

Les évolutions contentieuses propres aux plans locaux d’urbanisme intercommunaux

Lire les commentaires de :

Thomas Dord

Saga « Talloires-Montmin », suite ... et fin ?

DÉCISION DE JUSTICE

TA Grenoble – N° 1701850 – 03 mai 2018 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Loi ALUR, Règles relatives à l'élaboration du document d'urbanisme

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Incidence de l'évolution de la composition de l'intercommunalité en cours d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal - Pouvoir des communes membres de s'opposer à certaines orientations du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal*

² A la suite de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 le plan local d'urbanisme intercommunal est la règle et le plan local d'urbanisme communal l'exception. Cette compétence « PLUi » ou « aménagement de l'espace » est devenue une compétence obligatoire des communautés de communes et des communautés d'agglomération, EPCI à fiscalité propre, depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite « loi ALUR ». Les modalités de la mise en œuvre de ce transfert de compétence sont variables en fonction de la volonté d'adhésion des communes membres (minorité de blocage) notamment et induisent des échéances de mise en œuvre effective au plus tard soit au 27 mars 2017, soit au 1^{er} janvier 2021. C'est dans ces conditions que les juridictions administratives voient évoluer le contentieux de ces documents d'urbanisme. Le droit des PLUi est identique à celui des PLU mais couvrant le territoire de plusieurs communes, comporte quelques particularités de procédure notamment.

³ Le tribunal administratif de Grenoble a eu à traiter le contentieux du PLUi de la Communauté de communes des sources du lac d'Annecy avec 19 requêtes. Le jugement présenté ici en C+ est l'un des plus riches en questions juridiques spécifiques de l'intercommunalité d'un premier document d'urbanisme intercommunal, notamment (I) l'évolution de la composition de l'intercommunalité en cours d'élaboration du PLUi et l'application de l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme, (II) le pouvoir des communes membres de s'opposer à certaines orientations et dispositions du règlement du PLUi arrêté, en application de l'ancien de l'article L. 123-9 al 3 du code de l'urbanisme (devenu article L. 153-15) et (III) l'application de la jurisprudence Danthony pour une lacune du rapport de présentation liée à la disparité des documents d'urbanisme initiaux.

I Evolution de la composition de l'intercommunalité en cours d'élaboration du PLUi et l'application de l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme (couverture intégrale du territoire) :

4

Par arrêté du 23 novembre 2015 le préfet de la Haute Savoie a créé la commune de Talloires-Montmin en lieu et place des communes de Montmin et de Talloires. Cette création de commune est intervenue au cours de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme de la communauté de communes du Pays de Faverges devenue communauté de communes des Sources du lac d'Annecy à laquelle l'ancienne commune de Montmin était rattachée. L'arrêté du préfet de la Haute Savoie du 22 mars 2016 rattachant la nouvelle commune de Talloires-Montmin à la communauté de communes de la Tournette à laquelle était déjà rattachée la commune de Talloires, a été annulé par jugement du tribunal administratif de Grenoble le 1^{er} février 2017. En conséquence le territoire de l'ancienne commune de Montmin est resté dès le 22 mars 2016 et au-delà du 20 octobre 2016, date de la délibération attaquée, dans le périmètre de la communauté de communes des Sources du lac d'Annecy en application du troisième alinéa du paragraphe II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur. D'autre part la délibération du 20 octobre 2016 approuvant le plan local d'urbanisme de la communauté de communes des Sources du lac d'Annecy, portait sur l'intégralité de son territoire conformément aux dispositions de l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme. Par conséquent, le moyen tiré de l'erreur de droit du fait de la situation administrative de la commune de Talloires-Montmin après l'annulation de l'arrêté de rattachement de Montmin à un autre établissement public est écarté.

II Pouvoir des communes membres de s'opposer à certaines orientations et dispositions du règlement du PLUi arrêté (L. 123-9 al 3 ancien du code de l'urbanisme devenu article L. 153-15)

5

Par délibération du 10 novembre 2015 le conseil communautaire a approuvé le bilan de la concertation et arrêté le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal par 28 voix sur 30 exprimés pour 35 membres élus. Par délibération du 10 décembre 2015 le conseil municipal de Montmin « donne un avis défavorable sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal tel qu'arrêté le 10 novembre 2015 » et par délibération du 11 janvier 2016 le conseil municipal de Giez a décidé d'émettre « un avis défavorable au projet de plan local d'urbanisme intercommunal ». Ces avis défavorables portant indifféremment sur l'ensemble du PLU intercommunal sans indication des orientations d'aménagement et de programmation ou des dispositions du règlement qui concernent directement chacune de ces communes, n'imposaient pas que le conseil communautaire délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la

majorité des deux tiers des suffrages exprimés en application des dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, alors applicable.

6

D'autre part, par délibération du 10 février 2016 le conseil municipal de Doussard a émis un avis favorable au projet de PLU intercommunal arrêté le 10 novembre 2015 et a assorti cet avis « d'observations ». Par délibération du 16 février 2016 le conseil municipal de la commune nouvelle de Faverges Seythenex a émis un avis favorable au projet de PLU intercommunal assorti de « remarques et suggestions ». Toutefois ces avis sont favorables au projet et les « observations, remarques et suggestions » dont ils sont assortis ne peuvent être regardées comme des réserves dont l'absence de levée emporterait avis défavorables de ces conseils municipaux. Dans ces conditions le conseil communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale n'était pas tenu de délibérer à nouveau et d'arrêter le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés en application des dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme.

III- Application de la jurisprudence issue de l'arrêt d'Assemblée du CE du 23 décembre 2011 N° 335033 pour une lacune du rapport de présentation

7

Si le rapport de présentation du PLU en litige est globalement conforme aux dispositions de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, il ne présente, cependant, pas une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan tel que prescrit par ces dispositions. Toutefois il est mentionné au point 3.5 du rapport de présentation consacré au bilan des surfaces que « le passage de plusieurs documents d'urbanisme comme la carte communale, le POS et le PLU ne permettent pas d'établir une description objective ou clairement fondée de l'évolution des surfaces connues vers le PLUi. Les bilans surfaciques n'étant pas toujours disponibles. Cependant il est clairement établi que la surface dédiée aux espaces naturels et agricoles a largement augmenté par rapport aux documents existants. De même l'application de la loi ALUR et l'application de la répartition des objectifs du SCoT (90% de l'accueil du développement sur deux sites identifiés) ont largement participé à la diminution des surfaces classées en U. Les zones constructibles (zones urbaines et à urbaniser) représentent 686, 4 ha soit 4% de la surface totale du territoire tandis que les zones agricoles et naturelles couvrent 16 184 ha soit 95, 97%. ». D'autre part les avis des personnes publiques associées notamment du Conservatoire des espaces naturels, de la

Chambre d'agriculture Savoie Mont-Blanc et de la préfecture de la Haute Savoie concluent dans le même sens que les mentions du point 3.5. Enfin le rapport de la commission d'enquête indique que :

« l'agriculture est un enjeu économique pour ce territoire parfaitement mis en exergue dans le PLUi. (...) La première traduction du règlement est elle-même exemplaire en ce qu'elle réduit drastiquement les espaces urbanisables : sur le seul site de Verchères-Frontenex un rapide calcul montre que c'est plus de 12 hectares de zones U ou AU qui perdent leur valeur de constructibilité et sont ainsi rendus à l'usage agricole. (...) ». Dans ces conditions l'irrégularité tirée de l'absence d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan n'est pas de nature à entachée d'illégalité la délibération attaquée dès lors qu'elle n'est pas susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision ni privé les intéressés d'une garantie.

Note universitaire

Saga « Talloires-Montmin », suite ... et fin ?

Thomas Dord

Diplômé du Master 2 Droit public des affaires de l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6464](https://doi.org/10.35562/alyoda.6464)

- ¹ Le jugement rendu le 3 mai 2018 par le tribunal administratif de Grenoble signe le dernier acte de ce que l'on peut d'ores et déjà intituler « la saga Talloires-Montmin » complétant ce feuilleton jurisprudentiel par un ultime volet urbanistique.
- ² Pour rappel, les communes de Talloires et de Montmin (Haute-Savoie) avaient fait le choix de créer, au 1^{er} janvier 2016, une commune nouvelle en application des dispositions des lois de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 et d'amélioration du régime des communes nouvelles du 16 mars 2015.
- ³ Les communes de Talloires et de Montmin appartenant, avant leur fusion, à deux EPCI distincts (la communauté de communes de la Tournette pour Talloires et celle des sources du lac d'Annecy (Communauté de Communes des Sources du Lac d'Annecy CCSLA) pour Montmin), la commune nouvelle avait dû, suite à sa création, délibérer sur l'EPCI qu'elle entendait intégrer.
- ⁴ Alors que Talloires-Montmin avait émis le souhait de rejoindre la Communauté de Communes des Sources du Lac d'Annecy (CCSLA), le Préfet de la Haute-Savoie, désapprouvant ce choix, avait saisi la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) afin que celle-ci se prononce sur un projet de rattachement alternatif. En effet, l'article L.2113-5, II du CGCT permettait alors aux préfets de forcer l'intégration d'une commune nouvelle au sein d'un EPCI en l'absence d'opposition de la CDCI. Si ladite commission se prononça en faveur du rattachement de Talloires-Montmin à la CCSLA comme la commune nouvelle le souhaitait, sa délibération ne remplissait pas les conditions de majorité requises par le CGCT pour s'opposer au projet préfectoral. Par conséquent, le 22 mars 2016, le préfet de la Haute-Savoie prit un arrêté rattachant contre sa volonté la commune de Talloires-Montmin à la communauté de communes de la Tournette.
- ⁵ Insatisfaite de ce rattachement forcé, la commune saisit le tribunal administratif de Grenoble d'un recours en annulation de l'arrêté préfectoral du 22 mars 2016 prononçant son intégration à la communauté de Communes de la Tournette. Au cours de l'instance, elle souleva une QPC remettant en question la constitutionnalité du mécanisme « *d'intégration forcée* » de l'article L.2113-5, II du CGCT au regard du principe de libre administration des collectivités

territoriales. Transmise au Conseil constitutionnel par le Conseil d'Etat (CE, 21 juillet 2016, n° 399801), la QPC aboutit à l'abrogation, avec effet différé au 31 mars 2017, des dispositions contestées (Conseil constitutionnel, 21 octobre 2016, communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre, QPC n° 2016-588).

⁶ Prenant acte de la décision QPC, le tribunal administratif de Grenoble prononça, le 1^{er} février 2017, l'annulation rétroactive de l'arrêté de rattachement de la commune nouvelle de Talloires-Montmin à la communauté de communes de la Tournette (TA de Grenoble, 1^{er} février 2017, n° 1602290-1602295).

⁷ Si, par cette décision, le tribunal administratif de Grenoble s'est contenté de tirer les conséquences de l'inconstitutionnalité du dispositif législatif ayant fondé le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI, cette annulation a suscité de nombreuses interrogations comme le démontre le jugement rendu le 3 mai 2018 par le tribunal administratif de Grenoble.

⁸ En l'espèce, par délibération du 20 octobre 2016, le conseil communautaire de la CCSLA avait approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Achèvement d'un long processus engagé le 28 février 2013 par la Communauté de communes du Pays de Faverges (à laquelle la CCSLA a succédé en 2016), cette approbation a rapidement été contestée au regard de la situation administrative de la commune de Talloires-Montmin.

⁹ Suite au rejet de son recours gracieux par la CCSLA, M.D, requérant, avait saisi le tribunal administratif de Grenoble d'un recours en annulation de la décision d'approbation du PLUi. Selon le requérant, la situation inédite de la Commune de Talloires-Montmin à la suite de l'annulation de son rattachement à la communauté de communes de la Tournette entachait la délibération de la CCSLA d'une erreur de droit et de fait. Pour étayer ses propos, il invoquait trois arguments :

¹⁰ Tout d'abord, si le jugement du 1^{er} février 2017 annulant le rattachement avait pour conséquence d'intégrer Talloires-Montmin à la CCSLA, alors la délibération contestée méconnaîtrait l'article L.153-1 du Code de l'urbanisme en ne couvrant pas le territoire de l'ancienne commune de Talloires.

¹¹ A l'inverse, si, malgré le jugement du 1^{er} février 2017, Talloires-Montmin restait intégrée à la communauté de communes de la Tournette, alors le PLUi serait illégal car portant sur un territoire extérieur au périmètre de l'EPCI (celui de l'ancienne commune de Montmin).

¹² Enfin, compte tenu du principe d'unité du territoire communal, une commune nouvelle ne pouvant être rattachée à deux EPCI distincts, la circonstance que le PLUi couvrirait le territoire de Montmin mais non celui de Talloires rendait nécessairement la délibération illégale.

¹³ Saisi d'une telle requête, le tribunal administratif de Grenoble, tirant les conséquences des précédentes « *jurisprudences Talloires-Montmin* », a rejeté les prétentions du requérant par un considérant limpide pris en application du principe fondamental du contentieux administratif selon lequel un acte administratif annulé est réputé ne jamais être intervenu (voir *René Chapus, Droit du contentieux administratif, 13e édition, n° 1218, p.1104*).

¹⁴ En effet, constatant que, dans leur décision du 1^{er} février 2017, les juges s'étaient bornés à annuler l'arrêté de rattachement du 22 mars 2016 sans faire usage de leur pouvoir de modulation des effets dans le temps des décisions, le tribunal administratif de Grenoble, en application du principe de rétroactivité de l'annulation précédemment rappelé, s'est placé à la date de l'acte annulé pour statuer.

¹⁵ Or, comme le soulève le tribunal, l'article L.2113-5, II du CGCT relatif à la procédure de création des communes nouvelles posait déjà le principe selon lequel, en l'attente de l'arrêté préfectoral prononçant le rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI, les anciennes communes restaient membres des EPCI auxquelles elles appartenaient. Dès lors, l'annulation de l'arrêté du 22 mars 2016 ayant replacé la commune de Talloires-Montmin dans sa situation d'origine, les anciennes communes de Talloires et de Montmin étaient réputées être restées respectivement membres de la communauté de communes de la Tournette et de la CCSLA.

¹⁶ Cette combinaison d'une disposition législative et d'un principe général de procédure permet aux juges grenoblois de conclure que la commune de Montmin n'a - fictivement en tout cas - jamais cessé d'être membre de la CCSLA. Par conséquent, celle-ci étant restée rattachée à la communauté de communes depuis le 22 mars 2016, l'argument tiré de l'illégalité de la délibération du 20 octobre de la même année approuvant le PLUi est inopérant.

¹⁷ Si cette décision n'aura probablement qu'un impact limité sur la situation de Talloires-Montmin, dans la mesure où ladite commune nouvelle est désormais rattachée à la communauté d'agglomération du grand Annecy, elle permet cependant d'écrire une nouvelle page du contentieux des PLUi et marque sans doute, par la même occasion, la fin des jurisprudences « *Talloires-Montmin* ».