2010 a ajouté des précisions sur l'information du public. Aux termes des dispositions de l'article L123-10 modifié du code de l'environnement, le maire ou le président de l'EPCI doit informer 15 jours avant l'enquête et durant la durée de l'enquête le public **par tous moyens appropriés** selon la nature et l'importance du plan notamment par voie d'affichage sur les lieux concernés, par voie de publication locale ou par voie électronique.

La publication dans des journaux locaux peut ne pas suffire. Tous les moyens permettant d'informer le public doivent donc être mis en œuvre 15 jours avant l'enquête et durant l'enquête.

L'article L123-10 modifié du code de l'environnement précise les mentions obligatoires de cette information.

-> qui peut participer à l'enquête publique :

Les enquêtes publiques sont ouvertes à tous : associations agréées et non agréées, riverains de la commune concernée ou personne extérieure à la commune.

-> le contenu du dossier soumis à enquête publique :

Concernant les enquêtes publiques sur les projets de PLU et de ScoT, le dossier soumis à enquête publique se compose de (L123-13 modifié et R123-6 C.env et L122-10, L123-10 C.urb) :

- l'intégralité du dossier du projet de plan et schéma arrêté dont le contenu est fixé par la réglementation.

- l'étude d'impact lorsque cette dernière est exigée ;

- la mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée ;

- les avis émis par une autorité administrative sur le projet (L122-10, L123-10 C.urb) ;

- le bilan de la concertation (L123-12 modifié du code de l'environnement).

Ce dossier est mis à disposition du public dans les lieux énumérés dans l'arrêté d'ouverture.

L'article L123-11 modifié par la loi grenelle du 12 juillet 2010 du code de l'environnement permet à toute personne sur sa demande et à ses frais de solliciter la communication du dossier soumis à enquête publique, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.

Avant, l'article L123-8 du code de l'environnement n'ouvrait cette possibilité qu'aux associations agréées de protection de l'environnement. Maintenant, même les associations non agréées peuvent en faire la demande.

L'insuffisance du contenu du dossier soumis à enquête publique est de nature à entacher d'irrégularité la procédure et ainsi justifier l'annulation de la délibération approuvant le plan ou le schéma.



-> Est insuffisant un dossier soumis à enquête publique qui ne contient pas en annexe **l'intégralité des avis des personnes publiques associées-consultées** (CAA Versailles 7 juin 2007 Cme de Cagny n°06VE02007). Dans cette affaire, la commune avait ajouté ces avis 3 jours avant la clôture de l'enquête publique afin de régulariser la situation. Le juge a tout de même annulé considérant que le contenu était insuffisant et que la mise à disposition de ces avis au public seulement les trois derniers jours de l'enquête était insuffisante.

-> Est également insuffisant le contenu d'un dossier soumis à enquête publique qui ne contient pas **les schémas de réseaux d'eau et d'assainissement** (CE 30 mai 1994 comité écologique perpignanais n°129281).

-> comment participer :

- Les jours et heures d'ouverture doivent permettre une large participation du public (R123-16 C.env).

Attention, là encore le juge va apprécier au cas par cas la situation. Par exemple :

- le juge a considéré que le déroulement d'une enquête publique pendant la période estivale était régulière dès lors que la commune est une commune touristique (TA Nice 1<sup>er</sup> février 1990 comité de défense de l'environnement de Sophia Antipolis n°2072/88 et autres) ;

- par contre il a jugé qu'était irrégulière le déroulement d'une enquête publique dans une période où la disponibilité des habitants est moindre (TA Nancy 8 septembre 1992 Cme d'Herseange et autres n°91877).

Attention, le juge pourra également prendre en compte le nombre de personnes ayant participé à l'EP pour apprécier le caractère régulier du déroulement de l'enquête publique.

- Le commissaire enquêteur assure des permanences de manière à entendre toute personne et donner des informations (L123-13 modifié et R123-17 C.env).

Il peut recevoir tous documents. Il peut réclamer la communication de documents au maître d'ouvrage qu'il juge utile à la bonne information du public (L123-13 modifié et R123-19 C.env). Il peut également décider d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public, en présence du maître d'ouvrage (L123-13 modifié et R123-20 C.env).

Avant la modification opérée par la loi grenelle du 12 juillet 2010, l'article L123-9 du code de l'environnement disposait que le commissaire enquêteur « **se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendues** ». La loi grenelle du 12 juillet 2010 a supprimé cette phrase claire. Une autre plus sujette à interprétation vient disposer que le commissaire enquêteur « **peut ... entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile** ».

Une association de protection de l'environnement fait-elle partie des personnes concernées par le plan ? Il semble que oui.

Le commissaire enquêteur peut-il refuser d'entendre une personne concernée par le projet ? Il semble que oui puisque le texte utilise le verbe pouvoir.

La jurisprudence viendra sûrement préciser ces nouvelles dispositions.

Quoi qu'il en soit, le commissaire enquêteur doit permettre au public de présenter ses observations et propositions. Les associations de protection de l'environnement doivent donc pouvoir faire part de leurs observations.

- L'article L123-13 modifié du code de l'environnement permet la participation du public par voie électronique. Les conditions de cette participation seront fixées par décret.

- Un registre doit impérativement être mis à disposition du public afin qu'il puisse faire part de ses observations (R123-17 C.env).

L'absence de registre est de nature à vicier la procédure et ainsi justifier l'annulation de la délibération approuvant le plan ou le schéma. C'est le cas notamment de l'absence de registre pendant les 8 premiers jours d'une enquête publique dans le cas d'un projet de remembrement (TA Clermont-Ferrand 8 novembre 2002 association Puy de Dôme Nature Environnement n°020175)

- Un courrier peut également être adressé au commissaire enquêteur au siège de l'enquête (mairie par exemple) (R123-17 C.env).

-> combien de temps dure l'enquête publique :

La durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à 30 jours. Par décision motivée, le commissaire enquêteur peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de 30 jours (L123-9 modifiée C.env).

Un courrier envoyé ou déposé à la mairie après clôture de l'enquête peut ne pas être intégré au dossier d'enquête par le commissaire enquêteur.

-> la fin de l'enquête publique :

A l'expiration du délai d'enquête, le ou les registres d'enquête sont clos et signés par le maire ou le président de l'EPCI (R123-22 C.env).

Le dossier d'enquête et les documents annexés sont ensuite communiqués dans les 24 heures au commissaire enquêteur (R123-22 C.env).

*b- le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur :*

Une fois l'enquête clôturée et le dossier remis au commissaire enquêteur, ce dernier peut entendre toute personne qu'il lui paraît utile de consulter (R123-22 C.env).

A l'issue de cette phase de la procédure d'enquête, le commissaire enquêteur doit établir un rapport d'enquête et doit donner un avis motivé en précisant si elles sont favorables ou défavorables (L123-15 modifié et R123-22 C.env).

Si le commissaire ne donne pas d'avis favorable ou défavorable, la procédure est de nature à être entachée d'irrégularité (TA Caen 18 décembre 1990 Grape n°90324).

Attention, un avis favorable du commissaire enquêteur accompagné de réserve est un avis défavorable.

-> TA Montpellier 19 décembre 1995 CLIVEM n°944340. dans cette affaire le commissaire enquêteur a émis un avis favorable sous réserve que le plan soit modifié afin que les limites

d'un arrêté préfectoral de biotope et de la ZNIEFF soient respectées. Le conseil municipal n'a pas levé cette réserve. Le juge a donc considéré que l'avis favorable du commissaire enquêteur était en réalité un avis défavorable.

Attention, l'organe délibérant n'est pas dans l'obligation de se conformer aux suggestions ou recommandations du commissaire enquêteur.

-> CE 2 avril 1993 Kaminer n°97150

Mais, s'il décide de ne pas lever la réserve l'avis est réputé être défavorable.

Attention également, si le commissaire enquêteur ne motive pas sa décision, la procédure est également de nature à être entachée d'irrégularité.

-> CE 4 février 1994 Costes n°104916 : dans cette affaire, le commissaire enquêteur a donné un avis favorable en se fondant sur le fait qu'il n'avait aucun commentaire à faire puisqu'il n'y avait eu aucune observation déposée sur le registre.

-> ne constitue pas non plus une motivation, un avis qui s'en remet sur certains points à la sagesse du conseil municipal (TA 14 mai 1996 Manche-Nature n°95563).

Le rapport doit relater le déroulement de l'EP et examiner les observations recueillies (R123-22 C.env). L'article L123-15 modifié du code de l'environnement dispose que « *le rapport du commissaire enquêteur doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage* »

Attention, le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à toutes les observations recueillies. Par contre il doit analyser et répondre aux principales observations concernant les caractéristiques du projet (CAA Marseille, 31 janvier 2002, commune de Morières-les-Avignon n°97MA00170).

Le commissaire enquêteur a 30 jours à compter de la date de clôture d'enquête pour transmettre son rapport au maire ou au président de l'EPCI (L123-15 C, R123-22 C.env et R122-10 et R123-19 C.urb).

Les dispositions de l'article L123-15 modifié du code de l'environnement permettent au commissaire enquêteur de demander à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et après avis du responsable du projet un délai supplémentaire.

Si le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées à l'issue du délai, l'autorité compétente pour organiser l'EP (maire ou président de l'EPCI) peut avec l'accord du maître d'ouvrage et après mise en demeure du commissaire enquêteur demander à ce qu'un nouveau commissaire enquêteur remette un rapport et des conclusions motivées à partir des résultats de l'enquête et la possibilité pour lui d'entendre les personnes qu'il juge utile (L123-15 modifié du code de l'environnement).

Le non respect de ce délai n'est pas susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure (CE 8 janvier 1992 Gaillard-Shouard, n°111665).

Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont mis à la disposition du public (L123-15 modifié C.env).

L'absence de précision sur le lieu de consultation des conclusions n'est pas de nature à

entraîner l'annulation de la décision attaquée (TA Nice 5 juillet 1989 Syndicat de défense du cap d'Antibes n°818-88).

*c- le résultat de l'enquête peut aboutir à une modification du projet de plan ou de schéma :*

Après enquête publique l'organe délibérant approuvera ou non le plan ou le schéma. Le projet de plan ou de schéma peut être modifié à la suite des résultats de l'enquête publique (L122-11 et L123-10 C.urb).

Dans le cas où, les modifications conduiraient à modifier l'économie générale du plan ou du schéma, une nouvelle enquête publique doit être ouverte afin de présenter au public le plan ou le schéma modifié et recueillir ses observations. Dans le cas contraire, une nouvelle enquête n'est pas indispensable (CE 21 avril 1997 Conan et autres n°137565).

Attention, le juge administratif a considéré illégal le déroulement d'une deuxième enquête publique diligentée à la suite d'une première à l'issue de laquelle le commissaire enquêteur a rendu un avis défavorable et qui porte sur le même projet ou dont les changements apportés ne modifient pas substantiellement le projet. Le but est bien compris ici, il s'agit de condamner les procédures qui diligentent une seconde enquête publique dans le seul but de faire échec au premier avis défavorable.

-> CE 6 mai 1996 association Parmentier village n°140135

-> CE 6 décembre 1993 Ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire n°109999

\* \* \*

C'est contre cette décision finale, délibération de l'organe délibérant, qu'un contentieux pourra être envisagé par l'association afin de défendre ses intérêts collectifs.

Les différentes décisions administratives prises dans le cadre de la procédure d'élaboration ne sont pas à contester devant le juge administratif. Ce sont des décisions préparatoires à la décision définitive : la délibération approuvant le plan ou le schéma.

Par contre, les illégalités ou les irrégularités de ces décisions préparatoires à la décision définitive peuvent être invoquées dans le cadre du contentieux contre la délibération d'approbation du plan ou du schéma. S'il s'agit de vices substantiels, ils seront de nature à entraîner l'annulation de la décision contestée.

## **II- Le rôle des associations en aval de l'approbation du document d'urbanisme**

Les textes permettent donc aux associations de protection de l'environnement de jouer un rôle dans l'élaboration ou la révision des SCoT ou des PLU.

Toutefois, il ne faut pas se faire d'illusion. Il est rare que les documents soient modifiés ou suffisamment modifiés pour prendre compte les observations des associations de protection de l'environnement.

Il est donc courant que les associations soient dans l'obligation d'envisager un recours contre la délibération approuvant le document pour défendre leurs intérêts collectifs.

Le recours devant le juge administratif doit respecter plusieurs exigences de formes. Dans le cas contraire le recours sera rejeté. Il est ainsi impératif avant d'engager un contentieux de vérifier notamment la recevabilité de l'association à engager le contentieux comme par

exemple le respect des délais de recours, l'association agit-elle dans le cadre de ses statuts (objet et compétence territoriale), quel organe de l'association peut décider d'ester en justice et nommer un mandataire pour représenter l'association ...

Compte tenu de ces importantes exigences de formes, il est conseillé de se faire accompagner par un professionnel du droit dans la démarche contentieuse.

Ci-dessous, des informations non exhaustives mais essentielles pour envisager et réaliser un recours contre la décision approuvant le document ainsi que d'autres moyens pouvant entraîner l'annulation de la décision et non abordés précédemment.

#### A- information de la décision et délai de recours :

Les délibérations approuvant les PLU ou les SCoT peuvent être contestées devant le juge administratif dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des formalités de publicités de l'acte (article R421-1 et suivants du code de justice administrative).

Les formalités sont les suivantes aux termes des articles R122-10 et suivants et R123-24 et suivants du code de l'urbanisme :

- affichage au siège de l'EPCI compétent ou à la mairie compétente pendant un délai d'un mois ;
- publication dans un journal diffusé dans le département (annonces légales).

Si les mesures de publicité et d'affichage n'ont pas été réalisées, le délai de recours n'a pas commencé à courir (TA Nantes 13 juillet 1994, Estuaire écologie et autres n°94-763).

Toutefois, il est fortement conseillé dans la mesure du possible de contester la décision dans le délai de deux mois à compter de la prise de décision, afin d'éviter toute difficulté ultérieure.

Afin d'être informé au mieux, il est une fois de plus intéressant, lorsque l'association a un correspondant local que ce dernier surveille la panneau d'affichage pour voir si cette décision a été prise. Il peut aussi surveiller les réunions du conseil municipal et l'ordre du jour afin de savoir si le vote du document est prévu.

A l'expiration de ce délai de recours, l'acte n'est plus contestable devant le juge administratif. Toutefois, son illégalité par rapport à la loi pourra être invoqué par ce que l'on appelle la voie d'exception dans le cadre d'un recours contre un permis de construire ou d'aménager pris en application de ce document illégal.

Il sera également possible à l'association de solliciter de l'organe délibérant qu'il mette le plan ou le schéma en compatibilité avec la loi. En effet, le PLU ou le SCoT sont des documents réglementaires. Les règlements sont inférieurs aux lois et doivent les respecter. Si l'EPCI ou la commune refuse, cette décision est contestable devant le juge administratif qui pourra, en cas d'annulation de la décision, enjoindre à la commune de mettre en compatibilité le PLU ou le Scot avec la loi (exemple du PLU de Fontenay).

#### B- le recours gracieux et le recours contentieux :

L'association a le choix avant de saisir le juge administratif, de solliciter l'annulation de la délibération approuvant le plan ou le schéma par la voie du recours gracieux auprès du maire ou du président de l'EPCI.

Ce recours doit être réalisé dans le délai de recours de deux mois du recours contentieux. Ce recours gracieux proroge le délai de recours contentieux si bien évidemment les formalités sont respectées. L'association aura ainsi de nouveau deux mois pour saisir le juge administratif à compter de la décision expresse ou tacite du maire ou du président de l'EPCI.

Si les formalités du recours gracieux **ne sont pas respectées** et si le **délai de recours** de deux mois à compter des mesures de publicité de l'acte **est écoulé**, le recours de l'association devant le juge administratif **sera déclaré irrecevable**.

Il est ainsi conseillé de réaliser directement un recours contentieux devant le juge administratif, surtout si l'on sait que le recours gracieux aboutira à un refus.

Par contre, ce recours gracieux peut être intéressant quand le délai de recours touche à sa fin et qu'il est utile d'interrompre le délai.

Principales règles à respecter et principaux conseils à suivre :

- > Le recours gracieux doit être réalisé dans le délai de deux mois du recours contentieux ;
- > Il doit solliciter l'annulation de la décision. Le recours gracieux ne peut pas tendre à une protestation ou à attirer l'attention ;
- > Il doit présenter les moyens de nature à justifier la demande d'annulation de la décision. Vous pouvez invoquer tous les moyens qu'ils soient juridiques **ou simplement opportuns**. D'autres moyens juridiques pourront être évoqués ensuite devant le juge administratif s'il est saisi ;
- > Il doit être adressé à l'auteur de la décision ;
- > Il est recommandé de l'envoyer par lettre recommandée avec accusé réception ;
- > Le recours doit être accompagné d'une copie de la décision contestée.

### C- les documents nécessaires pour faire un recours :

Dans le cadre des PLU et des SCoT les documents dont il est nécessaire d'obtenir la communication sont de plusieurs types :

#### 1- La décision contestée :

En premier lieu, pour contester une décision il est impératif d'avoir en sa possession la décision qu'il est envisagé de contester.

Cette décision doit être jointe obligatoirement à la requête introductive d'instance.

Il s'agira ici de la délibération de l'organe délibérant approuvant le plan ou le schéma.

Plusieurs vices de procédure peuvent entacher d'irrégularité la décision même. Certaines irrégularités peuvent être de nature à entraîner son annulation :

- Cette décision doit émaner de l'organe délibérant. Elle ne peut émaner de l'exécutif (maire ou Président de l'EPCI). Dans ce cas, la décision est irrégulière. Ce vice peut être invoqué afin de demander l'annulation de la décision.

- De plus, est entaché d'irrégularité une décision où un conseiller municipal ayant pris part au vote a intérêt à l'affaire (TA Caen 16 mars 1993 les amis du littoral coutançais n°901365. Il s'agissait dans cette affaire de l'approbation d'une modification d'un POS créant

une zone conchylicole. Parmi les membres du conseil municipal et les votants il y avait un conchyliculteur).

- Autre exemple, les dispositions de l'article L2121-12 du code général des collectivités territoriales exige pour les communes de plus de 3500 habitants qu'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération (dont l'approbation du PLU ou du SCoT) soit adressée avec la convocation. L'absence ou l'insuffisance de cette note explicative est de nature à entacher d'irrégularité la procédure (CE 6 octobre 2006 Cme de Rueil Malmaison n°270931).

## 2- Le dossier du PLU ou du SCoT :

Le dossier du PLU ou du SCoT est également essentiel puisque c'est de ce dossier que va découler plusieurs moyens possibles à invoquer contre la décision.

Le dossier se compose des éléments législatifs et règlementaires énumérés dans le code de l'urbanisme aux articles R122-1 et suivants pour les SCoT et R123-1 et suivants pour les PLU.

Concernant les SCoT, la loi grenelle 2 du 12 juillet 2010 est venue modifier les dispositions concernant le contenu. Elle crée de nouveaux articles dans la partie législative du code de l'urbanisme définissant le contenu du dossier SCoT : L122-1-1 et suivants.

La loi grenelle 2 est venue également modifier la partie législative du code de l'urbanisme concernant les PLU. Les articles qui traitent du contenu du dossier sont les articles L123-1 et 123-1-2 et suivants modifiés du code de l'urbanisme.

Ces nouvelles dispositions ne changent pas de manière fondamentale le contenu des documents.

Il est intéressant de solliciter la communication du dossier soumis à enquête publique de manière à vérifier si des vices de procédure liés à la composition du dossier soumis à enquête publique étaient présents (confère supra). Ensuite, il est possible demander les modifications réalisées entre l'enquête publique et le plan ou le schéma approuvé.

Pour gagner du temps, il est recommandé de solliciter dès l'enquête publique la communication du dossier au titre de l'article L123-11 du code de l'environnement.

Tous les documents qui composent le dossier ne sont pas essentiels, entre autres, vis-à-vis des moyens possibles à invoquer devant le juge administratif afin de demander l'annulation de la décision.

De manière générale, le dossier se compose :

Pour les PLU : d'un rapport de présentation, d'un règlement, d'un PADD (plan d'aménagement et de développement durable), d'un document précisant les orientations d'aménagement et des annexes (plan des réseaux d'eau potable et d'assainissement ...) et un document graphique de zonage.

Pour les SCoT aux termes du nouvel article L122-1-1 du code de l'urbanisme : d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

*a- le document graphique et le règlement :*

Les deux documents fondamentaux sont le document graphique et le règlement.

Ce sont ces deux documents qui vont s'imposer et décider de l'utilisation du sol. Ce sont eux qui édictent des règles juridiques.

Il faut également impérativement lire ces documents ensemble. En effet, un document graphique peut délimiter un secteur en zone N, cependant le règlement peut autoriser des constructions ou des aménagements dans un secteur (Cas concret : PLU de Donville).

Est illégal la délibération d'un PLU dont le règlement qui interdit dans les caractéristiques générales de la zone ND « *toute nouvelle construction, de quelque nature qu'elle soit* » et qui contradictoirement admet au terme de l'article ND1 « *l'extension mesurée des constructions existantes, ainsi que l'édification d'annexes non contiguës à celles-ci* » (TA Caen 18 février 2003 Manche-Nature n°01-1187).

*b- le rapport de présentation :*

Ce document est essentiel parce qu'il impose notamment un état initial ainsi qu'une analyse des incidences du projet quand bien même une étude environnementale ne serait pas exigée (confère intervention de la DREAL).

En effet, ce rapport de présentation doit répondre à certaines exigences disposées dans les articles R123-2 (pour les PLU) et R122- 2 ainsi que l'article L122-1-2 nouveau (pour les SCoT) du code de l'urbanisme.

Ces dispositions définissent le contenu du rapport de présentation. Ce dernier doit en effet comporter une analyse de l'état initial de l'environnement et des incidences du projet sur l'environnement et prévoir les mesures visant à limiter ces incidences.

L'absence de ces éléments ou leur insuffisance est de nature à entacher la procédure d'une irrégularité (cas concret : PLU de Carolles TA Caen 8 octobre 2010 Association Manche-Nature et autres n°0901239).

-> Voir aussi : C.A.A. Nantes 12 avril 2000 Commune de Barbatre n°98NT01166.

*c- le PADD (plan d'aménagement et de développement durable) :*

Le PADD est simplement un document qui fixe des objectifs d'aménagement et non des règles juridiques qui s'imposent. Toutefois, un document graphique ou un règlement qui n'est pas en cohérence avec ces orientations est de nature à entraîner l'annulation de la décision.

-> TA Caen 19 novembre 2009 Manche-Nature et autres n°0800800. Dans cette affaire, le PADD indiquait la volonté de préserver le site de Chausey (Natura 2000) et de ne pas engendrer de hausse de la fréquentation. Or, le PLU admettait la création d'une zone 2AUP pour permettre l'extension du port de 700 anneaux et la réorganisation de la gare maritime de manière à accroître inévitablement de manière importante la fréquentation de ces îles.



### 3- Les délibérations prises dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du plan ou du schéma :

Si ces délibérations ne peuvent pas être contestées directement devant le juge administratif, leur illégalité peut être invoquée et entacher d'irrégularité la procédure. Il est donc important d'en avoir connaissance afin de vérifier si des vices sont présents.

Pour exemple, il s'agit de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du plan ou du schéma et qui précise les objectifs et les modalités de la concertation au titre de l'article L300-2 C.urb (confère supra pour les vices).

Autre exemple, dans le cadre de la loi littoral, lorsqu'une commune souhaite étendre l'urbanisation dans les espaces proches du rivage mais que cette extension n'est ni justifiée ni motivée dans le PLU par des activités nécessaires à la proximité immédiate de l'eau ou par la configuration des lieux et si cette extension n'est pas conforme au SCot, l'organe délibérant doit solliciter l'accord du préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cette demande doit être faite par une délibération de cet organe et doit être motivée (L146-4-II du code de l'urbanisme).

Si la demande n'émane pas de l'organe délibérant, il y a un vice tout comme si la demande n'est pas motivée.

Autre exemple, les dispositions de l'article L2121-12 du code général des collectivités territoriales exige pour les communes de plus de 3500 habitants qu'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération (dont l'approbation du PLU ou du SCot) soit adressée avec la convocation. L'absence ou l'insuffisance de cette note explicative est de nature à entacher d'irrégularité la procédure (CE 6 octobre 2006 Cme de Rueil Malmaison n°270931).

D'autres vices peuvent être présents : l'auteur de la décision n'est pas compétent, le quorum pour se réunir et délibérer n'est pas atteint, les délais entre la convocation et la réunion ne sont pas suffisants ...

### 4- les avis et accord des personnes publiques et des organismes consultés :

Il est essentiel de prendre connaissance de ces avis pour deux raisons. La première c'est qu'ils peuvent apporter des informations et venir à l'appui des moyens invoqués.

La deuxième, si l'avis n'a pas été requis ou n'a pas été requis dans les règles, la procédure est viciée. Ce vice pourra conduire le juge à annuler la délibération approuvant le PLU ou le SCot considérant que cette décision est intervenue à la suite d'une procédure entachée d'irrégularité.

Par exemple, toujours dans le cadre de la loi littoral, l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites doit rendre un avis motivé en appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature au titre des dispositions de l'article L146-4-II du code de l'urbanisme.

Si cet avis n'est pas requis ou si cet avis n'a pas été motivé, ces absences sont de nature à vicier la procédure (CE 26 octobre 2001 Eisenchteter n°21647).

Dans ce contexte, il sera également nécessaire de solliciter le compte rendu de réunion de cette commission et l'accord du préfet.

Autre exemple, dans le cas où la commune élaborant son PLU ou les communes concernées par l'élaboration d'un SCoT font partie d'un parc naturel régional, le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional doit être associé à cette élaboration (R333-14 du code de l'environnement). Cette omission est de nature à entacher d'irrégularité la procédure.

Si les avis requis non pas été recueillis dans le respect des exigences règlementaires (auteur de l'avis incompetent, composition irrégulière de l'organisme consulté, information insuffisante des organismes consultés, quorum insuffisant pour rendre l'avis ...), ce non respect est de nature également à vicier la procédure.

Manche-Nature a écrit un recueil de jurisprudence sur les avis consultatifs. Il peut être commandé au secrétariat de l'association 83 rue Geoffroy-de-Montbray 50200 Coutances, 02-33-46-04-92).

#### 5- Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur :

Comme il a été présenté, l'enquête publique peut faire l'objet de nombreux vices de nature à justifier l'annulation de la décision (confère supra), notamment vis-à-vis du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur. Il est ainsi essentiel de demander copie de ces documents.

#### 6- Comment obtenir ces documents :

Le mieux pour obtenir ces documents est d'adresser une demande ayant pour objet la communication de documents administratifs à l'administration (notamment à Monsieur le Maire).

Une lettre simple peut suffire. Toutefois, en cas de doute notamment lié à une relation conflictuelle ou à des complications survenues par le passé, cette demande peut être faite par « recommander » avec « accusé réception ». Cela permet de justifier de l'envoi de cette demande et en cas de silence de l'administration, faire naître sans doute une décision implicite de rejet au bout de deux de mois à compter de la date de l'accusé réception.

En cas de refus de l'administration de vous communiquer les documents vous pouvez saisir la CADA (commission d'accès aux documents administratifs).

Elle rendra un avis dans des délais raisonnables sur le refus de communication. Si elle estime que ces documents sont communicables, généralement, l'administration délivrera ceux-ci rapidement.

Dans le cas contraire, le juge administratif pourra être saisi d'un recours tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration après la notification de l'avis de la CADA

Attention, tous les documents ne sont pas communicables pendant la procédure d'élaboration ou de révisions du document. Il faudra pour la plus attendre que la délibération approuvant le document soit prise.

Toutefois, il est possible de demander certains documents durant l'enquête publique : le dossier soumis à enquête publique (L123-11 C.env), ou encore tous les documents mêmes préparatoires et qui concerne l'environnement (L124-1 et suivants C.env). ex : évaluation environnementale

*D- quelques autres moyens de légalité externe et interne possibles:*

1- exemples de moyens de légalité interne (fond) :

Les moyens de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de pouvoir et de procédure peuvent être invoqués également. Néanmoins, ils seront souvent très difficile à prouver. Le juge choisit d'ailleurs très souvent de les écarter par une phrase type.

a) Quelques exemples concernant le moyen de l'erreur manifeste d'appréciation :

-> CAA Lyon 8 octobre 2002 Cme de St Jean de Thuringeux n°00LY00455. Dans cette affaire, le POS de la commune autorise dans un sous secteur ND1 la création d'aires de sport et de loisirs sur une surface de 8,6 hectares. Ce secteur se situe dans une ZNIEFF. L'espace est vierge de construction. Le juge a considéré qu'il y avait ici une erreur manifeste d'appréciation compte tenu de l'atteinte que pourrait porter l'exercice d'activités de sports et de loisirs sur ces milieux.

-> le juge a également considéré qu'était entachée d'erreur manifeste d'appréciation, la délibération d'un conseil municipal qui admet, dans un secteur abritant des espèces animales et végétales protégées et faisant l'objet d'une procédure d'intégration dans le réseau Natura 2000, la création et l'extension de carrières. Le juge a en effet considéré que ces activités sont de nature à altérer gravement les caractéristiques du milieu. (TA Amiens 23 avril 2007 Préfet 80 n°0601149).

-> le juge a aussi considéré qu'était entachée d'erreur manifeste d'appréciation la délibération approuvant un POS qui admettait dans un secteur NDg un golf dans un ensemble forestier classé en zone ND (108ha). La réalisation du golf exige la destruction d'une partie de l'espace forestier (4000m<sup>2</sup>) ce qui porterait atteinte à l'ensemble forestier (ensemble forestier méditerranéen du Carton). (TA Nice 1<sup>er</sup> février 1990 comité de défense de l'environnement de Sophia Antipolis et GADSECA n°2072-88).

b) quelques exemples concernant le moyen du détournement de pouvoir :

-> Le juge administratif a considéré qu'est entachée de détournement de pouvoir, la délibération approuvant la révision d'un POS qui modifie le zonage d'un secteur suite à un accord entre la commune et le propriétaire afin qu'il accepte de vendre des parcelles en vue de la création d'une usine de salage d'anchois (CAA Marseille 10 avril 2003 Cme de Collioure n°98MA02011).

-> constitue également un détournement de pouvoir la révision d'un POS qui inclut le déclassement d'espaces boisés classés (L130-1 C.urb) en contrepartie de la cession à la ville d'une parcelle par le propriétaire des terrains (TA Pau 5 avril 1995 Syndicat des copropriétaires Evasion et SEPANSO n°94-0737).

-> le juge a également considéré qu'était entachée de détournement de pouvoir la délibération du conseil municipal qui modifie le zonage d'un secteur motivé par l'intérêt financier de la commune. Dans cette affaire, la commune avait décidé de vendre des terrains sur la base d'un

coefficient d'occupation des sols de 0,2. Or le règlement applicable au secteur interdisait l'aménagement de lotissement et autorisait seulement les constructions avec un coefficient d'occupation des sols de 0,1. La modification du zonage a eu pour but seulement de permettre à la commune de vendre plus cher les terrains en admettant dans ce secteur un COS de 0,2. Le juge a annulé la délibération (TA Nice 15 juin 2000, association de défense de Bormes et du Lavandou, n°9604480).

c) quelques exemples concernant le moyen du détournement de procédure :

Le code de l'urbanisme a prévu des procédures simplifiées afin de modifier le POS ou le PLU sans lancer la procédure normale de révision (article L123-13 et R123-21-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Il s'agit de la procédure de révision simplifiée et de la procédure de modification.

Constitue une illégalité de fond, le fait de mettre en œuvre une des ces procédures alors que la procédure normale devait être appliquée, de même si la procédure de modification est lancée au lieu de la procédure de révision simplifiée, procédure plus contraignante.

Les dispositions des articles précités, notamment L123-13 du code de l'urbanisme définissent le champ d'application de ces différentes procédures.

Lorsque la révision ou modification du POS ou PLU est réalisée par l'une ou l'autre de ces procédures simplifiées, il faut s'assurer de la légalité en vérifiant le champ d'application de ces procédures.

Il en va de même pour les SCoT : article L122-13 du code de l'urbanisme.

Quelques exemples d'annulation sur ce fondement :

-> TA Clermont-Ferrand, 13 mars 1997, SOS Volcans et autres :

*« Considérant cependant **que la modification n°1** a eu pour conséquence de porter de 7 à 62ha la superficie de la zone Nda qui est une zone de protection des sites et paysages à vocation touristique et de loisirs ; que la superficie de cette zone a ainsi été multipliée par neuf ; que surtout, cette modification a eu pour objet de permettre la construction d'un équipement culturel et de loisirs **qui n'était pas compatible avec le zonage ND** et qui, s'il est public, n'en est pas moins un équipement lourd qui doit accueillir entre 500 000 et 600 000 visiteurs chaque année ; qu'en raison **de la situation de cette zone en secteur inscrit de la chaîne des Puys, et des incidences des changements réalisés sur le parti d'aménagement initial qui n'avait pas envisagé l'éventualité d'un tel équipement**, la modification à laquelle il a été procédé a eu pour effet de remettre en cause l'économie générale du plan en vigueur ... que les requérants sont donc **fondés à exciper de l'illégalité de la modification n°1** du plan d'occupation des sols... ».*

-> CE 30 avril 1997 Cme de Quevillon n°159224 :

*« Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme [devenu L123-13 C.urb]: "Un plan d'occupation des sols approuvé peut également être modifié par délibération du conseil municipal après enquête publique à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à son économie générale et que la modification ne concerne pas les espaces boisés classés ou ne comporte pas de graves risques de nuisances" ;*

*Considérant que le conseil municipal de Quevillon, qui, en dépit d'une demande du Port Autonome de Rouen, n'avait pas compétence liée pour modifier le plan d'occupation des sols de la commune, a, par une délibération du 25 septembre 1992, approuvé une modification de ce plan comportant notamment la création, à partir de terrains classés antérieurement en zone NCa et ND, d'un sous-secteur NDd de 67 hectares et 13 ares à l'intérieur de la zone ND, affecté à l'implantation d'une "chambre de dépôt" des produits du dragage de la Seine réalisé par le Port Autonome de Rouen ;*

*Considérant que compte tenu, d'une part, du risque de nuisances lié notamment à la restitution finale à l'agriculture des terrains renfloués par des boues de dragage dont l'inocuité toxicologique n'est pas garantie, d'autre part, de l'importance de la superficie concernée qui représente 6 % du territoire communal, les changements ainsi apportés au plan d'occupation des sols portent atteinte à son économie générale ; que, par la suite, la COMMUNE DE QUEVILLON n'a pu légalement recourir à la procédure prévue par les dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article L. 123-4[devenu L123-13 C.urb], pour modifier son plan d'occupation des sols ; ».*

d) Les SCoT et les PLU doivent être compatibles ou rendus compatibles avec une série de documents : L122-1-1 et L122-1-12 (nouveaux) et L123-1 et L123-1-9 (nouveau) du code de l'urbanisme.

Par exemple, les PLU et les SCoT doivent être compatibles avec le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et le cas échéant avec la charte d'un parc naturel régional.

L'incompatibilité du document peut être de nature à entraîner l'annulation de la délibération l'approuvant :

-> TA Pau 7 juillet 1998 SEPANSO Landes n°97550 (pour l'incompatibilité du document d'urbanisme avec la charte du parc naturel régional).

## 2- Moyen de légalité externe (procédure) :

a) Les SCoT et les PLU doivent, comme il vient d'être présenté, être compatibles ou rendus compatibles avec une série de documents : L122-1-1 et L122-1-12 (nouveaux) et L123-1 et L123-1-9 (nouveau) du code de l'urbanisme.

Le document d'urbanisme doit justifier de cette compatibilité. L'absence de justification est de nature à entacher la procédure d'irrégularité et ainsi de nature à entraîner l'annulation de la décision :

-> T.A. Strasbourg 30 mai 2001 Alsace-Nature n°991288 (le rapport de présentation ne justifiait pas de la compatibilité avec les orientations de la charte du parc naturel régional dont la commune faisait partie. Le rapport de présentation ne faisait d'ailleurs aucune référence à la charte et à l'inclusion de la commune dans le périmètre du parc).

b) L'absence ou l'insuffisance de l'évaluation environnementale (R123-2-1 C.urb) peut entraîner l'annulation de la délibération approuvant le plan ou le schéma.

-> TA Caen, 19 novembre 2009, Manche-Nature et autres n°0800800. Dans cette affaire, l'évaluation environnementale du PLU ne comportait aucune donnée précise sur les éléments

naturels, n'analysait pas les impacts du projet (création d'une zone admettant l'extension du port de Granville : zone 2AUt) sur le milieu reconnu d'intérêt écologique (ZNIEFF, Natura 2000 ...) et ne présentait pas de mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets du projet et ce même si le règlement applicable prévoyait momentanément l'inconstructibilité de la zone 2AUt et subordonnait l'aménagement de la zone à modification ou révision du PLU.

### 3- La loi littoral et la loi montagne :

Les schémas et les plans sont des règlements qui doivent respecter les lois qui leurs sont supérieures. La loi littoral et la loi montagne s'impose donc aux SCoT et PLU.

Ces derniers doivent justifier de la compatibilité avec ces lois. L'absence de justification est également de nature à entacher la procédure d'irrégularité.

Le non respect des dispositions de ces législations est également de nature à entraîner l'annulation de la délibération approuvant ces documents d'urbanisme.