

# RÉVISION DES DOCUMENTS D'URBANISME

## Information des conseillers municipaux

### L'ESSENTIEL

#### ■ Formalités substantielles

Aux fins de sécuriser la procédure d'adoption ou de révision, voire de modification d'un plan local d'urbanisme, des formalités substantielles s'imposent aux conseils municipaux dans l'adoption de documents d'urbanisme et, notamment, l'information qui doit être délivrée à l'ensemble des conseillers municipaux.

#### ■ Trois aspects différents

Le droit à l'information recouvre trois aspects différents qui varient selon qu'il s'agisse d'informer les conseillers municipaux en amont des séances, de répondre à une demande de leur part ou encore, à l'occasion d'une assemblée, de leur permettre de consulter sur place les pièces et documents nécessaires.

### UNE ANALYSE DE

Marie-Céline PELÉ, avocat à la cour, cabinet Seban et associés

Le caractère illégal d'une délibération, au motif d'une information insuffisante des élus préalablement à la séance, constitue un moyen fréquemment soulevé dans le contentieux des documents d'urbanisme, même si les juridictions ont récemment eu l'occasion d'écarter un tel grief dans la mesure où il n'était pas assorti des éléments suffisants pour permettre d'en apprécier le bien fondé (1). En effet, il ne suffit pas que le requérant procède par affir-

### A NOTER

Les membres du conseil doivent disposer, avant la séance, de l'ensemble du projet de plan que la délibération a pour objet d'approuver.

mations appuyées sur le seul rappel des textes réglementaires. Il doit se prévaloir d'éléments de fait propre au litige (2). En vertu de l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales: « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Le respect de ce texte est primordial dans la mesure où une information insuffisante est susceptible de conduire à l'annulation de la délibération (3).

### I. Information préalable par envoi d'une note de synthèse et du projet de délibération

En application de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales, le législateur a prévu un dispositif obligatoire d'information avant la séance: « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal (...) ».

### Envoi de la note de synthèse

L'envoi de la note de synthèse en temps utile constitue, dans les communes concernées, une formalité substantielle (4), sauf si le maire a fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, d'autres documents leur permettant de disposer d'une information répondant aux exigences légales (5).

Dans l'hypothèse plus précise de l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme, la seule note suffit-elle ou d'autres documents doivent-ils également transmis concomitamment? La réponse n'est pas évidente car le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser, dans l'hypothèse de la révision d'un plan d'occupation des sols, que les membres du conseil devaient disposer, avant la séance, de l'ensemble du projet de plan que la délibération avait pour objet d'approuver (6).

A notre sens, cet arrêt doit simplement être interprété comme exigeant que les pièces composant le dossier du plan local d'urbanisme puissent être consultées en mairie. Il en va aussi du rapport du commissaire enquêteur qui n'a pas à être spontanément transmis aux élus (7). Dès lors, il ne semble pas que la jurisprudence va au-delà de l'obligation de joindre le projet de délibération à la note explicative (8).

### RÉFÉRENCES

■ Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2121-12 et L. 2121-13.

C'est d'ailleurs ce que la cour administrative d'appel de Marseille a plus clairement jugé en ces termes : « la circonstance qu'il ressortirait d'un jugement rendu par un autre tribunal qu'une commune aurait remis en mains propres à chacun de ses conseillers municipaux l'ensemble du dossier de révision de son document d'urbanisme n'est pas de nature à invalider le fait, retenu par le tribunal administratif de Nice, qu'aucune

**A NOTER**  
L'obligation d'information préalable est remplie dès lors que les conseillers municipaux ont effectivement été rendus destinataires, dans les délais requis, d'une note de synthèse et du projet de délibération.

disposition légale ou réglementaire n'oblige à cette communication à chaque conseiller municipal » (9). Il ressort de ce qui précède que l'article L. 2121-12 a été respecté dès lors que les conseillers municipaux ont effectivement été rendus destinataires, dans les délais requis, d'une note de synthèse et du projet de délibération.

### Contenu de la note de synthèse

La note de synthèse doit répondre à des exigences formelles afin de garantir aux conseillers municipaux une information suffisante sur l'affaire soumise à délibération. En effet, la note qui présente des insuffisances s'analyse comme un défaut de note et entache pareillement d'illégalité la délibération. Conformément à une jurisprudence bien établie, une information est suffisante lorsqu'elle détaille tous les éléments permettant d'apprécier le contexte, les motifs et la portée de la délibération (10).

Concrètement, le juge administratif vérifie que l'information délivrée par la note explicative de synthèse ne présente pas un caractère trop succinct, ce qui constituerait un obstacle pour le conseil municipal de disposer d'une information suffisante.

Logiquement, le juge a pu regarder comme insuffisante « une note de synthèse consistant en la reproduction du projet de délibération qu'il s'agissait d'approuver, renvoyant à une note d'information se bornant à indiquer que cette modification ne constituait qu'une étape intermédiaire, permettant à la commune de disposer d'un outil pour gérer l'urbanisme au quotidien ; qu'aucune indica-

tion n'était donnée sur le contenu même de la modification envisagée » (11).

La cour a au surplus précisé que cette carence dans l'information ne pouvait être palliée ni par l'indication que le dossier pouvait être consulté en mairie, ni par la circonstance que certains conseillers municipaux avaient participé à une réunion de travail.

De même, lorsque « le document adressé aux conseillers municipaux préalablement à la séance [...] indique que la réunion sera consacrée notamment à la révision du plan d'occupation des sols et se borne sur ce point à procéder à un rappel chronologique des différentes décisions et réunions relatives à ce projet de révision », la cour saisie de l'affaire en déduit « qu'à défaut de mentionner, même sommairement, les objectifs principaux de cette révision du plan d'occupation des sols, ce document ne peut être regardé comme ayant été de nature à apporter une information suffisante aux conseillers municipaux appelés à délibérer » (12).

Pareillement, la cour administrative d'appel de Paris a censuré une délibération au motif que la note consistait en un exposé préalable d'une demi-page se contentant de rappeler les dates de déroulement de l'enquête publique et les modifications prises en compte à la suite de l'enquête. « Un tel exposé, qui ne comporte aucune mention des observations recueillies au cours de l'enquête publique et ne contient aucune explication des choix retenus pour ladite révision hormis les observations du commissaire-enquêteur » (13).

A l'inverse, le juge valide une note explicative qui « énumère les modifications à apporter au plan local d'urbanisme antérieurement approuvé, compte tenu, notamment, des consultations organisées et de l'évolution des projets d'aménagement, et apporte ainsi une information actualisée sur le projet de plan, dont les différents aspects ont été dé-

veloppés dans le rapport de présentation et les diverses pièces mis à la disposition des élus » (14).

Un bref exposé se contentant de rappeler la chronologie des faits, sans contenir aucune explication des motifs qui ont conduit à la procédure et des choix urbanistiques retenus ne saurait être considéré comme une note de synthèse satisfaisante. Les membres du conseil municipal doivent en effet posséder une connaissance des objectifs et du contenu du projet afin de pouvoir valablement délibérer, sachant que le juge peut tenir compte de la taille de la commune lors de son examen (15).

En résumé, et pour reprendre particulièrement les termes du jugement rendu le 4 décembre 2008 par le tribunal administratif de Lyon (16),

**A NOTER**  
Le juge administratif vérifie que l'information délivrée par la note de synthèse ne présente pas un caractère trop succinct, ce qui constituerait un obstacle pour le conseil municipal de disposer d'une information suffisante.

la note explicative de synthèse jointe à la convocation des conseillers doit mentionner, même sommairement, les objectifs principaux de la révision du document d'urbanisme et les options essentielles retenues pour définir le zonage et le règlement.

S'agissant plus particulièrement de l'information devant être délivrée préalablement à une séance du conseil municipal au cours de laquelle les conseillers devront tirer le bilan de la concertation à mettre en œuvre dans le cadre de la procédure d'adoption ou de révision du plan, aucune jurisprudence significative n'a pu être trouvée sur la question de la précision des renseignements devant être fournis aux membres du conseil municipal. Les seules décisions juridictionnelles ayant trait à cette question se limitent à relever que la note de synthèse avait correctement rap-

(1) CAA Marseille 2 avr. 2010, req. n° 08MA02026 ; CAA Marseille 21 mai 2010, Badaut, req. n° 08MA01297 ; CAA Marseille 18 juin 2010, FPNEDPO, req. n° 07MA00958.  
(2) CAA Marseille 18 juin 2010, SCI La Bergerie, req. n° 08MA03508.  
(3) CE 12 juillet 1995, Cne Simiane-Collongue, req. n° 155495.  
(4) TA Limoges 23 nov. 2006, Dauriat, n° 0500801 ; CAA Nancy 30 sept. 1999, Cne Longeville, req. n° 96NC00687.  
(5) CAA Nantes 18 oct. 2000, Cne Ploufragan, req. n° 99NT00990.  
(6) CE 11 janv. 2002, Janin, req. n° 215314.  
(7) CE 11 janv. 2002, Janin, req. n° 215314 ; TA Dijon 21 sept. 2006, Calvary, n° 0401222.  
(8) voir dans ce sens : CAA Marseille 11 janv. 2007, L'Huillier, req. n° 02MA01157 ; CAA Paris 8 juill. 2008,

Cne Boissise-le-Roi, req. n° 07PA03281.  
(9) CAA Marseille 21 mai 2010, Badaut, req. n° 08MA01297.  
(10) CE 12 juill. 1995, Cne Simiane-Collongue, préc.  
(11) CAA Lyon 17 nov. 2005, Cne Ferney-Voltaire, req. n° 04LY00852.  
(12) CAA Lyon 21 oct. 2003, Cne Pont-du-Château, req. n° 99LY01684.  
(13) CAA Paris 1<sup>er</sup> juin 2004, Desplanques, req. n° 00PA00878 ; confirmé par CE 6 oct. 2006, Cne Rueil-Malmaison c/ Desplanques, req. n° 270931.  
(14) CAA Bordeaux 20 oct. 2008, SARL NS2C, req. n° 06BX01493.  
(15) CAA Paris 8 juill. 2008, Cne Boissise-le-Roi, req. n° 07PA03281.  
(16) TA Lyon 4 déc. 2008, Granger, n° 070431.

■ ■ ■ pelé le contexte et l'objet de la délibération à prendre (17) ou décrit les modalités de la concertation et les résultats de celle-ci (18).

Il s'ensuit que la note de synthèse, ou tout autre document annexé à la convocation, doit expliciter le contexte et les raisons ayant justifié le projet de révision du plan d'occupation des sols, son objet et ses implications.

## II. Information préalable par une démarche volontaire des élus

Afin de garantir le droit d'information des élus avant la séance du conseil municipal, la jurisprudence a consacré, sur le fondement de l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales, la faculté d'obtenir des informations complémentaires, laquelle suppose une démarche volontaire et une demande des conseillers (19).

Le droit à l'information n'impose donc pas à l'exécutif de transmettre spontanément

**A NOTER**  
Il est utile de faire figurer, aux termes de la note explicative, la possibilité pour les élus de consulter des pièces en mairie. Cette mention permet au juge de vérifier la réalité de la disponibilité desdites pièces.

aux conseillers des documents utiles, il appartient à ces derniers d'en faire la demande (20). De plus, cette demande ne doit pas se limiter à exprimer le simple souhait d'être in-

formé, ou à affirmer qu'il n'y a pas eu possibilité d'obtenir certains documents. Spécifiquement, il faut que le ou les conseillers aient manifesté une demande précise pour que le refus d'y faire droit soit sanctionné (21). Une telle demande devant naturellement être per-

tinente et non dilatoire (22) et être directement adressée au maire et non aux services municipaux concernés (23).

En revanche, en refusant de communiquer aux conseillers en ayant fait la demande les projets de décisions et les documents préparatoires qui les accompagnent, un maire porte atteinte aux droits et prérogatives de ces conseillers (24). En tout état de cause, il apparaît utile de faire figurer, aux termes de la note explicative, la possibilité pour les élus de consulter des pièces en mairie car cette mention permet au juge de vérifier la réalité de la disponibilité desdites pièces (25).

## III. Information complémentaire au cours de la délibération

L'article L. 2121-13 du CGCT implique encore qu'à l'occasion d'une assemblée, les conseillers doivent pouvoir consulter sur place les pièces et documents nécessaires à leur information sur l'affaire faisant l'objet de la délibération (26).

Le juge administratif veille cependant à ce que la preuve de l'absence de disponibilité des pièces sollicitées au cours de la séance soit solidement rapportée, sachant que les mentions des délibérations du conseil municipal font

foi jusqu'à preuve du contraire (27). A ce titre, le juge peut s'appuyer sur le compte-rendu de séance pour savoir si le conseil municipal disposait des documents composant le projet de document d'urbanisme (28).

Précisément, l'objet du compte-rendu, qui ne peut faire l'objet d'un recours (29), est de retranscrire brièvement, outre le contenu des délibérations adoptées, les débats précédant le vote (30).

De fait, si le Conseil d'Etat s'est contenté d'exiger formellement que le procès-verbal fasse « apparaître la nature de l'ensemble des questions abordées au cours de la séance » (31), les omissions ou erreurs dans les mentions du compte-rendu des débats étant subseqüemment dépourvues d'influence sur la légalité de la délibération (32), il n'en demeure pas moins qu'un requérant est susceptible de se fonder sur les silences d'un compte-rendu pour étayer un moyen tenant à l'absence de débats avant l'adoption d'une mesure ou des pièces utiles lors de la séance. Ainsi, aux fins de démontrer que l'information donnée revêtait un caractère suffisant, il apparaît utile d'apporter des précisions, dans le compte-rendu de séance, quant aux points débattus lors de la séance. ■

(17) CAA Nantes 23 juin 2009, Allo, req. n° 08NT02041.

(18) CAA Paris 8 juill. 2008, Cne Boissise-le-Roi, req. n° 07PA03281.

(19) CE 29 juin 1990, Cne Guitrancourt, req. n° 68743.

(20) CAA Bordeaux 29 oct. 2002, req. n° 98BX00284.

(21) CE, 10 juill. 1996, Coisne, req. n° 140606; CE 1<sup>er</sup> oct. 1997, Avrillier, req. n° 133849.

(22) CE 1<sup>er</sup> oct. 1997, Avrillier, req. n° 133849.

(23) CE 9 nov. 1973, Cne Pointe-à-Pitre, req. n° 80724.

(24) CE 29 juin 1990, Cne Guitrancourt, préc.

(25) TA Lyon 4 déc. 2008, Granger, req. n° 0704317; CAA Marseille 11 janv. 2007, L'Huillier, req. n° 02MA01157.

(26) CE 23 avr. 1997, ville de Caen, req. n° 151852.

(27) CAA Nantes 26 avr. 2001, SARL King Hôtel, req. n° 97NT00407; CAA Nantes 10 avr. 2001, Keryel,

req. n° 99NT00216; CAA Nantes 6 mars 2007,

Cne Port-Bail, req. n° 06NT00057.

(28) CE 29 nov. 1993, Cne Annecy-le-Vieux, req. n° 141350;

CAA Marseille 15 juin 2006, Comité intérêts de quartier

Sainte-Marthe, req. n° 02MA02097.

(29) CE 22 févr. 1995, Sté Briançon Bus, req. n° 144322.

(30) Pour des exemples: CE 15 avr 1988,

Cne Saint-Laurent-du-Var, req. n° 63609; CE 5 mars 1997,

Cne Nogent-le-Rotrou, req. n° 148497; CAA Marseille 19 oct.

1999, Cne Port-la-Nouvelle, req. n° 96MA12282.

(31) CE 27 avr. 1994, Cne Rancé, req. n° 145597.

(32) voir dans ce sens: CE 29 déc. 1999, Cne Port-Saint-

Louis-du-Rhône, req. n° 158472; CAA Douai 3 avr. 2003,

req. n° 00DA01390; CAA Nantes 8 avr. 2003, Irissou,

req. n° 01NT01667.

Profiter d'une offre d'emploi pour évoluer et d'un environnement associatif pour préparer un concours

La Gazette c'est votre territoire !

Partager avec son équipe les mêmes sources, les mêmes réalisations

Multiplier les moyens d'accéder à l'information recherchée

Pour vous abonner maintenant, tapez [www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)

la Gazette