SUR LE TERRAIN | PRATIQUE



PLU: comment éviter les contentieux d'urbanisme

L'OBJECTIF

Allongement
des délais, explosion
des coûts : un contentieux perdu en
matière de plan local
d'urbanisme peut
coûter cher.
Mieux vaut le prévenir en soignant
la procédure et en
privilégiant une large
concertation.

es recours contre les documents d'urbanisme se multiplient, émanant de professionnels de l'immobilier, commerçants, habitants et surtout d'associations», constate Marie-Céline Pelé, avocate spécialisée en urbanisme. Le plus souvent, le recours en contentieux contre un plan local d'urbanisme (PLU) vise le règlement (recours direct), plus que les actes votés auparavant par la collectivité (modalités de concertation, approbation des suites de l'enquête publique, etc.). Il est exercé auprès du tribunal administratif dans les deux mois à compter de la publicité de la délibération d'approbation (art. R. 153-21 du code de l'urbanisme). Le recours administratif

(gracieux ou hiérarchique) est lui plus rare, car il n'aboutit pas souvent en matière de PLU. Tout habitant ayant intérêt à agir peut contester des dispositions, y compris celles qui ne touchent pas sa propre parcelle. L'absence de recours n'empêche pas une demande ultérieure d'abrogation pour illégalité... «On

peut attaquer un permis de construire, au motif que la zone U constructible, auparavant naturelle, n'a pas les caractéristiques requises pour être urbanisée. Si cette

zone est reconnue illégale par le juge, la collectivité doit modifier son PLU», explique Marie-Céline Pelé. Le recours n'a pas d'effet suspensif et le PLU reste en vigueur tant que le juge n'a pas n'a pas annulé le document de manière partielle ou totale (voire n'a pas suspendu ses effets en référé). Mais la procédure entraîne frais d'avocat et délais supplémentaires en cas d'annulation, même partielle.

Un recours peut porter soit sur la procédure, soit sur le fond. Sur la forme, la délibération visant les modalités de la concertation doit prévoir par exemple un nombre de rencontres et des temps de réunion suffisants. Et les conseillers municipaux doivent être suffisamment informés, une note de synthèse étant utile en la matière. Sinon, le PLU pourrait être totalement annulé. Mais ce plan peut aussi simplement subir, après enquête publique, une modification, si celle-ci n'est pas substantielle et ne remet pas en cause l'économie du PLU.

Rester dans les temps. Le respect des délais est incontournable (délibération, convocation, affichage, transmission au préfet, etc.). Le délai de recours de deux mois commençant avec la dernière des deux mesures de publicité (affichage en mairie et diffusion dans un journal d'annonces légales), la publicité est à effectuer au plus vite, de même que l'anticipation du délai de parution des journaux d'annonces légale, pour ne pas rallonger ces délais. Comme le requérant n'est plus obligé de notifier son recours aux autorités administratives, il est utile de demander un certificat de nonrecours au greffe du tribunal admi-

La meilleure façon d'éviter un recours ? S'engager dans une concertation réelle susceptible de mener à une révision.

> nistratif. Franck Breteau, maire de Saint-Georges-du-Bois (2078 hab., Sarthe) a même préféré doubler systématiquement les délais de concertation avec le public pour le PLU

PRATIQUE | SUR LE TERRAIN

de l'ancienne communauté de communes du Bocage cénomans (CCBC): «Cela n'empêche pas de continuer à travailler mais montre notre volonté de concertation.» Enfin, tous les actes concernant les documents d'urbanisme (dont les servitudes d'utilité publique) devront être publiés au plus tard le 1^{er} janvier 2020 dans le Géoportail de l'urbanisme, ce qui doit simplifier l'accès du public à ces documents.

Trouver un terrain d'entente. Sur le fond, un recours peut porter sur une erreur manifeste d'appréciation et entraîner une annulation partielle si elle concerne une zone particulière, à l'image d'un espace boisé classé positionné sur un secteur physiquement bâti... La meilleure façon d'éviter un recours est de s'engager dans une concertation réelle, susceptible d'aboutir à des modifications. Ainsi, les élus de la CCBC avaient envisagé une urbanisation sur deux sites de la commune de Saint-Georges-du-Bois (les trois quarts au nord-ouest et un quart au sud-ouest), avec déplacement des équipements sportifs d'un site à l'autre pour faciliter leur extension. Mais la concertation a abouti à une mobilisation de la population contre ce projet: «Nous n'avions pas anticipé les problématiques d'accès au secteur nord-ouest, avec des rues déjà étroites, et qui allaient donc croître.» Les élus, sentant le risque du recours se rapprocher et après avoir rencontré les habitants, ont rééquilibré l'urbanisation à 50/50 entre les deux guartiers, tout en laissant l'équipement sportif au nord-ouest et en s'engageant aux acquisitions foncières nécessaires à son extension. Ce changement n'a pas remis en cause l'économie du PLU intégrant la progression démographique: «Si cela avait été le cas, nous n'aurions pas obtempéré. Mais ici, la demande était audible. Il faut hiérarchiser les enjeux». conclut Franck Breteau, Frédéric Ville

NOS CONSEILS

CERNER LE RISQUE D'ANNULATION

En cas de recours contre un PLU, il faut bien distinguer les risques d'annulation partielle ou totale. Si le seul grief à l'encontre d'un PLU ne porte que sur une zone précise ouverte à l'urbanisation, l'annulation potentielle ne portera que sur cette zone. Par contre, si le juge admet que les élus étaient mal informés, c'est tout le PLU qui tombera. Attention: l'annulation ou l'illégalité d'un PLU ayant servi à refuser un permis de construire entraîne l'annulation de cette décision.

ASSURER LA COHÉRENCE ENTRE DOCUMENTS

Exposer une incohérence entre rapport de présentation, plan d'aménagement et de développement durable (PADD), règlement et zonage constitue un angle d'attaque grave. Ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat n° 398322 du 2 octobre 2017 a déclaré illégal un secteur classé zone agricole, au motif que le PADD y prévoyait des zones d'extension économique et d'équipement. «Pour se prémunir, mieux vaut choisir le bon bureau d'études», conseille l'avocate Marie-Céline Pelé. Autre exemple: il faut être capable de justifier une dent creuse et éviter sa requalification en zone d'extension urbaine, ce qui pourrait être contraire à l'esprit du PADD.

GÉRER AU MIEUX UN CONTENTIEUX

A moins de disposer d'un chargé de mission PLU très expérimenté, mieux vaut recourir à un avocat en cas de contentieux. Une fois la décision juridictionnelle rendue. il n'est pas toujours nécessaire de reprendre la procédure à zéro (art. L600-9 du CU). Le juge, assez pragmatique, va, après recours, indiquer dans son arrêt, les modalités de régularisation du PLU, en choisissant généralement la procédure la plus simple. Mais en cas d'annulation, quel document d'urbanisme applique-t-on? Normalement le document antérieur, sauf s'il est lui-même illégal; le règlement national d'urbanisme en absence de document d'urbanisme.

TRAITER LES PROJETS D'URBANISME PENDANT L'ÉLABORATION DU PLU

Certains projets d'urbanisme ne pourront émerger qu'avec le nouveau PLU. Ainsi, si le projet de PLU a suffisamment avancé (en pratique seulement après le débat sur les orientations générales du PADD selon l'art. L153-11 du CU), la collectivité peut faire jouer un sursis à statuer, c'està-dire ne statuer sur un projet d'urbanisme (permis de construire) qu'à l'issue d'un délai fixé.

Quand la jurisprudence et le législateur limitent les recours

Désormais l'illégalité pour vice de forme ou de procédure ne peut être invoqué que dans les six mois à compter du début de la procédure (art. L600-1 du CU). Aussi, si les modalités de la concertation ont été respectées, alors les documents d'urbanisme ne peuvent être déclarés illégaux du seul fait des vices de concertation (art. 600-11), et on ne peut plus invoquer l'éventuelle insuffisance des modalités de concertation (arrêt CE n° 388902 du 5 mai 2017, Saint-Bon-Tarentaise). Les irrégularités de procédure si elles n'ont pas influencé l'élaboration d'un PLU n'entraînent pas nécessairement son annulation (arrêt CE n° 335033 du 23 décembre 2011, Danthony). Enfin, en cas de conclusions contre un PLU, si le juge estime que l'illégalité du document peut être régularisée dans un délai fixé, il peut surseoir à statuer jusqu'à expiration de ce délai, ce qui maintient le PLU illégal (art. L600-9). Si la régularisation a bien lieu, le juge rejette la requête initiale, le PLU devient alors légal, ce qui aura évité une annulation partielle du PLU et la longue procédure qui va avec.