

# Contentieux des PLU/PLUi : droit au recours et sécurisation

On constate que malgré les moyens de sécurisation mis en œuvre par le législateur depuis de nombreuses années, les recours à l'encontre des PLU/PLUi restent nombreux, avec bien souvent des décisions d'annulation prononcées. Tout l'enjeu est en effet le difficile équilibre à trouver entre droit au recours et sécurisation.



par M<sup>e</sup> Christophe Laurent, avocat au Barreau de Chambéry.

La loi SRU du 13 décembre 2000 avait instauré les plans locaux d'urbanisme (PLU), lesquels avaient vocation à remplacer les plans d'occupation des sols. Comme le POS, le PLU définit de façon précise le droit des sols applicables à chaque terrain. En théorie, le PLU doit donner aux communes un cadre de cohérence pour les différentes actions d'aménagement qu'elles envisagent d'entreprendre. Le PLU recouvre le territoire d'une commune. Dans la mesure où le périmètre intercommunal apparaît idoine pour la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines, le législateur a progressivement œuvré pour que le PLUi devienne le PLU de principe. Si le transfert obligatoire de la compétence « PLU » aux EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) a été abandonné, ce transfert reste fortement encouragé. Eu égard aux enjeux qui s'attachent à l'élaboration et à la mise en œuvre des PLU/PLUi, la jurisprudence et le législateur tentent, difficilement, d'assurer un équilibre entre le droit au recours et la sécurisation des documents de planification urbaine.

**LES MOYENS DE SÉCURISATION.** Par touches successives, le législateur tente d'assurer une meilleure sécurité juridique des documents d'urbanisme. La loi ALUR du 24 mars 2014 a ainsi permis aux juges administratifs de surseoir à statuer en attendant la régularisation du document contesté. En application de ces dispositions, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation à l'encontre d'un PLU/PLUi, si le juge estime qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Le document d'urbanisme litigieux reste alors applicable jusqu'au terme de ce délai. La loi ALUR a par ailleurs donné valeur législative à la technique des annulations dites « partielles » de documents d'urbanismes, initialement jurisprudentielle, permettant, par exemple lorsqu'un zonage est contesté sur certaines parcelles, d'annuler le

document d'urbanisme uniquement en ce qu'il concerne les parcelles concernées, le reste du document conservant sa validité.

Le Conseil d'État a par ailleurs confirmé la possibilité de cumuler la régularisation d'un vice de procédure et une annulation partielle d'une disposition divisible du PLU (Cf. CE, 12 octobre 2016, n° 387308).

Cette volonté de sécurisation des PLU/PLUi apparaît d'autant plus nécessaire que les conséquences d'une annulation sont lourdes.

Il est rappelé que l'annulation du PLU/PLUi, prend effet dès le prononcé de la décision et implique d'en écarter systématiquement l'application, le document immédiatement antérieur redevenant applicable.

**LE DROIT AU RECOURS ET LES MOYENS D'ANNULATION.** Face à cette volonté de sécurisation, il est nécessaire de rappeler qu'indirectement, les PLU/PLUi affectent le droit de propriété. Dès lors, particuliers et entreprises doivent pouvoir avoir accès au juge. À cet égard, force est de constater que les recours à l'encontre des PLU/PLUi demeurent nombreux et que des décisions d'annulation sont régulièrement prononcées.

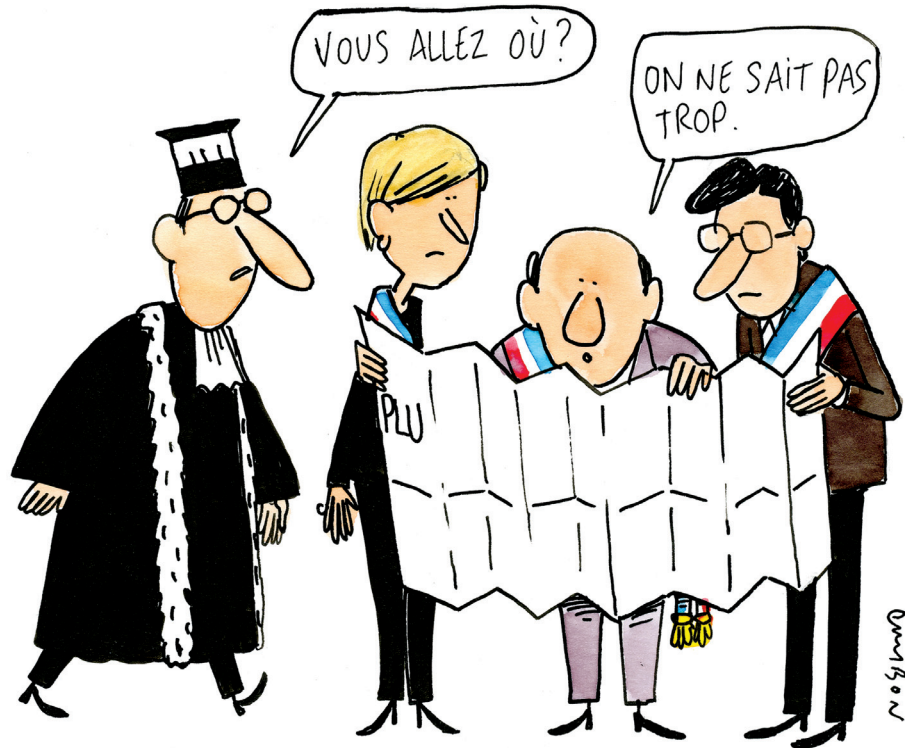
Pour mémoire, il est rappelé à titre liminaire que les PLU/PLUi peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, lequel constitue la voie traditionnelle de contrôle des actes de l'administration. Dans ce cadre, le juge administratif effectue un contrôle dit restreint sur les dispositions du PLU/PLUi, également appelé contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (pour un exemple, voir : Conseil d'État 31 mars 2010 – Lebon 31 décembre 2011).

Outre les règles édictées par le Code de l'urbanisme, le juge sanctionne les règles du Code général des collectivités territoriales qui régissent les organes communaux et ceux des établissements publics de coopération intercommunale. Il est ainsi notamment impératif que les membres du conseil municipal disposent, avant la séance, de l'ensemble

*De nombreuses annulations de PLU/PLUi ont été prononcées en raison de l'insuffisance des objectifs définis dans la délibération initiale prescrivant la révision du plan et sa transformation en PLU.*

du dossier de PLU/PLUi que la délibération a pour objet d'approuver. De même, toujours en application des dispositions du CGCT, les tribunaux annulent les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres de l'assemblée délibérante intéressée à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Les moyens d'annulation d'une délibération portant approbation d'un PLU/PLUi peuvent être également articulés sur les modalités de la concertation (CAA Lyon, 1<sup>re</sup> chambre, 11 octobre 2011, req. n° 10LY0217), des irrégularités dans la conduite de l'enquête publique. De nombreuses annulations de PLU/PLUi ont été prononcées en raison de l'insuffisance des objectifs définis dans la délibération initiale prescrivant la révision du plan et sa transformation en PLU. Aux termes de la jurisprudence dite « commune de Saint-Lunaire », de très nombreuses annulations ont été prononcées sur ce seul motif, alors même que la délibération initiale, prescrivant l'élaboration du PLU, remontait parfois à plusieurs années en arrière.

Le souci de sécurisation du législateur évoqué précédemment semble avoir rejailli, à ce titre, sur la section du contentieux du Conseil d'État. Aux termes d'un arrêt du 5 mai 2017 (CE 5 mai 2017, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, req. n° 388902), le Conseil d'État, après avoir rappelé que « le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, "au moins dans les grandes lignes", sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de la concertation », précise néanmoins que « si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ». Elle revient ainsi sur sa jurisprudence antérieure qui faisait de la délibération une formalité substantielle dans les deux cas (CE 10 févr. 2010, n° 327149, Commune de Saint-Lunaire, Lebon



T. 921 ; AJDA 2010. 294 ; RDI 2010. 333, obs. Soler-Couteaux).

La demande d'annulation de la décision administrative n'ayant pas pour effet d'en suspendre l'exécution, le requérant peut, en parallèle du recours pour excès de pouvoir, exercer un référé-suspension. Cette action permet de demander au juge des référés la suspension de la décision contestée dans les conditions fixées aux articles L. 521-1 et suivants du Code de justice administrative, lorsque l'urgence le justifie et qu'il existe un moyen sérieux de nature à créer un doute sur la légalité de l'acte.

En conclusion et nonobstant la volonté de sécurisation du législateur, le contentieux des PLU/PLUi demeure abondant. Le plus grand soin doit être prêté à la rédaction des différentes pièces du PLU/PLUi, qu'il s'agisse du projet d'aménagement et du développement durable ou du règlement. De même et ainsi qu'il a été évoqué, le processus d'élaboration des PLU/PLUi doit lui-même être mené avec rigueur, et ce afin que cet objectif de sécurisation puisse être atteint. ●