

EXERCICE PRATIQUE

LE PLU DE BORME LE MIMOSA

Le 4 avril 2011, alors que vous buvez votre café en terrasse tout en lisant les annonces légales du journal Var-matin, vous découvrez que, par une délibération en date du 28 mars 2011, le conseil municipal de la commune a adopté son nouveau plan local d'urbanisme (PLU).

En tant qu'adhérent(e) de l'association locale agréée de protection de l'environnement, vous vous étonnez de cette décision.

Votre association n'a pas été associée à la procédure d'élaboration du PLU et vous n'avez pas eu connaissance de l'enquête publique.

Dès le lendemain, vous allez à la mairie pour obtenir un peu plus d'informations. La secrétaire de mairie est justement entrain d'afficher, sur la panneau d'informations légales, la délibération en cause.

Conscient(e) de l'importance de ce document de planification sur votre commune et ses impacts éventuels sur les milieux naturels, vous en demandez au maire la communication. Ce dernier refuse en vous indiquant que vous n'aviez qu'à participer à l'enquête publique.

Lors de la réunion mensuelle du conseil d'administration de l'association, vous échangez sur les points sus-mentionnés avec les administrateurs. Vous apprenez qu'un bénévole très actif sur les questions d'urbanisme a obtenu copie de l'ensemble du PLU.

Après vérification, il apparaît qu'une enquête publique sur le projet de PLU a bien eu lieu. Par contre, vous êtes surpris(e) de constater que le commissaire enquêteur est un promoteur immobilier qui possède de nombreux terrains sur la commune.

Par ailleurs, vous notez qu'une soixantaine d'hectares de terres agricoles sont ouvertes à l'urbanisation alors même que les zones urbaines ne sont pas toutes investies.

De plus, le PLU implante des zones à urbaniser en espaces proches du rivage sans justifier ni motiver ce choix.

Enfin, des emplacements réservés (situés dans un site classé) au profit du Département pour la création d'une nouvelle route de transit sont localisées à une distance de 1500 mètres du rivage.

Certains de ces éléments vous semblent contraires aux dispositions du Code de l'urbanisme et du Code de l'environnement.

Vous envisagez de former un recours mais nous sommes déjà le 28 mai 2011 et n'êtes pas certain d'être dans les délais.

Fort des connaissances acquises lors de la formation organisée par votre fédération régionale sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, vous décidez avec d'autres bénévoles de vous plonger dans les aspects juridiques du dossier.

ÉLÉMENTS DE RÉPONSE

L'objet de cet exercice de méthodologie est de parvenir à une bonne manipulation des textes afin de mieux appréhender les différentes procédures de concertation et de participation lors de l'élaboration d'un PLU, appréhender le contenu d'un PLU et acquérir quelques notions de base relatives au contentieux du PLU.

Il est important de garder en mémoire le syllogisme juridique, méthode utilisée par les juristes pour répondre aux différents problèmes de droit rencontrés. Il s'articule en trois temps.

La première étape est celle du principe : l'invocation de la norme de droit (article, loi, règlement, et même jurisprudence) pertinente pour les faits du litige (« En principe »).

La seconde étape est la confrontation entre la norme de droit et les faits d'espèce (« en l'espèce »).

La dernière étape consiste à déduire des deux propositions précédentes, la réponse au problème.

Cet exercice soulève plusieurs questions :

1. Le public ou des associations agréées de protection de l'environnement peuvent-elles intervenir lors de l'élaboration d'un PLU ?

- **La concertation prévue par les dispositions de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisation**

L'alinéa 3 de l'article L.123-6 C.urb. énonce :

« La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2 (...) ».

Et l'article L. 300-2 C.urb précise :

« I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

(...)

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.(...) »

En l'espèce, l'adhérente est une habitante de la commune et votre association est locale.

Ainsi, tant l'adhérente comme habitante de la commune que l'association locale pourront être associées à l'élaboration du PLU dans le cadre de cette **concertation prévue par les dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme**.

Cette procédure de concertation se déroule pendant toute la durée de l'élaboration du projet. C'est à dire de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU à la délibération arrêtant le projet qui sera soumis à enquête publique.

- **La consultation sur demande**

Par ailleurs, selon l'**article L. 121-5 C.urb.** :

« Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. »

En l'espèce, votre association est agréée au titre du Code de l'environnement.

Ainsi votre association pourra accéder au projet de PLU si elle en fait la demande. Mais a-priori, elle pourra seulement demander à être consultées sur le projet de plan arrêté.

A noter : le refus de faire droit à cette demande, soit par une décision expresse soit par une décision tacite, entache la procédure d'irrégularité. Cette irrégularité est de nature à justifier l'annulation de la délibération approuvant le plan (CE, 25 janvier 1989, Commune de saint Palais-sur-Mer, n°78605).

Il est conseillé d'adresser sa demande par courrier au maire et de l'envoyer par lettre recommandée avec accusé de réception ou de la remettre en main propre contre récépissé. Cette manière de procéder permet de justifier de la réalisation de cette demande.

- **La consultation des associations sur demande du maire**

Les dispositions de l'**alinéa 3 de l'article L.123-8 du Code de l'urbanisme** prévoient :

« Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes. »

Il s'agit d'une faculté offerte au maire et non d'une obligation.

Par ailleurs l'**article R.123-16 du Code de l'urbanisme** précise :

*« Les **présidents** des organes délibérants des collectivités publiques, des établissements publics des organismes associés et **des associations agréées** ainsi que les maires mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 123-8, ou leurs représentants, **sont consultés par le maire** ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétente à chaque fois qu'ils le demandent **pendant la durée de l'élaboration** ou de la révision **du plan**. »*

Ainsi les associations agréées peuvent être consultées sur demande du maire tout au long de la procédure d'élaboration du PLU.

A noter : Cet article mentionne les associations agréés. Il semble ainsi que dans le cadre du PLU, seules les associations agréées puissent être consultées sur demande du maire.

- **L'enquête publique**

Selon l'article L.123-10 du Code de l'urbanisme :

« Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées. »

Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal.

Le plan local d'urbanisme approuvé est tenu à la disposition du public. »

Ainsi une enquête publique relative au projet de PLU arrêté doit être ouverte par un arrêté du maire.

A noter : Les dispositions générales relatives à l'enquête publique sont codifiées dans le Code de l'environnement.

2. Le dossier d'enquête publique est-il communicable ?

Selon l'article L.123-8 du Code de l'environnement :

« Nonobstant les dispositions du titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, le dossier d'enquête publique est communicable aux associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 et à leurs frais. »

En l'espèce, il faut envisager deux hypothèses.

Dans la première, la demande de copie du dossier d'enquête publique est formulée à titre individuel par l'adhérente.

Elle ne pourra pas obtenir copie du dossier d'enquête publique.

Dans la seconde, l'association formule la demande.

L'association étant agréée, elle pourra obtenir copie du dossier.

A noter : La loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010 prévoit dans le nouvel article L123-11 du Code de l'environnement que toute personne sur sa demande et à ses frais pourra solliciter la communication du dossier soumis à enquête publique, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.

3. Quelles sont les conditions à remplir par un commissaire enquêteur ?

Selon l'article L. 123-6 du Code de l'environnement :

« Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de

la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération 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'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête. »

En l'espèce, le promoteur dispose de nombreux terrains sur la commune.

Il se trouve donc directement intéressé à l'opération. Cet élément pourrait ainsi vicier la procédure d'enquête publique.

4. Que penser de l'urbanisation d'une soixantaine d'hectares de terres agricoles ?

Dans un premier temps revenons sur la définition juridique des zones urbaines et des zones agricoles.

- **Les zones urbaines**

Selon les dispositions de l'**article L.123-2 du Code de l'urbanisme** :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :

a) A interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés ;

b) A réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;

c) A indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ;

d) Abrogé. »

Selon les dispositions de l'**article R.123-5 du Code de l'urbanisme** :

« Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. »

- **Les zones agricoles**

L'**article L. 123-3-1 du Code de l'urbanisme** énonce :

« Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. »

L'**article R. 123-7 du Code de l'urbanisme** énonce :

« Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel

agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. »

On pourra s'interroger sur la qualification retenue pour le maire pour classer des terres en zone U alors qu'elles auraient pu être protégées en raison de leur caractère agronomique. L'association devra apporter devant le juge l'ensemble des éléments démontrant une erreur d'appréciation du maire.

6. Que penser de l'extension de l'urbanisation en espaces proches du rivage ?

Selon l'article L.146-4-II du Code de l'urbanisme :

« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'État dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. »

En l'espèce, le PLU prévoit d'étendre l'urbanisation en espaces proches du rivage l'urbanisation. Mais il n'apporte aucune justification ou motivation à cette extension de l'urbanisation.

Ainsi ce PLU ne respecte pas les dispositions de la loi littoral.

7. Une nouvelle route de transit peut-elle être implantée à 1500 mètres du rivage ?

Selon l'article L.146-7 du Code de l'urbanisme :

« La réalisation de nouvelles routes est organisée par les dispositions du présent article. Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2.000 mètres du rivage.

Cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs.

La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite.

Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer.

Toutefois, les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas ne s'appliquent pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à

l'insularité. La commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites est alors consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature.

En outre, l'aménagement des routes dans la bande littorale définie à l'article L. 146-4 est possible dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. »

En l'espèce, une nouvelle route de transit serait implantée à 1500 mètres du rivage soit à moins de 2000 mètres.

Ainsi l'implantation de cette nouvelle route serait contraire aux dispositions particulières au littoral.

8. Quels sont les délais de recours ?

La délibération approuvant le PLU peut être contestée devant le juge administratif dans un délai de **deux mois à compter de l'accomplissement des formalités de publicités de l'acte** (article R.421-1 du Code de justice administrative).

Aux termes des articles R.123-24 et suivants du Code de l'urbanisme, les formalités de publicités de la délibération approuvant le PLU sont :

- affichage à la mairie compétente (ou au siège de l'EPCI compétent) pendant un délai d'un mois ;
- publication dans un journal diffusé dans le département (annonces légales).

En l'espèce, la délibération approuvant le PLU date du 28 mars 2011, la publication dans un journal diffusé dans le département du 4 avril 2011 et l'affichage en mairie du 5 avril 2011.

L'ensemble des formalités de publicité ont donc été accomplies le 5 avril 2011. Le délais de recours court ainsi jusqu'au 5 juillet 2011 (5 avril + 2 mois).

A noter : Si les mesures de publicité et d'affichage n'ont pas été réalisées, le délai de recours n'a pas commencé à courir (TA Nantes 13 juillet 1994, Estuaire écologie et autres n°94-763).

L'association a le choix avant de saisir le juge administratif, de solliciter l'annulation de la délibération approuvant le plan ou le schéma par la voie du recours gracieux auprès du maire ou du président de l'EPCI.

Ce recours doit être réalisé dans le délai de recours de deux mois du recours contentieux. Ce recours gracieux proroge le délai de recours contentieux si bien évidemment les formalités sont respectées. L'association aura ainsi de nouveau deux mois pour saisir le juge administratif à compter de la décision expresse ou tacite du maire ou du président de l'EPCI.

Si les formalités du recours gracieux ne sont pas respectées et si le délai de recours de deux mois à compter des mesures de publicité de l'acte est écoulé, le recours de l'association devant le juge administratif sera déclaré irrecevable.

Les moyens soulevés porteront tant sur la forme (légalité externe) que sur le fond (légalité interne).

Dans notre espèce, l'association pourra éventuellement relever des arguments liés des moyens de forme (consultation, enquête publique...) et de fond (erreur manifeste d'appréciation dans le zonage du PLU, violation de la loi littoral...).

A noter : Il est ainsi impératif avant d'engager un contentieux de vérifier notamment la recevabilité de l'association à engager le contentieux comme par exemple le respect des délais de recours, l'association agit-elle dans le cadre de ses statuts (objet et compétence territoriale), quel organe de

l'association peut décider d'ester en justice et nommer un mandataire pour représenter l'association ...