

[Jurisprudence] L'illégalité partielle de la délibération approuvant un PLU résultant de l'omission des indicateurs nécessaires à l'analyse de ses résultats

Réf. : CE 1°-4° ch. réunies, 7 juillet 2022, n° 451137, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A29018AP](#)
[N2272BZ8](#)



par Corentin Abadie, Sensei Avocats

le 19 Juillet 2022

Mots clés : urbanisme • PLU • illégalité partielle • délibération • régularisation

Par une décision du 7 juillet 2022, le Conseil d'État juge que l'omission, au sein du rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme (PLU), des indicateurs nécessaires à l'analyse de ses résultats n'est de nature à justifier qu'une annulation partielle de la délibération approuvant ledit plan, en tant seulement qu'elle a omis d'identifier les indicateurs en cause.

Dans cette affaire, par une délibération du 20 mars 2017, le conseil municipal de Neyron (Ain) a approuvé le PLU de cette commune.

Toutefois, des habitants ont formé un recours en annulation de la délibération devant le tribunal administratif de Lyon. Par un premier jugement du 17 juillet 2018, le tribunal administratif a sursis à statuer sur cette demande, sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L2792KIA](#), et imparti à la commune de Neyron de justifier la régularisation du vice tiré de l'absence d'évaluation environnementale, dans un délai de dix mois à compter de la notification du jugement.

Par un second jugement du 10 décembre 2019, le tribunal administratif, après avoir constaté la régularisation du vice par une délibération en date du 7 mai 2019 versée à l'instruction, a rejeté la demande d'annulation dont il a été saisi.

Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé les deux jugements du tribunal administratif et rejeté les demandes d'annulation des habitants.

Saisi à son tour d'un pourvoi formé contre cet arrêt, le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel pour erreur de droit, en jugeant que l'omission, au sein d'un rapport de présentation d'un PLU, des indicateurs nécessaires à l'analyse de ses résultats justifie l'annulation partielle de la délibération approuvant ce plan.

Par cette décision, le Conseil d'État a non seulement étendu l'application du mécanisme de régularisation des PLU en cours d'instance, prévu à l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, en cas d'omission des indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de ce plan (I), mais également transposé les nouvelles modalités de régularisation des autorisations d'urbanisme, prévue à l'article L. 600-5-1 de ce code [N° Lexbase : L0034LNL](#), au mécanisme de régularisation des PLU (II).

I. L'application extensive du mécanisme de régularisation des plans locaux d'urbanisme en cours d'instance

La mise en œuvre du mécanisme de régularisation des PLU en cours d'instance, prévu à l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, connaît une application extensive.

Traditionnellement, depuis une décision de section de 1985 [1], le Conseil d'État considère que les omissions ou les insuffisances notoires entachant le rapport de présentation d'un document d'urbanisme entraîne l'annulation, dans son intégralité, de la délibération approuvant ce document. Cette position a été réaffirmée à plusieurs reprises [2].

Toutefois, à la suite d'une évolution législative, traduite notamment par la loi « SRU » en date du 13 décembre 2000 [3], le Conseil d'État a adapté sa jurisprudence, en ne prononçant qu'une annulation partielle d'une délibération approuvant un PLU, lorsque les insuffisances du rapport de présentation n'entretiennent de lien qu'avec une partie des règles adoptées, divisibles du reste du document d'urbanisme [4].

Et le principe de divisibilité contentieuse des documents d'urbanisme a ensuite été confirmé par la loi « ALUR » du 24 mars 2014 [5], qui a notamment introduit un nouvel article L. 600-9 au sein du Code de l'urbanisme, prévoyant l'annulation partielle des délibérations approuvant un document d'urbanisme dans certains cas de figure.

Cet article, dans sa version actuellement en vigueur et applicable à la décision commentée, prévoit que, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation formé contre un PLU, le juge, s'il estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entache l'élaboration de cet acte tout en étant susceptible d'être régularisée, peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour permettre à l'auteur de ce plan de régulariser l'illégalité relevée.

À cet égard, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser que les conséquences devant être tirées d'un vice affectant la délibération approuvant un PLU, doivent être appréciées au regard de la jurisprudence « Danthony » [6], qui subordonne l'illégalité de l'acte à la gravité du vice et au fait de savoir s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie [7].

Au demeurant, les dispositions de l'article susvisé subordonnent la mise en œuvre de la procédure de régularisation à certaines conditions :

- d'une part, s'agissant des illégalités autres qu'un vice de forme ou de procédure entachant le PLU, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue aux articles L. 153-36 [N° Lexbase : L2650KIY](#) et suivants du Code de l'urbanisme ;

- d'autre part, s'agissant des illégalités pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité entachant le PLU a eu lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Dans ses conclusions sur la décision commentée, le rapporteur public, en se fondant sur l'avis « Marangio » du Conseil d'État [8], a estimé que l'omission, au sein du rapport de présentation d'un PLU, des indicateurs nécessaires à l'analyse de ses résultats constitue un vice de forme pouvant être régularisé sans procédure de modification. Contrairement à la position de la cour administrative d'appel qui a refusé de tirer la moindre conséquence de l'illégalité résultant de ce vice et a écarté le moyen comme inopérant, le rapporteur public a donc invité la Haute juridiction à annuler partiellement la délibération attaquée.

Ainsi, bien que le Conseil d'État ne se soit pas expressément prononcé sur la nature du moyen soulevé (vice de forme ou de fond), il a toutefois suivi l'avis de son rapporteur public et annulé partiellement la délibération attaquée approuvant le PLU, en tant que ce plan ne comportait pas les indicateurs mentionnés à l'article R. 151-4 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L0338KWG**, tout en précisant qu'une telle illégalité demeure sans incidence sur le plan en tant qu'il fixe les règles opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme [9].

II. La transposition des modalités de régularisation en matière d'autorisations d'urbanisme au mécanisme de régularisation des plans locaux d'urbanisme

Les modalités de régularisation des autorisations d'urbanisme, prévue à l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, sont transposées à la régularisation des PLU, prévue à l'article L. 600-9 du même code.

Dans le cadre de la mise en œuvre la procédure de régularisation des PLU, l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme précise que le juge statue, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, lorsque la régularisation du vice entachant la délibération attaquée lui a été notifiée par l'autorité administrative dans le délai qu'il a fixé.

Il convient de préciser d'emblée que, par sa décision « Commune de Sempy » [10], le Conseil d'État est déjà venu préciser les modalités de régularisation des PLU, en limitant le droit au recours des requérants à l'encontre de l'acte pris par l'autorité administrative en vue de la régularisation de la délibération attaquée approuvant un document d'urbanisme.

En effet, il a jugé que la légalité de l'acte de régularisation ne peut être contestée que dans le cadre de l'instance en cours, et que les requérants ne peuvent se prévaloir que des éventuels vices affectant la légalité externe de cet acte, et du fait qu'il ne permettrait pas de régulariser le vice constaté dans la décision avant dire droit du juge, à l'exception des moyens nouveaux fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.

À ce titre, il convient de noter que cette décision s'inspire, en partie, de l'avis du Conseil d'État « Société Batimalo » [11], relatif à la procédure de régularisation prévue à l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, en matière d'autorisations d'urbanisme (permis de construire, de démolir ou d'aménager et décisions de non-opposition à déclaration préalable). Mais, le Conseil d'État ayant, par la décision « Commune de Sempy », restreint plus encore le droit au recours des requérants dans le cadre de la régularisation des PLU, cette décision a, à son tour, été transposée à la régularisation des autorisations d'urbanisme, par la décision « Boissery » [12].

Or, par une récente décision « Association Eoliennes, s'en naît trop » [13], le Conseil d'État a encore précisé les modalités de régularisation des autorisations d'urbanisme, et renforcé le mécanisme prévu à l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, en jugeant que la régularisation de l'autorisation attaquée reste possible, même après l'expiration du délai imparti par le juge, et ce jusqu'à la clôture de l'instruction.

Enfin, à l'instar des jurisprudences précitées, le Conseil d'État a, par sa décision commentée du 7 juillet 2022, transposé la solution dégagée par la décision « Association Eoliennes, s'en naît trop » à la régularisation des PLU.

Il a ainsi jugé que, si à l'issue du délai qu'il a fixé dans sa décision sursoyant à statuer pour que lui soient adressées la ou les mesures de régularisation du PLU attaqué, le juge administratif peut à tout moment statuer sur la demande

d'annulation de ce document et, le cas échéant, y faire droit si aucune mesure de régularisation ne lui a été notifiée, il ne saurait se fonder sur la circonstance que la ou les mesures de régularisation du plan local d'urbanisme attaqué ont été adressées au tribunal administratif alors que le délai qu'il avait fixé dans sa première décision était échu ou qu'elles n'étaient pas encore exécutoires à cette date pour ne pas en tenir compte dans son appréciation de la légalité du plan attaqué.

À retenir :

L'omission, au sein du rapport de présentation d'un PLU, des indicateurs nécessaires à l'analyse de ses résultats justifie l'annulation partielle de la délibération approuvant ce plan, qui peut toutefois faire l'objet d'une régularisation sur le fondement de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, dans les mêmes conditions que celles prévues en matière de régularisation des autorisations d'urbanisme.

-
- [1] CE, Sect., 22 novembre 1985, n° 59719, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A3318AMT](#).
- [2] CE, 25 mars 1996, n° 148521, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A8194ANS](#) ; CE, 5 février 1997, n° 152674, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A8394ADA](#).
- [3] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains [N° Lexbase : L9087ARY](#).
- [4] CE, 17 juillet 2013, n° 350380, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A0041KKQ](#).
- [5] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové [N° Lexbase : L8342IZY](#).
- [6] CE, Ass., 23 décembre 2011, n° 335033, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A9048H8M](#).
- [7] CE, 17 juillet 2013, n° 350380, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A0041KKQ](#) ; CE, Sect., 22 décembre 2017, n° 395963, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A4744W9L](#).
- [8] CE, avis, 9 mai 2005, n° 277280, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A2186DIS](#).
- [9] Arrêt commenté.
- [10] CE, 29 juin 2018, n° 395963, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A4744W9L](#).
- [11] CE, 18 juin 2014, n° 376760 [N° Lexbase : A4327MRP](#).
- [12] CE, 5 février 2021, n° 430990, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A02554GK](#).
- [13] CE, 16 février 2022, n° 420554, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A1439ZDN](#).

© *Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable*