

# Révision du PLU : le conseil municipal doit délibérer au moins dans les grandes lignes sur les objectifs poursuivis

## Lire les conclusions de :

**Jean-Paul Vallecchia**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Pierre-Etienne Moullé**

Application de la jurisprudence "commune de Saint-Lunaire" : ce qui se conçoit bien s'énonce clairement

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 13LY03241 – SAS Distribution Casino France et Immobilière Groupe Casino – 13 novembre 2014 – C+ [↗](#)

Arrêt annulé en cassation : voir CE rendue le 3 novembre 2016 - N° 387090 - Commune de Saint-Martin d'Herès et renvoyée à la CAA de Lyon : CAA Lyon - 25 avril 2017 - N° 16LY03696

## INDEX

---

### Mots-clés

PLU, Révision du PLU, Concertation, Contrôle des objectifs poursuivis, Procédure administrative non contentieuse, L.123-6 du code de l'urbanisme, L.300-2 du code de l'urbanisme

### Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Note universitaire

## Résumé

### DECISION CE

<sup>1</sup> Des dispositions des articles L. 123-6 et L. 300-2 du code de l'urbanisme (rédaction en vigueur à la date de la délibération litigieuse), il ressort que le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. En estimant que la délibération en litige ne pouvait être regardée comme ayant fixé, au moins dans leurs grandes lignes, les objectifs poursuivis par la révision du plan local d'urbanisme, en application des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme rappelées ci-dessus, la cour a, en tout état de cause, entaché son arrêt de dénaturation. La commune de Saint-Martin-d'Hères est fondée, pour ce motif, à demander l'annulation de l'arrêt.

### ARRET CAA Lyon : annulé

<sup>2</sup> Le conseil municipal qui se borne à établir une liste de « grands enjeux » en des termes parfois inintelligibles et à énoncer des pistes de réflexion, n'a pas délibéré, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme au sens de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. Une telle illégalité affecte le contenu même de la délibération.

# Conclusions du rapporteur public

**Jean-Paul Vallecchia**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6182](https://doi.org/10.35562/alyoda.6182)

<sup>1</sup> Les trois affaires que nous examinons maintenant visent le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Commune de Saint-Martin d'Hères, dans le Département de l'Isère, PLU approuvé par délibération du 20 octobre 2011.

<sup>2</sup> M.C., qui a exercé une activité d'entrepreneur, est propriétaire d'un tènement foncier sur le territoire de cette Commune, au n° 02 de la Rue Paul Monval, tènement constitué de deux parcelles, AN 200 et AN 806, d'une superficie globale de 1824 m<sup>2</sup>, anciennement classées en zone UIb, chacune ayant une superficie d'un peu plus de 900 m<sup>2</sup>. Le nouveau PLU les classe désormais en zone UIa - réservée aux espaces économiques à caractère industriel, artisanal ou de services et interdisant toute construction relative à l'habitat et grèvent en outre la parcelle 806 d'un emplacement réservé n° 02 destiné au « prolongement de l'allée de la rocade pour la desserte de la zone AUa », c'est à dire au futur accès d'un projet d'urbanisation.

<sup>3</sup> La SAS Distribution Casino France exploite un hypermarché à Saint-Martin d'Hères sur les parcelles BM 512 et 44, au sein de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) de Neyrpic. Ces parcelles étaient anciennement classées en zone UIe dans l'ancien POS et relèvent désormais d'une zone URUn, la zone URU correspondant à une zone de renouvellement urbain équipée, destinée à accueillir des constructions à usage d'activités économiques, le sous-secteur URUn correspondant à l'espace de renouvellement urbain du secteur de Neyrpic et celui classé URUp au secteur de renouvellement urbain de l'Avenue Gabriel Péri dans sa section centrale.

<sup>4</sup> L'Immobilière Groupe Casino est titulaire d'un bail à construction et d'un bail emphytéotique portant sur les parcelles cadastrées BM n°s 10, 512, 32, 44, 5, 6 40, 411, 413, 470 et 471.

<sup>5</sup> L'indivision X. a reçu en héritage de Mme Y. décédée en 1980, trois parcelles de terrain situées sur la colline du Mûrier cadastrées AP n°s 244, 247 et 273, classées dans l'ancien POS en zone ND, zone naturelle inconstructible, et dans le nouveau PLU en zone N, également inconstructible.

<sup>6</sup> Le Tribunal Administratif de Grenoble, par jugement n° 1106771-1106810-1200803 du 10 octobre 2013 de sa 2<sup>ème</sup> chambre, dont il est aujourd'hui relevé appel, a donc rejeté les demandes de première instance.

7 M.C. développe d'assez nombreux moyens qui ne nous paraissent pas pouvoir mieux prospérer qu'en première instance :

8 - les conseillers municipaux convoqués le 14 octobre 2011 pour la séance du 20 octobre suivant au cours de laquelle a été approuvé le PLU ont bien été destinataire d'une note de synthèse de 7 pages accompagnée d'une annexe de 13 pages contenant toutes les informations utiles sur la procédure en cours : l'article L.2121-12 du Code Général des Collectivités Territoriales a parfaitement été respecté ;

9 - la seule existence d'une ZNIEFF de type 2 sur le territoire de la Commune de Saint-Martin d'Hères ne signifie pas *ipso facto* que le nouveau PLU aura des effets notables sur l'environnement au sens de l'article L.121-10 du Code de l'Urbanisme et n'impliquait donc pas l'établissement d'une évaluation environnementale conformément à ces mêmes dispositions et la consultation de l'autorité environnementale comme le prévoit l'article L.121-12 du même Code ;

10 - si les membres de la communauté universitaire ont, contrairement à ce que soutient M. C., été associés à la concertation organisée par la délibération du 19 juin 2008 prescrivant la révision du PLU, notamment au travers de deux réunions des personnes publiques associées, quoiqu'il en soit, les modalités de la concertation, telles qu'elles doivent être définies sur le fondement de l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme, n'impliquait pas que des modalités spécifiques visent cette communauté ;

11 - sur le point qui motive véritablement la requête de M. C., celui du classement de ses parcelles de terrain en zone UIa, réservée aux constructions à usage commercial, industriel ou d'entrepôt, bureaux, services et logements, où les constructions à usage d'habitation sont autorisées que « *si elles sont strictement nécessaires au logement des personnes dont la présence permanente est nécessaire pour assurer la direction, la surveillance ou la sécurité des constructions et installations à condition de ne pas dépasser 100 m<sup>2</sup> de SHON par unité foncière et d'être intégrées dans le volume général* », sur ce point, s'il est vrai que la propriété de M. C. est entourée de terrain classés en zone d'habitat à dominante individuelle (en zone UMi) ou de terrains ayant vocation à être urbanisés (en zone AU), au moment de l'établissement du zonage du PLU l'activité d'entrepreneur de travaux publics de M. C. n'avait pas cessée et, aujourd'hui encore, le requérant précise que certains locaux sont des locaux d'entreprise et non des locaux réservés à l'habitation ; le classement retenu n'apparaît donc pas manifestement erroné ;

12 - l'autre point concernant spécialement la propriété de M. C. recouvre l'emplacement réservé n° 02 grevant une partie de la parcelle 806, celle longeant la rocade, pour y aménager le futur accès à la zone

AUa du terrain dit des Alloves, effectivement mal desservi, cet accès n'ayant pas les mêmes objectifs que l'élargissement de l'Avenue de la Galochère (qui correspond à l'emplacement réservé n° 08) et que la traversée pour piétons de la zone AUa (qui correspond à l'emplacement réservé n° 10), cet accès n'apparaissant pas non plus incompatible avec les prescriptions environnementales de l'orientation d'aménagement n° 5 : l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas davantage établie à cet égard ;

13 - enfin et en dernier lieu c'est le détournement de pouvoir qui est invoqué : s'il est vrai que la Commune, qui convoitait dans le passé la parcelle 806 et avait entrepris une procédure de préemption à laquelle elle a finalement dû renoncer, s'il est vrai que la Commune pourrait nourrir quelques rancœurs à l'endroit de M. C., pour autant le règlement qui a été adopté n'apparaissant pas incohérent en termes d'urbanisme, ce détournement de pouvoir pourra être écarté.

14 La SAS Distribution Casino France et l'Immobilière Groupe Casino développent aussi d'assez nombreux moyens, l'un d'entre eux pourrait conduire la Cour à une annulation partielle de la délibération attaquée, un autre sera certainement l'objet de discussions :

15 - nous retrouvons dans cette affaire, sous une forme un peu différente, l'invocation des dispositions du CGCT relatives à l'information préalable des élus municipaux : la note de synthèse, comme nous l'avons déjà dit, correspondait aux exigences de l'article L.2121-12 du CGCT (voyez sur ce point CE n° 342327 du 11 novembre 2012 Commune de Mandelieu La Napoule) et pour l'application de l'article L.2121-13 du même Code, la communication de l'ensemble des pièces de la procédure ne peut constituer qu'une réponse à une demande (CE n° 215314 du 11 janvier 2002) ;

16 - la création, après l'enquête publique, pour lever une réserve du commissaire enquêteur sur la mise en place d'une voie cyclable et piétonne entre Saint-Martin d'Hères et Gières - notamment sa gare - le long de la voie ferrée, d'un emplacement réservé n° 022, découle de l'enquête publique et ne remet pas en cause l'économie générale du Plan ;

17 - l'établissement des objectifs du PLU au regard des dispositions de l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme et de la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire (CE n° 327149 du 10 février 2010), pose, à la lecture de la délibération du 19 juin 2008 qui fixe ces objectifs, une question plus délicate : car en effet, si cette délibération, dit, sur ces objectifs, beaucoup de choses, elle le dit dans un langage très peu concret, au travers de formules stéréotypées qui peuvent prêter à sourire, telles que la « *densification qualitative* », la « *dynamisation de la mixité urbaine* » ou encore « *la recherche de la continuité urbaine entre tous les quartiers de la ville* », ce qui peut laisser penser que le Maire et les élus municipaux, qui sont pourtant des

hommes et des femmes de terrain, ne se sont pas véritablement appropriés la présentation de ces objectifs... néanmoins, il nous semblerait pour notre part excessif de s'arrêter à cette regrettable constatation pour en déduire purement et simplement qu'aucun objectif n'a été défini, d'autant plus que ce qui est exigé au minimum ce sont les grandes lignes de ces objectifs... alors certes la Commune de Saint-Martin-d'Hères énonce des grandes lignes très classiques (la densification et l'économie d'espace - l'approche environnementale et les enjeux climatiques - la vie sociale et la diversité culturelle - la dynamique d'agglomération), des grandes lignes qui peuvent effectivement être désormais partagées par de nombreuses villes de cette taille, mais pour autant peut-on, pour cette seule raison, disqualifier ces grandes lignes... ? et par ailleurs la Commune insère aussi des orientations un peu plus précises, telles que la réponse aux objectifs du Programme Local de l'Habitat (PHL), une réflexion sur les grands territoires à enjeux tels que les zones économiques des Glairons et de Champ Roman, la section centrale de l'Avenue Gabriel Péri en lien avec le domaine universitaire, ou des sites à projets comme le couvent des Minimes et le secteur Chopin / Paul Bert, aussi la question de l'insertion urbaine de la voie ferrée et de la rocade... bref ! il nous semble que ce serait aller au-delà de la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire, qui a, comme nous le savons aboutit à l'invalidation de nombreux PLU, et aussi de la jurisprudence de la Cour qui en a fait application, que de considérer que l'on ne peut reconnaître aucun objectif, au moins dans ses grandes lignes, dans la délibération du 19 juin 2008 de la Commune de Saint-Martin d'Hères : voyez par exemple les arrêts de la Cour 13LY00764 et 13LY00933 ou encore l'arrêt 12LY02372 du 5 mars 2013 Commune de Saint-Jean de Soudain ou encore [l'arrêt 10LY01605 du 11 octobre 2011](#) ; il nous semble qu'une censure sur ce point de la délibération du 19 juin 2008 du conseil municipal de Sain-Martin d'Hères constituerait un durcissement inopportun de la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire avec une conséquence immédiate trop sévère sur la Commune de Saint-Martin d'Hères ;

<sup>18</sup> - sur l'autre aspect de la délibération relatif aux modalités de la concertation l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme n'impose aucunement de détailler les modalités selon lesquelles cette concertation sera mise en œuvre ;

<sup>19</sup> - et sur le bilan de la concertation, dressé par la délibération du 16 décembre 2010, elle correspond également aux prévisions de l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme ;

<sup>20</sup> - pour ce qui est de l'analyse et des prescriptions visant la protection du patrimoine au regard de ce permettent les dispositions de l'article L.123-15 du Code de l'Urbanisme et du contenu du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), la Commune conserve à cet égard une forme de souplesse, rien ne lui étant imposé

et elle au demeurant procédé, au travers des documents graphiques, à une numérotation et à un référencement des éléments classés du patrimoine bâti, le rapport de présentation ayant en outre été complété sur ce point à la suite d'observations préfectorales ;

21

- autre point sensible du débat contentieux qui vous est soumis après la définition des objectifs lors de la prescription du PLU, celui de la compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) avec le schéma directeur de l'agglomération grenobloise, ces deux documents devant présenter une cohérence sous peine de risquer une censure (CE n° 110165 du 21 septembre 1992 Association de défense de Juan les Pins) : cette cohérence se pose d'abord par rapport à la création d'un quartier à dominante commerciale et de services sur le site de Neyrpic alors que le schéma directeur s'inscrit dans une quasi-stagnation de la population de l'agglomération grenobloise, induisant, globalement, un maintien à niveau des grandes surfaces commerciales, sauf en certains lieux très déterminés, hors contexte urbain fort, le commerce de proximité devenant, dans ce contexte, une priorité ; or, Saint-Martin d'Hères appartient pleinement à ce contexte urbain fort dans lequel l'offre commerciale devra seulement, dans les espaces qui lui sont déjà affectés, être conforté ; voilà pourquoi, à l'égard du projet de la nouvelle zone commerciale de 24.000 m<sup>2</sup> de Neyrpic, avec en outre 8000 m<sup>2</sup> consacrés à la restauration et aux loisirs, un renforcement de l'offre commerciale qui ne sera pas, contrairement à ce qu'ont relevé les premiers juges, compensé par la diminution toute relative des emprises commerciales sur des secteurs plus réduits, voilà pourquoi les avis des chambres de commerce et d'industrie et de métiers des 7 et 21 mars 2011 et l'avis du Préfet du 17 mars se sont montrés réservés ; il y a là effectivement une contradiction qui doit être assimilée à une incompatibilité et qui devrait entraîner une censure partielle du PLU ; la circonstance que la légalité de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) du 15 octobre 2010 du projet d'aménagement de la ZAC de Neyrpic ait été confirmée par jugement du 23 avril 2013 du TA de Grenoble reste sans incidence sur le litige, distinct, qui nous occupe, et les difficultés de circulation qui sont également évoquées dans le perspective de ce projet n'apparaissant pas non plus pertinentes au regard de la desserte urbaine du secteur ;

22

- sur le classement en zone URUp d'une partie de la parcelle 415, qui n'appartient pas à l'Immobilière Groupe Casino, il n'apparaît pas manifestement erroné étant en cohérence avec le classement des terrains situés au Sud de l'Avenue Gabriel Péri et se trouvant en dehors du secteur Neyrpic - clinique Belledone qui bénéficie d'un classement URUn ; certes le Groupe Casino y voit un développement potentiel mais les auteurs du PLU, en cohérence avec les orientations du schéma directeur, n'envisagent pas cette extension ;

23 - enfin le classement de la colline du Mûrier en zone naturelle plutôt qu'en zone agricole n'apparaît pas non plus manifestement erronée, un tel classement ne condamnant nullement les activités agricoles existantes et consacrant l'intention des auteurs du PLU de consacrer également, selon le parti d'aménagement qu'ils définissent souverainement, cette zone à la détente et aux loisirs dans le respect de l'écologie et de la biodiversité.

24 Pour le contentieux porté par l'indivision Mérindol nous allons retrouver des moyens qui étaient déjà développés dans les deux précédents dossiers :

25 - celui tiré de la méconnaissance de l'article L.2121-12 du CGCT est présenté sous l'angle de la réception tardive de la convocation, par un conseiller municipal, à la réunion d'approbation du PLU mais le délai réglementaire de cinq jours francs prévu par ces dispositions s'apprécie à partir de la date d'envoi des convocations, soit ici le 14 octobre 2011 pour une réunion prévue le 20 octobre suivant ;

26 - la protection du patrimoine est critiquée sous le même angle que dans le dossier précédent et doit, à notre sens, donner lieu à la même réponse ;

27 - en faisant un petit effort d'interprétation, car le moyen n'est pas aussi clairement soulevé que dans le dossier précédent, nous retrouvons aussi la question de la création de la zone commerciale de Neyrpic et de sa compatibilité avec le schéma directeur de l'agglomération grenobloise (cette compatibilité est ici évoquée de manière indirecte au travers des avis des chambres de commerce et d'industrie et de métiers) : pour les raisons que nous avons précédemment exposées une censure partielle du PLU nous paraît devoir s'imposer ;

28 - enfin nous retrouvons aussi, en partie, et sous une forme un peu différente la question du classement de la colline du Mûrier en zone N, puisque l'indivision Mérindol conteste le classement, pour partie en zone N et pour partie en zone UHc du hameau du Bernard et des parcelles AP 244, 247 et 273 qui lui appartiennent : mais la colline du Mûrier est identifiée tant dans le PADD que dans le rapport de présentation du PLU comme un espace de forte valeur écologique et de préservation de la biodiversité devant être ouvert à la population urbaine comme un espace pédagogique et de découverte, seuls les hameaux anciens pouvant être confortés dans leur urbanisation au travers d'une zone UHc, ni le classement en zone N, ni le classement en zone UH n'empêchant la poursuite, voire même le développement, des activités agricoles existantes ; la circonstance que certaines parcelles, vierges de toutes constructions se situent en limite de zone UH et se rattachent à une zone naturelle n'a rien de choquant, s'agissant d'un choix de limite d'urbanisation répondant à un parti d'aménagement.



29

**Par ces motifs nous concluons :**

30

- dans le dossier 13 LY 3224, au rejet, dans toutes ses conclusions, de la requête d'appel de M.C. et au rejet, dans les circonstances de cette affaire, des conclusions présentées par la Commune de Saint-Martin d'Hères au titre des frais irrépétibles ;

31

- dans les dossiers 13 LY 3241 et 13 LY 3242, à l'annulation partielle du jugement du TA de Grenoble du 10 octobre 2013 et de la délibération du 20 octobre 2011 approuvant le PLU en ce qu'elle instaure une zone, notamment à usage commercial, sur le secteur de Neyrpic et, à ce que dans chacun de ces deux dossiers, soit mise à la charge de la Commune de Saint-Martin d'Hères, une somme de 1500 euros, qui sera versée, d'une part à la SAS Distribution Casino France et à l'Immobilière Groupe Casino, d'autre part à l'indivision Mérindol, au titre des frais irrépétibles.

# Note universitaire

## Le juge administratif au secours utile de la concertation

**Christophe Testard**

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Doctorant à l'Université Jean Moulin  
Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6183](https://doi.org/10.35562/alyoda.6183)

<sup>1</sup> *Saisie de la délibération approuvant la révision du plan local d'urbanisme de la Commune de Saint-Martin d'Hères, la Cour administrative d'appel de Lyon affirme le contrôle qu'elle exerce, par voie d'exception, sur la délibération initiale prescrivant ladite révision. La Cour contrôle alors que cette délibération détermine, conformément à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, les objectifs d'une telle révision, qui doivent être suffisamment précis pour permettre une « réelle concertation » avec le public. Tel n'étant pas le cas en l'espèce, elle annule la délibération attaquée.*

<sup>2</sup> Alors que les progrès de la procédure administrative non contentieuse sont indéniables, le législateur s'attache depuis quelques années à sécuriser, sur le plan contentieux, les opérations d'urbanisme, flirtant dangereusement avec le principe du droit à un recours effectif. Les garanties récentes d'information et de participation apportées aux citoyens s'accommodent mal avec ces restrictions, et trouvent parfois un soutien auprès du juge administratif. C'est ce qu'illustre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 13 novembre 2014, *SAS Distribution Casino France et Immobilière Groupe Casino* ici commenté.

<sup>3</sup> Par une délibération en date du 19 juin 2008, le conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme, révision finalement approuvée par une délibération du 20 octobre 2011.

<sup>4</sup> La SAS Distribution Casino France et l'Immobilière Groupe Casino ont déposé une requête auprès du tribunal administratif de Grenoble tendant à l'annulation de la délibération du 20 octobre 2011. Par un jugement en date du 10 octobre 2013, le tribunal administratif rejette leurs prétentions. Les deux sociétés interjettent donc appel auprès de la Cour administrative d'appel de Lyon.

<sup>5</sup> Devant le juge d'appel, les sociétés requérantes ont soulevé un certain nombre d'arguments à l'encontre de la révision du plan local d'urbanisme. Sans être exhaustif, on peut regrouper les moyens des requérants autour de deux éléments : ceux qui tendent à mettre en

cause le contenu même de la révision, et ceux qui tendent à mettre en cause l'insuffisance de la délibération litigieuse. Sur le contenu de la révision, on se contentera ici simplement d'évoquer les principaux arguments des parties, dans la mesure où aucun n'a été retenu par le juge d'appel. Les sociétés requérantes relevaient ainsi une modification substantielle du projet de plan après l'enquête, ce qui aurait justifié une nouvelle enquête. Elles contestaient également les choix opérés par la commune dans le classement d'un certain nombre de zones et soulevaient des incompatibilités du plan avec les dispositions du schéma directeur de l'agglomération grenobloise.

<sup>6</sup> S'agissant de l'insuffisance de la délibération litigieuse, les sociétés requérantes soutenaient que les conseillers municipaux auraient été insuffisamment informés, que la délibération ne précisait ni les motifs ni les choix justifiant la révision du plan local d'urbanisme. Elles soutenaient que l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme concernant la concertation aurait été méconnu dans la mesure où la délibération prescrivant la révision du plan ne prévoyait pas ni les modalités de ladite concertation préalable, ni ses objectifs.

<sup>7</sup> La commune a réfuté l'ensemble de ces arguments et a conclu à la légalité de la révision du plan local d'urbanisme et de la délibération attaquée.

<sup>8</sup> En appel, c'est la seule question de la concertation et de ses modalités qui a retenu l'attention de la Cour administrative d'appel de Lyon. Il convient alors de s'interroger sur les obligations découlant de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, mais surtout sur le contrôle exercé par le juge et ses effets sur la légalité de la délibération approuvant la révision du plan local d'urbanisme.

<sup>9</sup> La Cour devait en l'espèce rappeler que, avant que la concertation ne soit engagée, le conseil municipal compétent était tenu de délibérer, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en engageant une procédure de révision d'un document d'urbanisme. Cette obligation est prescrite sous peine d'entraîner l'illégalité du document d'urbanisme finalement approuvé.

<sup>10</sup> Sans que cela ne soit novateur, en imposant la nécessité pour la commune d'indiquer, au moins dans leurs grandes lignes, les objectifs de la révision engagée, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon laisse un sentiment de satisfaction mitigé : le juge ne souhaite pas se substituer au législateur, silencieux sur le contenu des obligations des collectivités en la matière, mais dans le même temps, s'il souhaite contrôler la réalité de la concertation, le juge sera bien conduit à exiger davantage des décideurs locaux. L'arrêt commenté est l'illustration de cet équilibre impossible : il est l'occasion pour le juge de rappeler qu'il préserve, dans la mesure du possible, l'effet utile de la procédure de concertation (I), dont le non-respect est

susceptible d'entraîner la nullité de la révision du document concerné. Cette attitude lui permet de contourner la neutralisation législative des vices entachant la concertation (**II**).

## I. – La préservation de l'effet utile de la concertation

<sup>11</sup> En affirmant le contrôle qu'il exerce sur la délibération prescrivant la révision du plan local d'urbanisme (**A**), le juge administratif en fait l'élément central d'appréciation de la réalité de la concertation (**B**).

### A. – Le contrôle d'une délibération antérieure à la concertation

<sup>12</sup> La révision d'un document d'urbanisme obéit à une procédure complexe, qu'il ne nous appartient pas ici de décrire. L'on retiendra simplement que la collectivité qui porte le projet est tenue d'adopter un certain nombre de délibérations et d'actes, tout au long de la phase de révision ; ce qui multiplie les risques contentieux.

<sup>13</sup> En l'espèce, la délibération contestée est celle approuvant la révision du plan local d'urbanisme. Pourtant, les sociétés requérantes soulèvent comme moyen de légalité l'insuffisance de la délibération prescrivant la révision, en espérant que les vices qui peuvent atteindre celle-ci auront une influence sur celle-là. En réalité, c'est le législateur lui-même qui a fixé les obligations du conseil municipal, quant au contenu de la délibération prescrivant la révision.

<sup>14</sup> Dans ses dispositions applicables au moment du litige, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, rappelé par la Cour administrative d'appel de Lyon, disposait notamment que « *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme [...]* ».

<sup>15</sup> Saisi par voie d'exception d'une telle délibération, le juge administratif va donc en examiner le contenu et son respect. La jurisprudence considère ainsi classiquement que le juge contrôle le respect des modalités prévues par la délibération (CE, 10 décembre 1993, Association pour l'aménagement de la ZAC Dupleix). Mais la jurisprudence va plus loin dans son contrôle, ce que rappelle la Cour en l'espèce.

## B. – L'utilité de la concertation conditionnée par le contenu de la délibération initiale

<sup>16</sup> Dès lors qu'il exerce un contrôle sur la délibération prescrivant la révision du plan local d'urbanisme, et que cette délibération doit selon la loi prescrire les modalités de la concertation, on voit mal comment le juge pouvait faire l'économie de contrôler la concertation elle-même. Tout l'intérêt est que ce contrôle doit permettre de préserver l'utilité et l'efficacité de la concertation.

<sup>17</sup> Outre le respect des obligations prescrites par la délibération, le juge administratif contrôle donc le moment auquel a lieu la concertation, étant entendu qu'elle doit être faite avant que le « *projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles [...]* » (CE Sect. 6 mai 1996, Association « Aquitaine Alternatives »).

<sup>18</sup> C'est dans le même esprit que le juge contrôle que la délibération prescrivant la révision du plan local d'urbanisme prévoit les objectifs du projet. C'est précisément le point de droit qui posait question en l'espèce. L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme précité impose une telle obligation. Le juge en a précisé l'étendue en considérant que les objectifs devaient être indiqués « *au moins dans leurs grandes lignes* » (CE, 10 février 2010, Commune de Saint-Lunaire ; CAA Lyon, 29 novembre 2011, Commune de Seyssuel, RDI, 2012, p. 113, chron. P. Soler-Couteaux), formule peu précise mais reprise par la Cour dans l'arrêt commenté. Tout l'intérêt de la plus ou moins grande précision des objectifs tient à l'utilité et à l'efficacité de la concertation, ce que le juge lyonnais nomme très justement une « *réelle concertation* » : c'est l'illustration de l'idée classique selon laquelle toute participation du public est conditionnée par une information préalable qui doit être la plus complète possible.

<sup>19</sup> C'est donc par une analyse nécessairement *in concreto* que le juge détermine, d'une part, si la délibération contient bien les objectifs du projet, et, d'autre part si ceux-ci sont suffisants pour permettre une concertation utile. Le juge est ainsi amené à censurer les mentions trop sommaires indiquant par exemple que le document d'urbanisme ne correspond plus aux exigences actuelles de l'aménagement et qu'il convient de réorienter l'urbanisme de la commune (CE, Commune de Saint-Lunaire, préc.). Dans le même sens, le juge censure les « *mentions excessivement générales et dépourvues de réelle consistance* » (CAA Lyon, Commune de Seyssuel, préc.).

<sup>20</sup> En l'espèce, la délibération prescrivant la révision du plan local d'urbanisme contenait une liste de « *grands enjeux* », pour le moins hétérogènes. Certains enjeux apparaissaient très généraux, tels que « *une approche environnementale plus forte pour faire face aux enjeux climatiques, portant sur le développement et sur la gestion de la ville, tout en s'articulant avec la dimension sociale et économique* », « *la*

*dynamisation de la mixité urbaine, au travers de la cohabitation des fonctions et des territoires de la ville (habitat, zones économiques, commerces ..) », « la recherche de la continuité urbaine entre tous les quartiers de la ville », une liste qui atteint son apogée de la généralité lorsque la délibération évoque « l'élaboration de projets urbains pour les zones à urbaniser »... Mais il faut aussi reconnaître que d'autres enjeux étaient plus précis et visaient des zones identifiées de la commune.*

<sup>21</sup> Surtout, la rédaction de certains enjeux a vraisemblablement retenu l'attention de la Cour, qui a indiqué qu'ils lui apparaissaient comme étant « *formulés dans des termes inintelligibles* ». Il ressort en effet que certains enjeux affichés par la commune étaient très techniques. On citera par exemple « *la densification qualitative, au travers de l'économie d'espace, du travail sur la forme urbaine, les espaces publics et le cadre de vie, de la réponse aux objectifs du Programme Local de l'Habitat dont la mixité sociale, et du maintien, voire d'une légère croissance de la population martinénoise* » ou encore « *des centralités secondaires à pérenniser ou à bâtir à l'échelle des quartiers, en lien avec le développement du commerce et des services de proximité et une réflexion sur les espaces publics fédérateurs* ». Même si l'on ne reprendrait pas le terme « *inintelligibles* » utilisé par la Cour, il est évident que ces enjeux participent d'un jargon technocratique et urbanistique qui ne correspond pas à la philosophie de la concertation avec le public.

<sup>22</sup> L'addition de ces divers éléments conduit logiquement la Cour à considérer que ces enjeux ne sauraient être identifiés comme étant des objectifs au sens de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Elle en tire logiquement les conséquences sur le plan contentieux.

## II. – Le contournement bienvenu de la neutralisation des vices entachant la concertation

<sup>23</sup> On rappellera qu'en l'espèce, la délibération attaquée n'est pas celle prescrivant la révision du plan local d'urbanisme, mais bien celle approuvant ladite révision. C'est donc par voie d'exception que les requérants soulèvent l'illégalité de la première. Rien de très surprenant dès lors que l'on se trouve dans le cadre d'une opération complexe, qui voit se succéder plusieurs décisions administratives.

<sup>24</sup> Pourtant, le législateur avait tout de même pris soin d'encadrer les effets des vices qui pouvaient entacher la procédure de concertation. L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans ses dispositions applicables au moment des faits, disposait notamment que « *les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la*

*concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées* ». Cela démontrait s'il en était besoin le peu d'attention que le législateur portait (et porte toujours) aux processus de concertation avec le public, et laissait en toute hypothèse une marge de manœuvre très grande aux autorités décisionnaires. Cette réticence a également eu des répercussions sur le contrôle opéré par le juge administratif, qui juge, par exemple, irrecevable le recours à l'encontre de la délibération ouvrant la concertation (TA Paris, 3 mai 1988, *Roche*) ou encore à l'encontre des modalités de la concertation (CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*).

25

Mais le contrôle exercé par le juge, en l'espèce, permet de contourner ces irrecevabilités. En contrôlant le contenu même des objectifs indiqués dans la première délibération, le juge administratif vient véritablement au secours de la concertation. S'il ne peut censurer les vices entachant directement la concertation, il dispose en revanche de la possibilité de censurer la délibération finale du fait des illégalités entachant la délibération initiale. C'est bien ce que fait la Cour administrative d'appel de Lyon en l'espèce : elle considère que la première délibération est illégale, et donc que le plan local d'urbanisme « *a été adopté en méconnaissance des dispositions* » du code de l'urbanisme.

26

Cette appréciation globale de la légalité de la révision d'un document d'urbanisme est sans doute facteur d'insécurité juridique, ce qui a justifié l'attitude du législateur. Pourtant, ce dernier ne peut dans le même temps consacrer des garanties non contentieuses pour le citoyen - la concertation - et immédiatement les vider de tout effet sur le plan contentieux. C'est donc bien le législateur qu'il faut blâmer ici. De son côté, l'attention du juge à préserver l'utilité de la concertation est bienvenue, et démontre à nouveau que c'est au juge administratif - et non, on le regrette, au législateur - que l'on doit les progrès de la procédure non contentieuse.

# Note universitaire

## Application de la jurisprudence "commune de Saint-Lunaire" : ce qui se conçoit bien s'énonce clairement

**Pierre-Etienne Moullé**

Elève-Avocat - Chargé d'enseignement à l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6184](https://doi.org/10.35562/alyoda.6184)

<sup>1</sup> *Le conseil municipal qui se borne à établir une liste de « grands enjeux » en des termes parfois inintelligibles et à énoncer des pistes de réflexion n'a pas délibéré, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme au sens de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Une telle illégalité affecte le contenu même de la délibération.*

<sup>2</sup> Par un arrêt remarquable en date du 13 novembre 2014, la cour administrative d'appel de Lyon précise sa jurisprudence quant à l'application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme et de l'arrêt « commune de Saint Lunaire ».

<sup>3</sup> L'affaire est pour l'essentiel assez simple. Par une délibération en date 19 juin 2008, le conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères a prescrit la révision du plan local d'urbanisme et a défini les modalités de la concertation. La procédure d'élaboration du document d'urbanisme s'est poursuivie jusqu'à la délibération du 20 octobre 2011 par laquelle le conseil municipal de la commune a approuvé le plan local d'urbanisme.

<sup>4</sup> La cour administrative d'appel de Lyon se retrouve saisie du litige dans lequel la SAS Distribution Casino France et l'Immobilière Groupe Casino demandent à la cour d'annuler le jugement du 10 octobre 2013 en tant que le tribunal administratif de Grenoble a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 20 octobre 2011 par laquelle le conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

<sup>5</sup> Comme le tribunal, les juges d'appel ont rejeté l'essentiel des moyens soulevés par les sociétés requérantes. Ils retiennent toutefois un unique motif d'annulation, que d'aucuns jugeront particulièrement sévère, en jugeant que le plan local d'urbanisme de la commune de Saint Martin d'Hères a été adopté en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, le conseil municipal n'ayant pas délibéré, au moins dans les grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune.



<sup>6</sup> L'unique motif d'annulation retenu par le juge lyonnais appelle en réalité deux séries d'observations relatives, en premier lieu, à l'apparente sévérité de la solution donnée au litige (1), et en second lieu sur la qualification donnée par la Cour à l'irrégularité constatée (2).

## 1. L'application stricte de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme

<sup>7</sup> L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme met à la charge du conseil municipal en charge de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme deux obligations.

<sup>8</sup> Il dispose en effet, qu'en une telle hypothèse, « *le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole (...)* ».

<sup>9</sup> Le Conseil d'Etat a déduit de cet article que la délibération du conseil municipal doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme. Dès lors, cette délibération constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé. (CE, 10 février 2010, Commune de St Lunaire, n° 327149)

<sup>10</sup> En l'espèce, la SAS Distribution Casino France et l'Immobilière Groupe Casino reprochent au conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères d'avoir insuffisamment défini ces objectifs dans sa délibération du 19 juin 2008 prescrivant la révision du plan local d'urbanisme.

<sup>11</sup> Cette dernière se bornait à fixer des objectifs dépourvus de toute consistance tels que « *la densification qualitative, au travers de l'économie d'espace, du travail sur la forme urbaine, les espaces publics et le cadre de vie, de la réponse aux objectifs du Programme Local de l'Habitat dont la mixité sociale, et du maintien, voire d'une légère croissance de la population martinéroise ; - une approche environnementale plus forte pour faire face aux enjeux climatiques, portant sur le développement et sur la gestion de la ville, tout en s'articulant avec la dimension sociale et économique ; - la dynamisation de la mixité urbaine, au travers de la cohabitation des fonctions et des territoires de la ville (habitat, zones économiques, commerces ..) ; - la recherche de la continuité urbaine entre tous les quartiers de la ville ; - des centralités secondaires à pérenniser ou à*

*bâtir à l'échelle des quartiers, en lien avec le développement du commerce et des services de proximité et une réflexion sur les espaces publics fédérateurs (...) ».*

12 Les seuls éléments sur lesquels la délibération évoque des éléments plus circonstanciés se cantonne à l'affirmation d'une réflexion à mener « *sur les grands territoires à enjeux, tels que les zones économiques des Glairons et de Champ Roman, la section centrale de l'avenue Gabriel Péri en lien avec le domaine universitaire, ou encore des sites à projets comme le couvent des Minimes, le secteur Chopin / Paul Ber* ». Ce faisant, la commune admet à demi-mot qu'aucune réflexion n'a pas été réalisée en amont ; ce qu'impose, au moins *a minima*, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

13 La Cour considère alors « *que l'établissement d'une liste de « grands enjeux », dont certains, formulés dans des termes inintelligibles, ne pouvaient d'ailleurs donner lieu à la moindre concertation des habitants de la commune, et dont d'autres se bornaient à évoquer des pistes de réflexion sur les différents secteurs ou équipements de la ville, ne saurait tenir lieu d'objectifs sur lesquels le conseil municipal doit, pour qu'une réelle concertation soit engagée avec les habitants, délibérer au moins dans leurs grandes lignes ; que, par suite, les sociétés requérantes sont fondées à soutenir que le plan local d'urbanisme de la commune de Saint Martin d'Hères a été adopté en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme* ».

14 La solution retenue par la Cour est sans nul doute sévère, notamment eu égard à ses conséquences qui viennent anéantir plusieurs années de procédure, l'illégalité de la délibération du 19 juin 2008 entraînant en l'espèce l'annulation de la délibération du 20 octobre 2011 approuvant le plan local d'urbanisme.

15 Toutefois, il s'agit pour le juge administratif de faire application de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme en fixant un niveau d'exigence qui, en l'espèce, ne nous paraît pas déraisonnable.

16 En effet, peut-on sérieusement considérer qu'une délibération s'engageant à mener une réflexion sur « *l'élaboration de projets urbains pour les zones à urbaniser* » a réellement comporté, en amont, un travail sur les grandes lignes de l'urbanisme de la commune ?

17 Au contraire, la Cour semble sanctionner le recours à un langage prolix, sans réelle consistance, qui ôte au décideur politique son rôle, et peut-être sa responsabilité, dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

18 Notons, enfin, que cet arrêt se démarque clairement de la position d'autres cours qui, à l'inverse, ont adopté des positions très souples. Ainsi, la Cour de Nantes a récemment jugé qu' « *il ressort des*

*énonciations de la délibération du 6 septembre 2004 prescrivant la révision du plan d'urbanisme de la commune de Languenan que cette révision est « rendue nécessaire en raison de l'épuisement des terrains constructibles sur la commune ayant fait l'objet de la révision en 2001, et d'une importante demande des administrés » ; que de telles mentions permettent d'établir que le conseil municipal a délibéré, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune au moyen de cette révision ; que le moyen tiré sur ce point de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme doit, dès lors, être écarté ; » (CAA Nantes, Commune de Languenan, 12 décembre 2014, nos [12NT03359](#), [12NT03360](#), [13NT00095](#), [13NT00118](#), C+)*

<sup>19</sup> Toutefois, ce n'est pas tant la solution dégagée par la Cour administrative de Lyon qui mérite d'être soulignée, mais davantage le raisonnement quant à l'illégalité tirée de la violation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

## 2. Un vice affectant le contenu même de la délibération

<sup>20</sup> Il convenait dans un second temps de répondre à la question de savoir si l'illégalité ainsi constatée devait être considérée comme une illégalité externe ou une illégalité interne.

<sup>21</sup> De nombreuses cours semblent considérer que l'illégalité tirée de la violation de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme concernant les objectifs de la délibération est un vice de procédure. (v. récemment CAA Nantes, 7 novembre 2014, Commune de Plougasnou, n° 012NT03237 ; [CAA Nancy, 3 avril 2014, SCI Lara, n° 13NC01614](#) ; [CAA Bordeaux, 18 avril 2013, Commune de Biganos, nos 12BX01967, 12BX01968, 12BX02159, 12BX02166, 12BX02167](#)) .

<sup>22</sup> Quelques arrêts plus anciens de la Cour administrative de Lyon estimaient également qu'il s'agissait d'une question de légalité externe ([CAA Lyon, 7 février 2012, M. et Mme R., n° 10LY01680](#) ; [11 octobre 2011, Mlle M. et a., n° 09LY02138](#) ; [22 février 2011, M. C., n° 09LY00847](#))

<sup>23</sup> De tels raisonnements pouvaient être confortés par un arrêt du Conseil d'Etat où la question de la définition des objectifs est explicitement traitée au titre de la légalité externe de la décision, sans qu'il ne soit toutefois possible de déterminer si une distinction était opérée par le juge entre la question de la définition des objectifs et celle des modalités de la concertation ([CE, 20 avril 2012, M. D., n° 327283](#)) . La terminologie retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt « *Commune de St Lunaire* », déterminant s'il s'agit ou non d'une « *formalité substantielle* », semble également aller en ce sens.

24 Toutefois, les juges d'appel rappellent en l'espèce qu'une telle irrégularité, s'agissant de la définition des objectifs, affecte le contenu même de la délibération. Dès lors, elle doit être traitée comme une erreur de droit et ne peut pas être passée au filtre de la jurisprudence Danthony (CE, 23 décembre 2011, D., n° 335033) .

25 Ce faisant, la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour ne fait que s'inscrire dans la droite ligne de sa jurisprudence en la matière (CAA Lyon, 11 mars 2014, M. et Mme D., n° 13LY01054 ; v. également CAA Lyon, 15 octobre 2013, n<sup>os</sup> 13LY00764, 13LY00933) .

26 Un tel raisonnement ne manquera pas d'être discuté en ce qu'il vient, de fait, aggraver la solution de la jurisprudence « *commune de Saint Lunaire* » que certains critiquaient déjà pour sa rigueur. Il s'agit toutefois à notre sens de la conséquence nécessaire de la position du Conseil d'Etat. Il serait, en effet, particulièrement innocent de ne voir, dans la jurisprudence de la Haute Juridiction, qu'une simple question de procédure qui pourrait être balayée par l'application systématique de la jurisprudence Danthony.

27 Très récemment encore, la Cour a réaffirmé cette position en réaffirmant que « *si la commune de Saint-Bon-Tarentaise soutient que ce vice aurait seulement affecté le déroulement d'une procédure administrative préalable sans exercer, en l'espèce, d'influence sur le sens de la délibération du 17 novembre 2011 ni priver les intéressés d'une garantie, il résulte de ce qui précède que l'absence de définition des objectifs de la révision relevée ci-dessus met en cause, non pas la procédure d'adoption de la délibération du 27 février 2002, mais son contenu même, s'analysant ainsi comme un vice de légalité interne ; que, par suite, la délibération du 17 novembre 2011 se trouve entachée d'illégalité* » (CAA Lyon, 27 janvier 2015, Commune de Saint Bon Tarentaise, n° 14LY01961)

28 *In fine*, l'arrêt commenté ayant fait l'objet d'un pourvoi, il incombera au Conseil d'Etat de se prononcer sur les deux volets traités par cette affaire : la grille de lecture du juge administratif quant à l'application de la jurisprudence « *commune de Saint Lunaire* » et la nature du vice en découlant.