

URBANISME

La modification du PLU arrêté avant l'enquête publique

- » Longue et complexe, la phase d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) génère de nombreuses étapes de concertation.
- » Une fois le projet arrêté, les collectivités locales souhaitent parfois l'amender avant de le soumettre à enquête publique, et ce, pour tenir compte des avis émanant des différentes personnes publiques associées.
- » Est-il encore possible, à ce stade, de modifier le projet de PLU arrêté?

Par BRUNO CHAUSSADE et ISABELLE PIQUEMAL, Avocats à la Cour Cabinet Seban & Associés

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), et à son décret d'application du 27 mars 2001, le Code de l'urbanisme prévoyait expressément la possibilité de modifier un projet de plan d'occupation des sols avant l'enquête publique. La jurisprudence administrative avait d'ailleurs précisé les modalités concrètes d'une telle modification. Aujourd'hui, le ministère semble considérer qu'un PLU ne peut pas être modifié avant l'enquête publique car le Code de l'urbanisme ne prévoit plus expressément cette possibilité. Cependant, aucun texte ne paraît faire obstacle à la solution mise en œuvre avant l'entrée en vigueur de la loi SRU et de ses décrets d'application. Un plan local d'urbanisme devrait donc pouvoir être modifié antérieurement à l'enquête publique, sous certaines conditions.

AVANT LA LOI SRU

La solution de principe

L'article R.123-10 du Code de l'urbanisme, applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi SRU, prévoyait expressément la possibilité pour le conseil municipal de modifier le projet de plan d'occupation des sols arrêté.

Il indiquait qu'une fois les avis ou accords recueillis en application de l'article R.123-9 du Code de l'urbanisme, le conseil municipal pouvait modifier le projet «pour tenir compte de ces avis, des com-

munications du préfet et des propositions de la commission de conciliation».

La jurisprudence administrative a précisé les modalités d'une telle modification. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé que seul le conseil municipal pouvait modifier le projet de plan (CE 28 avril 1993, «M. et M^{me} Gorisse», n° 99.591). Puis, dans une décision (CE 5 avril 1993, «M. Coz», n° 99.565) rendue au visa de l'article R.123-9 du Code de l'urbanisme, alors relatif à la procédure d'élaboration d'un POS et à la consultation des personnes associées, la haute juridiction administrative a jugé que «ces dispositions n'interdisent pas de poursuivre l'élaboration d'un plan d'occupation des sols déjà arrêté pour le modifier et l'arrêter une seconde fois, sous réserve du respect des dispositions des articles R.123-8 et R.123-9 du Code» (1). Ainsi, en dépit de l'intervention des avis des personnes publiques associées, le projet de POS demeurait dans sa phase d'élaboration et il pouvait donc être modifié une seconde fois, à condition d'être ensuite soumis à nouveau à l'avis des personnes publiques associées visées par le Code.

Cette solution de principe a par la suite trouvé application dans des cas de révision de plan d'occupation des sols.

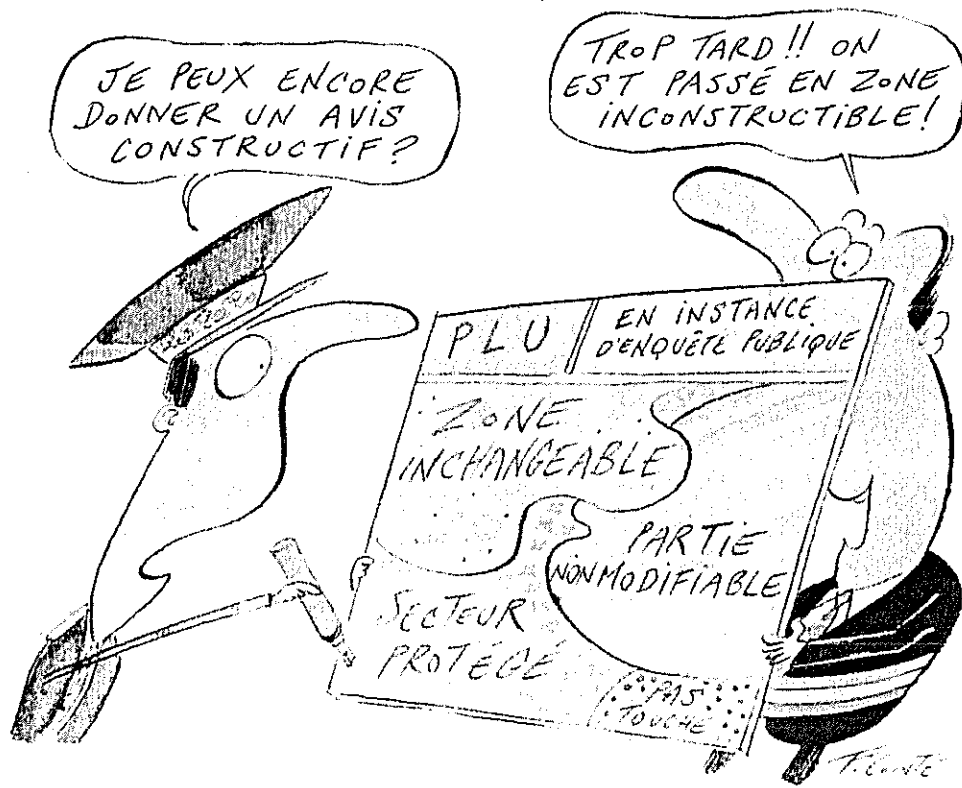
Application aux procédures de révision

Dans une première affaire, un conseil municipal avait approuvé un projet de révision du plan d'occupation des sols, l'avait soumis pour avis aux personnes publiques associées, puis l'avait modifié pour prendre en considération certains des avis émis par les personnes publiques asso-

ciées, mais aussi pour introduire de nouvelles modifications substantielles. Ce second projet n'avait pas été transmis à nouveau pour avis aux personnes publiques associées avant d'être soumis à l'enquête publique. Le Conseil d'Etat a alors jugé «qu'en l'absence de cette consultation, la révision du plan d'occupation des sols est intervenue selon une procédure irrégulière» (CE 31 mai 1995, «Société anonyme Plâtres Lambert Productions», n° 139.727). La haute juridiction a suivi son commissaire du gouvernement, qui avait indiqué que «si après avoir arrêté un premier projet, la commune l'a soumis pour avis aux personnes publiques associées, elle a ensuite arrêté un deuxième projet (...) qui pour partie tenait compte de certains des avis émis, mais comportait également des options nouvelles sans rapport avec les avis émis. Il en résulte qu'en soumettant ce nouveau projet à l'enquête publique, la commune a méconnu les règles précitées et que la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure» (2). Dans une autre affaire, un conseil municipal avait arrêté un nouveau projet pour prendre en compte les avis émis par les personnes publiques associées. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé «que les dispositions du plan arrêté ont été ainsi modifiées dans le sens d'une inflexion sensible du parti d'urbanisme initialement retenu, qui a notamment consisté en une forte réduction des possibilités d'urbanisation sur des centaines d'hectares concernés par la révision». La Cour a donc retenu que «ces modifications substantielles imposaient, alors même qu'el-

L'ESSENTIEL

- » Avant la loi SRU, le Code de l'urbanisme prévoyait qu'un projet de POS pouvait être modifié par le conseil municipal avant d'être soumis à l'enquête publique.
- » Aujourd'hui, le Code ne vise plus le cas dans lequel la collectivité envisage de modifier, avant une enquête publique, le projet de PLU arrêté.
- » Dans le silence des textes, cette modification devrait toujours être possible, sous certaines conditions.



les avaient pour objet de prendre en compte les avis émis sur le premier projet», une nouvelle consultation des personnes publiques associées (CAA Bordeaux, 19 juin 2006, «Commune de Saint-Paul», n° 02BX01294).

En résumé, sous l'empire du droit applicable avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et de ses décrets d'application, un projet de plan d'occupation des sols ou de révision de POS pouvait être modifié par le conseil municipal avant d'être soumis à l'enquête publique.

La loi SRU ayant supprimé les dispositions de l'article R.123-10 du Code de l'urbanisme qui prévoient expres-

sément cette possibilité, la question se pose aujourd'hui de savoir si une telle modification demeure possible.

DEPUIS LA LOI SRU

Circulaire ministérielle

En raison de la suppression de l'article R.123-10 du Code de l'urbanisme, le ministre de l'Équipement a indiqué dans une circulaire, relative au rôle de l'État dans la relance de la planification (UHC/PS/18 N° 2001-63 du 6 septembre 2001) et adressée aux préfets, que la modification d'un projet de plan local d'urbanisme ne peut plus intervenir avant l'enquête publique. La circulaire est claire:

«Les nouvelles dispositions réglementaires du Code de l'urbanisme ne permettent plus à la collectivité de modifier ce document avant l'enquête pour tenir compte de votre avis, mais prévoient que cet avis sera joint au dossier d'enquête. Vous veillerez donc à faire part de toutes vos observations aux collectivités dans le cadre de l'association, pour ne pas leur envoyer dans l'avis des informations dont elle n'aurait pas disposé antérieurement». Ce texte constitue la doctrine administrative et il a des conséquences regrettables.

Lorsque les avis rendus par les personnes publiques associées antérieurement à l'enquête publique sont pertinents pour faire évoluer le projet de plan local d'urbanisme, l'interdiction de modifier le projet à ce stade est tout à fait dommageable. D'ailleurs, si ces avis mettent en lumière des illégalités, le conseil municipal doit pouvoir rapporter la délibération ayant arrêté le projet et en envisager un nouveau (3).

Il faut souligner cependant que cette circulaire n'a aucune valeur réglementaire et qu'elle ne saurait donc être opposée à des communes qui souhaitent modifier leur projet.

Arguments contraires à la position du ministère

Différents arguments militent pour le maintien de la possibilité de modifier un projet de PLU avant l'enquête publique.

Tout d'abord, la période qui précède le déroulement de l'enquête publique, et au cours de laquelle une telle modification aurait lieu, demeure comprise dans la phase d'élaboration du document local d'urbanisme.

Ensuite, les textes relatifs à la procédure d'élaboration d'un PLU n'ont pas été modifiés pour ce qui concerne les principes de consultation des personnes publiques associées. La jurisprudence administrative, développée à partir de l'arrêt «M. Coz» précité, sous l'empire des textes applicables avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, peut donc être transposée au cadre juridique désormais applicable à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme.

Enfin, si les avis exprimés par les personnes publiques associées sont annexés au projet de plan local d'urbanisme et portés comme tels à la connaissance du public, celui-ci n'est pas toujours informé du rejet ou de l'intégration de ces avis. Sauf à ce qu'ils soient intégrés au projet de plan local d'urbanisme et que ce nouveau projet soit ensuite soumis à une nouvelle enquête publique, il ne sait pas si les avis émis ont été suivis ou rejetés. Une logique de transparence dicterait donc que le projet initial puisse être modifié pour les intégrer.

En conclusion, en l'état actuel du droit, aucun texte réglementaire ou législatif ne fait obstacle à ce qu'une collectivité modifie un projet de PLU arrêté avant l'enquête publique, sous réserve de délibérer à nouveau et de respecter les obligations de consultation des personnes publiques associées prévues par le Code de l'urbanisme.

Modification du projet postérieure à l'enquête publique

Lorsque la modification d'un plan local d'urbanisme intervient postérieurement à l'enquête publique, les solutions ouvertes à la collectivité concernée sont classiques et ne suscitent pas d'interrogation particulière. La collectivité peut tout d'abord décider de modifier immédiatement le projet à la suite de l'enquête (art. L.123-10 du Code de l'urbanisme): une nouvelle enquête publique devra être organisée si la modification a un caractère substantiel et qu'elle modifie l'économie générale du projet de plan initial. Elle peut également approuver le PLU tel qu'il a été initialement arrêté, le laisser en vigueur pendant un certain temps, puis le réviser ou le modifier par la suite (art. L.123-13 du Code de l'urbanisme). ■

(1) L'article R.123-8 du Code de l'urbanisme, applicable antérieurement à l'entrée en vigueur du dispositif prévu par la loi SRU, prévoyait, outre les avis à recueillir en application de l'article R.123-9, que le maire pouvait procéder à certaines auditions et recueillir des avis complémentaires.

(2) Conclusions de Serge Dael, commissaire du gouvernement, BJD n° 4/1995, page 278.

(3) Voir notamment, Patrick Hocreître, «Le plan local d'urbanisme», édition Berger-Levrault, 2004.