

Guide pour la formation d'un contentieux administratif contre un PLU/POS

Le présent guide est à jour des dernières réformes :

- [LOI n° 2013-61 du 18 janvier 2013](#) relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (1)
- [Décret n°2013-142 du 14 février 2013](#) pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme
- [Ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012](#) – portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.
 - o **Attention** : Ses dispositions entrent en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1er janvier 2013. Toutefois, les dispositions en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance demeurent applicables :
 - aux procédures d'élaboration et de révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme prescrites à cette même date ;
 - aux procédures de modification des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance ;
- [Décret 2012-995 du 23 août 2012](#) relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

La présente fiche a pour objectif d'aider les associations locales à identifier, tout au long de la procédure d'adoption ou de révision d'un Plan local d'urbanisme (PLU), des éléments qui leur permettront de contester le PLU.

☀ Attention, la liste des éléments n'est pas exhaustive.

Grâce aux quelques jurisprudences intégrées dans cette fiche, les associations pourront mieux appréhender les moyens substantiels qui permettront un recours contentieux effectif.

Elles y trouveront également des éléments procéduraux techniques qui leur faciliteront la rédaction d'une requête introductive d'instance.

Participation et Remerciements

L'association URVN FNE PACA remercie Anne Roques du réseau juridique de France Nature Environnement, Antoine Gatet de l'association Sources et Rivières du Limousin, Marc Maillat de l'association FRENE 66 et Romain Ecorchard de l'association Bretagne vivante pour leur aide à la réalisation de ce guide.

PREMIERE PARTIE – L’IDENTIFICATION DES MOYENS	4
1) IDENTIFICATION DES MOYENS LORS DE L’ELABORATION D’UN PLU	4
A) Les personnes à consulter	4
Exemples de jurisprudences.....	4
B) La concertation.....	5
C) Les documents hiérarchiquement supérieurs au PLU.....	5
2) IDENTIFICATION DES MOYENS LORS DE L’ENQUÊTE PUBLIQUE	6
A) L’absence d’enquête publique.....	7
B) L’impartialité du commissaire enquêteur	7
Exemple de jurisprudence	7
C) L’absence ou l’insuffisance de la publicité relative à l’enquête publique	7
Exemples de jurisprudences.....	8
D) L’incomplétude du dossier d’enquête publique.....	9
Exemples de jurisprudences.....	10
E) Les conclusions du commissaire enquêteur	10
E -1) L’importance de la présence des contre-propositions	11
Exemples de jurisprudences.....	11
E -2) L’analyse du rapport d’enquête et des motivations du commissaire enquêteur	11
Exemples de jurisprudences.....	12
E -3) La prise en compte de l’avis du commissaire enquêteur dans la délibération finale	13
Exemples de jurisprudences.....	14
F) La modification d’un projet de PLU après enquête publique.....	14
Exemples de jurisprudences.....	15
3) IDENTIFICATION DES MOYENS DANS L’APPRECIATION DES DOCUMENTS DU PLU	16
A) Les irrégularités des documents du PLU	16
A-1) Le rapport de présentation	17
Le défaut de prise en compte des données économiques et sociales actuelles	17
L’incohérence entre les données démographiques et les besoins fixés dans le rapport	17
Le manque d’évaluation des incidences des changements voulus par la modification/ révision sur l’environnement.....	17
Non respect du principe d’équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces agricoles // Non respect du principe de l’utilisation économe et équilibrée des espaces naturels	18

Absence de motivation de changement de zonage	18
Absence de justification d'un zonage éolien, absence d'évaluation d'incidence sur l'environnement.....	18
L'absence d'analyse de l'état initial de l'environnement.....	19
A-2) Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable.....	19
Non respect du principe de gestion économe de l'espace.....	19
A-3) L'évaluation environnementale.....	19
B) Le manque de cohérence entre les documents du PLU.....	21
B-1) Incohérence entre le rapport de présentation et le règlement.....	21
Incompatibilité de définitions d'un même zonage	21
B-3) Incohérence entre le PADD/ le rapport de présentation et la délibération finale	21
Non respect des orientations fixées par le PADD et le rapport de présentation	21
C) Les particularités du contentieux de la révision simplifiée (aussi valable pour le contentieux de la mise en compatibilité).....	22

DEUXIEME PARTIE – LA PRATIQUE DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

INTRODUCTION

1) LES CONDITIONS DE RECEVABILITE LIEES AU REQUERANT.....

A) L'intérêt et la capacité à agir.....

A-1) Sur l'intérêt à agir	23
A-2) Sur la capacité à agir.....	23
A-3) Sur la représentation.....	23

2) LES CONDITIONS DE RECEVABILITE LIEES A LA REQUETE

A) Les délais pour agir

B) Les formalités liées à la requête

C) Les différents moyens de légalité interne et externe.....

C-1) Un point sur l'erreur manifeste d'appréciation (légalité interne)	25
Exemples de jurisprudences.....	25

C-2) Tableau récapitulatif des moyens de formes et de fonds	26
--------------------------------------------------------------------------	-----------

D) Rédiger des conclusions.....

CONCLUSION : MODELE DE RECOURS EN EXCES DE POUVOIR

28

PREMIERE PARTIE – L'IDENTIFICATION DES MOYENS

1) IDENTIFICATION DES MOYENS LORS DE L'ELABORATION D'UN PLU

A) Les personnes à consulter

Les articles [L.123-8](#), [L.123-9](#) et [R.123-16](#) du code de l'urbanisme établissent les personnes qui, si elles en font la demande, devront être consultées par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent **lors de l'élaboration d'un POS/PLU**.

Aussi, au titre de l'article [R.123-17 du code de l'urbanisme](#) lorsque **le projet de PLU** prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent doit :

- consulter **le document de gestion de l'espace agricole et forestier**, lorsqu'il existe.
- recueillir l'**avis de la chambre d'agriculture de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du centre national de la propriété forestière**.

Il en va de même en cas de révision. Ces avis sont rendus dans un délai de deux mois à compter de la saisine. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé favorable.

☀ ATTENTION - Cas particuliers des petites communes : Article [L123-9-1](#) c. urb

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par une commune qui n'est ni membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ni membre d'une autorité organisatrice de transports urbains, et qui est située à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, **le maire recueille l'avis de l'autorité organisatrice des transports urbains** sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Le non respect des demandes de consultations visées à l'article L.123-8 c. urb et des consultations obligatoires de l'article R.123-17 c. urb constitue **un vice de procédure** susceptible de faire annuler le PLU.

Exemples de jurisprudences

CE, 20 mars 1985, Assoc pour la sauvegarde du paysage rural de St Martin du Vivier et de ses environs

*En cas de non prise en compte de la demande d'une association agréée (définie à l'article [L.121-5 du code de l'urb.](#)), l'autorité compétente **entache d'irrégularité le document approuvé** et l'arrêté approuvant le POS est annulé.*

Il existe une jurisprudence relativement dense sur la participation à l'élaboration des POS de personnes y ayant un intérêt personnel et ayant adopté une attitude partielle pendant les travaux (**CE, 28 janvier 1998, Merrain**).

[CE, 24 juillet 1987, Commune de Génissac, n° 71321](#)

*Bien que le département de la Gironde ait régulièrement demandé à être associé à l'élaboration du POS simplifié de la commune de Génissac, s'il était au nombre des personnes consultées citées à l'article 4 du même arrêté, il ne figurait pas parmi les membres du groupe de travail. **Qu'ainsi le département de la Gironde n'a pas été associé à l'élaboration du POS simplifié, dès lors que cette association avait été prévue par la délibération en date du 3 janvier 1984 du conseil municipal de Génissac** ; que, par suite, le projet de plan d'occupation des sols simplifié de la commune ayant été élaboré dans des conditions irrégulières, la délibération du 21 septembre 1984 qui l'arrête est entachée d'illégalité.*

TA de Grenoble, 23 juin 2011, assoc. pour les Chambarans sans Center Parcs, n°1004094

En cas de réduction des espaces forestiers, l'absence de consultation préalable du centre national de la propriété forestière a pour conséquence l'annulation du POS approuvé.

B) [La concertation](#)

Cette procédure prévue à l'article [L. 300-2](#) du code de l'urbanisme impose à l'autorité porteuse de projet de mettre en place une procédure de participation du public en amont de la définition des grandes orientations du PLU. L'autorité organisatrice doit définir, librement, les modalités de la concertation. En théorie, une concertation insuffisante doit être sanctionnée par le juge... mais **un tel moyen n'est pas souvent accueilli**.

A contrario, un exemple d'annulation sur ce motif :

CAA Lyon, 6 avril 2006, n°04LY00675

« la seule possibilité ouverte aux intéressés de consigner leurs remarques sur un registre en l'absence de réunion publique, de permanences tenues par des représentants de la municipalité, ou de tout autre mode de communication permettant des échanges de vues, ne peut être regardée comme ayant réalisé une concertation. »

Par contre, en cas de non respect par l'autorité organisatrice des règles du jeu qu'elle a elle-même fixées, la sanction est nécessairement l'annulation totale du PLU – dans ce sens, CAA Douai, 8 décembre 2011, n°[10DA01597](#) « *commune de Templeuve* ».

C) [Les documents hiérarchiquement supérieurs au PLU](#)

L'article [L.123-1-9](#) alinéa 2 du code de l'urbanisme fixe la liste des documents cadres auxquels un PLU doit se conformer (sauf lors de modifications mineures):

- le schéma de cohérence territoriale,

- le schéma de secteur,
- le schéma de mise en valeur de la mer
- la charte du parc naturel régional ou du parc national
- le plan de déplacements urbains
- et le programme local de l'habitat.

Il doit également être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article [L. 212-1 du code de l'environnement](#) ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article [L. 212-3](#) du même code.

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, **être rendu compatible dans un délai de trois ans**.

Dans certains cas, on est dans une situation où il y a une simple « prise en compte » :

- Les schémas régionaux de cohérence écologique
- Les plans climat-énergie territoriaux.

Il vous appartiendra donc de vérifier la conformité du PLU à ces documents (s'ils existent pour certains). En cas de non-conformité ou d'absence de prise en compte, il s'agira d'une **violation de la loi**, moyen de légalité interne.

Commentaire : distinction entre conformité, compatibilité et prise en compte.

- **La conformité** est le rapport habituel entre une norme et sa norme inférieure, ou d'une décision individuelle par rapport à une norme (en bref, le respect de la loi et des règlements...).
- **La compatibilité** n'exige pas une stricte identité entre les prévisions d'un document et le document qui lui est inférieur. La jurisprudence de principe est CE, 22 février 1974, « Adam » - exemple d'un document qui prévoit une autoroute, et le projet qui choisit finalement un autre trajet, sans être incompatible avec le document.
- **La prise en compte** est pour sa part un rapport beaucoup moins contraignant.

Bien sûr il n'existe pas de définition stable de ce que signifient ces différents degrés de rapports entre documents.

2) IDENTIFICATION DES MOYENS LORS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

☀ **ATTENTION** : concrètement il faut contester la décision finale (qui fait grief) de l'administration (ex: la délibération du conseil municipal) et non pas directement l'enquête publique. De plus, ce sont les **vices substantiels** de la procédure relative à l'enquête publique qui permettront de bloquer le PLU.

Seuls les vices substantiels donnent lieu à une annulation de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision.

A) L'absence d'enquête publique

L'article [L123-16](#) du Code de l'Environnement énonce que :

« Le juge administratif des référés (...) fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ait eu lieu. »

La conséquence est **l'irrégularité de la totalité de la procédure et l'annulation automatique de la décision adoptée sans enquête publique**, lorsque celle-ci est prévue par un texte législatif ou réglementaire.

L'absence d'enquête publique lorsqu'elle est prévue par un texte de loi est un moyen de légalité interne en ce qu'elle constitue **une violation de la loi**.

B) L'impartialité du commissaire enquêteur

→ Le commissaire enquêteur ne doit pas être intéressé au projet à titre personnel.
En effet **l'Article L123-5 c. env** énonce ceci :

« Ne peuvent être désignées commissaire enquêteur ou membre de la commission d'enquête les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête. »

Exemple de jurisprudence

CAA Nancy, 18 décembre 2008, n°07NC01240 –

Le commissaire enquêteur était membre du CA d'une société de chasse privée alors que l'enquête publique portait sur la détermination des terrains soumis à l'action d'une association communale de chasse agréée.

C) L'absence ou l'insuffisance de la publicité relative à l'enquête publique

→ Il peut y avoir des irrégularités tenant à **l'absence ou l'insuffisance des informations relatives à l'organisation d'une enquête publique**.

La conséquence de cette irrégularité est appréciée par les juges en fonction de la gravité de l'absence d'information. **L'irrégularité doit être substantielle** afin de pouvoir donner lieu à une annulation de l'acte de délibération. Il faut **apprécier si l'irrégularité soulevée a eu une conséquence sur l'information des intéressés** relative à l'existence et le déroulement de l'enquête publique.

Le non respect caractérisé de la procédure permettant la publicité de l'enquête publique constitue **un vice de procédure**.

Le visa relatif à la publicité informant l'ouverture d'une enquête pub :

L'article [R.123-11](#) du code de l'environnement dispose que :

*« Un avis portant les indications mentionnées à [l'article R. 123-9](#) à la connaissance du public est publié en **caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés.** (II)-L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. [...]»*

Exemples de jurisprudences

- En matière de publication -
CAA de Marseille, 22 décembre 2003, Commune de Montblanc, n° 99MA02242
« La publication de l'avis d'enquête faite dans le journal « La journée viticole », bien que le journal figure sur la liste des journaux autorisées à publier les annonces légales dans le département et dans les départements limitrophes, ayant une vocation viticole, la publicité en cause n'a pas été effectuée correctement. »
- En matière de délai –
CAA de Bordeaux, 21 novembre 2005, n° 05BX00260
« Est intervenu à la suite d'une procédure irrégulière l'arrêté déclaratif d'utilité publique lorsque la publication de l'avis d'enquête publique n'est intervenue que 5 jours avant le début de l'enquête publique. »
- En matière d'affichage –
CAA de Marseille, 10 novembre 2004, Commune d'Avignon, n° 00MA02347
L'avis prescrivant l'ouverture d'une enquête publique portant modification d'un POS intra-muros d'Avignon qui n'a donné lieu qu'à un affichage en mairie ne peut être regardé comme répondant aux exigences relatives à l'affichage de tels arrêtés. La délibération qui a approuvé la modification du POS est intervenue dans une procédure irrégulière.
- En matière de rappel –
CAA de Marseille, 13 mai 2008, ministre de l'écologie, n° 05MA03249
« L'une des deux publications de rappel de l'avis au public n'a pas été réalisée ; ainsi, les dispositions précitées, qui sont destinées à garantir l'information des administrés en matière d'enquête publique et qui présentent un caractère substantiel, n'ont pas été respectées ; que, dès lors, l'arrêté litigieux a été pris à la suite d'une procédure irrégulière. »

D) L'incomplétude du dossier d'enquête publique

Le dossier d'enquête publique doit être complet afin de donner toutes les informations nécessaires aux intéressés. L'absence d'un des documents devant figurer au dossier est considérée comme entachant d'irrégularité le déroulement de l'enquête. Elle sera constitutive **d'une violation de la loi.**

Les visas permettant de connaître le contenu du dossier d'enquête publique :

→ La présentation complète du PLU selon l'[article R.123-1](#) du code de l'urbanisme comprend :

- 1° Un **rapport de présentation** * ;
- 2° Un **projet d'aménagement et de développement durables** ;
- 3° Des **orientations d'aménagement et de programmation**, dans les conditions prévues à l'article [L. 123-1-4](#) ;
- 4° Un règlement ;
- 5° Le cas échéant, le ou les **plans de secteurs** prévus par l'article [L. 123-1-1-1](#). Il comporte, s'il y a lieu, l'étude prévue au huitième alinéa de l'article [L. 111-1-4](#) et, en **zone de montagne**, les études prévues au a du III de l'article [L. 145-3](#) et au troisième alinéa de l'article [L. 145-5](#).

Et les **annexes**.

Dans le cas où l'évaluation environnementale est obligatoire, elle doit évidemment être jointe au dossier d'enquête publique.

* Pour information, le rapport de présentation du PLU doit comporter une **étude d'environnement** ayant pour objet d'analyser l'état initial de l'environnement de la commune et les incidences du PLU sur cet environnement (article [R*123-2](#) c. urb) elle est obligatoire pour tous les plans à l'exception de certains énumérés par l'article [R. 121-14](#) du code de l'urbanisme qui doivent faire l'objet d'une étude plus complète (notamment Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux).

Le juge administratif a développé un contrôle de plus en plus étendu sur l'étude d'environnement. Pour apprécier son caractère suffisant, il se fonde sur plusieurs éléments d'appréciation :

- 1° Le caractère **sérieux de l'étude**
- 2° Le caractère **complet de l'étude**
- 3° Le caractère **précis de l'étude**
- 4° La **prise en compte de la sensibilité du milieu**.

→ **Ensuite l'article R.123-19** du code de l'urbanisme fixe la liste des documents présents dans un dossier d'enquête publique :

*« [...] le dossier est composé des pièces mentionnées à l'article [R. 123-8](#) du code de l'environnement et à l'article [L. 123-10](#) du présent code. Il peut être complété par tout ou partie des documents mentionnés à l'article [R. * 121-1](#) [...] »*

● **L'article R.123-8** du code de l'urbanisme :

« 1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale et son résumé non technique [...] »

2° En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour

lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu ;

3° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ;

4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme. [...]

5° Le bilan de la procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux [articles L. 121-8 à L. 121-15](#), ou de la concertation définie à l'article L. 121-16, ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Lorsqu'aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne ;

6° La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme, en application du I de [l'article L. 214-3](#), des articles [L. 341-10](#) et [L. 411-2 \(4°\)](#) du code de l'environnement, ou des [articles L. 311-1](#) et [L. 312-1](#) du code forestier. »

- Et l'[Article L123-10](#) c urb :

« Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, **les avis recueillis** en application des [articles L. 121-5](#) (avis des associations agréées), [L. 123-8](#), [L. 123-9](#), et, le cas échéant, du premier alinéa de l'article L. 123-6. »

Exemples de jurisprudences

→ L'insuffisance des documents est étudiée au cas par cas par le juge qui détermine si l'irrégularité est ou non substantielle.

TA Strasbourg, 10 mai 2011

L'évaluation environnementale doit figurer dans le dossier de PLU d'une manière complète, une ébauche de celle-ci ne suffit pas à assurer l'information du public = annulation du PLU de Colmar dans sa totalité.

TA Poitiers, 22 avril 2010

Annulation du PLU de la commune de Bressuire pour absence du résumé non technique de l'évaluation environnementale.

E) [Les conclusions du commissaire enquêteur](#)

E -1) L'importance de la présence des contre-propositions

Selon, l'article [L.123-15](#) c. env :

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend **son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête (ils sont rendus public)**. Délai supplémentaire possible à la demande du commissaire enquêteur.

*Le rapport doit faire état des **contre-propositions** qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des **réponses éventuelles** du maître d'ouvrage [...] »*

Exemples de jurisprudences

TA Fort-de-France, 28 septembre 2006, ASSAUPAMAR, n° 06101

Il a déjà été jugé que lorsque les **contre-propositions d'une association agréée n'ont pas été portées sur le registre d'enquête** par le commissaire enquêteur, en méconnaissance de l'article L.123-10 c. env, l'arrêté préfectoral, autorisant en l'espèce un captage d'eau, présente une **irrégularité à caractère substantielle**.

☀ Attention si le délai de remise du rapport du commissaire enquêteur n'a pas été respecté, cela n'emporte pas nullité de la délibération de l'organe compétent pour approuver le PLU (CE 8 janvier 1992, n° [111665](#)).

E -2) L'analyse du rapport d'enquête et des motivations du commissaire enquêteur

L'[article R.123-19](#) dispose :

D'une part que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit **un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies**.

Le rapport comporte :

- le rappel de l'objet du projet, plan ou programme,
- la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête,
- une synthèse des observations du public,
- une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

D'autre part que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, **dans un document séparé**, ses **conclusions motivées**, en précisant si elles sont **favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet**.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête **transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête l'exemplaire du dossier de l'enquête** déposé au siège de l'enquête, accompagné du ou des registres et pièces annexées, avec le rapport et les conclusions motivées. Il transmet simultanément une copie du rapport et des conclusions motivées **au président du tribunal administratif.**

Exemples de jurisprudences

Concernant le rapport :

TA de Clermont Ferrand, 21 avril 2005, asso Puy-de-Dôme Nature Environnement et Comité de sauvegarde du Val d'Ambène, n° 0301064.

*« Le commissaire enquêteur qui s'est borné à indiquer le nombre de personnes ayant présenté des observations et à en faire une analyse particulièrement mince, renvoyant la tâche d'une étude approfondie à la commission communale d'aménagement foncier, **n'a pas examiné l'ensemble des observations recueillies et n'a également pas répondu aux observations développées concernant les incidences des opérations de restructuration foncière sur l'eau et l'environnement qui restent insuffisamment analysées.** »*

TA de Strasbourg, 5 août 2009, Alsace Nature, n° 0505685

*« Si le rapport comporte une sous-rubrique consacrée à « l'analyse et synthèses des interventions écrites et documents annexés », celle-ci ne consiste qu'en la simple mention des principales observations ; si le commissaire enquêteur n'était pas tenu de répondre à chacune des 67 observations, **il devait néanmoins répondre globalement en les regroupant par thème**, le commissaire enquêteur n'a pas procédé à l'analyse de ces observations et ne s'est pas prononcé sur le bien-fondé ; ainsi il ne peut être regardé comme ayant procédé à un véritable examen des observations recueillies. »*

CAA Bordeaux, 10 juin 2010, n°08BX02400

Le commissaire enquêteur doit dans son rapport analyser de façon suffisamment détaillée les observations, notamment sur l'incidence du projet sur l'environnement.

Concernant l'exigence de motivation des conclusions

→ La jurisprudence administrative est très exigeante sur la réalité de la motivation des rapports.

CAA de Lyon, 25 juin 2002, SIVOM des services du canton de St-Péray, n° 00LY01047

Est insuffisamment motivé l'avis favorable qui fait état de l'intérêt collectif « évident » du projet.

CAA de Bordeaux, 19 décembre 2002, Mr Verdot, n°99BX00449

« Le commissaire enquêteur ne peut se borner à mentionner les étapes du déroulement de l'enquête publique et le fait que les observations et les remarques avaient été prises en considération à la fois par le projet lui-même mais par la municipalité ; cette motivation incohérente est insuffisante. »

CAA de Lyon, 25 mars 2008, société papeterie de Voiron, n°06LY01688

« En se bornant à rappeler la nature du projet, le commissaire enquêteur ne peut être regardé comme ayant donné son avis personnel, au regard des objectifs de protection de l'environnement, quant aux raisons qui motivent ses conclusions favorables au projet. »

→ Aussi il est de jurisprudence constante que les conclusions doivent contenir une **argumentation personnelle du commissaire enquêteur**. Elles n'ont pas à être obligatoirement conformes à la majorité des observations émises.

CAA de Douai, 17 mars 2005, association vie et paysages, commune de Rozoy-Bellevalle, n° 03DA00544

« La règle d'examen des observations dans le rapport et des motivations des conclusions oblige le commissaire enquêteur à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de ses conclusions. »

CAA de Nancy, 11 février 2010, n° 09NC00474

« L'avis du commissaire enquêteur ne s'impose pas au conseil municipal appelé à approuver la révision d'un POS mis en forme de PLU. »

TA Rennes, 12 mai 2011, n°0800826

« Le commissaire enquêteur s'est borné, en l'espèce, à répertorier et à transmettre aux autorités les demandes qui lui avaient été présentées et à entériner les réponses tant positives que négatives apportées par les autorités aux observations du public, sans expliquer les raisons de cet acquiescement ; qu'il ne peut ainsi être regardé comme ayant émis un avis personnel et motivé. »

CAA Nantes, 26 octobre 2012, n° 11NT00113

*« Si le commissaire enquêteur a, toutefois, donné un avis favorable au projet, il l'a néanmoins assorti de recommandations et réserves telles qu'il ne peut être regardé comme ayant ainsi indiqué les raisons qui ont déterminé le sens de son avis, dans ces conditions, **cet avis, n'apparaît pas justifié de manière cohérente** ».*

E -3) La prise en compte de l'avis du commissaire enquêteur dans la délibération finale

La loi donne la possibilité à l'administration de **passer outre les conclusions défavorables** du commissaire enquêteur à la condition de motiver sa décision.

Dans cette situation, il est possible de demander la suspension de la délibération approuvant le PLU, dans le cadre d'un référé-suspension devant le tribunal administratif (TA) sans qu'il soit nécessaire de prouver la condition d'urgence, à la condition **d'établir un doute sérieux quant à la légalité de la délibération**.

☀ ATTENTION : le référé suspension permet de simplement suspendre la décision litigieuse, il faut en parallèle, la contester au fond dans le cadre d'une demande en annulation totale ou partielle, devant la formation collégiale du TA.

En effet, l'article [L.123-16](#) code env dispose que:

*« Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale **ayant donné lieu à des conclusions défavorables** du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête **doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.** »*

*Le juge administratif des référés, saisi d'une **demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur** ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un **moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.***

→ Aussi il est possible d'utiliser les conclusions du commissaire enquêteur pour argumenter une demande d'annulation ou pour défendre un projet.

- Ex : Inconvénients induits par le projet ou l'opération trop importants au regard de l'objectif attendu

Les conclusions sont utilisées pour obtenir des arguments de nature à permettre au juge de se prononcer sur l'existence d'une « **erreur manifeste d'appréciation** ».

Exemples de jurisprudences

CE 29 mars 2004, Commune de Soignolles-en-Brie, N°258563.

« Le juge des référés ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, soumettre la demande de suspension à une condition d'urgence non prévue par les disposition de l'article L.123-16 (anciennement L.123-12 c env).

CE 13 juillet 2007 société carrières et matériaux, n° [298772](#)

« L'article L. 123-12 du code de l'environnement subordonne la suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête à l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. »

F) [La modification d'un projet de PLU après enquête publique](#)

Aux termes, et dans l'esprit, de l'article [L123-10](#) du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ne peut légalement amender son projet postérieurement à l'enquête publique qu'à deux conditions :

- Les modifications envisagées doivent **procéder de l'enquête publique**,
- Elles ne doivent **pas remettre en cause l'économie générale du projet**.

Une modification qui ne respecterait pas ces deux conditions serait illégale, sauf à réitérer la procédure d'enquête publique.

Exemples de jurisprudences

C.E., 12 mars 2010, Lille Métropole communauté urbaine, n° 312108

« Considérant que l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 13 décembre 2000, également applicable en matière de révision du plan conformément à l'article L. 123-13, dispose que : (...) Après l'enquête publique, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal (...); qu'il ressort du rapprochement des articles L. 123-3-1 ancien et L. 123-10 précités, qui sont rédigés dans des termes semblables, ainsi que des travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2000, que le législateur n'a pas entendu remettre en cause les conditions ci-dessus rappelées dans lesquelles le plan d'urbanisme peut être modifié après l'enquête publique; que, par suite, et alors même que les nouvelles dispositions réglementaires du code de l'urbanisme issues du décret du 27 mars 2001, codifiées à l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme, ne font plus apparaître la mention que le plan d'urbanisme est éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, **les modifications des plans d'urbanisme doivent, à peine d'irrégularité, continuer à respecter les deux conditions : d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête.** »

Concernant l'atteinte à l'économie générale du projet de POS :

CAA Bordeaux 30 juillet 2001, ASSAUPAMAR, n°97BX02361 99BX01627

« Le conseil municipal de Vauclin a, par délibérations du 3 février 1997, d'une part, **adopté dix huit modifications de classement** rendant plus de cent hectares constructibles et **approuvé deux modifications du règlement non soumises à l'enquête** et, d'autre part, exclu le secteur du Macabou ; que l'ensemble de ces modifications ont été incluses dans la révision du plan d'occupation des sols litigieux ; qu'elles **portaient atteinte à l'économie générale** du projet de révision du plan d'occupation des sols. »

Les irrégularités substantielles :

- non motivation de l'avis ou motivation insuffisante des conclusions,
- Insuffisance du rapport qui ne ferait pas état des oppositions,
- Défaut d'affichage de l'avis d'enquête si cela à empêcher le public de participer
- Le caractère incomplet du dossier d'enquête publique
- L'absence du commissaire enquêteur à ses heures de permanence
- Son absence d'impartialité

- Son intérêt pour l'opération
- Organisation de l'enquête publique pendant les vacances si participation du public très faible...

3) IDENTIFICATION DES MOYENS DANS L'APPRECIATION DES DOCUMENTS DU PLU

Exemples de jurisprudences qui annulent des délibérations approuvant un PLU/POS :

- pour incohérence des documents qui constituent le PLU.
- pour incohérence entre les documents du PLU.

A) Les irrégularités des documents du PLU

Article L123-1 c urb :

Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux [articles L. 110](#) et [L. 121-1](#). Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Le PLU doit respecter tout un ensemble de grands principes, pour la plupart liés à la protection de l'environnement. Le juge administratif veille au respect de ces principes dans le cadre d'un contrôle de l'appréciation faite par l'organe délibérant.

Ces différents principes sont les suivants :

- **L'offre de capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général, d'équipements publics et d'équipement commercial selon un mode de développement maîtrisé.**
- **La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables**
- **La gestion économe des sols,**
- **La maîtrise de l'énergie et des ressources, des transports et des déplacements,**
- **La sécurité et la salubrité publiques et notamment la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des nuisances,**
- **La diversité des fonctions urbaines et rurales et mixité sociale dans l'habitat,**
- **Une préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des paysages, et de la biodiversité, notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques,**

- Une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

A-1) Le rapport de présentation

Le défaut de prise en compte des données économiques et sociales actuelles

[CAA de Marseille, 14 juin 2007, n° 04MA02555 / n° 04MA02549](#)

« Relatif à la révision d'un POS de 1987 : le rapport de présentation, établi au mois de janvier 2000, devait s'appuyer sur des données quantitatives récentes et actualisées à la date de l'approbation de la révision ; que **les données économiques et sociales concernant l'agriculture, l'emploi, le tourisme et l'habitat sont pour la plupart antérieures à l'année 1990 et n'ont pas fait l'objet d'une mise à jour permettant d'appréhender avec précision les perspectives d'avenir qui ont justifié les motifs de cette révision ;** »

L'incohérence entre les données démographiques et les besoins fixés dans le rapport

[CAA de Marseille, 16 juin 2011, n° 09MA02670](#)

« Considérant que selon les calculs effectués par la COMMUNE DE SAINT-JEAN DE CEYRARGUES lors de l'élaboration du PLU, l'accroissement de la population attendu pour les dix années à venir s'élève à 30 nouveaux habitants environ, ce qui, selon la commune, appelle la construction de dix logements ; que le PLU prévoit la création de zones UC pour une superficie totale de 16,5 hectares qui permet la construction de 130 habitations nouvelles ; que **ces capacités sont manifestement disproportionnées par rapport au besoin identifié par le rapport de présentation.** »

Le manque d'évaluation des incidences des changements voulus par la modification/ révision sur l'environnement

[CE 20 mai 2011 n° 321440](#)

« En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par **l'exposé des motifs des changements apportés** ; que, si le dossier soumis à enquête publique tenant lieu de rapport de présentation du projet de révision d'un plan d'occupation des sols n'a pas à être aussi complet que lors de l'établissement initial de ce plan, il doit néanmoins répondre, y compris en cas de **révision simplifiée** engagée sur le fondement de l'article R. 123-21-1 du code de l'urbanisme, aux prescriptions de l'article R. 123-2 de ce code, notamment à celles relatives à **l'évaluation des incidences des changements sur l'environnement et à l'exposé de la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur** ; que, par suite, en jugeant que les dispositions de l'article R. 123-2 avaient été méconnues, dès lors que le dossier soumis à enquête publique tenant lieu de rapport de présentation pour la révision simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Joseph **ne comporte aucune analyse des incidences sur l'environnement de l'urbanisation partielle du secteur de Vincenzo**, appartenant à un site classé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, et **ni préservation du milieu et à assurer sa mise en valeur**, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ; »

Non respect du principe d'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces agricoles // Non respect du principe de l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels

[CAA de Nantes, 8 avril 2011, n° 10NT00006](#)

« Considérant que si le rapport de présentation mentionne à plusieurs reprises l'existence de zones artisanales peu occupées et le projet de création de la ZAC des Mesliers, en insistant sur son étendue et sa vocation intercommunale, il ne comporte pas le diagnostic prévu par l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme établi en particulier au regard des prévisions économiques et n'expose les motifs ni de la délimitation du sous-secteur 1AUez recouvrant cette zone, ni des règles qui y sont applicables [...] / de plus que dans ces conditions, les auteurs du plan ont également **méconnu les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme en n'assurant, ni le respect de l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles, ni l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels.** »

Absence de motivation de changement de zonage

[CAA de Douai, 14 octobre 2010, n° 09DA00815](#)

« Considérant que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme **ne contient aucune motivation relative à la délimitation des zones 1 AUE et 2 AU** qui permettent, dorénavant, l'implantation d'habitations ou d'activités économiques dans des zones auparavant uniquement destinées à des activités agricoles ; que, par suite et en tout état de cause, la COMMUNE DE SAINS EN GOHELLE n'est pas fondée à soutenir que les premiers juges auraient entaché leur jugement d'une erreur manifeste d'appréciation sur ce point ; »

Absence de justification d'un zonage éolien, absence d'évaluation d'incidence sur l'environnement

[CAA de Douai du jeudi 8 février 2007, n° 06DA00939](#)

« Lors de la révision d'un POS et de sa transformation en PLU la commune d'Orchies a décidé d'aménager, au sein de la zone A, zone agricole protégée, un secteur dans lequel l'implantation d'éoliennes est autorisée dit zone Ae ; que si le rapport de présentation contient à plusieurs reprises la mention du secteur Ae à créer, il **n'expose pas les motifs de sa délimitation, des règles qui y sont applicables** en relation notamment avec les aérogénérateurs, des orientations d'aménagement retenues au regard de la perspective d'implantation des éoliennes ; **que le rapport n'évalue pas davantage les incidences de l'orientation du plan en faveur de l'énergie éolienne sur l'environnement, et n'expose pas la manière dont est pris en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur**, alors pourtant que les implantations d'aérogénérateurs imposent une prise en compte de l'environnement ; que ces lacunes ne sont comblées ni par le projet d'aménagement et de développement durable, ni par le règlement du plan, tout aussi succincts que le rapport de présentation, tandis qu'au demeurant, le commissaire enquêteur et le parc naturel régional Scarpe-Escaut ont émis, dans leur avis respectif, des réserves sur ce projet éolien ; que les mentions du rapport de présentation du plan local d'urbanisme concernant la zone Ae sont,

dès lors, insuffisantes au regard des dispositions mentionnées de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ; que, toutefois, **ces insuffisances qui n'affectent que la zone Ae ne remettent pas en cause l'économie générale du plan et ne justifient pas une annulation totale de la délibération attaquée** ; que, par suite, la délibération approuvant la révision du plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme doit être **annulée en tant seulement qu'elle a prévu la création d'une zone Ae au sein de la zone A ; »**

L'absence d'analyse de l'état initial de l'environnement

[CAA de Lyon, 28 juillet 2003, N° 98LY01346](#)

« Considérant que si le rapport de présentation comporte la description détaillée des différents types de paysages remarquables de la COMMUNE DE CEYZERIAT, il **n'analyse pas l'état initial du site et de l'environnement** ; qu'en particulier, la référence aux deux Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique répertoriées sur la commune et à une zone sensible paysagère ne saurait valoir analyse de l'état de la faune et de la flore ; qu'il ne contient **pas davantage d'information concernant l'état hydraulique et hydrologique de la Vallière et de ses affluents, l'air et le bruit** ; que, par suite, et alors même qu'il prend en compte les préoccupations d'environnement dans les orientations qu'il retient, ce rapport ne répond pas aux exigences posées par les dispositions précitées ; »

A-2) Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable

Non respect du principe de gestion économe de l'espace

TA d'Orléans, 3 août 2010

« Annulation sur déféré préfectoral d'un PLU pour méconnaissance des articles L. 110, L. 121-1 et L. 123-1 du code de l'urbanisme, et notamment du **principe de gestion économe de l'espace**. l'ampleur de l'offre de terrains à bâtir dans les zones nouvelles à urbaniser, d'une surface de 18 ha au total, **évaluée par le plan d'aménagement et de développement durable (PADD)** de 35 à 60 logements, permettant l'installation de 80 à 150 habitants, n'était pas justifiée par des perspectives de croissance démographique de la commune / qu'il subsistait dans les zones urbaines préexistantes des emplacements encore inoccupés, et que les règles de surfaces minimales des terrains à bâtir et de densité adoptées favorisaient un habitat dispersé. »

A-3) L'évaluation environnementale

L'article [L.121-10](#) du code de l'urbanisme impose une évaluation environnementale notamment pour les PLU. Cette évaluation a été imposée par la directive européenne n°2001/42/CE du 27 juin 2001. La France ne sait pas encore suffisamment conformée à cette directive alors qu'elle le devait avant le 21 juillet 2004. Il est donc tout à fait possible d'invoquer cette directive et d'écarter le droit français dans certaines

circonstances.

Le contentieux porte **sur le champ d'application** de l'évaluation environnementale, son **contenu, et sur l'avis de l'autorité environnementale** sur celle-ci.

- **Sur le champ d'application de l'évaluation environnementale :**

- ☀ Attention : il y a une contradiction entre le champ d'application défini par la réglementation française et par la directive de 2001.

L'absence d'évaluation environnementale si elle avait du être exigée est nécessairement un moyen substantiel d'annulation d'un document d'urbanisme.

Un rapport de présentation ne peut pas faire office d'évaluation environnementale car il n'est pas accompagné par l'obligatoire avis de l'autorité environnementale.

TA Nice, 9 décembre 2010

Le fait que les terrains ouverts à l'urbanisation pouvaient déjà être urbanisés en vertu d'un zonage antérieur ne dispense pas les auteurs de réaliser une évaluation environnementale [analyse concrète de la notion d'urbanisation].

- **Sur le contenu :**

CAA Douai, 19 avril 2012, n°11DA00229

Les conséquences sur les zones Natura 2000 des projets de franchissement ferroviaire de l'estuaire et du prolongement du grand canal n'ont pas été suffisamment étudiés dans l'évaluation environnementale.

Mais en tout cas, c'est au requérant de démontrer qu'il y a insuffisance d'évaluation environnementale:

CAA Nantes, 14 octobre 2011, n° 10NT00085

Le requérant n'établit pas que l'urbanisation de la zone, éloignée du lac de Grandlieu, affecterait le site Natura 2000.

- **Sur la particularité du contentieux lié à l'avis de l'autorité environnementale :**

TA Caen, 17 juin 2010

Annulation du SCOT du Pays de Saint Lois car la demande d'avis de l'autorité environnementale ne mentionnait pas qu'elle portait sur l'évaluation environnementale.

TA Pau, 4 décembre 2009

Annulation du PLU de Parentis-en-Born car l'autorité environnementale a été consultée au-delà du délai minimum (un mois avant l'enquête publique au lieu des 3 mois exigés).

B) Le manque de cohérence entre les documents du PLU

B-1) Incohérence entre le rapport de présentation et le règlement

Incompatibilité de définitions d'un même zonage

CAA de Lyon du 12 mars 2002, n° 96LY01468

« Considérant qu'alors que le **rapport de présentation** annexé à la délibération du conseil municipal de Taninges en date du 30 novembre 1992, portant **application anticipée** de certaines dispositions du plan d'occupation des sols du quartier de Praz de Lys, indique en ce qui concerne le secteur UAa de la zone UA qu'il est "destiné à recevoir des équipements publics et des logements touristiques", le **règlement** annexé à la même délibération dispose que, dans ce secteur UAa sont admis "les habitations, les commerces, les bureaux et services, les constructions d'intérêt général touristique, sportif, de service et de loisirs" ; **qu'une telle contradiction entre ces deux documents du même plan d'occupation des sols entache d'illégalité la délibération du 30 novembre 1992;** »

B-3) Incohérence entre le PADD/ le rapport de présentation et la délibération finale

Non respect des orientations fixées par le PADD et le rapport de présentation

CAA du 18 novembre 2008, n° 07LY00802

« Le secteur [concerné] est **recensé par le plan d'aménagement et de développement durable comme un élément de la trame verte d'agglomération** qui doit assurer la continuité d'un espace au caractère naturel préservé jusqu'au quartier de Vaise et aux bords de Saône ; qu'il est mentionné **dans le rapport de présentation comme un secteur où une activité agricole est susceptible de se maintenir de manière pérenne;**

Considérant que, [...] **la révision litigieuse acte, d'ores et déjà, le principe de la possibilité d'urbaniser l'ensemble de cette zone** de 54 hectares ; que, s'il est vrai également que la continuité de la coulée verte ne serait pas rompue, elle **se trouverait privée de consistance utile**, réduite à l'étroit corridor du thalweg du ruisseau de Rochecardon ; qu'une étude figurant au nombre de celles ayant accompagné l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), et effectuée à la demande de la communauté urbaine par un architecte urbaniste, relève que l'urbanisation de la zone des Seignes, déstabiliserait les deux dernières exploitations agricoles qui subsistent par, à la fois l'enclavement des sièges d'exploitation dans la zone constructible, et la suppression de surfaces cultivables ; que **l'association requérante est, par suite, fondée à soutenir qu'en retenant le principe de l'urbanisation de l'ensemble de cette zone sans distinguer les différents compartiments de terrain qu'elle comporte, notamment, de part et d'autre de la ligne de crête, la révision litigieuse est en contradiction avec les orientations précises énoncées, tant par le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) en ce qui concerne la trame verte, que le rapport de présentation en ce qui concerne le maintien de la pérennité des deux dernières exploitations agricoles ; que les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont, dès lors, pu, sans erreur manifeste d'appréciation, procéder au classement en zone AU2 de l'ensemble des 54 hectares en cause ;** »

TA Rennes, 12 mai 2011 « association côte des légendes » :

Incohérence entre le PADD qui fixe l'objectif de protection des zones humides et le règlement du PLU qui ne les protège pas suffisamment.

C) Les particularités du contentieux de la révision simplifiée (aussi valable pour le contentieux de la mise en compatibilité)

Dans le cas où le rapport de présentation ou le PADD sont modifiés lors de la révision simplifiée / mise en compatibilité, il faut une **justification de ces modifications**.

Le contentieux porte toutefois principalement sur la **notion d'intérêt général** : une telle procédure doit servir à la réalisation d'une opération présentant un intérêt général, notamment pour la commune ou pour toute autre collectivité.

CAA de Lyon, 12 avril 2011, n°09LY02545

« L'ouverture à l'urbanisation dudit secteur appartenant essentiellement à un seul propriétaire pour une opération de construction ne présentant pas de caractéristiques particulières, ne peut être regardée comme constituant, au sens des dispositions précitées de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, une opération à caractère privé présentant un intérêt général justifiant l'emploi de la procédure de révision simplifiée. »

CAA de Lyon, 13 novembre 2007, n° 07LY00369

*« Considérant que l'existence d'un **intérêt général** de nature à justifier une modification du plan d'occupation des sols suivant ladite procédure de révision simplifiée, **doit être appréciée au regard de l'ensemble des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques** poursuivis par les collectivités publiques, et en particulier des **objectifs d'aménagement équilibré du cadre de vie et des espaces urbains** énoncés par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme [...] l'opération projetée qui tend à titre principal à la création d'une offre supplémentaire de stationnement gratuit ou à faible tarification, dédiée aux déplacements pendulaires domicile-travail en voiture particulière, ne peut être regardée comme présentant un intérêt général ; »*

DEUXIEME PARTIE – LA PRATIQUE DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

Introduction

Il est nécessaire avant tout recours contentieux de **recupérer le plus en amont possible (sans attendre la fin de l'enquête publique) tous les documents utiles au recours**. Il faut bien sûr avoir le nouveau PLU adopté sous forme de disquette, mais aussi le POS antérieur

sous forme papier ainsi que tous les documents qui pouvaient se trouver dans les annexes et dans l'enquête publique (le dossier d'enquête publique ainsi que le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur). Il faut aussi se procurer toutes les délibérations antérieures visées dans la délibération qui adopte le PLU ainsi que les documents établis éventuellement par l'Etat ou l'administration (PPRNP, ZNIEFF, NATURA 2000, Sites classés etc.)

1) Les conditions de recevabilité liées au requérant

Le juge va vérifier si l'association a un intérêt à agir, a qualité pour agir, a capacité à agir, et si la personne qui la représente est autorisée à représenter l'association en justice. Si un de ces éléments fait défaut, le juge rejettera la requête.

A) L'intérêt et la capacité à agir

A-1) Sur l'intérêt à agir

Dans le cas où le requérant est une association, il faut vérifier que ses statuts répondent bien à l'objet du litige :

- la compétence territoriale de l'association
- son objet social (ex : protection des milieux ruraux, des milieux aquatiques etc).

Le juge vérifiera que l'objet de l'association lui permet d'ester en justice contre l'acte contesté.

A-2) Sur la capacité à agir

Dans le cadre d'un REP, les associations de protection de l'environnement n'ont pas besoin d'être agréées.

A-3) Sur la représentation

Il faut là encore se référer aux statuts de l'association. Il fixe normalement les organes qui détiennent le **pouvoir d'autoriser à ester en justice** et le **pouvoir de représenter l'association en justice**.

Si rien n'est établi dans les statuts, c'est l'assemblée générale qui pourra autoriser l'action en justice et qui nommera la personne qui représentera l'association devant le tribunal.

Aussi, il est important de savoir que dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, le ministère d'un avocat n'est pas obligatoire. ([R.431-2 CJA](#))

2) Les conditions de recevabilité liées à la requête

A) Les délais pour agir

Le respect du délai de recours contentieux est impératif car il conditionne la recevabilité de la requête. Si la requête est tardive, il n'y a aucune possibilité de régularisation.

L'article [R.421-1 CJA](#) précise que le délai de recours contentieux contre une décision est de 2 mois à compter de la publication de la décision. Ce délai est franc, Il faut compter 2 mois+1

jour à compter du déclenchement du délai. (ex. publication le 1er janvier, requête recevable jusqu'au 2 mars inclus)

Il est également possible **d'envisager un recours gracieux** qui a pour effet de suspendre le délai de recours contentieux. Le délai est le même que le recours contentieux.

Le recours gracieux doit être effectué dans les deux mois (délai franc) qui suivent la publication de la décision. Ensuite l'administration a 2 mois fixe pour répondre. Le nouveau délai de recours contentieux commence au jour de la décision rendue par l'administration, mais en cas de non réponse, il s'agira d'une décision implicite de rejet qui sera réputée prise au jour de la fin du délai de réponse de l'administration.

Exemple : publication de la décision le 1^{er} janvier 2013, recours gracieux le 20 janvier 2013, réponse de l'administration le 20 février 2013, le délai de recours contentieux cours jusqu'au 21 avril 2013.

Si l'administration n'a pas répondu au recours gracieux : la date de la décision implicite de rejet est le 20 mars 2013, donc le délai de recours contentieux terminera le 21 mai 2013.

B) Les formalités liées à la requête

La requête introductive d'instance doit être soit envoyée par courrier avec accusé de réception, soit déposée en main propre au greffe du tribunal administratif compétent pour statuer sur le litige.

La requête doit être acquittée du droit de timbre d'un montant de : 35 euros.

La requête rédigée en français doit contenir : nom et domicile des parties ; l'exposé des faits, des moyens et des conclusions et doit être signée par le requérant. ([R.411-1 CJA](#))

La requête doit être accompagnée de copies en nombre égal à celui des autres parties + 2.

Exemple : Dans le cadre d'une contestation d'un PLU, il faudra 3 copies de la requête à adressé au TA : une copie pour le défendeur (le conseil municipal par exemple) et deux autres pour le tribunal. ([R.411-3 CJA](#)).

La requête doit être accompagnée de la décision attaquée (d'où l'intérêt préalable de récupérer toutes les pièces relatives au nouveau PLU adopté). ([R.412-1 CJA](#)).

C) Les différents moyens de légalité interne et externe

Il est important d'insérer dans la requête introductive d'instance les deux causes juridiques:

- L'une relève de la légalité interne, c'est-à-dire les problèmes liés au fond du litige. Il faudra donc soulever un **moyen de légalité interne**.

- L'autre relève de la légalité externe, c'est-à-dire les problèmes liés à la procédure qui a permis de prendre la décision contestée. Il faudra donc soulever un **moyen de légalité externe**.

La jurisprudence administrative (**CE, 20 février 1953, Intercopie**) a précisé qu'à la fin du délai de recours contentieux, il n'était plus possible d'invoquer des moyens relevant d'une nouvelle cause juridique. C'est-à-dire qu'il n'est plus possible d'invoquer, par exemple, un moyen de légalité interne une fois le délai de recours contentieux éteint si un tel moyen n'a pas été invoqué avant la fin de ce même délai.

Voici une liste non exhaustive des moyens de légalité internes et externes :

Relève de la légalité externe :

- Les vices de procédures: irrégularités dans la procédure préalable.
- Les vices de formes: absence ou insuffisances de motivation de l'acte, absence des nom, prénom, qualité et signature de l'auteur de l'acte.
- L'incompétence de l'auteur de la décision (si l'auteur ne s'est pas conformé à un avis conforme il s'agira aussi d'une incompétence).

Relève de la légalité interne :

- Violation de la loi/ du droit européen
- L'erreur de droit : lorsque la loi est inapplicable à l'affaire en cause, voir inexistante ou que l'interprétation fait par l'administration est fausse.
- Les questions prioritaires de constitutionnalité
- L'erreur d'appréciation des faits ou inexactitude matérielle de faits.
- Le détournement de pouvoir (quand intérêt personnel en jeu)

C-1) Un point sur l'erreur manifeste d'appréciation (légalité interne)

La jurisprudence admet un certain pouvoir d'appréciation du juge lors du contrôle de la validité d'un acte administratif. Il vérifiera si l'appréciation faite par l'administration lors de sa prise de décision n'est pas fondée sur une erreur trop grossière ou évidente. Ce contrôle s'exerce uniquement en matière de pouvoir discrétionnaire de l'administration, c'est-à-dire lorsqu'elle a une marge de manœuvre dans la prise de décision (contraire d'une compétence liée).

Exemples de jurisprudences

CAA de Marseille, 6 janvier 2000, Préfet de la Corse du sud, n°97MA01265 et 97MA01266

Illégalité d'un certificat d'urbanisme fondé sur un classement par le POS en zone constructible d'un site qualifié à la fois de site remarquable et d'espace naturel exceptionnel (classé comme tel par le Schéma d'aménagement de la Corse, et par l'inventaire de l'environnement de la Corse).

CAA de Nantes, 16 décembre 2004, Commune de Saint-Guinoux, n°01NT00553

Erreur manifeste d'appréciation pour un classement en zone NC d'un espace jouxtant une carrière. Le critère sur lequel s'est fondé le juge est l'existence de risque.

CAA de Bordeaux, 6 novembre 2006, Commune de Claix, n°02BX00757

L'extension d'une carrière sur un futur site Natura 2000 constitue une erreur manifeste d'appréciation.

TA de Nantes, 21 avril 2009, association de Sauvegarde de l'Anjou, n°064265

Constitue une erreur manifeste d'appréciation le fait de ne pas conserver un classement en espace boisé pour des sites qui concourent de manière substantielle à la richesse du patrimoine paysager de l'agglomération.

CAA de Lyon, 22 octobre 2002, Commune de Champier, n°96LY02202

Un règlement de POS ne peut autoriser sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation dans une zone NC des constructions et installations liées à l'exploitation d'une piste automobile.

CAA de Lyon, 25 mai 2004, M. Giroud c/ Commune de Saint-Clair-de-la-Tour, n°00LY01411

La création d'un emplacement réservé d'une superficie non négligeable, 9000m² pour un parc de stationnement et un carrefour, sans justification par la commune de son parti d'aménagement et notamment de ses besoins.

CAA de Nancy, 25 novembre 2010, commune de Grendelbruch, n°09NC00978

Le PLU doit assurer la protection des espaces naturels et des paysages, il ne peut permettre dans une zone vierge de toute construction et dans un secteur constituant un paysage remarquable l'implantation d'un parc éolien. Cela constitue une erreur manifeste d'appréciation.

TA de Strasbourg, 21 juin 2011, Schoch, n°0702639

Cas où le règlement permettait l'implantation dans une zone résidentielle d'installations classées de stockage de matières dangereuses et d'autres installations classées.

C-2) Tableau récapitulatif des moyens de formes et de fonds

Moyens de formes substantiels : les différents arguments possibles, entache la procédure d'irrégularité = régularisable (gain de temps) entraîne l'annulation totale ou partielle	Moyens de fond : les différents arguments possibles : illégalité de l'acte non régularisable -entraîne l'annulation totale ou partiellement
Prescription du doc d'urba <ul style="list-style-type: none">Suffisance de la publicité, de la délibération prescrivant l'élaboration du document d'urbanisme (L. 300-2 CU)	<ul style="list-style-type: none">Erreur manifeste d'appréciation (zonage, carto) compte tenu de l'atteinte environnementale, salubrité publique, raccordement réseau eau potable ; apprécier la délib au vu des conclusions du commissaire enquêteur)
<ul style="list-style-type: none">Insuffisance de l'Evaluation environnementale du projetAbsence de l'évaluation environnementaleAbsence d'avis de l'autorité environnementale, régulier, sur l'évaluation environnementale	<ul style="list-style-type: none">Cohérence entre les documents du PLU
Concertation <ul style="list-style-type: none">Vérifications de la précision des objectifs et des modalités de concertations dans la délibération fixant la concertationVérifications de la signature de la délib par l'organe délibérant	<ul style="list-style-type: none">Détournement de pouvoir
<ul style="list-style-type: none">Non consultation d'une association agréée alors qu'elle en a fait la demande (L121-5 CU)	<ul style="list-style-type: none">Détournement de procédures - révision simplifiées or devait faire l'objet d'une révision normale Révision simplifiée (ou mise en compatibilité) sans intérêt général.
Enquête publique	<ul style="list-style-type: none">Compatibilité avec les documents de

<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'EP • Suffisance de la publicité de l'arrêté d'ouverture • Désignation d'un commissaire enquêteur intéressé par le projet • Motivation de l'avis (besoin de la qualifier favorable, défavorable) • Reprise dans le rapport des principales contre-propositions • Suffisance du contenu du dossier de l'EP : besoin d'avoir notamment les avis de toutes les personnes publiques associées, les schémas de réseaux d'eau et d'assainissement (pr un PLU) • EP doit permettre une large participation du public • Vérification de l'absence de modification de l'économie générale du projet de PLU après l'enquête publique. 	<p>planification</p> <ul style="list-style-type: none"> - Charte PN PNR - SDAGE SAGE - DTA - PIG - OIN <p>Prise en compte : SRCE Plan climat-énergie territorial</p>
<p>Délibération arrêtant le projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vérification de l'auteur de l'acte (signature par l'organe délibérant) • Quorum • Délais de convocation • Pr les communes de plus de 3500 la convocation doit être accompagné d'une note explicative. 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi Littoral (bande des 100m non urbanisée, espaces remarquables, prohibition de l'aménagement de routes nouvelles, extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage, extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants) et Montagne
<p>Insuffisance du rapport de présentation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compatibilité des besoins : référence aux documents de planification • Absence ou insuffisance état initial, analyse des incidences, mesure visant à limiter ces incidences 	<ul style="list-style-type: none"> • Respect du PLU aux grands principes urbanistiques (la gestion économe des sols, l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces agricoles...)

D) Rédiger des conclusions

Veiller à bien indiquer le but de l'action : demande d'annulation totale ou partielle de la délibération du conseil municipal.

Fixer le montant des frais de justice non compris dans les dépends: le coût direct du recours au titre de l'article L.761-1 CJA.

Conclusion : modèle de recours en excès de pouvoir

**Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les Conseillers
Tribunal administratif de XXX
(Adresse complète)**

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

RECOURS EN ANNULATION

POUR :

1) L'Association Union Régionale Vie et Nature (URVN)

Siège Social : Le Ligourès, Place Romée de Villeneuve 13090 AIX EN PROVENCE

Siège Administratif : 60 rue St Ferréol 13001 MARSEILLE

Agissant conformément à ses statuts et sur décision de son Conseil d'administration en date du 20 novembre 2009.

Représentée par son Président Pierre APLINCOURT et Melle DE STEFANO Nathalie l'un et l'autre pouvant agir, ensemble ou séparément, suivant leurs disponibilités.

Association agréée Protection de l'environnement par arrêté du 29 mai 1978.

2) Si autres associations qui intentent l'action.

(Lorsqu'il y a plusieurs associations requérantes, la loi impose que les requérants choisissent un représentant unique qui sera l'interlocuteur principal avec qui le tribunal échangera.)

En application de l'article R. 411-5 du Code de Justice Administrative :

Les associations requérantes mandatent comme représentant l'URVN, 60 rue St Ferréol 13001 MARSEILLE.

Prière d'utiliser cette adresse pour l'expédition du courrier.

CONTRE :

la décision du XXX autorisant etc...

Ou contre la décision implicite de rejet de Monsieur le maire de la Commune de XXX suite à son courrier du XXX tendant à ce que etc.

Plaise au Tribunal administratif de XXX :

LES FAITS

S'il y a eu recours gracieux, mentionner les dates d'échanges des courriers envoyés en AR : « *Par lettre en date du XXX (Pièce n°XXX : copie de la lettre) en recommandé avec demande d'avis de réception daté*

du XXX (Pièce n°XXX : copie de l'AR), l'association XXX a demandé au maire de la commune de XXX, de XXX ect. »

Ou faire un résumé de la situation qui a conduit à l'adoption de la décision attaquée (pièce n°X). Mentionner en deux mots l'enquête publique.

C'est la décision attaquée. (Terminer par cette phrase)

I – Sur la recevabilité de l'association (s'il y a plusieurs associations en demandant sur la même requête, chacune doit prouver sa recevabilité.)

A) Sur l'intérêt à agir et sur la qualité à agir de l'association

Au terme de l'article XXX de ses statuts (pièce n°XXX), l'association a pour objet de (citer l'objet social de l'asso).

Notre objet statutaire nous autorise ainsi à agir en l'espèce contre la décision XYZ qui fait grief à l'association :

- En effet, la décision attaquée a bien un rapport direct avec l'objet matériel de l'association (la problématique environnementale a été soulevée dans la partie introductive intitulée « faits »).
- La décision attaquée cause un préjudice à l'environnement.

B) Sur la capacité à agir de l'association

(Si agrément) L'association est agréée au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement (pièce n°XXX – copie de l'agrément).

Par ailleurs, l'association a été régulièrement autorisée à agir en justice par l'organe compétent aux termes de ses statuts et le signataire de la requête (celui qui représente l'association en justice conformément à ce que disposent les statuts) a été régulièrement mandaté à cette fin (pièce n°XXX – copie du mandat).

La présente requête étant recevable, la décision sera annulée pour XXX (lister brièvement les différents moyens qui vont être soulevés dans le corps de la requête).

II) Sur la forme

Développer chaque moyen de légalité externe les uns après les autres. Conclure à l'illégalité de la décision attaquée à la fin de chaque argument. Exemples :

1. SUR L'INSUFFISANTE PUBLICITE DE L'AVIS D'ENQUETE PUBLIQUE

→ Citer l'article qui fixe la procédure imposée et la jurisprudence s'il y en a.

→ Développer ce qui dans l'affaire n'est pas conforme à la procédure avec preuves à l'appui s'il y en a. (pièce n°XXX)

→ Conclure sur l'illégalité de l'acte ou de la disposition. Ex : « *A défaut d'apporter la preuve de la publicité suffisante de l'avis d'enquête publique, la procédure d'approbation du PLU est irrégulière et la décision attaquée sera annulée de ce premier chef.* »

2. SUR L'ABSENCE DES AVIS OBLIGATOIRES AU DOSSIER D'ENQUETE PUBLIQUE

→ Répéter le même schéma à chaque fois qu'un moyen est développé :

- Citer l'article de loi/ le principe fondamental + jurisprudences
- Développer avec l'affaire en question
- Conclure. Ex : « *Ainsi, le fait de présenter au public un dossier d'enquête publique non complet est de nature à vicier la procédure et entacher la délibération approuvant le PLU d'une irrégularité.* »

Et ainsi de suite.

III) Sur le fond

Faire la même chose que pour la forme. Exemple :

1) INCOMPATIBILITE ENTRE EUX DES ELEMENTS DU PLU

→ Citer l'article qui fixe la procédure imposée ou le principe fondamental + jurisprudences.

→ Développer ce qui dans l'affaire n'est pas conforme à la procédure avec preuves à l'appui. (pièce n°XXX)

→ Conclure sur l'illégalité de la décision. Ex: « *Par ces motifs, la délibération approuvant le SCoT, est illégale et sera annulée.* »

2) LA NON-APPLICATION DE LA LOI « LITTORAL » :

→ Répéter le même schéma à chaque fois qu'un moyen est développé :

- Citer l'article de loi/ le principe fondamental + jurisprudences
- Développer avec l'affaire en question
- Conclure. Ex : « *Ainsi le PLU est contraire aux articles XXX de la loi littoral.* »

Et ainsi de suite.

IV) Sur les frais exposés

Il est possible de faire une demande relative aux frais réels dépensés en recherches, photocopies, déplacement sur les lieux du tribunal... à justifier.

L'association demande donc le paiement de ces frais à la Commune au titre de l'article L.761-1 CJA et estime leur montant à XXX euros.

V) Sur les conclusions

Par ces motifs, l'association (son nom) conclut qu'il plaise au tribunal de :

- *annuler la décision XXX par laquelle la commune de XXX a approuvé le PLU.*
- *Condamner la commune de XXX à lui payer la somme de XXX euros au titre de l'article L.761-1 CJA.*

Fait à XXX, le XXX

SIGNATURE

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

Fixer la liste des pièces annexées à la requête. Exemple :

Pièce n°1 – statuts

Pièce n°2 – agréments

Enfin, fournir avec la requête la copie des pièces (format CD Rom ou papiers) en autant d'exemplaires que de copies de la requête.