

# sommaire

## ACTES DE COLLOQUE

### Regards de magistrats et d'universitaires sur l'actualité du contentieux de l'action publique territoriale

Introduction ..... 675	Le contentieux de la fin des contrats de travail des agents publics .... 709
Florence CROUZATIER DURAND et Nicolas KADA	Pierre ESPLUGAS-LABATUT
Libertés publiques et droits des étrangers : les obligations des collectivités territoriales ? ..... 677	L'imputabilité au service des accidents et maladies professionnelles, une (r)évolution ? ..... 713
Martine LONG	Céline HODARA
L'action publique territoriale en 2018, état des lieux ..... 682	Actualité du contentieux des services publics ..... 716
Delphine ESPAGNO-ABADIE	Didier GUIGNARD
Le regard de l'acteur local, enjeux et perspectives ..... 686	L'intérêt patrimonial propre du propriétaire public local au regard du contentieux de la gestion de ses biens ..... 720
Marc ABADIE	Nathalie BETTIO
Le contentieux des intercommunalités ..... 690	Le code de la commande publique, naissance d'une matière ? ..... 724
Maylis DOUENCE	Grégory KALFÈCHE
Vers la juridictionnalisation du droit souple des collectivités territoriales ? ..... 696	Les limites européennes à la subjectivisation du contentieux de l'urbanisme ..... 728
Nathalie LAVAL MADER	Julien BÉTAILLE
Les contentieux entre l'État et les acteurs locaux en matière financière ..... 702	La concertation en matière d'urbanisme et d'environnement ..... 734
Romain BOURREL	Wilfried KLOEPFER
L'action contentieuse fiscale des collectivités territoriales : une action à double visage ..... 705	La décentralisation, une fable ..... 739
Sandra ROUGE	Jean-François BRISSON

<b>BRÈVES DE JURISPRUDENCE</b> Sébastien Ferrari ..... 743
--

<b>L'OFFICIEL EN BREF</b> Sébastien Ferrari ..... 748
---

<b>MODÈLE D'ACTE</b> ..... 754
--------------------------------

Arrêté municipal portant mise à jour des annexes du plan local d'urbanisme de la commune

# BJCL

comité de rédaction

**Bernard POUJADE**

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes  
Avocat au Barreau de Paris

**Michel DEGOFFE**

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes

**François SÉNERS**

Conseiller d'État



**Jean-Claude Bonichot**  
Conseiller d'État

**Xavier Cabannes**  
Professeur à l'Université Paris-Descartes

**Pierre Collin**  
Conseiller d'État

**Claire Cornet**  
Administrateur territorial

**Sébastien Ferrari**  
Professeur agrégé des Facultés de droit  
à l'Université Grenoble-Alpes

**Lionel Fourny**  
Ancien Directeur général des services du département  
de la Moselle – Ancien président de l'Association des  
directeurs généraux et directeurs généraux  
adjoints des services des départements et régions

**Mattias Guyomar**  
Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

**Laetitia Janicot**  
Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

**Christian Pisani**  
Notaire

**Olivier Ritz**  
Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des  
dépôts

**Rémy Schwartz**  
Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

**Christophe Soulard**  
Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé à  
l'Université de Lorraine

**Laurent Touvet**  
Conseiller d'État

## Les relations État Départements

À quelques jours du congrès de l'Association des départements de France (ADF), le constat est celui d'un rapport quelque peu tendu entre ces derniers et l'État.

Deux ensembles de mesures concernant les départements sont notamment en discussion entre le gouvernement et l'ADF : les mesures liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS) et aux mineurs non accompagnés (MNA), et le pacte financier. Ce dernier a été refusé à 77 % en assemblée générale.

Le gouvernement s'efforce de répondre aux difficultés des départements, en particulier ceux qui sont les plus exposés à la croissance des dépenses liées aux AIS et à la prise en charge des personnes se déclarant MNA.

On se dirige peut-être vers la fin du blocage.

L'association veut parvenir à un accord durable sur le financement des AIS, dont le reste à charge pèse sur le budget des départements, alors qu'un quart d'entre eux sont dans une situation financière très dégradée.

L'accueil par les départements des MNA pèse lourdement sur les finances départementales puisqu'à la fin de l'année 2017, l'ADF a mis en avant le chiffre de 25 000 jeunes étrangers pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance pour un coût de 1,25 milliard d'euros dont environ 15 % financés par l'État.

Les discussions sont d'autant plus délicates que rien n'est tranché pour ce qui concerne la répartition des taxes locales à la suite de la suppression de la taxe d'habitation entre les différentes collectivités. ■

Bernard POUJADE

## La concertation en matière d'urbanisme et d'environnement

Le principe de participation, proclamé par la charte de l'environnement<sup>1</sup>, consacré par le code du même nom<sup>2</sup>, est mis en œuvre au moyen de la Concertation et du Débat Public. Ces deux figures juridiques de la participation des citoyens répondent à la nécessité d'adapter le droit français aux exigences de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998<sup>3</sup>, et de la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. La mort du militant écologiste Rémy Fraisse lors d'une manifestation contre le projet du barrage de SIVENS en octobre 2014 a précipité la refonte du « dialogue environnemental ». Ainsi le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017<sup>4</sup>, opère un élargissement des compétences de la commission nationale du débat public (CNDP), et une extension du recours à la concertation d'une part, et crée un droit d'initiative du public<sup>5</sup> d'autre part. La concertation réalise un « détour délibératif » qui a vocation à s'exprimer à l'échelon territorial, et coexiste avec d'autres outils tels que l'enquête publique. De récentes évolutions sont intervenues pour étendre son champ d'application (I) et encadrer sa mise en œuvre (II).

### I. Le champ d'application de la concertation

La concertation est obligatoire ou facultative.

#### A. La concertation obligatoire

Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et des projets d'aménagement<sup>6</sup>, l'article L. 103-2 du CU<sup>7</sup> impose aux autorités publiques d'organiser, une concertation.

Elle est obligatoire lors de toute élaboration et révision des SCoT et des PLU. S'agissant des PLU : Un changement de perspective est intervenu avec l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, qui définit les cas dans lesquels doit être organisée une procédure de révision, et fait de la modification la procédure de droit commun qui, dispensée de concertation, illustre donc un contrepoint à l'élargissement de son champ d'application. S'agissant des projets et opérations d'aménagement ou de construction : Ils sont visés par la loi ALUR comme pouvant affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du C. Env, ou l'activité économique, en raison de leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine et qui sont précédés d'une étude d'impact. L'article R. 103-1 CU dresse une liste de 8 catégories d'opérations soumises à concertation, qui exclut par exemple les sections routières des parties non urbanisées d'une commune ainsi que les structures autoroutières. À l'origine circonscrite au droit de l'urbanisme, la procédure

<sup>1</sup> L. const. n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, art. 7.

<sup>2</sup> Article L. 110-1-II, 5°.

<sup>3</sup> Sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

<sup>4</sup> Prise en application de l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « Loi Macron »), précise les modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information du public.

<sup>5</sup> Le droit d'initiative du public s'exerce auprès de la CNDP en vue d'un débat public (art. L. 121-8 II, et L. 121-10 C. env. pour les projets de réforme) d'une part, et du Préfet en vue d'une concertation (L. 121-17-1 C. env.) d'autre part. Dans cette hypothèse, le maître de l'ouvrage ou la personne responsable publie une déclaration d'intention dans les cas prévus par l'art. R. 121-25 C. env. : lorsque le projet est réalisé sous maîtrise d'ouvrage public et que le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à 10 €, ou lorsque le projet bénéficie de subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette pour un montant supérieur à 10 €.

<sup>6</sup> S'agissant des ZAC : La création d'une ZAC entre dans le périmètre des opérations soumises à la concertation ; et ce, quelle qu'en soit l'initiative. Telle n'est en revanche pas le cas de la décision de suppression d'une ZAC, alors même que l'article R311-32 du Code de l'urbanisme impose que cette décision soit prise dans les mêmes formes que l'acte créant la zone. Un projet de ZAC comportant des modifications doit être à nouveau soumis à concertation, dès lors que ces modifications affectent la nature ou les options essentielles de l'opération d'aménagement envisagée (CE, 18 mars 1994, Copropriété Le Melchior, n° 136634 : *JurisData* n° 1994-044402). Une concertation unique peut être organisée, si l'opération exige une révision du SCoT ou du PLU. Mais, deux concertations distinctes, l'une pour un projet de ZAC, l'autre pour la révision du PLU, rendue nécessaire pour la réalisation de la zone, peuvent demeurer (CAA Bordeaux 11 février 2014, *M. B. et l'EARL Ferme du Bour*, n° 12BX02488g).

<sup>7</sup> Issu de la recodification résultant de l'ord. n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 qui a remplacé l'art. 300-2 lui-même issu de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

de concertation investit la sphère environnementale au travers des documents de planification qui ont une incidence sur la maîtrise de l'urbanisation. Ainsi, les articles L. 515-22 et L. 562-3 du code de l'environnement<sup>8</sup> prévoient, pour les PPRT et les PPRN, que le préfet définisse les modalités de la concertation. Le préfet de la Haute-Garonne avait annoncé, concernant l'élaboration d'un PPRT, au titre des modalités de concertation, qu'une réunion publique serait « éventuellement organisée ». Le juge administratif a considéré que l'absence de tenue de cette réunion n'a pas permis, eu égard à l'impact et à la technicité du projet, de suffisamment associer la population au processus d'élaboration et que, dès lors, les modalités de concertation étaient insuffisantes<sup>9</sup>. Cette censure ne paraît plus possible en raison des dispositions de l'article L. 600-11 du CU<sup>10</sup>, même si de tels plans ne sont pas des documents d'urbanisme, mais des servitudes d'utilité publique. En conséquence, une demande d'annulation excipant de l'insuffisance des modalités de la concertation est désormais insusceptible d'emporter l'annulation de l'arrêté approuvant le Plan.

## B. La concertation facultative

Le flou artistique de la concertation facultative jette son voile sur les projets de travaux ou d'aménagement soumis à permis de construire ou d'aménager d'une part (1), et sur l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement d'autre part (2).

### 1. Les projets soumis à permis de construire ou d'aménager

Issu de la loi ALUR<sup>11</sup>, l'article L. 300-2 du CU<sup>12</sup> ouvre la possibilité de soumettre ces projets, situés sur un territoire couvert par un SCoT, un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale, à la concertation dont les conditions de mise en œuvre sont précisées par le décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015. Ces dispositions s'appliquent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>13</sup>. On se réfère ici à l'étude de Pierre SOLER-COUTEAUX<sup>14</sup>. L'initiative appartient à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation d'urbanisme, soit par le maître d'ouvrage, mais après accord de la première. Le décret est silencieux quant au délai dans lequel l'autorité compétente doit la mettre en œuvre, ce qui n'est pas neutre au regard des préoccupations des maîtres d'ouvrage. De facultative,

elle peut devenir obligatoire : l'autorité compétente peut prendre une décision ou une délibération identifiant les projets qui y seront soumis. Cet acte réglementaire devrait pouvoir être contesté par la voie d'exception à l'occasion d'un recours contre la décision imposant une concertation prise sur son fondement. Moment de la concertation : Elle doit avoir lieu préalablement au dépôt de la demande, ce qui a pour effet de neutraliser une grande partie des efforts du législateur pour encadrer dans le temps l'intérêt à agir des associations<sup>15,16</sup> et des particuliers<sup>17,18</sup>. En effet, ces dispositions visent à ce qu'un requérant potentiel ne puisse pas se constituer un intérêt à agir entre le moment du dépôt de la demande et la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. La concertation crée un espace de temps propice à l'armement de la contestation. Enfin, l'autorité compétente, pour délivrer le permis devra tirer le bilan de la concertation qu'elle transmettra au maître d'ouvrage, dans un délai maximum de vingt et un jours à compter de la date de clôture de la concertation. Le dossier de demande d'autorisation d'urbanisme s'enrichit d'un document par lequel le maître d'ouvrage explique comment il a pris en compte les observations et propositions ressortant du bilan, pouvant figurer dans la notice de présentation du projet. Ces pièces font désormais partie du contenu réglementaire du dossier. En outre, lorsque le projet est soumis à étude d'impact en application du tableau annexé à l'article R. 122-2 du C. env., la demande d'autorisation comportera cette étude et l'avis de l'autorité environnementale. Pour ces projets, l'organisation d'une concertation dispense de l'enquête publique. En contrepartie, le dossier de demande de permis, fait l'objet d'une mise à disposition du public selon les modalités prévues par ledit code.

### 2. Participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement

L'article L. 121-15-1 du C. Env., dispose que : La concertation préalable peut concerner :

2° Les projets assujettis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 et ne donnant pas lieu à saisine de la Commission nationale du débat public en application de l'article L. 121-8. S'agissant des projets, l'article L. 121-8 du même code issu de l'ordonnance du 3 août 2016 distingue la saisine obligatoire<sup>19</sup> et la saisine facultative après publicité<sup>20</sup>, en fonction des seuils et critères fixés par l'article R. 121-2<sup>21</sup>. Ainsi, la création de barrages hydroélectrique ou de barrages-réservoirs, fait l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP lorsque le volume est supérieur à 20 millions de m<sup>3</sup>, et d'une saisine

<sup>8</sup> Issus de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>9</sup> CAA Bordeaux 6 mai 2014, *Min. Écologie*, n° 13BX00167 : annulation de l'arrêté approuvant la PPRT

<sup>10</sup> Ex-art. L300-2-IV, loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

<sup>11</sup> Article 170.

<sup>12</sup> Ex-article 302 III bis.

<sup>13</sup> Article 9.

<sup>14</sup> Soler-Couteaux, « Le décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 organise les modalités de la concertation sur les projets de travaux ou d'aménagement soumis à permis de construire ou d'aménager », *RDI* 2016, p. 160

<sup>15</sup>

<sup>16</sup> Dépôt des statuts antérieur à l'affichage en mairie. Article L. 600-1-1.

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> L'intérêt à agir s'apprécie à la date d'affichage en mairie. Article L. 600-1-3.

<sup>19</sup> Article L. 121-8-I.

<sup>20</sup> Article L. 121-8 II.

<sup>21</sup> Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017.

facultative pour un volume supérieur à 10 millions de m<sup>3</sup>. La possibilité d'une concertation est désormais prévue à défaut de débat public. En vertu de l'annexe à l'article R. 122-2 modifié par le Décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017, sont soumis à évaluation environnementale systématique les « barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou les stocker de manière durable lorsque le nouveau volume d'eau ou un volume supplémentaire d'eau à retenir ou à stocker est supérieur ou égal à 1 million de m<sup>3</sup> ou lorsque la hauteur au-dessus du terrain naturel est supérieure ou égale à 20 mètres <sup>22</sup>. En conséquence, le barrage de SIVENS d'une capacité de 1,5 million de m<sup>3</sup>, serait aujourd'hui soumis à concertation préalable.

### C. Le relai de la consultation locale

L'organisation d'un débat national ou d'une concertation peut s'avérer insuffisant à désamorcer les oppositions à la mise en œuvre d'un projet. Tel était bien le cas du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes porté par l'État. Le recours à la consultation s'était alors imposé pour rendre les citoyens arbitre du conflit. L'État n'avait pas la possibilité de consulter les citoyens, en dehors des référendums prévus par la constitution <sup>23</sup>. Désormais, en vertu de l'Ordonnance du 21 avril 2016 <sup>24</sup> et du Décret du 21 avril 2016 <sup>25</sup>, L'État peut consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence. L'aire de la consultation correspond à celle du territoire couvert par l'enquête publique. Exemple de l'aéroport de Notre-Dame des Landes : Sous l'empire de la loi du 2 février 1995, un débat public a été organisé. La déclaration d'utilité publique a été prise le 9 février 2008, après rapport de la commission d'enquête publique du 13 avril 2007. En application du Décret du 23 avril 2016, la consultation par l'État des électeurs du département de Loire-Atlantique a été organisée le 26 juin 2016 qui ont voté à 55,17 % pour le projet avec une participation de 51,08 % des électeurs. Le Décret du 23 avril et l'ordonnance du 21 avril 2016 ont été attaqués devant le Conseil d'État qui, au fond a rejeté le recours contre le 1<sup>er</sup> <sup>26</sup> et, refusé de suspendre en référé l'ordonnance, en l'absence de doute sérieux quant à sa légalité <sup>27</sup>. Malgré le scrutin favorable, le projet ne verra pas le jour à la suite de la décision du

Premier ministre annoncée le 17 janvier 2018 de l'abandonner.

## II. La mise en œuvre de la concertation

En vertu de l'article L. 103-4, les modalités de la concertation doivent désormais permettre « pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ». Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation <sup>28</sup> sont précisés par le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'État, ou l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas. Il est préalablement observé que lorsqu'une autorité administrative organise, sans y être tenue, une telle consultation, elle doit y procéder dans des conditions régulières <sup>29</sup>. La mise en œuvre de la concertation impose à l'autorité compétente d'en définir les objectifs (A) et de prévoir les modalités de sa mise en œuvre (B).

### A. La définition des objectifs

Le Conseil d'État a dans un premier temps considéré que la motivation des objectifs de la concertation était une formalité substantielle dont la méconnaissance entachait d'illégalité le document d'urbanisme approuvé, alors même que la concertation aurait respecté les modalités définies par le conseil municipal <sup>30</sup>. À présent, le Conseil d'État juge, au terme de son arrêt *Commune de Saint-Bontarentaise* 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 ; qu'ainsi que le prévoit l'article L. 300-2 CU précité, les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent par ailleurs invocables à l'occasion d'un recours contre le plan local d'urbanisme approuvé » <sup>31</sup>. La haute juridiction a ainsi étendu aux objectifs de la concertation, ce qu'il avait déjà admis pour ses modalités. On pourrait donc croire le lien totalement rompu, au sein de l'opération complexe, entre la délibé-

<sup>22</sup> Rubrique 21.

<sup>23</sup> L'État voyait donc sa compétence circonscrite par les articles 11 et 89 de la constitution qui lui permettent d'initier des référendums dans des domaines constitutionnels et législatifs à l'échelle nationale. En revanche, l'article 72-1 de la constitution et le CGCT (art. LO 1112-2 et s. et L. 1112-15 et s.) donnent compétence aux collectivités territoriales pour organiser une consultation ou un référendum local portant sur un projet de décision relevant de leur compétence.

<sup>24</sup> Article L. 123-20 à 33 du C. Env.

<sup>25</sup> Articles R. 123-47 à R. 123-52.

<sup>26</sup> CE 20 juin 2016, n° 400364.

<sup>27</sup> CE ord. 22 juin 2016, n° 400704.

<sup>28</sup> Article L.103-3.

<sup>29</sup> CE Ass. 19 juillet 2017, n° 403928-403948.

<sup>30</sup> CE 10 février 2010, *Commune Saint-Lunaire*, n° 327149 : AJDA 2010, p. 294, note A. Vincent.

<sup>31</sup> CE 5 mai 2017, n° 388902 : AJDA 2017, p. 1515.

ration qui prescrit et celle qui approuve le projet <sup>32</sup>. L'arrêt d'assemblée du 18 mai 2018 <sup>33</sup> qui interdit désormais d'exciper de moyens de légalité externe par voie d'exception à l'encontre des actes réglementaires, vient accroître cette rupture. La délibération qui prescrit n'est plus attaquable que par voie d'action. Les collectivités territoriales doivent donc toujours veiller à motiver leurs choix d'urbanisme et éviter les « *formules excessivement générales et dépourvues de réelle consistance* », sous peine d'annulation de leur document d'urbanisme <sup>34</sup>. Mais, qui aura intérêt à déférer à la censure du juge une délibération en raison du caractère général des objectifs retenus ? Elle attire sans doute moins l'attention qu'une délibération qui revendique comme objectif précis la densification d'un secteur. Le Conseil d'État admet par ailleurs l'adoption de deux délibérations successives. Il considère en effet que si les deux volets de la délibération « *sont en principe adoptés simultanément, la décision du conseil municipal peut prendre la forme de deux délibérations successives* », la première portant sur les modalités de la concertation, et la seconde sur les objectifs poursuivis, pourvu que cette circonstance n'ait pas pour effet de priver d'effet utile la concertation organisée sur les objectifs <sup>35</sup>.

### B. Souplesse quant au choix des modalités de la concertation

Les modalités concrètes sont laissées à la libre initiative de l'autorité, qui doivent néanmoins être adaptées à l'importance du projet. Deux éléments cumulatifs : d'une part, l'information des personnes intéressées sur le projet en cours d'élaboration d'autre part, la possibilité pour celles-ci de formuler des observations écrites ou orales sur le projet, qui s'exerce elle aussi selon des modalités très variées. La concertation prend le plus souvent la forme de publicité dans la presse locale, d'exposition de plans, de maquettes, de mise à disposition du public de registres où peuvent être consignées des observations, de réunions publiques, questionnaires, blogs et forums électroniques dont le juge administratif a affirmé à plusieurs reprises qu'elles permettaient de satisfaire aux exigences de l'ar-

ticle L. 103-2 du CU <sup>36</sup>. Contrôle du respect des modalités de la concertation : le juge s'assure que les modalités de la concertation, telles qu'elles ont été définies par la délibération prescrivant l'élaboration du projet, sont strictement observées et, considérant que l'inobservation de ces modalités constitue un vice de procédure substantiel, il annule la délibération approuvant le PLU <sup>37</sup>. Ainsi, les modalités de la concertation n'ont pas été respectées dès lors que la boîte à idées, en mairie et sur internet, destinée à recevoir de façon spontanée et continue les observations éventuelles des personnes concernées, pourtant prévue par la délibération prescrivant la révision du PLU, n'a pas été mise en place, sans que cette carence ne puisse être compensée par l'envoi de questionnaires invitant la population à faire connaître ses observations. <sup>38</sup> Si, conformément aux modalités de concertation prévues par la délibération prescrivant le plan, deux réunions publiques ont été tenues et un numéro spécial du bulletin municipal a été édité à cette occasion, le fait qu'aucun registre n'ait été mis à la disposition du public, alors que la délibération l'avait prévu, entache d'irrégularité la procédure d'adoption d'un PLU <sup>39</sup>. L'apparente dureté de cette jurisprudence mérite d'être nuancée, car en effet, le juge, détermine au cas par cas, si la concertation, telle que pratiquée – autrement dit de manière différente des modalités annoncées – répond ou non aux objectifs voulus par la collectivité <sup>40</sup>. De même, l'organisation de modalités supplémentaires à celles prévues n'entache pas d'illégalité la délibération approuvant le document d'urbanisme <sup>41</sup>.

### C. Contentieux de la concertation

L'article L. 600-11 du code limite les conséquences des éventuelles insuffisances de la concertation. D'une part, les documents d'urbanisme et les opérations entrant dans le champ de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités de cette procédure, définies par la décision ou la délibération, ont été respectées. D'autre part, les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher la délibération initiale ou les modalités de son exécution. C'est donc par un che-

<sup>32</sup> Ce n'est pas certain dès lors que la Cour administrative d'appel de Bordeaux préfère, s'agissant de l'irrégularité de la convocation des membres du conseil municipal et de l'insuffisance de la note de synthèse, examiner l'irrecevabilité du moyen au visa de l'article R. 600-1 CU., qui permet d'invoquer les irrégularités de forme uniquement dans le délai de 6 mois. La rupture ainsi opérée pourrait se trouver fragilisée puisqu'il suffira au requérant d'attaquer la 1<sup>re</sup> délibération dans le délai de recours pour paralyser le délai de 6 mois et se réserver ainsi la possibilité d'invoquer ces moyens à l'appui du recours contre la délibération qui approuve le projet (CAA Bordeaux 15 novembre 2017, n° 15BX02795 : *RDI*, n° 1, p. 61).

<sup>33</sup> CE Ass. 18 mai 2018, n° 414583 : *AJDA* 2018, p.1009.

<sup>34</sup> CAA Lyon, 30 juin 2015, n° 14LY00319 ; CE 24 février 1993, n° 116219 ; CAA Bordeaux 10 juin 2010, *Assoc. Trans'CUB, Assoc. Aquitaine Alternatives et a.*, n° 09BX00943 : *Constr.-Urb.* comm. 5 ; CAA Nantes 11 mai 2015, *M. A. C., M. C.*, n° 13NT03248 : *Constr.-Urb.* 2015, étude 6.

<sup>35</sup> CE 17 avril 2013, *Commune Ramatuelle*, n° 348311 : *JurisData* n° 2013-007382 ; *JCP A* 2013, act. 395 ; *Constr.-Urb.* 2013, comm. 82, note L. Santoni ; *Rec. CE* 2013, p. 874.

<sup>36</sup> CE 24 février 1993, *Roncari et Société immobilière du domaine de Billy*, n° 116219 ; CAA Bordeaux 10 juin 2010, *Assoc. Trans'CUB, Assoc. Aquitaine Alternatives et a.*, n° 09BX00943. : *JurisData* n° 2010-009019 ; *Constr.-Urb.* comm. 5. - CAA Nantes, 11 mai 2015, n° 13NT03248, *M. A. C., M. C.* : *JurisData* n° 2015-011369 ; *Constr.-Urb.* 2015, étude 6

<sup>37</sup> TA Amiens 23 février 2010, n° 0701889, *Environnement et dev. durable* 2010, comm. 116, note D. Gillig ; CAA Marseille 17 décembre 2010, *Commune Artigues*, n° 10MA02529 : *JurisData* n° 2010-028540 ; *Environnement et dev. durable* 2011, comm. 57, note D. Gillig ; CAA Lyon 11 octobre 2011, n° 10LY01217 : *JurisData* n° 2011-024556, *Constr.-Urb.* 2011, comm. 171, note D. Gillig ; CAA Nantes, 10 juillet 2015, *Commune Saché*, n° 14NT01808.

<sup>38</sup> CAA Douai, 8 décembre 2011, *Commune Templeu*, n° 10DA01597ve : *JurisData* n° 2011-030689 ; *Constr.-Urb.*, 2012, comm. 23, P. Cornille.

<sup>39</sup> CAA Marseille 25 mars 2014, n° 11MA00409 : *B.*

<sup>40</sup> CAA Bordeaux 11 février 2014, n° 12BX02488.

<sup>41</sup> CE 25 novembre 2015, n° 372659, *JurisData* n° 2015-026266.

min étroit que le justiciable pourra accéder au prétoire : il suivra la voie d'action contre la délibération fixant les modalités de la concertation en invoquant son caractère insuffisant au regard de l'article L. 103-2 et/ou contre la délibération précisant les objectifs de la concertation, et trouvera fermé toutes les voies d'exception tirées de l'insuffisance des modalités de la concertation ou de l'absence de définition des objectifs, sauf si les modalités prévues n'ont pas été respectées. D'aucuns regretteront que les modifications affectant l'article L. 103-2 n'aient pas imposé, conformément à l'article 6 de la convention

d'Aarhus, la prise en compte du bilan de la participation du public. ❧

**Wilfried KLOEPFER**  
**Avocat au barreau de Toulouse**  
**Spécialiste en droit public**  
**Membre de l'AFAC**<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales.