

# Pour une application de la jurisprudence « Danthony » en matière d'urbanisme

## Lire les conclusions de :

**Jean-Paul Vallecchia**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Christophe Testard**

Sécurité juridique et changement des règles de procédure : les doutes levés par la jurisprudence *Danthony*

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 11LY02039 – Commune de Roybon – 24 avril 2012 – C+  
[↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

PLU, Révision simplifiée, Vice de procédure, Danthony

### Rubriques

Procédure

## TEXTES

---



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note universitaire](#)

## Résumé

<sup>1</sup> Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

# Conclusions du rapporteur public

**Jean-Paul Vallecchia**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5993](https://doi.org/10.35562/alyoda.5993)

<sup>1</sup> Les trois dossiers contentieux qui viennent à votre audience collégiale d'aujourd'hui... s'inscrivent dans le cadre d'un projet de réalisation - sur le territoire de la Commune de Roybon dans le Département de l'Isère - plus précisément dans le massif des Chambarans - d'un complexe touristique dénommé par l'expression anglo-saxonne « Center Parcs », projet porté par la SNC ROYBON COTTAGES et la SNC ROYBON EQUIPEMENTS, filiales du Groupe « Pierre et Vacances », lequel est propriétaire de la marque néerlandaise « Center Parcs », un concept d'aménagement de logements et d'installations de loisirs en milieu forestier....

<sup>2</sup> Ce projet étant contesté par l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS et - en partie - pour ce qui concerne le permis de construire seulement - par M.L. (éleveur de bovins), la juridiction administrative a été saisie et la 2<sup>ème</sup> chambre du Tribunal Administratif de Grenoble s'est donc prononcée sur ces affaires par deux jugements du 23 juin 2011...

<sup>3</sup> Celui qui a été rendu sous le n° 01100065 a statué sur l'arrêté du 12 juillet 2010 par lequel le Préfet de l'Isère a autorisé la SNC ROYBON COTTAGES à défricher sur le territoire de la Commune de Roybon - dans le Bois des Avenières - 91, 42 hectares de terre.

<sup>4</sup> Dans cette première affaire les juges du premier ressort ont rejeté la demande d'annulation de l'autorisation de défrichement, après avoir admis l'intervention de la Commune de Roybon - laquelle avait un intérêt au maintien de la décision attaquée - après avoir admis que, sur le fondement de l'article L.312-1 du Code Forestier la SNC ROYBON COTTAGES - société du Groupe « Pierre et Vacances » bénéficiaire d'une promesse de vente - avait qualité pour présenter la demande de défrichement, et après n'avoir relevé aucune erreur manifestation du Préfet de l'Isère au regard de l'application de l'article L.311-3 du Code Forestier.

<sup>5</sup> L'autre jugement, rendu sous les n° 1004094 et n° 1100064, a statué, d'une part, sur la délibération du 3 mai 2010 par laquelle le Conseil Municipal de Roybon a approuvé la révision simplifiée du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Commune pour permettre la réalisation du complexe touristique en question, d'autre part, sur l'arrêté du 27 juillet 2010 par lequel le Maire de Roybon a délivré à la SNC ROYBON EQUIPEMENTS et à la SNC ROYBON COTTAGES un permis de construire destiné à la réalisation de ce complexe touristique, représentant - sur une emprise globale de plus de 200

hectares - une Surface Hors Œuvre Nette (SHON) de 117.000 m<sup>2</sup>, comprenant 1021 « cottages » répartis en quatre hameaux, un bâtiment abritant serre, piscine, spa et quatre restaurants, un centre de séminaires, un pôle d'activités sportives et différentes installations annexes dont 2279 places de stationnement... Un projet d'une très grande ampleur.

<sup>6</sup> Les premiers juges ont annulé la délibération d'approbation de la révision simplifiée du PLU et l'arrêté de permis de construire, après avoir admis les interventions des SNC ROYBON COTTAGE et ROYBON EQUIPEMENTS en raison de leur intérêt au maintien de la décision attaquée : la délibération du 3 mai 2010 en raison du défaut de saisine pour avis - sur le fondement de l'article R.123-17 alors applicable du Code de l'Urbanisme - du Centre National de la Propriété Forestière, s'agissant d'un projet entraînant une réduction des espaces forestiers ; le permis de construire du 27 juillet 2010 sur le fondement de l'exception d'illégalité du PLU, la nouvelle zone AUt créée par la révision simplifiée illégale ayant remplacé une zone N inconstructible et dont le Règlement redevenait applicable. Sur ce volet de la contestation du permis de construire il y a lieu de préciser que la qualité pour agir de l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS n'a pas été reconnue, cette association n'ayant pas - conformément aux dispositions de l'article L.600-1-1 du Code de l'Urbanisme - déposé ses statuts antérieurement à l'affichage en Mairie de la demande de permis de construire.

<sup>7</sup> L'arrêté du 12 juillet 2010 par lequel le Préfet de l'Isère a autorisé la SNC ROYBON COTTAGES à défricher sur le territoire de la Commune de Roybon 91, 42 hectares de terre - arrêté dont les premiers juges n'ont pas remis en cause la légalité dans leur jugement n° 01100065 du 23 juin 2011 - cet arrêté est donc encore contesté en appel par l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS...

<sup>8</sup> L'Association requérante se fonde toujours... sur l'insuffisance de la promesse unilatérale de vente des terrains pour habilitier à déposer une demande d'autorisation de défrichement, sur la méconnaissance des dispositions de l'article L312-1 et de l'article R311-1 du Code Forestier - la SNC ROYBON COTTAGES ne pouvant être regardée comme mandataire de la Commune de Roybon propriétaire du Bois des Avenières - et sur l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait été commise au regard de l'article L311-3 du Code Forestier, le défrichement autorisé - situé à proximité d'une Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 1 et d'un site Natura 2000 - portant atteinte à une zone humide et à des espèces protégées formant une entité écologique de grande qualité participant à l'équilibre de la biodiversité.

<sup>9</sup> Sur le titre habilitant à défricher... il apparaît tout de même que la promesse de vente dont s'est prévalu la SNC ROYBON COTTAGES - qui est en réalité une promesse de vente au groupe « Pierre et Vacances » - peut difficilement tenir lieu d'« l'accord exprès du propriétaire » dont parle l'article L.311-1 du Code Forestier. Nous ne sommes pas ici en matière de permis de construire ou la théorie du propriétaire apparent peut être appliquée : Conseil d'Etat n° 38902 du 14 décembre 1988 SOCIETE LES GRAVIERES D'HUBELE

<sup>10</sup> En revanche, rien ne s'oppose en matière de défrichement à la délivrance d'un mandat ou d'une habilitation à une tierce personne : Conseil d'Etat n° 118652 du 10 juin 1994 COMMUNE D'AYGUEMORTE LES GRAVES ou encore Conseil d'Etat n° 158967 du 7 juillet 1997 COMMUNE DE VILLEPARISIS.

<sup>11</sup> Ici, le Commune de Roybon, par délibération du 31 août 2009, a autorisé « Pierre et Vacances » ou toute société de ce Groupe à déposer une demande d'autorisation de défrichement. Or la SNC ROYBON COTTAGES est une filiale du Groupe « Pierre et Vacances ». Cette délibération du 31 août 2009 peut donc tenir lieu d'une habilitation entrant dans le champ des prévisions de l'article R311-1 du Code de l'Urbanisme.

<sup>12</sup> Sur l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait pu être commise au regard des dispositions de l'article L311-3 du Code Forestier... notamment les 3°) et 8°) de ces dispositions...

<sup>13</sup> Le contrôle exercé par le juge administratif est effectivement restreint s'agissant d'une autorisation : Conseil d'Etat n° 221973 du 23 avril 2001 SARL GIRONLINE DE TRAVAUX IMMOBILIERS.

<sup>14</sup> Les deux zones humides qui sont concernées par la zone de défrichement ont une superficie respective de 942 hectares - dont 161 dans le périmètre du projet - et de 52 hectares dont 12 dans le périmètre du projet. Elles excèdent donc largement la zone de défrichement.

<sup>15</sup> Par ailleurs, le projet est assujéti au régime d'autorisation de la loi sur l'eau - sur le fondement des articles L214-1 du Code de l'Environnement issus de cette loi - ce qui permettra des mesures compensatoires dans le cadre du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Bassin Rhône Méditerranée, selon un ratio de deux hectares de compensation pour un hectare de zone humide atteinte par le défrichement.

<sup>16</sup> Dans ce contexte et eu égard au contrôle restreint qui s'applique en la matière l'erreur manifeste ne paraît pas pouvoir être relevée.

<sup>17</sup> La critique sur les habitats communautaires - en référence à la directive communautaire n° 092 /43/CEE du 21 mai 1992 - ne permet pas de relever une atteinte disproportionnée par rapport aux surfaces

et/ou aux enjeux des deux habitats qui sont concernés par la zone : les pelouses oligotrophes sont seulement atteintes sur 2000 m<sup>2</sup> et si les chênaies-charmais subatlantiques sont atteints sur 89 hectares, l'étude d'impact les considère déjà comme dégradés et appauvris par une sylviculture trop intensive, ce qui tend à relativiser l'atteinte.

18 Les classements ZNIEFF et Natura 2000 qui sont invoqués par l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS n'étant pas réglementaires, ni la présence d'une ZNIEFF de type II, ni la proximité d'une zone de type I et d'un secteur appartenant au réseau Natura. 2000 ne permettent de suivre la requérante jusqu'au bout de son raisonnement.

19 Du reste la ZNIEFF de type II qui est plus directement concernée ne l'est - comme le rappelle le Ministre chargé de l'Agriculture - qu'à 0,3 % de sa superficie totale ...

20 En ce qui concerne les nombreuses espèces végétales présentes dans le secteur... l'étude d'impact relève une atteinte qu'elle qualifie de « relativement modérée » ... sauf probablement pour le jonc des marécages... mais une erreur manifeste sur cette seule espèce apparaîtrait juridiquement très fragile...

21 Enfin en ce qui concerne les espèces animales vulnérables et protégées... le circaète Jean le Blanc, l'Autour des Palombes et le Busard Saint-Martin semblent essentiellement concerner la ZNIEFF de type I qui n'est pas comprise dans la zone de défrichement.

22 Seule l'Ecrevisse à Pattes Blanches ou Pieds Blancs paraît plus directement concernée en raison de la présence d'une population dans un cours d'eau - le Ru de la Caravane - qui va être touché par le défrichement... Vous pourriez hésiter sur ce point dont l'étude d'impact relève le caractère sensible...et précise que cette population pourrait être mise en danger par la nature de l'aménagement et par les risques de pollution des eaux, en particulier en phase de chantier. Mais deux autres populations d'Ecrevisses de ce type existent sur le bassin versant de la Verne, qui a été exclu de tout aménagement, et l'étude d'impact indique aussi que des mesures ont été prises à fin de limiter au maximum les incidences sur l'espèce et son habitat...

23 Nous ne sommes vraiment pas certains que ces mesures - qui vont s'inscrire dans un très vaste chantier comportant la création de 117.000 m<sup>2</sup> de SHON avec notamment la création de plus de 1020 « cottages » - seront de nature à empêcher la disparition de cette population... Mais enfin, l'existence de deux autres populations de cette même espèce permet de penser que l'atteinte à la bio-diversité, au travers des Ecrevisses à Pieds Blancs, ne sera pas définitive...

24 Sous cette réserve, nous invitons en conséquence votre Cour à confirmer le jugement de première instance ayant rejeté la demande d'annulation de l'autorisation de défricher.

25 L'autre jugement, rendu sous les n° 1004094 et n° 1100064, qui a annulé, d'une part, la délibération du 3 mai 2010 d'approbation de la révision simplifiée du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Commune de Roybon, d'autre part, l'arrêté du 27 juillet 2010 par lequel le Maire de Roybon a délivré à la SNC ROYBON EQUIPEMENTS et à la SNC ROYBON COTTAGES un permis de construire, est contesté par la COMMUNE DE ROYBON et par les SNC ROYBON COTTAGES et ROYBON EQUIPEMENT.

26 L'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS estime, à tort, qu'il n'y aurait plus lieu de statuer dans ces affaires... en raison de l'adoption par la Commune de Roybon d'une délibération - du 23 septembre 2011 - approuvant à nouveau - dans la suite du jugement du 23 juin 2011 - la révision simplifiée du PLU après consultation du Centre National de la Propriété Forestière, et en raison aussi de la délivrance - le 21 décembre 2011 - par le Maire de Roybon - toujours dans la suite du jugement du 23 juin 2011 - d'un nouveau permis de construire, pour le même projet, aux SNC ROYBON COTTAGES et ROYBON EQUIPEMENTS...

27 En effet, ces nouvelles décisions ne sont pas définitives : la délibération du 23 septembre 2011 est frappée d'un recours contentieux et le permis de construire du 21 décembre 2011 ne va pas tarder à l'être - si ce n'est déjà fait - le Maire de Roybon ayant rejeté le recours gracieux qui lui avait été soumis par l'Association.

28 L'Association conteste aussi la qualité pour agir de la COMMUNE DE ROYBON, dont le Maire ne serait pas régulièrement habilité... mais le Maire de Roybon a été - sur le fondement de l'article L2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) - habilité par délibération du 4 août 2008 pour toute la durée de son mandat, tant en demande qu'en défense et devant toutes les juridictions.

29 La qualité pour faire appel des SNC ROYBON COTTAGES et ROYBON EQUIPEMENTS - qui est aussi mise en cause par l'Association - contre le jugement d'annulation de la délibération d'approbation de la révision simplifiée du PLU, nous paraît également pouvoir être retenue, alors même qu'elles n'étaient qu'intervenantes en première instance dans le litige relatif au permis de construire, dans la mesure où elles étaient titulaires d'un permis de construire au moment où la juridiction administrative a été saisie de la contestation de la révision simplifiée du PLU et qu'ainsi l'annulation de la révision simplifiée du PLU a directement et certainement affecté les droits qu'elles tenaient de leur permis de construire : les conclusions de Mme Courrèges - Rapporteuse Publique - sous la décision du Conseil d'Etat n° 308624 du 16 novembre 2009 SOCIETE LES RESIDENCES DE CAVALIERE confortent cette analyse.

30 La qualité pour agir des mêmes SNC est aussi critiquée en raison de leur représentation par plusieurs personnes morales... ce qui constituerait un obstacle à l'identification de leurs représentants... mais conformément aux dispositions de l'article L221-5 du Code du Commerce, en présence d'une pluralité de gérants ceux-ci détiennent séparément les pouvoirs qui leurs sont dévolus. En outre, chaque personne morale co-gérante est identifiée par ses représentants.

31 Les extraits K bis permettant de vérifier ces points ont été produits.

32 Contre ce même jugement d'annulation visant l'approbation de la révision simplifiée du PLU... l'objet de l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS est suffisamment ciblé pour ne pas poser de problème d'interprétation et le Conseil d'Administration de cette Association a entériné la démarche contentieuse par délibération du 17 septembre 2011, conformément à l'article 7 des statuts de l'Association.

33 L'examen de l'intérêt pour agir contre le permis de construire annulé par le même jugement... ne vous amènera pas à poser une autre appréciation que celle des premiers juges, tant sur la situation de l'Association - dont les statuts ont bien été déposés postérieurement à l'affichage de la demande de permis de construire en méconnaissance de l'article L600-1-1 du Code de l'Urbanisme - que sur la situation de M. Lambert, qui non seulement réside à moins d'un kilomètre de ce projet de très grande ampleur et se trouve également propriétaires de terrains situés à proximité immédiate du projet et servant à son activité d'agriculteur.

34 Au titre du contentieux visant la délibération du 3 mai 2011 d'approbation de la révision simplifiée... l'absence de consultation du Centre National de la Propriété Forestière relevée par les premiers juges constitue certes une erreur de procédure, mais qui paraît toutefois pouvoir être relativisée... Car, en effet, la Commune avait consulté le Centre Régional de la Propriété Forestière de Rhône-Alpes, une consultation qui était prévue par l'ancienne rédaction des articles R123-17 du Code de l'Urbanisme et L112-3 du Code Rural et alors que la modification de ces textes par une Ordonnance du 6 novembre 2009 et d'un décret du 22 mars 2010 était donc récente...

35 La formalité de consultation ayant déjà été accomplie sous l'empire des anciens textes, il est d'ailleurs possible de se demander si la Commune était tenue de procéder à une nouvelle consultation respectant les nouveaux textes... Il est vrai que pour apprécier la régularité d'une procédure il faut se placer à la date de la décision administrative...

36 Quoiqu'il en soit il nous paraît possible de considérer que l'exigence de cette nouvelle formalité - alors que celle qui avait été accomplie ressemblait étrangement à celle nouvellement exigée - ne constituait pas une formalité substantielle susceptible d'infirmier le sens de la délibération contestée ou susceptible de priver quiconque d'une garantie :Conseil d'Etat n° 335033 du 23 décembre 2011 M. A

37 Cette approche, si vous la partagez, vous conduira à infirmer le motif d'annulation retenu par les premiers juges et donc à examiner les autres moyens visant la révision simplifiée du PLU, par l'effet dévolutif de l'appel qui vous est soumis.

38 Le choix de la procédure de révision simplifiée est d'abord mis en cause au travers de la notion d'intérêt général contenue dans l'article L123-13 du Code de l'Urbanisme...

39 L'approche du bilan coût-avantages et inconvénients que défend l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS - notamment au travers des inconvénients du projet bien sûr - ne paraît pas pouvoir être totalement assimilée à la notion plus globale d'intérêt général, laquelle semble devoir être examinée en amont de toute appréciation plus précise sur les diverses atteintes qui pourraient résulter d'une telle réalisation. Quoiqu'il en soit, quand bien même vous retiendrez une telle approche - dans la continuité de votre jurisprudence d'ailleurs (voyez sur ce point votre arrêt n° 007 LY 369 du 13 novembre 2007 ASSOCIATION SAUVONS LE SQUARE DELESTRAINT) - nous ne pensons pas qu'elle pourrait vous conduire à dénier à ce projet son caractère d'intérêt général.

40 Evidemment l'ampleur de ce projet par rapport à la taille de la COMMUNE DE ROYBON - une petite Commune de 1345 habitants - peut certainement laisser sceptique, même si les charges de la Commune, s'agissant d'une opération essentiellement financée par des capitaux privés, resteront relativement limitées pour la Commune. ...

41 Ce qui peut poser question est le concept lui-même, son gigantisme... mais cela n'est pas le sujet de ces contentieux...

42 D'un plus simple point de vue d'intérêt économique général, en termes de fiscalité, d'emploi (450 emplois à temps plein sont attendus) et de notoriété notamment, la COMMUNE DE ROYBON et même plus largement la Région Rhône-Alpes devraient tout de même récolter des retombées économiques positives de ce projet.

43 Quant à l'impact sur l'environnement, ce que nous avons indiqué à l'occasion de l'examen de l'autorisation de défrichement peut être repris ici, et si la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Rhône Alpes a émis quelques critiques à l'occasion de l'examen de la demande de permis de construire, elle a finalement émis un avis favorable au projet.

44 D'autres nuisances potentielles sont mises en avant par l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS : les nuisances sonores, la surconsommation énergétique, l'imperméabilisation des sols, la pollution atmosphérique et notamment la production de CO2 du fait du chauffage de la serre tropicale à 29°... Il est bien évident que ce projet gigantesque aura des incidences sérieuses dans ces domaines mais encore faudrait-il pouvoir, pour les prendre en compte et les analyser, démontrer leur caractère manifestement excessif avec précisions, ce que l'Association ne fait pas vraiment.

45 Si la critique de la requérante est plus précise en ce qui concerne l'atteinte au site aquifère du Plateau de Chambaran et de Thivolet, l'évaluation environnementale qui est annexée au rapport de présentation de la révision simplifiée indique toutefois que cette révision n'est pas incompatible avec les orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée.

46 Par ailleurs, le projet doit parallèlement faire l'objet d'une habilitation au titre de la loi sur l'eau, habilitation qui constitue donc un aspect distinct.

47 Les plus récents éléments transmis par l'Association - une analyse de l'impact du projet sur la ressource en eau établie par les Fédérations Départementales de la Pêche de la Drôme et de l'Isère - concernent aussi principalement cet aspect du projet, même s'il y est aussi question de la bio-diversité...

48 Ainsi, la notion d'intérêt général issue de l'article L123-13 du Code de l'Urbanisme appliquée au projet, paraît, malgré tout, pouvoir être retenue, y compris à la suite d'une analyse de bilan coût-avantages et inconvénients.

49 Les autres moyens développés à l'encontre de la révision simplifiée du PLU par l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS nous paraissent prêter à une moindre discussion...

50 Le débat prévu par l'article L123-9 du Code de l'Urbanisme en cas de changement d'orientation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ... a bien eu lieu au cours de la réunion du Conseil Municipal du 7 novembre 2008 et la convocation adressée aux membres de l'assemblée municipale portait bien mention de l'ordre du jour conformément à ce que prescrit l'article L2121-10 du Code Général des Collectivités territoriales. De plus l'article L123-9 du Code de l'Urbanisme n'impose pas l'adoption formelle d'une délibération...

51 Si le dossier d'enquête publique doit - en vertu du 3ème alinéa de l'article R123-19 du Code de l'Urbanisme - contenir les avis des collectivités ou organismes consultés et associés, la même exigence

ne s'impose pas à l'égard des courriers de saisine de ces collectivités ou organismes...

52 Le projet se situant en zone d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) de la Noix de Grenoble, l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) et la Chambre d'Agriculture ont été consultés...

53 Le Maire a convoqué par courriers du 23 avril 2010 comportant l'ordre du jour de la révision simplifiée les membres du Conseil Municipal pour une réunion devant se dérouler le 3 mai suivant, ce qui permet de conclure que la procédure fixée par les articles L2121-10 et L2121-11 du CGCT ont été respectées...

54 Préalablement à cette réunion du Conseil Municipal destinée à l'approbation de la révision simplifiée du PLU, les conseillers municipaux ont aussi été invités à une réunion préparatoire qui s'est tenue le 23 avril 2010 et au cours de laquelle les élus ont notamment eu connaissance du procès-verbal de la réunion d'examen conjoint avec les personnes publiques associées prévue par l'article R123-21-1 du Code de l'Urbanisme et du Rapport du Commissaire Enquêteur.

55 Sur la régularité du scrutin ayant conduit à l'approbation de la révision simplifiée... aucune demande scrutin public n'ayant été formulée sur le fondement de l'article L2121-21 du CGCT il n'est donc pas anormal que les mentions attachées à ce type de scrutin ne figurent pas sur la délibération en cause...

56 Rien ne s'oppose à ce que l'approbation d'une révision intervienne avant que la délibération tirant le bilan de la concertation ne soit devenue exécutoire... l'approbation de la révision simplifiée ayant d'ailleurs pour effet d'entériner aussi, implicitement et parfois explicitement, le bilan de la concertation...

57 Enfin, la compatibilité devant exister entre la Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et le PLU ne signifie pas pour autant que le SDAU constitue une mesure d'application du PLU, ce qui implique que l'illégalité du PLU ne peut découler de l'illégalité - relevée par la voie de l'exception - du PLU... voyez sur ce point Conseil d'Etat n° 0269301 du 15 octobre 2007 FEDERATION DE L'HOTELLERIE DE PLEIN AIR DE CHARENTE MARITIME.

58 En conséquence de tout cela, l'infirmation du moyen d'annulation retenu par les premiers juges ne vous conduira pas pour autant - à notre sens - à accueillir, à partir des autres moyens qui étaient soulevés, la demande d'annulation de la révision simplifiée qui avait été présentée par l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS.

59 Nous en arrivons donc à l'examen du jugement d'annulation du permis de construire du 27 juillet 2010...

60 Cette annulation ayant été prononcée sur le fondement de l'exception d'illégalité de la révision simplifiée du PLU, notre proposition d'infirmier le moyen tiré du défaut de consultation du Centre National de la Propriété Forestière remet automatiquement en cause l'annulation du permis de construire prononcée par les juges de première instance et vous conduira - si vous suivez cette direction - à examiner l'ensemble des moyens dont les premiers juges étaient saisis.

61 L'absence, dans le dossier de demande de permis de construire, de tout justificatif de dépôt d'une demande d'autorisation commerciale - alors que plusieurs commerces vont être créés - n'est pas anormale puisque le seuil de 1000 m<sup>2</sup> de surface commerciale à partir duquel une telle demande d'autorisation doit être formulée - conformément à l'article L752-1 du Code du Commerce - n'est pas atteint, ni par l'un des commerces envisagés, ni par les trois (supérette, boutique et boulangerie) qui doivent être pris en compte si l'on considère qu'il s'agit d'un ensemble commercial au sens de l'article L752-3 du Code du Commerce, les surfaces de restauration étant exclues de ce calcul.

62 La zone AUt créée au PLU pour accueillir ce projet de « Center Parc » est définie dans le préambule du Règlement applicable à cette zone... lequel préambule précise notamment que l'ouverture à l'urbanisation de cette zone « est conditionnée par le lancement effectif des travaux de mise en conformité de la collecte et du traitement des eaux usées avec la réglementation en vigueur (délivrance d'ordres de services) »

63 Ces précisions permettent de considérer ce préambule comme étant de nature réglementaire : voyez par exemple sur ce point votre arrêt N° 08LY02043 du 28 septembre 2010 Mme A.

64 Ici deux ordres de services ont été lancés les 12 et 26 juillet 2010, juste avant le permis de construire du 27 juillet 2010, pour le démarrage des chantiers relatifs à la construction d'une station d'épuration et à l'extension du réseau d'assainissement.

65 Le préambule lie aussi l'ouverture à l'urbanisation de la zone AUt à la réalisation des équipements définis par le Règlement de la zone, ce qui renvoie aux articles AUt 3 - concernant l'accès et la voirie - et AUt 4 - concernant la desserte par les réseaux.

66 Dans notre affaire, ces équipements sont soit déjà réalisés - c'est le cas de la voirie puisque le site est déjà desservi et que l'orientation d'aménagement s'intéresse essentiellement à la voirie interne - soit programmés de manière certaine, notamment en ce qui concerne la desserte du site en eau potable, du fait de l'établissement d'une Convention du 15 mars 2010 entre le Département de l'Isère, la Communauté de Communes du Pays de Chambaran, la Communauté de Communes de Vinay, le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Galaure, le SIVOM de Saint-Marcellin et la COMMUNE DE ROYBON ;

une Convention qui établit un programme de travaux, un calendrier et des financements précis, ce qui permet de faire application d'une jurisprudence assez classique en la matière : voyez par exemple Conseil d'Etat n° 015875 du 6 février 1981 M. X.

67 Un autre article du Règlement applicable à la zone AUt est également invoqué dans cette affaire... il s'agit de l'article AUt2, qui autorise donc la réalisation d'unités d'hébergement touristique...

68 La demande de permis de construire concerne bien la réalisation d'une Résidence de Tourisme et sauf l'hypothèse d'une fraude la destination future des constructions qui vont être réalisées ne concerne pas le permis de construire lui-même : Conseil d'Etat n° 110878 du 13 novembre 1992 COMMUNE DE NOGENT SUR MARNE.

69 Par ailleurs, la circonstance que des propriétaires privés réaliseraient des investissements par l'acquisition de « cottages » qu'ils confieraient à une société gestionnaire pour en assurer la location saisonnière ne change rien à cette destination de Résidence de Tourisme...

70 Un problème de sécurité publique entrant dans le champ de l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme semble être soulevé au travers des effets de la clôture du domaine sur le comportement des animaux sauvages qui pourraient s'aventurer de manière plus fréquente sur le Route Départementale n° 020... C'est effectivement un risque... Et il est envisagé par l'étude d'impact, de manière assez succincte et comme une hypothèse...

71 Toute urbanisation nouvelle a effectivement des effets sur le comportement des animaux, lesquels ont généralement des habitudes assez bien établies... Et l'importance du projet risque fort de les contraindre sérieusement... Pour autant, il ne nous semble pas, pour très regrettable que cela soit - pour les humains et les animaux qui seront confrontés à la réalisation de cette hypothèse - que cela relève d'un problème de sécurité publique au sens de l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme.

72 Reste enfin l'application au projet des dispositions de l'article R.111-21 du Code de l'Urbanisme... qui dans le Règlement du PLU de la COMMUNE DE ROYBON sont reprises par l'article AUt 11... mais M. LAMBERT n'invoque que les dispositions du Code de l'Urbanisme... ce qui devrait limiter votre contrôle à celui de l'erreur manifeste d'appréciation...

73 C'est peut-être sous cet aspect que le caractère gigantesque de l'opération pose le plus question.

74 Il y a bien sûr une atteinte au massif forestier lui-même, mais une atteinte partielle malgré tout puisque le projet a aussi vocation à s'intégrer dans ce massif des Chambarans, beaucoup plus vaste que le projet.... Tout est relatif et question de proportions...

75 En eux-mêmes, les « cottages », qui sont des sortes de bungalows, s'insèrent plutôt bien, grâce à une architecture simple et des matériaux adaptés. Leur nombre, plus que leurs caractéristiques architecturales, pourrait vous faire hésiter sur l'insertion du projet dans le site... Mais le regroupement en plusieurs hameaux va probablement limiter, tout comme le très vaste espace du domaine, l'effet de densité ...

76 Dans le paysage lointain, l'opération n'aura probablement que très peu d'impact, si ce n'est aucun - y compris pour le bâtiment central qui aura les plus grandes dimensions - en raison de la protection dont elle bénéficiera de la part du massif forestier entourant les infrastructures.

77 L'article R111-21 du Code de l'Urbanisme ne peut servir de base à la censure d'un concept que chacun est libre de ne pas faire sien...

78 C'est pourquoi, et malgré une certaine hésitation - car après tout il n'est pas exclu que les caractéristiques d'un concept puissent dans certaines situations relever d'une atteinte au site - nous nous en tiendrons à une insertion relativement acceptable de ce projet dans le site qui est le sien.... et donc, eu égard au contrôle restreint qui vous est ici imparti, à une absence de méconnaissance de l'article R111-21 du Code de l'Urbanisme.

79 Par ces motifs nous concluons :

80 - au rejet de la requête dirigée contre le jugement n° 01100065 du 23 juin 2011 du Tribunal Administratif de Grenoble qui a statué sur la contestation de l'autorisation de défricher du 12 juillet 2010 et au rejet des conclusions que l'ASSOCIATION POUR LES CHAMBARANS SANS CENTER PARCS et la SNC ROYBON COTTAGES ont présenté dans cette affaire au titre de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative ;

81 - à l'annulation du jugement n° 1004094 et n° 1100064 du 23 juin 2011 du Tribunal Administratif de Grenoble qui a statué sur la délibération d'approbation de la révision simplifiée du PLU du 3 mai 2010 et sur le permis de construire du 22 juillet 2010, au rejet des demandes de première instance présentées contre ces décisions et au rejet des conclusions que la COMMUNE DE ROYBON, la SNC ROYBON COTTAGES et la SNC ROYBON EQUIPEMENTS ont formulées au titre des frais irrépétibles.

# Note universitaire

## Sécurité juridique et changement des règles de procédure : les doutes levés par la jurisprudence *Danthony*

Christophe Testard

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5994](https://doi.org/10.35562/alyoda.5994)

<sup>1</sup> *En se fondant sur le principe récemment découvert par le Conseil d'État dans sa jurisprudence Danthony concernant la sanction du vice de procédure, la Cour administrative d'appel de Lyon précise les conséquences contentieuses d'une modification des règles de procédure applicables intervenue au cours de la procédure de révision d'un PLU. La Cour considère ainsi qu'une modification des règles en matière de consultation ne doit pas entraîner automatiquement l'annulation de la procédure de révision effectuée conformément à l'ancienne réglementation.*

<sup>2</sup> Parfois qualifié de « *parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation* » (LABETOULLE (D.), « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », *in Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 479), le vice de procédure semble appeler à en devenir l'arlésienne. En restreignant très sensiblement les cas d'annulation sur le fondement d'un tel vice, le législateur, rapidement relayé par le juge administratif (ou l'inverse), semblent l'avoir condamné au destin de celui dont tout le monde parle, mais que personne n'a jamais vu.

<sup>3</sup> Tel est bien le sens qu'il convient de donner à l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 24 avril 2012, *Commune de Roybon*. Par une délibération du 3 mai 2010, le conseil municipal de Roybon a approuvé la révision simplifiée de son plan local d'urbanisme (ci-après PLU) en vue de permettre l'implantation d'un complexe touristique sur un ensemble de plus de 200 hectares. Ladite zone était auparavant classée zone naturelle.

<sup>4</sup> Le projet de par son importance rencontre l'opposition d'une partie de la population locale, qui s'organise dans le cadre de l'« Association pour les Chambaran sans Center Parcs », principal requérant de l'affaire. Après l'échec de la voie gracieuse, l'association introduit un recours en annulation à l'encontre de la délibération litigieuse.

<sup>5</sup> Le tribunal administratif de Grenoble, par un jugement du 23 juin 2011 fait droit à la demande d'annulation de la délibération du conseil municipal approuvant la révision du PLU. Les juges se sont en effet fondés sur l'article R. 123-17 du code de l'urbanisme, qui prévoit la consultation du Centre national de la propriété forestière en cas de réduction des espaces forestiers, pour constater le vice de procédure entachant la délibération.

<sup>6</sup> La Cour administrative d'appel de Lyon annule le jugement de première instance. Jugeant l'affaire au fond, la Cour va écarter les divers griefs des requérants, dont beaucoup apparaissaient sans objet ou manquant en fait.

<sup>7</sup> Mais le contentieux devait en appel se nouer autour de la question du vice de procédure, dont on sait qu'elle constitue une préoccupation actuelle, mais déjà ancienne, du juge, et singulièrement du Conseil d'État (V. notamment le rapport public 2011 *Consulter autrement, participer effectivement*, et l'intervention du Vice-Président du Conseil d'État). Sa jurisprudence récente, issue de l'arrêt d'Assemblée du 23 décembre 2011, Danthony a permis de quelque peu renouveler l'appréhension des effets contentieux des vices de procédure, qui sont relativement clarifiés même si toujours soumis à l'appréciation concrète du juge. Pour autant, l'affaire soulevait ici la question délicate de l'articulation de cette jurisprudence avec les règles relatives au changement de législation.

<sup>8</sup> Quelles conséquences la modification de la procédure d'élaboration d'un acte, intervenue justement au cours de l'élaboration de cet acte, a-t-elle sur l'appréciation de sa légalité externe ? L'accueil de la jurisprudence *Danthony* est sans doute bienvenu dans la mesure où celle-ci permet de renforcer l'objectif de sécurité juridique (**I**). Pour autant, les contours de cette solution jurisprudentielle demeurent incertains (**II**).

## 1. – Un outil au service de la sécurité juridique

<sup>9</sup> La lutte contre un formalisme jugé excessif prend appui sur le principe de sécurité juridique, au détriment sans doute d'une légalité « mécanique » (MELLERAY (F.), « Précisions sur la neutralisation de certains vices de procédure », note sous CE Ass. 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, DA 2012, n° 4, p. 30). L'arrêt de la Cour, servi par les faits de l'espèce en est une parfaite illustration : la jurisprudence *Danthony* permet de préserver la stabilité d'une procédure (**B**), pourtant condamnée par l'intervention d'une modification réglementaire (**A**).

### A. – Une procédure initiale condamnée

<sup>10</sup> La révision des documents d'urbanisme obéit à un processus très long, justifié par l'importance que revêtent ces documents. Cette durée crée pourtant une incertitude, parfaitement illustrée en l'espèce.

<sup>11</sup> La commune a décidé de lancer la procédure de révision de son PLU en 2008. La réglementation applicable résulte alors de l'article R. 123-17 du code de l'urbanisme, qui disposait en substance que la révision d'un PLU qui aurait pour conséquence la réduction d'une zone forestière devait être précédée d'un avis du centre régional de la propriété forestière. Or il apparaît très clairement, et cela n'a pas été contesté par les requérants, que la commune a bel et bien saisi le centre régional de la propriété forestière de Rhône-Alpes, territorialement compétent : la Cour relève que le centre a été saisi le 8 décembre 2008.

<sup>12</sup> C'était sans compter sur une intervention du pouvoir réglementaire, qui est venu modifier, en cours de procédure les règles applicables. L'article R. 123-17 du code de l'urbanisme a en effet modifié par une ordonnance du 6 novembre 2009 et par un décret du 22 mars 2010. Ces dispositions ont substitué à l'avis rendu par le centre régional de la propriété forestière un avis rendu par le centre national de la propriété forestière. La difficulté tenait au fait que la procédure de révision n'était pas encore achevée.

<sup>13</sup> Sur le plan contentieux, cette modification aurait dû conduire à une annulation de la procédure toute entière. En effet, sauf disposition expresse contraire, les règles nouvelles sont applicables à l'ensemble des procédures, y compris celles en cours. La commune aurait ainsi dû reprendre la procédure depuis le départ, et consulter le centre national de la propriété forestière. Cette situation était sans doute préjudiciable à la commune, et en tous cas sans grand intérêt sur le plan juridique.

## B. – Une sécurisation bienvenue de la procédure de révision

<sup>14</sup> La question de l'évolution du droit, dont le débat se cristallise autour des notions de sécurité juridique et de confiance légitime, est indéniablement centrale. L'allongement des procédures d'élaboration de la décision administrative, essentiellement dû à la présence de processus consultatif ou participatif, s'il a des bienfaits évidents, n'en présente pas moins des inconvénients, dont celui de la gestion du temps. Le juge devait donc ici trouver le juste équilibre, et la jurisprudence récente du Conseil d'État lui en a donné les moyens.

<sup>15</sup> Le traitement des vices de procédure fait l'objet d'une attention constante du juge administratif, qui s'est toujours montré réticent à un formalisme excessif. Aussi, avant même les évolutions

jurisprudentielles récentes, seules les irrégularités substantielles conduisaient à une annulation de l'acte (CE Ass. 7 mai 1975, Association des amis de l'abbaye de Fontevaud, Rec. p. 179) . Cette limitation, outre qu'elle n'apparaissait visiblement pas suffisante pour les plus hautes autorités juridictionnelles, demeurait insatisfaisante sur le plan théorique, dans la mesure où elle focalisait l'attention sur la gravité, d'un point-de-vue abstrait, de l'irrégularité et non sur son impact concret sur l'acte en cause.

<sup>16</sup> La jurisprudence *Danthony*, reprise par la Cour administrative d'appel de Lyon, modifie cette appréhension du vice de procédure. En effet, la nouvelle grille de lecture veut désormais que le juge ne conclue à l'illégalité d'un acte que dans les hypothèses où le vice de procédure en cause « *a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie* ». Le juge a par ailleurs précisé que « *l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte* ». L'attention est ainsi désormais tournée vers l'acte subséquent lui-même.

<sup>17</sup> Il revenait dès lors à la Cour de juger quel pouvait être l'impact de l'omission d'une procédure obligatoire de consultation sur la révision du PLU. Son appréciation était ici en réalité facilitée par les faits, car il est difficile de soutenir qu'il y ait réellement eu omission : la commune avait bien fait la démarche de consultation, l'organe devant rendre son avis ayant simplement été substitué à un autre pas la nouvelle réglementation.

<sup>18</sup> Faisant preuve d'un réalisme évident, la Cour conclut ainsi à ce que l'absence de consultation n'a pas eu d'influence sur la décision de la commune, et n'a privé personne d'une garantie quelconque. Elle sauve ainsi l'ensemble du processus de révision du PLU, ce qui apparaît indéniablement comme un élément de sécurité juridique. Il reste que toutes les questions soulevées par cette jurisprudence ne sont pas réglées.

## 2. – Une jurisprudence aux contours incertains

<sup>19</sup> L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon doit sans doute être salué, tant sa solution semble répondre à un objectif de sécurité juridique et de pragmatisme. Au-delà de cet aspect essentiel, le débat noué entre les juges de première instance et les juges d'appel est l'illustration du fait que le nouvel outil offert par la jurisprudence *Danthony* ne laisse pas d'interroger. D'une part, il demeure entièrement soumis à l'appréciation du juge (**A**), et d'autre part, ses effets paraissent relativement indéterminés (**B**).

## A. – Un outil aux mains du juge

20 La naissance même de la jurisprudence *Danthony* était marquée par le sceau de l'interventionnisme du juge administratif, et l'on a même pu parler à cet égard de « *coup d'État juridique* » (HOSTIOU (R.), « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », *RFDA* 2012, p. 424). En effet, alors que l'article 70 la loi du 17 mai 2011 de simplification du droit venait de fixer le régime contentieux des vices de procédure, le Conseil d'État « découvrait », selon l'expression consacrée, l'existence d'un principe général de procédure qui en contenait la substance. Même s'il s'agissait pour le Conseil d'État de pallier, pour les besoins de l'espèce, l'inapplicabilité de la loi (du fait d'une entrée en vigueur postérieure), cette méthode était sans doute l'indice de la volonté de la Haute juridiction de garder dans son office la maîtrise du régime du vice de procédure.

21 Mais au-delà des modalités de sa consécration, le nouvel outil offert par la jurisprudence *Danthony* reste soumis à une appréciation *in concreto* que rappelle la Cour administrative d'appel de Lyon. En effet, les faits de l'espèce servaient ici particulièrement la cause du juge : la solution retenue par la Cour peut sans doute rassembler un certain consensus. La procédure consultative suivie par la commune était en effet identique à celle que lui a substituée le nouveau texte : « *l'objet et la portée de la consultation prévue par ces dispositions étant demeurés les mêmes [...]* ». Seul l'organe compétent a changé.

22 Il faut noter ici que le considérant de principe du Conseil d'État, repris par la Cour, prend bien soin de préciser que l'appréciation de l'influence du vice de procédure sur la décision en cause doit se faire au regard « *de l'espèce* ». Le juge ne laisse ainsi pas la place à un nouveau standard juridique comme pouvait l'être le vice substantiel. Cette appréciation *in concreto* ouvre ainsi le champ des possibles, et à des divergences de jurisprudence entre juridictions.

23 B. Un outil aux effets indéterminés

24 La jurisprudence *Danthony* a été accueillie avec une certaine perplexité. Si d'aucuns ont relevé qu'elle constituait sans doute « *un coup d'épée dans l'eau* » (HOSTIOU (R.), préc., p. 426) du fait qu'elle s'inscrit en réalité dans la longue tradition de la jurisprudence du Conseil d'État, d'autres ont constaté, en pratique, son effet « *platonique* » (MELLERAY (F.), préc.).

25 Sans faire ici de « droit fiction », on peut effectivement constater que les faits de l'espèce n'auraient sans doute pas connu une issue différente sous l'empire de l'ancienne jurisprudence et de la théorie du vice substantiel. En effet, il semble pour le moins évident que le

remplacement d'une commission par une autre en cours de procédure, dont l'avis a la même portée et dont l'objet est identique n'aurait pas été interprété comme une violation substantielle.

<sup>26</sup> De la même manière, le nouveau considérant ne précise pas mieux l'articulation entre le vice de procédure et le vice de compétence, et plus généralement entre les vices de légalité interne et externe.

<sup>27</sup> Les faits de l'espèce ne concernaient pas réellement la question de la compétence du conseil municipal, ce que relève d'ailleurs les juges d'appel constatant que le défaut de consultation était « *dépourvu d'effet* » sur sa compétence. En effet, l'avis en cause était un avis obligatoire mais non conforme, ce qui n'entache pas la marge de manœuvre de la collectivité. Même si les liens entre vice de procédure et vice de compétence sont anciens dans la jurisprudence (développés notamment à l'occasion de la compétence consultative du Conseil d'État), ils semblent que leur assimilation doit demeurer exceptionnelle. Pourtant, par sa généralité, le considérant de la jurisprudence *Danthony* opère sans doute une confusion peu opportune.

<sup>28</sup> Enfin, cette jurisprudence est de nature à interroger le sort fait de manière plus large aux vices de légalité externe (V. SEILLER (B.), « L'illégalité externe, commode bouc émissaire », *AJDA* 2012, p. 1609). Les obligations pratiques résultant de la jurisprudence *Intercopie* ont conduit à la fois à une banalisation mais dans le même temps au peu d'intérêt que leur porte le juge. Et l'arrêt commenté est presque une caricature en la matière, le juge étant contraint de répondre à des dizaines de moyens de légalité externe. Au-delà du cas d'espèce, le soupçon d'automatisme qui pèse sur l'évocation systématique et mécanique de vices de légalité externe par les requérants les renvoie à un sort peu mérité, qui fait oublier l'importance de bien administrer et de la bonne manière.

<sup>29</sup> A l'occasion de la révision simplifiée d'un plan d'occupation des sols, le défaut de consultation du centre national de la propriété forestière en cas de réduction d'espaces forestiers, dépourvue d'effet sur la compétence du conseil municipal, qui ne prive quiconque d'une garantie et n'exerce d'influence sur le sens de la décision adoptée n'entache pas la procédure d'un vice de nature à affecter la légalité de l'acte.