

CAA de NANCY, 3ème chambre, 05/02/2026, 24NC00220

CAA de NANCY - 3ème chambre

Lecture du jeudi 05 février 2026

N° 24NC00220

Non publié au bulletin

Président
Mme ROUSSELLE

Rapporteur public
M. MEISSE

Rapporteur
M. David BERTHOU

Avocat(s)
SCP LEBON & ASSOCIES

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Nancy d'annuler la délibération du 18 mars 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays de Colombey et du sud toulinois a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH).

Par un jugement n° 2101418 du 28 novembre 2023, le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés respectivement les 26 janvier 2024, 12 février 2024, 24 juin 2024 et 27 septembre 2024, M. B... A..., représenté par Me Coissard, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler la délibération du 18 mars 2021 ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays de Colombey et du sud toulinois une somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le dossier d'enquête publique est incomplet en ce qu'il ne comprend notamment pas l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, ainsi que l'avis du conseil régional requis par les dispositions de l'article L. 123-9 et L. 123-10 du code de l'urbanisme ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ;
- elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et erreur de fait dans le classement des parcelles cadastrées ZL numéros 67, 69, 146, 148, 150 et 152.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 mars 2024 et le 26 mai 2025, la communauté de communes du Pays de Colombey et du sud toulinois, représentée par Me Polèse-Person, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. A... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 13 juin 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 1er juillet 2025.

Un mémoire, présenté pour M. A..., a été enregistré le 16 juillet 2025, postérieurement à la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Berthou,
- les conclusions de M. Meisse, rapporteur public,
- et les observations de Me Coissard pour M. A... et de Me Polèse-Person pour la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud toulinois.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 14 octobre 2015, la communauté de communes du Pays de Colombey et du sud toulinois (CCPCST) a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUiH) à l'échelle des 38 communes composant l'intercommunalité. Le conseil communautaire de la CCPCST a arrêté le projet de plan et tiré le bilan de la concertation lors du conseil communautaire du 27 novembre 2019. L'enquête publique s'est déroulée du 30 septembre 2020 au 3 novembre 2020 et le PLUiH a été approuvé par une délibération du conseil du 18 mars 2021. Par la présente requête, M. A... demande à la cour d'annuler le jugement du 28 novembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette délibération.

Sur la régularité de la procédure d'enquête publique :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : " Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. (...) ". Aux termes de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme applicable à la date d'arrêt du projet de plan : " Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : / 1° Aux personnes publiques associées à son élaboration mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 ; (...) / 3° Au comité régional de l'habitat et de l'hébergement prévu à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation lorsque le projet de plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat ; (...). " et aux termes de l'article L. 132-7 dans sa version alors applicable : " L'Etat, les régions, les départements, les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat, les collectivités territoriales ou les établissements publics mentionnés à l'article L. 312-3 du présent code, les établissements publics chargés d'une opération d'intérêt national ainsi que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux titres IV et V. (...). ". Aux termes de l'article R. 153-4 de ce même code : " Les personnes consultées en application des articles L. 153-16 et L. 153-17 donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan. / A défaut de réponse dans ce délai, ces avis sont réputés favorables ".

3. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la CCPCST a consulté le comité régional de l'habitat et de l'hébergement qui a émis un avis favorable daté du 4 février 2020 et a sollicité l'avis de la région Grand Est par un courrier du 28 novembre 2019, réceptionné le 9 décembre suivant. La région n'ayant pas répondu, son avis doit ainsi être réputé favorable en application de l'article R. 153-4 précité du code de l'urbanisme. Par ailleurs, le rapport d'enquête publique mentionne, parmi les pièces du dossier d'enquête, les " avis des administrations et personnes publiques associées " et relève que le dossier d'enquête " est complet au regard de la réglementation ". La CCPCST produit en outre l'annexe 7 de ce dossier qui comporte l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Par suite, alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose de faire figurer au dossier les demandes d'avis, M. A... n'est pas fondé à soutenir que le dossier d'enquête publique serait incomplet au motif qu'il ne comporterait pas les avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et de la région Grand Est.

4. D'autre part, en ce qui concerne d'autres éventuels avis manquants et la circonstance que ces avis auraient été rendus sur un projet qui ne correspondrait pas aux zonages finalement retenus pour ce qui concerne les parcelles lui appartenant, M. A... n'apporte pas suffisamment d'élément permettant au juge d'apprécier le bien-fondé de ses allégations.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : " A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et, le cas échéant, après que l'avis des communes sur le plan de secteur qui couvre leur territoire a été recueilli ; (...) ".

6. Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération prescrivant l'élaboration du PLUiH litigieux : " Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres (...) ". Aux termes de l'article L. 153-12 de ce code : " Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. / Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, le débat prévu au premier alinéa du présent article au sein des conseils municipaux des communes membres est réputé tenu s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme " et aux termes de son article L. 153-15 : " Lorsque l'une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau. / Lorsque le projet de plan local d'urbanisme est modifié pour tenir compte de cet avis et que la commune consultée sur cette modification émet un avis favorable ou n'émet pas d'avis dans un délai de deux mois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête le projet modifié à la majorité des suffrages exprimés. Dans tous les autres cas, le projet de plan local d'urbanisme est arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ".

7. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme que le projet de plan local d'urbanisme ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête. Il résulte par ailleurs des dispositions des articles L. 123-6, L. 153-12 et L. 153-13 du code de l'urbanisme que les communes membres collaborent avec l'établissement public de coopération intercommunal compétent pour élaborer le plan local d'urbanisme et ne figurent donc pas parmi les autorités, collectivités et instances simplement consultées. Ainsi, la demande d'une commune émise postérieurement à l'arrêt du projet de plan ne peut donner lieu à une modification de ce projet entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation.

8. En l'espèce, il ressort du rapport d'enquête publique que la maire de la commune de Allain a remis, au cours de l'enquête, un courrier récapitulant les demandes de la commune et notamment le changement de classement en zone 2 AU des parcelles cadastrées ZL numéros 67, 69, 146, 148, 150, et 152 appartenant à M. A..., classées en zone UB dans le projet de PLUiH arrêté le 27 novembre 2019. Si d'autres contributions d'habitants de la commune portaient sur ces parcelles et plus généralement sur le lieu-dit du Gouvet, elles en sollicitaient toutefois non pas le classement en zone 2 AU mais le classement en terrains non constructibles ou en zone Nj. Il ressort ainsi des pièces du dossier que le classement en zone 2 AU des parcelles 67, 69, 146, 148, 150 et 152 appartenant à M. A... ne procède pas directement de ces contributions faites dans le cadre de l'enquête publique mais de la seule demande de la commune de Allain formulée en dehors du cadre posé par les dispositions des articles L. 153-12 et L. 153-15 précitées du code de l'urbanisme. Il en résulte que M. A... est fondé à soutenir que cette modification du projet est intervenue en méconnaissance des dispositions de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme et des principes rappelés au point 7. Toutefois, eu égard au caractère divisible des dispositions du PLUiH, le requérant n'est, par suite, fondé qu'à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 18 mars 2021 en tant qu'elle classe en zone 2 AU les parcelles cadastrées ZL numéros 67, 69, 146, 148, 150 et 152.

Sur la légalité interne de la délibération du 18 mars 2021 :

9. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : " Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone ".

10. Il résulte de ces dispositions que les secteurs à caractère naturel de la commune peuvent être ouverts à l'urbanisation selon des modalités différentes en fonction du caractère suffisant ou insuffisant des voies publiques et des réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate de la zone à urbaniser - dite zone AU - pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone. Lorsque les voies et réseaux existant à la périphérie immédiate des terrains ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, celle-ci (dite " 1AU ") est ouverte à l'urbanisation et les constructions y sont autorisées dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article R. 123-6. Seuls les voies et réseaux existants à la périphérie, et non les travaux projetés, peuvent être pris en compte pour classer une zone comme ouverte à l'urbanisation. Au cas contraire, en application du troisième alinéa du même article, le plan local d'urbanisme peut soit subordonner l'ouverture à l'urbanisation de la zone (dite " 2AU ") à une modification ou à une révision de ce plan, soit fixer immédiatement les règles de constructibilité applicables dans la zone en subordonnant la possibilité d'autoriser des constructions à la réalisation des voies et réseaux nécessaires à la périphérie immédiate de la zone.

11. Le PLUiH litigieux classe en zone UB constructible les deux parcelles cadastrées ZL numéros 90 et 91, d'une profondeur limitée à 10 mètres, et formant, avec les parcelles cadastrées ZL numéros 67, 69, 146, 148, 150 et 152, une unité foncière appartenant à M. A.... Par les pièces qu'il produit au dossier, ce dernier établit l'existence de l'ensemble des réseaux au niveau de la rue de la Voie de l'Eau desservant cette unité foncière par le sud. Si la CCPCST se prévaut d'un avis du syndicat des eaux relevant que les parcelles 67, 69, 146, 148, 150 et 152 ne sont pas directement alimentées par une canalisation d'eau potable, elle n'apporte aucun élément de nature à démontrer que les réseaux desservant les parcelles 90 et 91 seraient insuffisamment dimensionnés pour alimenter l'ensemble de cette unité foncière. Par suite, en classant ces parcelles en zone 2 AU dont la constructibilité est conditionnée à une modification ou à une révision du PLUiH et en limitant la zone constructible à une bande de dix mètres au nord de la rue de la Voie de l'Eau, la CCPCST a entaché sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation. Le requérant est ainsi fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 18 mars 2021 en tant qu'elle classe ces parcelles en zone 2 AU.

12. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de la délibération du 18 mars 2021.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 28 novembre 2023, le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande d'annulation de la délibération du 18 mars 2021 en tant qu'elle classe en zone 2 AU les parcelles cadastrées ZL numéros 67, 69, 146, 148, 150 et 152.

Sur les frais de première instance :

14. Il résulte de ce qui précède que M. A..., qui n'est pas la partie perdante pour l'essentiel, est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy a mis à sa charge une somme de 1 500 euros à verser à la CCPCST au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il est par suite fondé à demander l'annulation de l'article 2 du jugement n° 2101418 du 28 novembre 2023 du tribunal administratif de Nancy.

Sur les frais de l'instance d'appel :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. A..., qui n'est pas la partie perdante, les sommes que la CCPCST demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la CCPCST une somme de 2 000 euros au titre des

frais exposés par M. A... et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1 : La délibération du 18 mars 2021 est annulée en tant qu'elle classe en zone 2 AU les parcelles cadastrées ZL numéros 67, 69, 146, 148, 150 et 152.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Nancy du 28 novembre 2023 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt et notamment en ce que, dans son article 2, il a condamné M. A... à verser la somme de 1 500 euros à la CCPCST sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La CCPCST versera à M. A... la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. A... est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la CCPCST sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et à la communauté de communes du Pays de Colombey et du sud toulousain.

Délibéré après l'audience du 15 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Rousselle, présidente,
- Mme Bauer, présidente-assesseure,
- M. Berthou, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 février 2026.

Le rapporteur,

Signé : D. BERTHOULa présidente,

Signé : P. ROUSSELLE

Le greffier,

Signé : F. LORRAIN

La République mande et ordonne au préfet de Meurthe-et-Moselle en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier :

F. LORRAIN

2

N° 24NC00220

Analyse

^ Abstrats

CETAT68-01-01-01-01-05 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. - PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. - PLANS D' OCCUPATION DES SOLS (POS) ET PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU). - LÉGALITÉ DES PLANS. - PROCÉDURE D'ÉLABORATION. - ENQUÊTE PUBLIQUE. - FACULTÉ DE MODIFIER LE PROJET À L'ISSUE DE L'ENQUÊTE POUR PRENDRE EN COMPTE UNE DEMANDE D'UNE COMMUNE MEMBRE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC INTERCOMMUNAL COMPÉTENT ÉMISE POSTÉRIEUREMENT À L'ARRÊT DU PROJET DE PLAN - ABSENCE.

^ Résumé

68-01-01-01-05 Il résulte des dispositions de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme que le projet de plan local d'urbanisme ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête. Il résulte par ailleurs des dispositions des articles L. 123-6, L. 153 12 et L. 153-13 du code de l'urbanisme que les communes membres collaborent avec l'établissement public de coopération intercommunal compétent pour élaborer le plan local d'urbanisme et ne figurent donc pas parmi les autorités, collectivités et instances simplement consultées. Ainsi, la demande d'une commune, membre de l'établissement public intercommunal compétent en matière de plan local d'urbanisme, émise postérieurement à l'arrêt du projet de plan ne peut donner lieu à une modification de ce projet entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation.....[RJ1]...[RJ2].

^ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf. CE, 5 décembre 2016, Association Sauvegarde du Trégor et autres et commune de Lannion, n° 394592, 394617, T. Rec. p. 840.....[RJ2] Rappr. Pour les modalités de collaboration des communes membres d'un EPCI : CAA Nancy, 22 mai 2025, Société Cantebonne, n° 22NC02259, C+.