

Planification urbaine

Les effets des enquêtes publiques

Les collectivités sont souvent confrontées à la question des modifications qu'elles souhaitent apporter à leurs documents d'urbanisme après la soumission de ceux-ci à enquête publique. Si celles-ci décident de lever les réserves issues de l'enquête, elles doivent alors prendre les plus grandes précautions en modifiant, à ce stade, leur projet de document d'urbanisme.

L'AUTEURE



**VALENTINE
TESSIER,**
avocat à la cour
cabinet Seban et
associés

L'enquête publique est un mode de consultation ayant pour objet d'assurer l'information et la participation du public lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Les personnes participant à l'enquête sont amenées à donner leur avis et, notamment, à apporter des suggestions de modifications. Ces suggestions peuvent être reprises par le commissaire enquêteur, qui peut alors assortir son avis de « réserves ». Bien que son avis ne soit pas impératif (1), un avis « favorable » se verra requalifier en « défavorable » si les réserves émises n'ont pas été prises en compte (2). La collectivité a alors le choix : soit passer outre cet avis défavorable en prenant une délibération confirmant son projet, en vertu de l'ancien article L.123-12 du Code de l'urbanisme encore applicable (3), ou modifier son projet de plan local d'urbanisme (PLU) pour lever les réserves qui ont été émises. Dans cette seconde hypothèse, la collectivité qui décide de lever ces réserves doit néanmoins prendre le plus grand soin en modifiant son projet à ce stade. Si les principes suivants sont applicables pour les modifications apportées à tout document d'urbanisme après l'enquête publique, on prendra, pour plus de facilité, l'exemple du PLU. D'emblée, il convient de rappeler que l'article L.123-10 du Code de l'urbanisme permet expressément que l'organe délibérant puisse approuver son PLU, « éventuellement modifié », après l'enquête publique. Le Conseil d'Etat a précisé les deux conditions cumulatives pour qu'un projet de PLU puisse légalement être encore modifié après cette enquête (4) : d'une part, les modifications doivent « procéder de l'enquête publique » ; d'autre part, l'économie générale du projet de plan ne doit pas être remise en cause.

1. Des modifications issues de l'enquête publique

Selon le Conseil d'Etat, « les résultats de l'enquête publique incluent non seulement les conclusions du commissaire enquêteur mais aussi les souhaits exprimés lors de l'enquête

par un ou plusieurs propriétaires, alors même que le commissaire n'a pas repris cette demande à son compte » (5). La nouvelle notion de modification « procédant de l'enquête publique » permet d'envisager les modifications prenant en compte les conclusions du commissaire enquêteur, celles résultant des souhaits exprimés par le public lors de l'enquête mais également (sans que l'on puisse en être certain) celles résultant des souhaits exprimés avant l'enquête par les personnes publiques consultées mais diffusés lors de l'enquête publique. C'est la raison pour laquelle il est opportun, pour les collectivités, d'annexer automatiquement au dossier soumis à enquête publique tous les avis formulés en amont par les personnes publiques consultées sur le projet de document, sous peine de voir la procédure annulée pour irrégularité dans le cas où des modifications sont apportées au projet en s'appuyant sur ces avis alors même qu'ils n'étaient pas annexés (6).

Les modifications apportées, après l'enquête au document d'urbanisme, doivent ainsi ressortir expressément de l'enquête publique puisque, dans le cas contraire, la délibération approuvant le PLU ainsi modifié sera inévitablement annulée par le juge administratif. Ce premier impératif est donc fondamental, la jurisprudence étant particulièrement exigeante sur ce point.

2. Ne pas porter atteinte à l'économie générale du projet

Les modifications éventuellement apportées au PLU après l'enquête publique ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du PLU – plus précisément, du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) – présenté à l'origine au public pendant l'enquête. Cette condition procède d'une jurisprudence constante aux termes de laquelle, si les modifications apportées sont particulièrement importantes et de nature à modifier le projet de manière substantielle, une nouvelle enquête publique devra être diligentée (7). La responsabilité est donc lourde pour la commune

qui modifie son PLU après l'enquête publique. La question se pose alors de savoir ce qu'il faut entendre par l'atteinte à l'économie générale d'un PLU.

La notion est délicate à manier, d'autant plus que les jugements rendus en la matière relèvent de la casuistique. Dans un arrêt de principe, le Conseil d'Etat a précisé que « l'atteinte à l'économie générale d'un plan d'occupation des sols peut résulter de changements qui, par leur nature ou leur ampleur, eu égard à leurs effets propres ou combinés, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs » (8). Le juge s'attache ainsi à vérifier si l'acte, intervenu à l'issue de l'enquête, a approuvé un document dont le contenu est substantiellement différent de celui correspondant aux éléments figurant dans le dossier d'enquête, sur la base duquel les différentes personnes intéressées ont été amenées à se prononcer. Ainsi, dès lors que les modifications se traduisent par une véritable refonte du règlement du plan et aboutissent à des changements sensibles dans les possibilités de construction, l'atteinte à l'économie générale du plan sera constatée.

La jurisprudence se préoccupe, entre autres, de l'importance en surface des terrains concernés par les modifications, notamment en cas de modification des zonages, et de la nature des modifications, c'est-à-dire de l'effet important qu'elles peuvent avoir sur la physionomie urbaine (9). Le nombre, la nature et l'importance des changements apportés sont ainsi des indices de la remise en cause de l'économie générale du plan (10).

Critères quantitatifs et qualitatifs

Le plus souvent, le juge administratif combine les critères quantitatifs et qualitatifs en étant davantage sensible à l'incidence de la modification sur l'une des options d'urbanisme choisie antérieurement. Ainsi, les modifications consistant en une nouvelle rédaction de certains articles du règlement du POS en vue d'en préciser la portée ou de les adapter à l'évolution de la législation d'urbanisme ne portent pas atteinte à l'économie générale du document d'urbanisme (11). De la même manière, la modification consistant en des précisions sur le règlement des espaces libres, des espaces verts et l'aménagement d'un secteur n'a pas été considérée comme portant atteinte à l'économie générale du plan (12). Il en va de même des modifications apportées au règlement d'un PLU et aux articles afférents aux zones constructibles, lesquelles, si elles peuvent conduire, dans certains cas, à une légère augmentation des possibilités de construire, ne suffisent pas à constituer un infléchissement

du parti d'aménagement retenu dans le document d'urbanisme (13). En revanche, une modification, même limitée, pourra être regardée comme portant atteinte à l'économie générale du plan dès lors qu'elle traduit une option nouvelle et qu'elle influe sur un parti d'urbanisme (14). De même, la délibération ayant modifié le projet de POS après l'enquête publique et, plus précisément, les règles relatives aux coefficients d'occupation des sols a été considérée comme ayant porté atteinte à l'économie générale du projet en raison de la nature et de l'importance de ces modifications (15).

Critère uniquement quantitatif

Dans certains cas c'est l'accumulation des modifications qui sera décisive pour estimer si l'économie générale du projet a été modifiée, l'effet cumulatif de modifications mineures pouvant en effet conduire à dépasser un certain « seuil » (16). Il en ira de même des modifications portant à la fois sur le règlement, le zonage et la liste des emplacements réservés, ayant pour effet d'infléchir le parti d'urbanisme retenu, notamment eu égard au nombre et à l'importance de ces modifications (17). Le fait même que les modifications apportées seraient imposées par des dispositions législatives ne saurait, dès lors qu'elles sont substantielles, dispenser l'autorité compétente de soumettre le plan d'urbanisme à une nouvelle enquête (18).

En d'autres termes, l'atteinte à l'économie générale d'un PLU résulte de modifications qui, prises isolément ou ensemble, ajoutent de nouvelles options et modifient substantiellement le parti d'aménagement et d'urbanisme retenu, la physionomie urbaine et les possibilités de construction et d'utilisation du sol.

RÉFÉRENCES

Code de l'urbanisme (C. urb.) art. L.123-10, L.123-12 et L.123-16.

À RETENIR

➤ **Modifications consécutives. Dispositif d'information et de recueil des avis de la population, l'enquête ne saurait se comprendre si le projet adopté à son issue était complètement différent de celui présenté au public à l'origine. Les modifications apportées doivent ainsi découler directement de cette procédure et ne pas modifier l'économie générale du document initial.**

(1) Voir à titre d'exemple CE, 11 juin 1993, n°95484, Dubois.

(2) CE 13 juill. 2007, Sté Carrières et Matériaux, req. n°298772; 19 déc. 1990, Cne Avrillé, req. n°94487, CAA Nancy 22 janv. 2004, req. n°98NC01875.

(3) Cet article est encore applicable en attendant le décret d'application de la loi « Grenelle 2 » concernant la nouvelle enquête publique, le nouvel article L.123-16 n'étant en effet pas encore applicable faute de la publication du décret.

(4) CE 12 mars 2010, Communauté urbaine Lille, req. n°312108.

(5) CE 21 mai 2008 Albertini, req. n°293404.

(6) A titre d'exemple : TA Grenoble 8 juin 2010, n°0802071.

(7) CE 21 sept. 1992, Assoc. défense Juan-les-Pins et ses pinèdes, req. n°110167.

(8) CE 23 mars 2009, Cne Saint-Bon-Tarentaise, req. n°311346.

(9) CE 20 nov.1987, Cne Moissy-Cramayel, req. n°79626.

(10) CE 6 mai 1983, Assoc. Saint Gilloise « Progrès et avenir », req. n°26004; TA Grenoble 8 juin 2010, n°0802071; TA Nîmes, ord. 26 déc. 2006, n°0630054.

(11) CE 6 févr. 1998, req. n°115027.

(12) CE 3 déc. 1993, Ville de Paris, n°146710.

(13) CE 6 févr. 1998, req. n°115027.

(14) CE 7 janv. 1987, Pierre-Duplaix, req. n°65201: sur des modifications ayant nettement accru les possibilités d'urbanisation.

(15) CE 26 oct. 1994, Cne Quiberon, req. n°137032.

(16) CE 4 janv. 1995, Cne Narbonne, req. n°153533.

(17) CE 21 sept. 1992, Assoc. défense Juan-les-Pins et de ses pinèdes, req. n°110167.

(18) CE 4 janv. 1995, Cne Narbonne, req. n°153533, à propos de l'application de la loi Littoral.