

Le maire est-il compétent pour rejeter une demande d'abrogation d'un plan local d'urbanisme ?

Charles-André Dubreuil, Professeur de droit public à l'université d'Auvergne, directeur du Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)

Tributaire de la formulation constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui accorde une place prépondérante aux assemblées élues et fait principalement reposer le fonctionnement de la démocratie locale sur le principe délibératif, le schéma institutionnel de la décentralisation est fréquemment étudié au prisme des concepts propres au droit constitutionnel national. Ceux-ci invitent le juriste à caractériser les relations entretenues par les organes délibérant et exécutif et à les comparer à ceux qui peuvent s'établir dans le cadre des régimes dits présidentiels ou parlementaires. Il est alors fréquent de faire état d'une certaine « parlementarisation » de ces rapports ou encore de l'introduction de techniques relevant du parlementarisme rationalisé au niveau local, qui viendraient nuancer une séparation des pouvoirs présentée comme stricte.

Etudiées sous cet angle, les relations entre l'exécutif local et l'organe délibérant sont tantôt présentées sous l'angle de la collaboration, tantôt sous celui de l'indépendance et du contrôle. La répartition des compétences entre les deux organes fait alors l'objet d'une particulière attention de la part du juriste qui est conduit à déterminer ce qui relève de la fonction délibérative et ce qui relève de la fonction exécutive sur délégation ou en vertu d'une attribution propre.

Le juge administratif constitue un gardien vigilant des compétences légalement attribuées dès l'instant où il accepte de contrôler le respect par les organes exécutif et délibérant des attributions qui leur ont été octroyées à l'occasion de recours dirigés contre les décisions adoptées.

Ainsi juge-t-il régulièrement illégales les délibérations du conseil municipal adoptées en matière de police administrative au motif qu'en ce domaine, le maire dispose de pouvoirs propres qu'il ne saurait déléguer à l'organe délibérant. Inversement, il rappelle la compétence

de droit commun attribuée à l'organe délibérant et sanctionne les interventions dépourvues d'habilitation de l'exécutif (CE 30 oct. 1998, n° 149662, Ville de Lisieux, Lebon 375 avec les concl. ; AJDA 1998. 969, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; D. 1998. 258 ; RFDA 1999. 139, note D. Pouyaud).

Les choses ne sont toutefois pas aussi simples que pourrait le laisser croire ce schéma institutionnel qui repose sur la dichotomie suivante : primauté du délibératif/subordination de l'exécutif. Cette primauté peut en effet apparaître assez théorique et n'être pas toujours protégée de manière suffisante contre les empiètements de l'exécutif qui bénéficie, de fait, d'une primauté institutionnelle que lui octroie son mode de désignation.

La jurisprudence Ville de Lisieux en est un bon exemple qui, en vue d'assurer à l'exécutif une autonomie et une marge d'action suffisantes à l'égard de l'assemblée délibérante, restreint assez fortement la recevabilité des recours intentés par les conseillers à l'encontre des mesures adoptées par l'autorité exécutive.

Une autre situation, qu'illustre l'avis du Conseil d'Etat ici commenté, permet de mettre en lumière cette relation, dans laquelle le juge administratif interprète au profit de l'exécutif les dispositions relatives à la fixation de l'ordre du jour de l'assemblée élue. Il résulte en effet des dispositions législatives applicables en la matière, qu'il incombe en principe au seul exécutif de fixer l'ordre du jour des réunions des assemblées délibérantes. C'est ce que précise, pour les communes, l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales selon lequel « toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour ». Le maire dispose alors d'une latitude importante pour déterminer les questions inscrites à l'ordre du jour, sous réserve des dérogations résultant tant du droit écrit que de la jurisprudence. On citera notamment la possibilité offerte aux conseillers municipaux de lui demander la réunion du conseil sur un ordre du jour déterminé (art. L. 2121-9 CGCT) ou celle dont bénéficient les électeurs de solliciter, par le biais d'une pétition, l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante (art. 72-1 Constit.). Dans ces hypothèses, l'inscription d'une question à l'ordre du jour ne saurait toutefois préjuger de l'adoption d'une mesure par le conseil municipal, celui-ci demeurant libre de statuer dans le sens qu'il entend, dans le cadre de la démocratie délibérative.

Cette liberté peut toutefois être sensiblement réduite dès lors que le maire est en mesure de refuser d'inscrire une question à l'ordre du jour du conseil municipal, s'opposant alors à ce qu'elle donne lieu à débat et à ce que les élus délibèrent. Il est alors aisé d'entrevoir les risques qu'une telle possibilité, mise en oeuvre de manière déraisonnable, pourrait comporter pour l'efficacité de la démocratie locale.

C'est d'une telle question que le Conseil d'Etat a récemment été saisi par le tribunal administratif de Nîmes, qui l'a conduit à statuer par cet avis du 2 octobre 2013. Le tribunal devait, en effet, statuer sur un recours dirigé contre le refus du maire de Saint-Jean-de-Maruéjols-et-Avéjan de procéder à l'abrogation du plan local d'urbanisme de la commune. Le requérant contestait cette décision en invoquant l'incompétence du maire et la méconnaissance des attributions du conseil municipal. En effet, à la date du litige, la compétence pour abroger un tel document d'urbanisme ressortissait exclusivement à la compétence du conseil municipal en vertu de l'article R. 123-22-1 du code de l'urbanisme selon duquel « l'abrogation d'un plan local d'urbanisme est prononcée par le conseil municipal après enquête publique ».

En conséquence, deux questions étaient posées au Conseil d'Etat : d'une part celle de la compétence du maire pour rejeter une demande visant à obtenir l'abrogation d'un plan local d'urbanisme (PLU) qu'il estime mal fondée, d'autre part celle de l'application de la loi du 12 avril 2000 aux rapports entre l'exécutif municipal et l'assemblée délibérante.

I - Les organes locaux sont-ils des autorités administratives au sens de la loi du 12 avril 2000 ?

La seconde des deux questions posées n'a pas reçu de réponse du Conseil en raison de celle qu'il a apportée à la première. Il s'agissait de déterminer si le maire, saisi d'une demande au regard de laquelle il s'estime incompétent, est tenu de faire application des dispositions de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 en vertu desquelles « lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé », et de saisir le conseil municipal compétent.

La démarche suivie par le requérant était pourtant intéressante à plusieurs titres.

Tout d'abord, une réponse positive aurait eu des conséquences quant à la date d'apparition d'une éventuelle décision implicite de rejet. La loi du 12 avril 2000 dispose en effet que le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité initialement saisie. A défaut de transmission à l'autorité compétente, il a été jugé que cette omission ne fait pas obstacle à ce que celle-ci soit réputée avoir opposé une décision implicite de rejet née deux mois à compter de la saisine initiale (CE 27 juill. 2005, n° 267084, Ghenim, Lebon ; AJDA 2005. 2355, note J.-P. Thiellay).

Le Conseil d'Etat avait déjà été amené à connaître d'une question comparable dans une affaire évoquée par le rapporteur public (que nous remercions pour la transmission de ses conclusions) avant l'adoption de la loi du 12 avril 2000. Dans un arrêt Préfet des Deux-Sèvres c/ Commune de Neuvy-Bouin (6 déc. 1995, n° 127841, Lebon ; RFDA 1996. 328, note J.-C. Douence) dans laquelle le représentant de l'Etat avait sollicité le maire afin qu'il invite le conseil municipal à retirer une de ses délibérations, le Conseil avait jugé que « le silence gardé pendant plus de quatre mois par le maire sur ce recours gracieux a fait naître [...] une décision implicite de rejet contre laquelle il appartenait au préfet de se pourvoir dans le délai de deux mois [...] alors même que seul le conseil municipal aurait pu modifier la délibération litigieuse ».

Ensuite, la question posée au Conseil d'Etat conduisait à assimiler les organes exécutif et délibérant d'une collectivité territoriale à des autorités administratives au sens de la loi du 12 avril 2000, ce qui est pour le moins original au regard de l'article 1er de la loi qui définit ce qu'il faut entendre par autorités administratives pour son application. Il ressort de cette disposition que seules sont visées « les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ». Si bien que la loi, si elle impose bien au maire de transmettre une demande qui lui est adressée aux autres autorités visées, ne saurait trouver à s'appliquer au sein d'une même collectivité territoriale dans les rapports entre ses organes.

Il faut donc convenir que, pour ce qui concerne les autorités décentralisées, la seule « administration » visée par la loi du 12 avril 2000 est constituée de la collectivité territoriale. Celle-ci doit être appréhendée globalement en tant que personne morale de droit public, sans qu'il soit distingué en son sein entre ses organes exécutif et délibérant, conformément à la théorie du système représentatif et au principe délibératif.

II - La compétence du maire pour rejeter une demande visant à l'abrogation d'un PLU qu'il estime mal fondée

Le Conseil d'Etat a en revanche répondu à la seconde question que lui posait le tribunal de Nîmes, concernant le pouvoir dont dispose le maire pour rejeter une demande qui lui est adressée en vue d'obtenir de l'autorité compétente l'abrogation d'un plan local d'urbanisme.

Y répondre supposait que plusieurs étapes soient successivement franchies. Il convenait d'abord de déterminer si l'exécutif communal est tenu d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation d'un PLU. Il convenait ensuite de tirer les conséquences de la solution retenue quant aux modalités d'un éventuel rejet de la demande d'abrogation.

L'obligation faite au maire d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation d'un PLU repose sur des arguments solides.

Le principal d'entre eux réside dans la compétence exclusive du conseil municipal pour procéder, en application du principe du parallélisme des compétences, à l'abrogation d'un plan local d'urbanisme. Il a en effet déjà été évoqué plus haut que l'article R. 123-22-1 du code de l'urbanisme réserve à la seule assemblée municipale le soin de remettre en cause la délibération par laquelle celle-ci a adopté le document d'urbanisme. Il n'appartient donc en aucun cas au maire de substituer son appréciation à celle de l'assemblée des élus quant à l'opportunité ou la nécessité d'abroger le plan d'urbanisme local.

De telle sorte que l'exécutif local est tenu de convoquer le conseil en inscrivant la question de l'abrogation du PLU à son ordre du jour, laissant à l'assemblée des élus le soin d'apprécier la légitimité ou le caractère fondé de la demande initialement adressée au maire.

Le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de statuer en ce sens, comme le rappelait le rapporteur public (9 mai 2005, n° 277280, Marangio c/ Commune du Beausset, Lebon ; AJDA 2005. 1032 ; RDI 2005. 346, obs. P. Soler-Couteaux ; RFDA 2005. 1024, concl. E. Glaser). Il avait considéré que, lorsqu'un PLU s'avère illégal, le maire chargé de délivrer les autorisations individuelles est tenu d'en écarter l'application et de convoquer le conseil municipal afin qu'il procède à son abrogation, à sa modification ou à sa révision.

Etendre cette solution à l'hypothèse d'une demande adressée au maire visant à obtenir l'abrogation d'un PLU permet en outre de conforter sa place en tant qu'interlocuteur privilégié des citoyens tout en conservant intacte la compétence du conseil municipal. Il n'est en effet guère envisageable de faire des élus les destinataires principaux des demandes d'abrogation d'un PLU : s'ils disposent du pouvoir d'exiger la tenue d'une réunion sur un ordre du jour déterminé, des conditions assez strictes sont toutefois prévues ne permettant pas de répondre rapidement et efficacement à la demande qui leur est adressée, voire de respecter l'obligation qui pèse sur l'auteur d'un règlement illégal de procéder à son abrogation.

C'est donc au regard de ces considérations, et afin de tenir compte de la compétence du maire pour fixer l'ordre du jour du conseil municipal, que le Conseil d'Etat, dans l'avis commenté, rappelle que « si le conseil municipal est seul compétent pour abroger tout ou partie du plan local d'urbanisme de la commune, c'est au maire qu'il revient d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil municipal ».

Cette formule permet de préserver la compétence exclusive du conseil municipal pour abroger l'une de ses délibérations, conformément à la loi, tout en assurant au maire une liberté, dont on va voir qu'elle est limitée, pour rejeter une demande qu'il estime infondée. Car, comme l'ont déjà décidé certains juges du fond, la demande adressée au maire ne doit pas être considérée comme une demande d'abrogation, ce pour quoi il serait incompétent, mais bien comme une demande d'inscription d'une question à l'ordre du jour du conseil municipal. Ainsi la cour administrative de Nantes a-t-elle eu l'occasion de considérer qu'une telle demande adressée au maire par un administré doit s'analyser comme une demande gracieuse visant à ce que le conseil municipal soit convoqué en vue d'abroger le plan local de l'urbanisme (2 févr. 2010, n° 09NT00374). Le Conseil ne fait donc pas sienne la formule de la cour administrative d'appel de Marseille selon laquelle la demande faite au maire de

transmettre au conseil municipal la question de la révision d'un document d'urbanisme doit être « regardée comme (une demande faite) au maire d'abroger le plan local d'urbanisme » (9 déc. 2010, n° 09MA00330 : la cour juge qu'en « refusant d'abroger le plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'il classe la parcelle de M. A en zone naturelle inconstructible, le maire de Saint-Privat-des-Vieux n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation »).

Restait alors à déterminer les conditions dans lesquelles il revient au maire d'inscrire la question de l'abrogation d'un PLU à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal.

Dès l'instant où il « appartient » à l'exécutif municipal de procéder à une telle inscription, on comprend que, logiquement, il est également compétent pour la refuser et rejeter la demande qui lui est adressée.

Néanmoins, cette liberté doit être conciliée avec l'obligation générale qui pèse sur l'autorité réglementaire d'abroger les règlements illégaux. Posée par le Conseil d'Etat dans sa célèbre décision *Alitalia* (3 févr. 1989, n° 74052, Lebon ; AJDA 2014. 99, chron. M. Guyomar et P. Collin), cette règle a depuis été assez maladroitement codifiée à l'article 16-1 de la loi du 12 avril 2000 modifiée, et s'impose donc au maire qui doit s'assurer de son respect lors de la fixation de l'ordre du jour du conseil municipal.

Ce qui explique que le Conseil d'Etat ait souhaité préciser que le maire ne peut rejeter la demande qui lui est faite « que si les dispositions dont l'abrogation est sollicitée sont elles-mêmes légales ». En effet, dans le cas contraire, « il est tenu d'inscrire la question à l'ordre du jour du conseil municipal, pour permettre à celui-ci, seul compétent pour ce faire, de prononcer l'abrogation des dispositions illégales ».

Plusieurs remarques peuvent être faites concernant cette distinction opérée par la haute juridiction.

En premier lieu, une telle solution avait déjà été adoptée par plusieurs cours. La cour administrative d'appel de Nantes (31 mai 2013, n° 12NT00785) avait explicitement mis en balance la compétence du maire pour fixer l'ordre du jour, celle du conseil municipal pour

abroger un PLU et l'obligation qui pèse sur toute autorité compétente « saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, [...] d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ».

A la lecture des quelques décisions intervenues en la matière, on constate que le juge n'a permis au maire de rejeter une demande visant à obtenir l'abrogation d'un PLU que dans la mesure où ce dernier était légal. A l'inverse, et comme le jugeait la même cour dans sa décision de 2010 précitée, si « les auteurs du plan d'occupation des sols ont entaché leur décision d'une erreur d'appréciation [...], le refus implicite du maire [...] de saisir le conseil municipal pour que celui-ci prenne une délibération abrogeant le plan d'occupation des sols de la commune [...] est lui-même illégal, et doit être annulé ».

En second lieu se pose la question de l'étendue de l'obligation pesant sur le maire. Plus précisément, il faut se demander si l'obligation d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation concerne seulement l'hypothèse dans laquelle le juge a déclaré ce document illégal ou si elle s'applique de manière générale, en dehors de tout contentieux préalable.

C'est la seconde solution qui doit être retenue si l'on considère, comme l'avait déjà écrit le Conseil d'Etat dans son avis de 2005, que le principe général du droit dégagé en 1989 doit s'appliquer « en l'absence même de toute décision juridictionnelle qui en aurait prononcé l'annulation ou les aurait déclarées illégales ». En conséquence, en dehors de toute décision du juge administratif s'étant prononcé sur la légalité d'un plan local d'urbanisme, c'est au maire d'apprécier si le document dont on demande l'abrogation est ou non illégal et s'il doit ou non saisir le conseil municipal.

On peut alors bien imaginer l'embarras de certains exécutifs locaux face à une telle situation, surtout lorsqu'ils ont eux-mêmes porté le projet de PLU adopté par le conseil municipal. Deux réactions symétriquement opposées, mais aussi peu mesurées l'une que l'autre, pourraient alors être imaginées : une inscription systématique de la question à l'ordre du jour ou le rejet systématique de toutes ces demandes.

Le premier choix conduirait à coup sûr à surcharger l'ordre du jour des assemblées municipales du fait de la multiplication des demandes et contredirait le but poursuivi par le Conseil d'Etat dans l'avis commenté. Mais peut-on pour autant ne pas l'envisager dès lors que, d'une part, certains maires ne sont que peu au fait des subtilités du droit de l'urbanisme et ne bénéficient pas toujours du soutien de services compétents et que, d'autre part, on comprendrait qu'ils souhaitent éviter une sanction juridictionnelle considérée comme infamante ?

Le second choix conduirait cette fois à une multiplication des recours visant à obtenir du juge qu'il enjoigne au maire d'inscrire la question de l'abrogation du PLU à l'ordre du jour du conseil municipal après l'avoir déclaré illégal. Bien plus longue, mais également plus rassurante pour certains exécutifs locaux, cette solution reviendrait in fine à reporter sur le juge la charge de déterminer si le maire doit réunir l'assemblée délibérante.

L'équilibre entre ces deux postures extrêmes n'est donc pas évident à trouver. Il doit tout à la fois reposer sur le respect des compétences respectives de l'exécutif et de l'assemblée délibérante telles qu'on les a présentées, et sur la manière toute subjective dont le maire décidera de mettre en oeuvre l'obligation qui lui incombe en fonction de ses compétences en droit de l'urbanisme, de l'importance des services dont il dispose et de sa plus ou moins grande frilosité à l'égard des recours contentieux.

Il était pourtant bien difficile de trouver une solution alternative permettant de mieux concilier les divers intérêts en jeu. Celle qui a été retenue illustre parfaitement le fait que le modèle institutionnel sur lequel repose la démocratie locale, et que l'on a évoqué en ouverture de cette brève note, relève bien plus de la coopération quotidienne entre les organes exécutif et délibérant que d'une séparation que l'on présente parfois encore comme stricte.