



## Hebdo édition publique n°490 du 1 février 2018

[Urbanisme] Jurisprudence

### Le rapport de compatibilité entre contenu du PLU et orientations du SCOT

N° Lexbase : N2473BXU



par Marie-Céline Pelé, Avocat à la Cour, cabinet F&L

**Réf. :** CE 1<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> ch. — r., 18 décembre 2017, n° 395 216, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2181W8B)

**Dans un arrêt rendu le 18 décembre 2017, le Conseil d'Etat a tranché un litige visant une procédure d'approbation d'un plan local d'urbanisme (ci-après PLU) et dit pour droit qu'un PLU fixant un rythme de réalisation de quinze nouveaux logements par an, respectant l'objectif de maîtrise de l'urbanisation fixé par le SCOT mais conduisant au dépassement des seuils de croissance démographique prévus par ce schéma, n'est pas incompatible avec celui-ci.**

Cette décision a pour effet d'achever une procédure engagée par une association de défense de l'environnement devant le tribunal administratif d'Amiens, lequel a annulé la délibération portant adoption du PLU au seul motif que le document d'urbanisme n'était pas compatible avec les orientations du SCOT (TA Amiens, 8 juillet 2014, n° 1 202 257 N° Lexbase : A7213XBR).

La commune ayant interjeté appel, la cour administrative d'appel de Douai a réformé le jugement et rejeté la requête de l'association (CAA Douai, 15 octobre 2015, n° 14DA01 524 N° Lexbase : A6329NTL).

Le Conseil d'Etat conforte l'appréciation de la cour en précisant notamment le prisme grâce auquel le rapport de compatibilité entre le PLU et les orientations du SCOT doit être vérifié.

C'est la problématique de ce rapport de compatibilité gérante qui doit être spécifiquement commentée mais il n'est pas non plus dénué d'intérêt de revenir rapidement sur les autres moyens dont s'est prévalu l'association requérante.

#### I — Sur la régularité de la concertation préalable à l'adoption du document d'urbanisme

Il s'agit ici de la concertation préalable obligatoire régie par les articles L. 103-2 (N° Lexbase : L2224Kl9) et suivants du Code de l'urbanisme, dans leur version postérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23

septembre 2015, relative à la partie législative du livre premier du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L2163KIX).

Mais c'est sur le fondement de l'ancien article L. 300-2 (N° Lexbase : L9471AMQ) que les concertations préalables obligatoires étaient lancées depuis la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (N° Lexbase : L1060IRP), à l'instar de celle critiquée par l'association requérante.

Le constat est évident : si la place de cette procédure ne cesse de croître au niveau opérationnel (comme le prouve la récente procédure de la concertation facultative prévue à l'article L. 300-2 et qui peut être mise en œuvre par les porteurs de projet de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager), sa portée judiciaire est de plus en plus limitée.

Ceci s'incarne notamment par les anciennes dispositions du dernier alinéa de l'article L. 300-2, reprises à l'article L. 600-11 (N° Lexbase : L2743KIG) : *"les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux articles L. 103-2 et L. 300-2 ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L. 103-3 ont été respectées [...]"*.

Pire, le Conseil d'Etat a récemment réduit sensiblement l'ouverture du prétoire contre la concertation obligatoire en estimant inopérants tous les moyens qui pourraient être formulés par exception : le juge administratif examine désormais *a posteriori* uniquement le respect des modalités fixées par l'organe délibérant en amont (CE, 5 mai 2017, n° 388 902 N° Lexbase : A1651WDI).

Cette position découle du modeste impact du résultat de la concertation sur le projet lui-même puisque l'autorité compétente n'est pas tenue de le modifier pour tenir compte du bilan des observations du public.

Précédemment, la jurisprudence avait connu des vicissitudes quant aux aspects à contrôler en cas de litige portant sur la régularité d'une concertation préalable à l'adoption d'un document d'urbanisme et quant au degré de contrôle.

En résumé, les griefs tenant à l'irrégularité de la concertation peuvent en principe être les suivants :

- la délivrance d'une information insuffisante des élus devant arrêter les modalités de la concertation ;
- une irrégularité dans leur convocation à la séance ;
- l'insuffisance des modalités de la concertation ;
- et l'inobservation des modalités de la concertation préalablement définies.

A ceux-ci s'ajoutent les moyens ayant trait à la question de la définition des objectifs poursuivis par l'autorité compétente en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme.

Ainsi, beaucoup de PLU ont été annulés, le juge administratif contrôlant sévèrement la régularité de la concertation dans sa globalité et en acceptant les critiques par voie d'exception (cf. le sévère arrêt CE, 10 février 2010, n° 327 149 N° Lexbase : A7583ERB).

Toutefois, comme cela vient d'être expliqué, la Haute juridiction a entendu faire davantage preuve de mesure du fait que les objectifs initialement formulés au moment de la définition des modalités de la concertation sont appelés à s'effacer au fur et à mesure de l'élaboration du PLU car non contraignants.

Autrement dit, la délibération prescriptive du PLU n'étant qu'une étape dans la procédure d'élaboration d'ensemble du plan, elle n'est pas vouée à cristalliser lesdits objectifs, de sorte que les éventuelles illégalités peuvent être gommées par les phases successives de la procédure.

C'est pourquoi, par plusieurs décisions prononcées pour les plus connues les 8 octobre 2012 (CE, 8 octobre 2012, n° 338 760 N° Lexbase : A0094IUZ) et 23 décembre 2014 (CE, 23 décembre 2014, n° 368 098 N° Lexbase : A8052M8Q), le Conseil d'Etat a amorcé un mouvement dont l'apogée correspond à l'arrêt "Commune de Saint-Bon-la-Tarentaise", rendu le 5 mai 2017. Aux termes de cet arrêt, la légalité d'une délibération approuvant un PLU ne saurait être contestée au regard de l'insuffisance des objectifs définis par la délibération initiale ou de l'insuffisance des modalités de la concertation dès lors que les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce PLU ont été respectées (CE, 5 mai 2017, n° 388 902 N° Lexbase : A1651WDI).

La nouvelle solution a déjà été appliquée à nombreuses reprises (CAA Nancy, 18 mai 2017, n° 16NC02 372 N° Lexbase : A8543WDR ; CE, 12 juillet 2017, n° 400 979 N° Lexbase : A6442WNW ; CAA Bordeaux, 13 juillet 2017, n° 15BX02 706 N° Lexbase : A3281WNT ; CAA Lyon, 18 juillet 2017, n° 15LY03 726 N° Lexbase : A6126WNg ; CE, 6 novembre 2017, n°

405 728 N° Lexbase : A0212WYI ; CAA Lyon, 21 novembre 2017, n° 15LY02 409 N° Lexbase : A6798W38 ; CAA Lyon, 11 janvier 2018, n° 16LY00 467 N° Lexbase : ).

Mais la délibération définissant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation demeure susceptible de faire l'objet, dans le délai de recours contentieux, d'une requête soulevant tous les vices de nature à l'entacher.

Ainsi, à ce jour, la seule exigence prétorienne est le respect du cadre tracé par la délibération initiale, même s'il est insuffisant... et en cas de non-respect du cadre, des cours administratives d'appel ont appliqué la jurisprudence "Danthony" (CE, 23 décembre 2011, n° 335 033 N° Lexbase : A9048H8M) pour considérer que le vice peut être neutralisé s'il n'est pas regardé comme une garantie (voir notamment : CAA Douai, 28 décembre 2015, n° 14DA01 837 N° Lexbase : A0231N4C ; CAA Marseille, 13 juillet 2016, n° 14MA03 504 N° Lexbase : A8519TSC).

Si le Conseil d'Etat n'a pas encore "danthonyisé" la procédure de concertation préalable à l'approbation d'un document d'urbanisme, il ne semble pas exister d'obstacle à ce que la Haute juridiction s'engouffre dans la brèche.

Dans l'arrêt commenté, l'association reprochait communément une insuffisance des modalités de la concertation en ce que, notamment, l'organisation d'une réunion publique n'aurait pas été correctement portée à la connaissance du public et que la commune aurait dû faire usage de son site internet pour indiquer l'état d'avancement du projet.

Si la concertation devait donner lieu à une réunion publique, laquelle s'est bien déroulée, il n'était en revanche pas prévu d'utiliser l'outil internet pour communiquer avec le public. Si cette constance regrettable ne serait plus guère possible du fait de l'obligation d'intégrer totalement cet outil dans les procédures de participation du public, elle a justifié le rejet du raisonnement de l'association belligérante.

## II — Sur l'impartialité du commissaire enquêteur

L'un des moyens soulevés par l'association tendait à démontrer le caractère partial du commissaire enquêteur ayant géré l'enquête publique préalable à l'approbation du PLU.

La partialité du commissaire enquêteur peut revêtir deux aspects : soit il a un intérêt à l'opération justifiant l'organisation de l'enquête publique, soit il fait preuve d'une partialité dans la conduite de l'enquête.

Concernant le premier aspect, les garanties ont été renforcées grâce notamment à l'obligation pour le commissaire enquêteur de déclarer sur l'honneur, au président du tribunal administratif chargé de le désigner, qu'il n'a pas d'intérêt personnel au projet, plan ou programmes, obligation codifiée à l'article R. 123-4 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L0507LEI).

Le commissaire enquêteur doit également informer des activités exercées au titre de ses fonctions précédentes ou en cours qui pourraient être jugées incompatibles avec sa fonction de commissaire enquêteur.

En l'occurrence, cette obligation avait parfaitement été respectée par le commissaire enquêteur et c'est d'ailleurs à cette occasion qu'ont été précisées les anciennes actions au maire dans une commune voisine de celle du document d'urbanisme soumis à enquête publique.

La cour administrative d'appel de Douai avait considéré que cette seule qualité n'était pas de nature à faire douter de l'impartialité du commissaire enquêteur dans l'exercice de ses fonctions.

L'association requérante n'a, au surplus, pas étayé ses propos critiquant la position de la cour sur cette problématique, sachant que le juge de cassation a rappelé que les juges du fond portent une appréciation souveraine sur les pièces du dossier.

Or, la cour administrative d'appel avait pertinemment estimé qu'il n'était pas démontré que toutes les observations produites devant lui n'auraient pas été prises en compte lorsqu'il a rédigé ses conclusions.

Si l'impartialité du commissaire enquêteur est classiquement critiquée, le moyen est rarement retenu car les éléments dont les requérants se prévalent au soutien de leurs griefs sont généralement jugés insuffisants.

Ceci s'avère même dans l'hypothèse où le commissaire enquêteur aura non seulement employé des expressions maladroites, mais aussi répondu dans son rapport de manière insuffisamment détaillée aux remarques de l'association requérante (CE, 11 mai 2016, n° 387 908 N° Lexbase : A7042RN7).

## III — Sur la compatibilité entre le PLU et les orientations du SCOT

Le point le plus notable de l'arrêt est relatif au rapport de compatibilité que doit respecter le contenu du PLU à l'égard des orientations du SCOT, en application des dispositions de l'ancien article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7222ACH), reprises à l'article L. 131-1 (N° Lexbase : L2429KIS).

L'examen de la question intervient dans un contexte d'approbation du PLU six ans après celle du SCOT.

La question visait plus précisément la compatibilité entre une orientation du SCOT en matière de croissance démographique et le PLU d'une Commune, soumise au document prospectif intercommunal, qui prévoyait un rythme de réalisation annuelle de logements nouveaux (15 logements) qui dépassait le seuil d'accroissement démographique fixé par le SCOT (1 %).

Il s'agissait donc de savoir si cette divergence entraînait dans le champ d'application du rapport de compatibilité ou en était exclue.

Nous nous situons donc dans un rapport de compatibilité, fréquemment utilisé pour articuler des documents de planification.

A l'inverse du rapport de conformité, il admet un écart entre la norme inférieure et la norme supérieure, sachant que le contenu du SCOT, dont l'objet demeure d'être prescriptif, évolue au fil des réformes vers davantage d'effets contraignants.

Dans ses conclusions, le Rapporteur public rappelle ce principe : *"la simple contrariété à une orientation du SCOT ne suffit pas à établir l'incompatibilité avec un document qui doit s'apprécier globalement"*.

C'est pourquoi dans l'affaire commentée, le Conseil d'Etat a jugé sans surprise que le PLU, qui s'écartait effectivement de l'objectif assigné par la norme supérieure, n'était pourtant pas incompatible avec celle-ci, confirmant ainsi l'appréciation des juges d'appel.

En résumé, le seuil déterminé par le SCOT ne peut s'entendre, sous le prisme du rapport de compatibilité, que comme fixant une simple orientation qui peut être contrariée par les dispositions du PLU dès lors qu'il ne contredit pas manifestement l'acte supérieur.

Pour terminer, évoquons l'avant-projet de loi sur l'évolution du logement et aménagement numérique qui a été rendu public le 19 décembre 2017 et qui entend revoir certains aspects de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme.

En effet, l'article 11 de l'avant-projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en vue de simplifier la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme en prenant *"toute mesure de nature législative propre à la simplification des dispositions relatives aux obligations de compatibilité et de prise en compte des documents d'urbanisme : 1° En réduisant la liste des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales ; 2° En prévoyant les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité [...]"*.

Ainsi, le rapport de compatibilité devrait prochainement être étendu à de nouvelles hypothèses, ce qui redouble l'utilité de bien appréhender cette notion.