

Plan local d'urbanisme

L'annulation pour défaut d'information des conseillers

L'information préalable des conseillers municipaux appelés à délibérer sur l'approbation ou l'adaptation d'un plan local d'urbanisme (PLU) est une formalité substantielle dont l'irrespect est de nature à entacher d'illégalité la délibération prise par l'assemblée délibérante.

LES AUTEURES



CÉLINE LHERMINIER,
avocate à la cour,
SCP Seban et associés



ELINA ASIKA,
avocate à la cour,
SCP Seban et associés

L'information préalable, nécessaire à la régularité de la procédure, n'a pas échappé aux requérants au fait de la jurisprudence et souhaitant obtenir l'annulation d'un plan local d'urbanisme (PLU). Ces derniers se sont emparés de ce moyen de forme dans le cadre de contentieux dirigés contre la délibération approuvant, modifiant ou révisant un document d'urbanisme. Toutefois, le risque d'annulation reste mineur, notamment lorsqu'il n'est pas établi que les conseillers municipaux ont été privés de leur droit à l'information, comme l'a récemment jugé le Conseil d'Etat.

Moyens à disposition des requérants pour obtenir l'annulation d'un PLU

Le droit à l'information

Le droit à l'information des conseillers municipaux en matière de PLU est essentiellement régi par les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT). En vertu de son article L.2121-13, « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Le respect de ce texte est primordial dans la mesure où une information insuffisante est susceptible de conduire à l'annulation de la délibération approuvant, modifiant ou révisant le PLU. A ce titre, les requérants mécontents invoquent régulièrement le moyen tiré d'un défaut d'information des conseillers municipaux, et, bien souvent, en l'absence de toute justification permettant d'en apprécier le bien-fondé. Afin de limiter le risque contentieux de l'annulation d'un PLU pour un manquement à cette règle de seule forme, il est nécessaire de maîtriser les obligations qui pèsent sur le maire et la commune. L'obligation d'information est essentielle à deux stades principaux de la procédure: en amont des séances et durant les séances des conseils municipaux.

● En amont du conseil municipal

La convocation présentant l'ordre du jour de la séance du conseil municipal doit être établie par le maire et mention-

née au registre des délibérations, affichée ou publiée (1). Cette convocation écrite doit être accompagnée d'une note de synthèse (2), d'un projet de délibération (3) et adressée aux conseillers municipaux cinq jours francs avant la séance. Cette communication doit être faite par tout moyen matériel jugé approprié par la commune (4). L'envoi en temps utile de la note de synthèse, ou au moins d'un document permettant de disposer d'une information répondant aux exigences légales constitue, dans les communes concernées, une formalité substantielle (5). Ainsi, la note de synthèse doit répondre à des exigences formelles pour garantir aux conseillers municipaux une information suffisante sur l'affaire soumise à délibération. A titre d'illustration, une note de synthèse est jugée insuffisante lorsqu'elle ne consiste qu'en la reproduction du projet de délibération qu'il s'agit d'approuver (6).

De même, un exposé d'une demi-page ne comportant ni la mention des observations qui ont été recueillies dans l'enquête publique, ni une explication des motifs et des choix retenus pour la révision du plan d'occupation des sols, est insuffisante (7). Plus récemment, le juge administratif a estimé qu'en « s'abstenant de préciser que le graphique de détail applicable à la rue de l'Oasis permettait un doublement de la hauteur des immeubles autorisés en zone UB2, alors que ce type d'information figurait au demeurant pour d'autres zones modifiées moins substantiellement par le plan local d'urbanisme, la note explicative de synthèse a privé les conseillers municipaux d'un élément essentiel à l'appréciation de la portée des règles adoptées » (8). En clair, la note de synthèse, ou tout autre document annexé à la convocation, doit expliciter le contexte et les raisons ayant justifié le projet, son objet et ses implications.

● Séance du conseil municipal

Durant la séance du conseil municipal, l'article L.2121-13 du CGCT implique que les conseillers municipaux doivent pouvoir consulter sur place les pièces et documents nécessaires à leur information sur l'affaire faisant l'objet de la délibération. Précisons que pour faire valoir ce droit, le juge a estimé que les élus locaux doivent avoir pris l'initiative de demander les informations complémentaires dont ils souhaitaient disposer (10).

Si un manquement aux règles d'information des conseillers municipaux semble présenter un réel danger pour l'adoption, la révision ou la modification des PLU, il n'en demeure pas moins que la juridiction administrative a souvent eu l'occasion d'écarter un tel grief dans la mesure où il n'était pas assorti des éléments suffisants pour permettre d'en apprécier le bien-fondé.

Charge de la preuve et pouvoir d'injonction du juge

En contentieux, la charge de la preuve repose sur le demandeur. Autrement dit, un requérant ne saurait se contenter d'alléguer qu'il existe un manquement aux règles d'information des conseillers municipaux, encore faut-il qu'il puisse le prouver (11). En effet, il ne suffit pas que le requérant procède par affirmations appuyées sur le seul rappel des textes réglementaires. Il doit se prévaloir d'éléments de faits propres au litige (12). Toutefois, si la kyrielle de jurisprudences récentes laisse à penser que le juge administratif fait essentiellement reposer la charge de la preuve sur le requérant, la collectivité peut être conduite à fournir au juge des éléments permettant de démontrer le mal-fondé des allégations du requérant.

Le juge peut enjoindre la collectivité de produire des pièces permettant de démontrer que la procédure est régulière : « qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties ; que s'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance ; que, le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur ».

Concrètement, bien que la charge de la preuve repose sur le demandeur, il est conseillé aux collectivités de conserver les éléments de preuves permettant de justifier de la régularité de l'information des conseillers municipaux (13).

Le risque limité d'annulation du PLU

Le moyen tiré de l'irrégularité des convocations et de l'insuffisance de l'information des conseillers municipaux étant fréquemment soulevé, souvent de façon abusive ou dilatoire, les collectivités publiques ont dû élaborer une stratégie de défense pour faire face à cette menace contentieuse pesant sur leur plan local d'urbanisme. Cette stratégie a conduit à limiter les annulations de PLU prononcées par le juge administratif du fait de la méconnaissance des dispositions des articles L.2121-12 et L.2121-13 et suivants du CGCT.

En effet, si la charge de la preuve pèse sur le requérant, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que la collectivité mise en cause fournisse, de sa propre initiative ou sur injonction du juge administratif (14), des éléments tangibles de nature à établir la régularité de la convocation des conseillers à la séance litigieuse et la suffisance de leur information.

Preuves pouvant emporter la conviction du juge

Parmi ces éléments tangibles figurent, outre les copies des convocations elles-mêmes et du registre de départ du courrier, les attestations fournies par les élus (maire, conseillers municipaux, chef de la police municipale) qui permettent d'établir la régularité de la convocation des conseillers aux séances du conseil municipal.

Sur ce sujet, récemment, le tribunal administratif de Versailles a validé la légalité du PLU d'une commune au motif qu'il ressortait des pièces du dossier et des nombreuses attestations des conseillers versées aux débats que la note de synthèse portant sur le projet de délibération relative au PLU avait bien été envoyée dans le délai requis (15). Dans le même sens, il a été plusieurs fois jugé que la production d'attestations de conseillers municipaux suffisait à établir la régularité de leur convocation au regard des dispositions des articles L.2121-10 et L.2121-13 du CGCT, et ce d'autant plus que le requérant n'apportait aucune preuve permettant de douter de la sincérité de ces attestations (16). Au demeurant, le juge administratif n'hésite pas à écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des conseillers municipaux, lorsque des justificatifs sont fournis par la collectivité et, de surcroît, en l'absence de tout élément contraire fourni par le requérant (17).

À NOTER

A l'heure d'une dématérialisation croissante des procédures, les confirmations d'envoi par mail de la convocation peuvent être utilement produites devant le juge administratif.

D'autres éléments de preuve peuvent également être produits par les collectivités afin de justifier de la régularité de la procédure de convocation des conseillers et de la suffisance de leur droit à l'information. A titre d'exemple, à l'heure d'une dématérialisation croissante des procédures, les confirmations d'envoi par mail de la convocation peuvent être utilement produites devant le juge administratif pour démontrer la régularité de la procédure, dans l'hypothèse où les conseillers ont consenti à recourir à un tel procédé (18). De même, les collectivités, qui ont choisi de mettre en ligne les convocations, ordres du jour, notes de synthèse ainsi que tout document participant à l'information des élus, peuvent produire en justice une capture d'écran sur laquelle figure l'ensemble des documents mis à disposition sur une plateforme internet à laquelle les élus peuvent se connecter. Toutefois, la pratique de la dématérialisation de ces documents reste très encadrée. A cet égard, une réponse ministérielle a relevé qu'en l'état actuel du droit, la seule mise à disposition de la convocation et de la note de synthèse sur un site internet ou intranet, auquel les élus devraient se connecter pour en prendre connaissance, ne serait pas autorisée par la législation en vigueur, la convocation étant por- (•••)

RÉFÉRENCES

Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2121-10, L.2121-12 et L.2121-13-1 d.

À LIRE

« Révision des documents d'urbanisme, information des conseillers municipaux », M.-C. Pelé, « La Gazette », 10 janvier 2011.

(•••) table et non pas quérable. Par conséquent, cette modalité de mise à disposition ne peut que compléter un envoi direct et personnel à l'élu et non s'y substituer (19). Au demeurant, le Conseil d'Etat (20) a considéré que la seule mise en ligne d'un rapport sur un serveur informatique auquel les conseillers généraux ont accès ne vaut pas information. Pour admettre la validité d'un tel mode d'information, il aurait fallu vérifier que les conseillers généraux avaient préalablement consenti à ce mode de diffusion et avaient été avisés de cette mise à disposition. En résumé, le risque d'annulation de la délibération adoptant, révisant ou modifiant le PLU pour irrespect des formalités substantielles entourant le droit à l'information des élus est limité dès lors que la collectivité parvient à établir par des preuves tangibles la régularité de la procédure et que le requérant échoue à contester le bien-fondé de ces preuves.

Un arrêt salvateur

Très récemment, le Conseil d'Etat a entendu limiter d'une nouvelle façon les chances de succès d'une action en annulation d'un PLU fondée sur le manque d'information des conseillers. En effet, il a validé, dans un arrêt en date du 17 juillet 2013 (21), une délibération approuvant la révision d'un plan local d'urbanisme, malgré l'insuffisance de

À NOTER

Un acte ne sera pas annulé tant que l'éventuel vice allégué n'a pas exercé une influence sur le sens de la décision ou s'il n'a pas privé les élus de leur droit à l'information.

d'Etat avait déjà jugé que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est pas toujours de nature à entacher d'illégalité la décision. Ainsi, l'acte n'est pas annulé par le juge tant que l'éventuel vice allégué n'est pas susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il serait de nature à priver les élus de leur droit à l'information. En l'espèce, les

la note explicative de synthèse, prévue par l'article L.2121-12 du CGCT, permettant aux conseillers municipaux d'apprécier la portée du projet de révision. Cet arrêt est une nouvelle application du principe dégagé par la jurisprudence dite «Danthony» (22). En effet, la formation d'Assemblée du Conseil

requérants faisaient valoir qu'une «note du rapporteur», tenant lieu de note explicative de synthèse, ne comportait aucune explication relative aux choix ayant présidé à la révision du PLU. Le Conseil d'Etat écarte le moyen en précisant que «la note du rapporteur mentionnée ci-dessus fait état des avis des personnes publiques consultées et des suites qui leur ont été réservées, en explicitant la modification apportée au plan soumis à approbation par rapport au projet de révision; qu'ainsi, l'insuffisance de la note de synthèse n'a pas, dans les circonstances particulières de l'espèce, exercé d'influence sur le sens de la délibération et n'a pas, par elle-même, privé les membres du conseil municipal d'une garantie».

En définitive et pour conclure, le grief de pure forme tiré du manque d'information des conseillers, qu'il soit fondé sur l'irrégularité des convocations du fait de la méconnaissance des délais ou sur l'insuffisance de la note de synthèse, s'il continuera d'être soulevé, se heurtera désormais à l'exigence supplémentaire consistant à prouver que ce vice a exercé une influence sur le sens de la décision et qu'il a réellement privé les élus d'une garantie. Cette exigence, dont les collectivités peuvent se réjouir, ne pourra que contribuer à limiter les annulations de PLU et subséquemment à garantir une plus grande sécurité juridique des documents d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme délivrées sur leur fondement.

À RETENIR

> Sécurité juridique renforcée.

Le grief de pure forme tiré du manque d'information des conseillers se heurte désormais à l'exigence supplémentaire consistant à prouver que ce vice a exercé une influence sur le sens de la décision et qu'il a réellement privé les élus d'une garantie d'information.

(1) CGCT, art. L.2121-10.

(2) CGCT, art. L.2121-12, précisons que cette disposition concerne exclusivement les communes de 3500 habitants et plus.

(3) Voir notamment CAA Paris 8 juill. 2008, req. n°07PA03281; sur ce point voir « Révision des documents d'urbanisme, information des conseillers municipaux », M.-C. Pelé, « La Gazette » 10 janvier 2011.

(4) CGCT, art. L.2121-13-1.

(5) Voir pour exemple CAA Nancy 30 sept. 1999, Cne Longeville-lès-Metz, req. n°96NC00687.

(6) CAA Lyon 17 nov. 2005, Cne Ferney-Voltaire, n°04LY00852.

(7) CAA Paris 1^{er} juin 2004, D., req. n°00PA00878; confirmé par CE 6 oct. 2006, Cne Rueil-Malmaison, req. n°270931.

(8) CAA Bordeaux 27 juin 2013, req. n°11BX00899.

(9) CE 23 avr. 1997, Ville de Caen, n°151852; CAA Paris 30 juin 2005, Cne Châtenay-Malabry, req. n°01PA00800.

(10) CAA Bordeaux 29 oct. 2002, M. B., req. n°98BX00284; «Le droit à l'information des conseillers municipaux», G. Terrien, BJCL n°2/07.

(11) CAA Nantes 1^{er} mars 2013, req. n°11NT02265; CAA Douai 7 févr. 2013, req. n°12DA00745; voir également CAA Marseille 21 mai 2010, req. n°08MA01297; CAA Versailles 6 nov. 2008, Cne Vélizy-Villacoublay, req. n°06VE01270; CAA Marseille 2 avr. 2010, M. et Mme G., req. n°08MA02027.

(12) CAA Marseille 18 juin 2010, SCI la Bergerie, n°08MA03508.

(13) CAA Marseille 26 mars 2013, req. n°12MA02401.

(14) CAA Marseille 26 mars 2013, prec.

(15) TA Versailles 16 mai 2013, Mme M., n°1006814-3.

(16) CAA Nantes 31 mai 2013, req. n°12NT00785; CAA Bordeaux 18 avr. 2013,

req. n°12BX01967; CAA Marseille 4 avr. 2013, req. n°11MA02190; CAA Lyon 21 févr. 2013, req. n°12LY01517.

(17) CAA Marseille 30 juill. 2013, req. n°11MA03114; CAA Lyon 3 oct. 2012, req. n°12LY01137.

(18) CAA Marseille 4 avril 2013, préc. Les dispositions des articles L.2121-10 et L.2121-12 du CGCT en ce qu'elles précisent que la convocation est adressée « par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux » sont de nature à autoriser la transmission des convocations et des documents l'accompagnant sous forme dématérialisée par courriel.

(19) Rep. min. Quest. n°43222, JOAN, 19 mai 2009.

(20) CE 12 sept. 2012, Assoc. de sauvegarde du pays rural Saint-Lois, req. n°346950; BJDU n°1/13, p.28. Cet arrêt a été rendu au visa des anciennes dispositions de l'article L.3121-19 du CGCT, applicables aux conseils généraux. Précisons que la rédaction de ces dispositions n'est pas tout à fait similaire à celles équivalentes s'appliquant aux conseils municipaux (CGCT, art. L.2121-10), de sorte que le principe dégagé par cet arrêt ne saurait, à notre sens, être pleinement transposable aux communes.

(21) CE 17 juill. 2013, req. n°350380.

(22) CE, Ass., 23 déc. 2011, req. n°350333.