

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 21LY04102**

---

Mme SANCEY et autres

---

Mme Camille Vinet  
Rapporteure

---

Mme Emmanuelle Conesa-Terrade  
Rapporteure publique

---

Audience du 17 octobre 2023  
Décision du 7 novembre 2023

---

68-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La Cour administrative d'appel de Lyon

1<sup>ère</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

Mme Carine Sancey, Mme Carole Sancey, Mme Anais Sancey et M. Félix Sancey ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler la délibération du 15 avril 2019 par lequel le conseil municipal de Bonne a approuvé le plan local d'urbanisme.

Par un jugement n° 1904083 du 19 octobre 2021, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la demande.

*Procédure devant la cour*

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 décembre 2021 et le 28 juillet 2022, Mme Carine Sancey, Mme Carole Sancey, Mme Anais Sancey et M. Félix Sancey, représentés par Me Eard-Aminthas, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 19 octobre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du 15 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de Bonne a approuvé le plan local d'urbanisme ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bonne une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils disposent d'un intérêt pour agir contre la délibération en litige ;
- cette délibération est illégale du fait de l'illégalité de la délibération du 1<sup>er</sup> juin 2015 prescrivant la révision du plan local d'urbanisme (PLU) et fixant les modalités de la concertation ; aucune information régulière n'a été réalisée dans les bulletins municipaux s'agissant de la date de tenue des réunions publiques et rien ne prouve que les deux réunions se soient bien tenues ;
- la concertation ne s'est pas tenue dans des conditions satisfaisantes, les administrés n'ayant pas été suffisamment informés des dates de réunion et du deuxième débat qui s'est tenu pour débattre des objectifs retenus pour le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- la délibération du 15 avril 2019 est illégale en ce que les modifications apportées au projet de PLU après enquête publique sont substantielles, qu'elles n'en résultent pas et qu'elles ont porté atteinte à l'économie générale du projet arrêté ; en particulier, trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont été ajoutées au PLU approuvé, qui ne résultaient pas de l'enquête publique ;
- le classement en zone 1AUb des parcelles cadastrées section B 420, 421, 422, 4462, 4463, 4464, 4465, 4466, 4467, 4468, 4469 et 4470 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elles sont enserrées au sein d'une large zone Ub portant sur le confortement du centre urbain, que le PADD, comme le schéma de cohérence territoriale (SCOT), privilégient une urbanisation dans les dents creuses et qu'ils disposent d'une servitude de passage d'une largeur de 6 mètres pour accéder à leurs parcelles ;
- l'OAP de l'Etang est illégale en ce qu'elle constitue une prévision et non une prescription.

Par des mémoires enregistrés le 5 juillet 2022 et le 31 août 2022, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Bonne, représentée par Me Deygas, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de Mme Sancey et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les requérants n'avaient pas intérêt pour agir en première instance ;
- les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 5 juillet 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 31 août 2022.

Les parties ont été informées, le 28 septembre 2023, de ce que la cour était susceptible de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer jusqu'à ce que la commune régularise l'irrégularité partielle de la procédure ayant précédé la délibération approuvant le plan local d'urbanisme (PLU) en ce que constituent des modifications apportées au projet de PLU ne procédant pas de l'enquête publique la création des OAP de Pré Jonzier et des Grandes Vignes, l'interdiction des façades aveugles d'un linéaire supérieur à 20 mètres dans les zones Uxz, Uxa et Uxc, le long de trois voies publiques identifiées par le règlement du PLU, et le passage du secteur des Locires de la zone N à la zone Ne.

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 Mme Vinet, présidente-assesseur,
- les conclusions de Mme Conesa-Terrade, rapporteure publique,
- et les observations de Me Eard-Aminthas, représentant Mme Sancey et autres, et de Me Arnaud substituant Me Deygas, représentant la commune de Bonne.

Une note en délibéré présentée par Mme Sancey et autres a été enregistrée le 18 octobre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 1<sup>er</sup> juin 2015, le conseil municipal de la commune de Bonne a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU). Le 5 mars 2018, il a tiré le bilan de la concertation et a arrêté le projet de PLU. Une enquête publique a été organisée du 3 septembre 2018 au 22 octobre 2018. Enfin, par une délibération du 15 avril 2019, le conseil municipal a approuvé le PLU. Les consorts Sancey relèvent appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Grenoble a rejeté leur demande tendant à l'annulation de cette délibération.

Sur la recevabilité de la demande en première instance :

2. En leur qualité de propriétaires de parcelles situées sur le territoire de la commune de Bonne, les consorts Sancey justifient d'un intérêt leur donnant qualité à contester le PLU dans toutes ses dispositions, sans que n'ait d'incidence la circonstance que le classement desdites parcelles, qu'ils critiquent notamment, ait préexisté à l'adoption dudit PLU.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la procédure de concertation :

3. Aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération 1<sup>er</sup> juin 2015 définissant les modalités de la concertation, dispositions reprises, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, aux articles L. 103-2 à 103-4 et à l'article L. 103-6 du code de l'urbanisme : « I. - *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : 1° L'élaboration ou la révision (...) du plan local d'urbanisme ; / (...) Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente. (...) III. - A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée au II en arrête le bilan. / Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le bilan de la concertation est joint au dossier de l'enquête. (...)* ». Aux termes de l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux articles L. 103-2 et L. 300-2 ne sont pas illégaux*

*du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L. 103-3 ont été respectées. (...) ».*

4. Il résulte de ces dispositions que l'adoption ou la révision du PLU doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation. Si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le PLU. Ainsi que le prévoient les dispositions précitées, les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent en revanche invocables à l'occasion d'un recours contre le PLU approuvé.

5. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de la commissaire-enquêtrice, qu'un registre a été mis à disposition en mairie où 54 observations ont été faites, qu'une information régulière a eu lieu dans des bulletins municipaux entre avril 2015 et juillet 2017 distribués dans les boîtes aux lettres, information par ailleurs disponible sur le site internet de la commune. Il en ressort aussi que trois réunions publiques ont été organisées le 3 décembre 2015 pour la présentation du diagnostic, le 22 novembre 2016 pour le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le 26 septembre 2017 pour la transcription réglementaire. Pour cette dernière réunion, le commissaire-enquêteur a d'ailleurs relevé que le journal « Le Dauphiné Libéré » daté du 28 septembre 2018 a fait état d'une salle comble. En se bornant à soutenir que rien ne prouve que les deux réunions consacrées au débat sur le PADD se sont bien tenues, les requérants ne contestent pas sérieusement qu'elles ont bien eu lieu, ce qui ressort par ailleurs des pièces du dossier, ainsi qu'il vient d'être dit. La circonstance que le PADD a peu évolué entre la délibération du 1<sup>er</sup> juin 2015 et celle du 5 mars 2018 est quant à elle sans incidence sur le respect des modalités de concertation. Par suite, et quel que soit le nombre de contributions relevées sur le registre, à savoir en l'espèce, 54 pour 3 480 habitants, étant relevé que 48 observations ont également été introduites au registre dématérialisé, le moyen tiré de la méconnaissance des modalités de concertation fixées par la délibération du 1<sup>er</sup> juin 2015 doit être écarté.

En ce qui concerne les modifications apportées au projet de PLU après l'enquête publique :

6. 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 (...) ».*

7. Il résulte de ces dispositions que le projet de plan 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 enquêteur 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.

8. En premier lieu, les requérants font état de modifications apportées au projet après l'enquête publique et, en particulier, des modifications apportées aux conditions d'occupation et d'utilisation du sol en zones Ua, Ub, et Uc, la commune ayant ajouté des limitations d'extension des activités existantes, abaissé le seuil en zone Uc pour les bureaux et interdit en zone Uc la création de nouveaux commerces. Elle aurait également limité, en zone A, le nombre d'annexes et les possibilités d'extension. Enfin, elle aurait réduit l'emprise de la zone Uc2 dans le secteur de Loëx et le secteur des Locires aurait été classé en zone Ne, alors qu'il était en zone N dans le projet de PLU. Toutefois, les avis exprimés par la communauté de communes Annemasse-les Voirons Agglomération et la chambre d'agriculture Savoie – Mont-Blanc portaient sur ces problématiques, ainsi que cela ressort du rapport d'enquête publique. En particulier, la première faisait état de la nécessité de réduire l'emprise de la zone Uc2 dans le secteur de Loëx, de limiter les annexes et extensions en zone A et N, et, en zone Uc, de gérer les activités existantes sans que de nouvelles implantations puissent être réalisées. La chambre d'agriculture considérait pour sa part que l'article A2 du règlement du PLU était trop permissif sur les logements destinés aux actifs agricoles, les points de vente et les annexes touristiques, qu'il convenait de limiter. Ces modifications résultent ainsi de l'enquête publique.

9. En deuxième lieu, les consorts Sancey font valoir que, postérieurement à l'enquête publique, la commune a décidé de créer trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) correspondant à des zones que le projet de PLU se bornait à classer en zone 2 AU, ce qui, en outre, ne résulterait pas de l'enquête publique. Toutefois, s'agissant de l'OAP dite de la zone de l'Etang, d'une part, il ressort des pièces du dossier qu'elle est d'une faible superficie à l'échelle du territoire de la commune, quand bien-même celui-ci ne serait pas particulièrement vaste, et alors que le projet de PLU comportait déjà sept OAP. Par ailleurs, ses prévisions ne diffèrent pas de façon très significative avec les caractéristiques de cette zone telle qu'elle a été soumise au débat public, le point de savoir si elle devait être classées en 1AU plutôt qu'en 2AU ayant été abordé tant par les particuliers que par certaines personnes associées et par la commissaire-enquêtrice, et un particulier ayant émis une observation en ce sens qu'une OAP serait plus pertinente qu'un classement 2AU sur cette zone. Ainsi, l'institution d'une OAP sur la zone de l'Etang doit être regardée comme tirant les conséquences du zonage 1AU finalement retenu et de l'observation émise dans le sens de l'institution d'une OAP. Il suit de là que cette modification procède de l'enquête publique.

10. En troisième lieu, les requérants soutiennent qu'un emplacement réservé a été supprimé car la commune a voulu inclure cette partie du tènement dans l'OAP de l'Etang, ce qui ressort en effet des pièces du dossier. Ainsi qu'il a été dit, l'institution d'une telle OAP procède de l'enquête. Il en va, par suite, de même de la suppression de l'emplacement réservé en cause, qui résulte de la volonté de créer l'OAP en cause. S'agissant des autres emplacements réservés qui auraient été modifiés, les requérants n'assortissent pas leurs moyens des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

11. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que les modifications mentionnées aux points 8, 9 et 10, qui, ainsi qu'il a été dit, doivent être regardées comme issues de l'enquête publique, ne bouleversent pas l'économie générale du projet de PLU, compte tenu de ce qu'elles concernent des points mineurs ou des zones dont la superficie est limitée à l'échelle du document d'urbanisme.

12. Toutefois, en cinquième lieu, il est vrai que si l'interdiction des façades aveugles d'un linéaire supérieur à 20 mètres dans les zones Uxz, Uxa et Uxc, le long de trois voies publiques identifiées par le règlement du PLU, et le passage du secteur des Locires de la zone N à la zone Ne, ne sauraient être regardés comme remettant en cause l'économie générale du projet de PLU,

il ne ressort pas des pièces du dossier que ces modifications procédaient de l'enquête publique. Si la commune fait état s'agissant de ce second aspect d'une acquisition publique qui change la vocation du site, une telle circonstance, qui n'apparaît pas dans le rapport de la commissaire-enquêtrice, ne saurait être regardée comme résultant de l'enquête publique. Par ailleurs, si l'enquête publique a porté notamment sur le point de savoir si un zonage 1AU était plus adapté qu'un zonage 2AU dans les secteurs de Pré Jonzier et des Grandes Vignes, l'institution des OAP correspondantes, qui n'a fait l'objet d'aucune observation en ce sens ni des particuliers, ni des personnes publiques associées, ni encore de la commissaire-enquêtrice, ne peut être regardée comme procédant de l'enquête publique. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme est fondé dans cette mesure.

En ce qui concerne les autres moyens :

13. A l'appui de leurs conclusions, les requérants soulèvent le même moyen que celui déjà soulevé en première instance, tiré de ce que l'OAP de l'Etang méconnaît l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme et de ce que le classement de leurs parcelles en zone 1AU serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation. Il y a lieu d'écarter ces moyens par adoption des motifs retenus par les premiers juges.

Sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

14. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : (...) 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.* ».

15. L'illégalité relevée au point 12 du présent arrêt, relative à la méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme, constitue un vice de forme ou de procédure au sens des dispositions précitées ayant eu lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables et est susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation par une procédure de modification. Dans ces conditions, il y a lieu de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai de dix mois à compter de la notification du présent arrêt afin que, dans ce délai, la commune de Bonne procède à la régularisation de cette illégalité, après avoir procédé à une nouvelle enquête publique.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Il est sursis à statuer sur la requête de Mme Sancey et autres jusqu'à l'expiration d'un délai de dix mois à compter de la notification du présent arrêt, imparti à la commune de Bonne pour notifier une nouvelle délibération de son conseil municipal approuvant le projet de PLU à l'issue d'une nouvelle enquête publique.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent arrêt sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme Carine Sancey, premier dénommé pour l'ensemble des requérants, et à la commune de Bonne.

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Monique Mehl-Schouder, présidente,  
Mme Camille Vinet, présidente-asseuse,  
Mme Claire Burnichon, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 novembre 2023.

La rapporteure,

La présidente,

C. Vinet

M. Mehl-Schouder

La greffière,

F. Prouteau

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui les 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,  
La greffière,