

## Décision du Conseil d'État

# Communication des documents au public à chaque stade de l'élaboration du PLU

*Dans une décision récente, le Conseil d'État précise que les justifications de publication de la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme sont des documents administratifs communicables même à défaut de saisine préalable de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).*

Cette décision permet de revenir plus largement sur les documents du plan local d'urbanisme (PLU) communicables aux différents stades de son élaboration, de sa révision ou de sa modification aux regards des avis de la CADA, c'est-à-dire, accessible au public qui en fait la demande.

### L'apport de la décision Commune de Le Crau

Le demandeur n'avait pas saisi la CADA d'une demande de communication des justificatifs de publication de la délibération initiale. Le tribunal administratif avait donc considéré sa demande comme irrecevable. Toutefois, le Conseil d'État annule le jugement et considère que même en absence de demande préalable à la CADA de communication des justificatifs de publication d'une délibération, ces derniers doivent être transmis. Par voie de conséquence, il enjoint au maire de les communiquer dans un délai de deux mois au demandeur :

« 6.(...) Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, et en particulier du mémoire présenté par M. A. en première instance, que la demande qu'il a présentée à la commission d'accès aux documents administratifs doit être regardée comme portant nécessairement sur les justificatifs de publication de la délibération du 26 mars 2009. Il suit de là que M. A. est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulon a rejeté comme irrecevables les conclusions tendant à l'annulation du refus de communiquer les justificatifs de publication de la délibération

du 26 mars 2009 ». (CE, 11 juillet 2016, commune de Le Crau, n° 381016)

Cette décision apparaît cohérente en ce qu'elle s'inscrit dans une logique croissante de transparence voulue par les pouvoirs publics. Cependant, le Conseil d'État justifie sa position en se fondant expressément sur le mémoire présenté par le demandeur devant le tribunal administratif. Sa décision pourrait ainsi être limitée à un cas d'espèce et ne pas être générale. Cela serait évidemment regrettable. Néanmoins, eu égard à la composition solennelle du Conseil d'État (deux chambres réunies et une publication de la décision aux Tables du Recueil Lebon), la portée de cette décision ne devrait pas être limitée au cas d'espèce.

### Les documents d'urbanisme : des documents communicables, sauf s'ils sont préparatoires à la décision

Pour rappel, il est établi que les documents relatifs à l'élaboration d'un PLU sont considérés comme des documents administratifs régis par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, désormais codifiée à l'article L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Cependant, un document qui n'est que préparatoire à la décision finale n'est pas communicable à celui qui en fait la demande. Cette règle s'applique au droit de l'urbanisme et aux PLU.

En matière de de révision ou d'approbation du PLU, les modalités du droit d'accès varient au cours de temps, en fonction de l'état d'avancement de la procédure en cause selon le calendrier.

### Au stade de la préparation du PLU par un groupe de travail

La CADA a pu récemment rappeler que les documents du groupe de travail chargé de préparer le PLU, notamment ses procès-verbaux, ne sont pas communicables jusqu'à l'achèvement de sa mission. Il en va de même, au cours de cette période, pour

la plupart des documents détenus par l'administration locale, comme l'avant-projet de PLU dans ses différentes composantes (rapport de présentation, PADD, orientation d'aménagement et de programmation, règlement, documents graphiques et annexes) et versions successives.

En revanche, durant la même période, tous les autres documents restent communicables, à savoir notamment le dossier relatif au document d'urbanisme en vigueur, la délibération du conseil municipal décidant de l'adoption ou de la révision du PLU (ainsi que la mention éventuelle de cette délibération dans les journaux régionaux), les échanges de courriers que le projet a pu susciter entre la municipalité et les services de l'État. De même, certaines informations relatives à l'environnement ayant une incidence sur l'élaboration du PLU sont communicables à celui qui en fait la demande (CADA, 30 juillet 2015, avis n° 20152797).

### Entre l'adoption du projet par le groupe de travail et la délibération du conseil municipal « arrêtant » le projet de PLU

Durant cette phase, les procès-verbaux du groupe de travail deviennent communicables au public.

Mais, les documents contenus dans le dossier d'élaboration ou de révision du PLU présenté au conseil municipal, à l'exclusion des informations relatives à l'environnement immédiatement communicables, demeurent préparatoires et ne sont pas communicables tant que le conseil municipal ne s'est pas prononcé.

### Entre l'arrêt du projet de PLU et l'ouverture de l'enquête publique

Une fois la délibération arrêtant le projet de PLU adoptée par la collectivité publique, le projet de PLU adopté par le groupe de travail et les prescriptions préfectorales, en particulier le « porter à connaissance », deviennent communicables.

## Quid de la communication durant l'enquête publique

Par un avis récent (CADA, avis n° 20152164, 18 juin 2015), la CADA a retenu que jusqu'à l'issue de l'enquête publique, les éléments des dossiers d'enquête publique sont communicables à toute personne sur sa demande, avant l'ouverture de l'enquête publique dès lors qu'ils peuvent être regardés comme achevés en la forme, ou pendant celle-ci.

Les documents qui résultent de cette enquête, notamment le rapport et ses annexes, les conclusions du commissaire enquêteur et les registres mis à la disposition du public ne sont, en principe, communicables qu'à la clôture de l'enquête publique.

## Après clôture de l'enquête publique et avant l'approbation du PLU par l'organe délibérant

À ce stade sont communicables les documents soumis à enquête publique et ceux résultant de cette enquête, tels que le rapport et ses annexes, les conclusions du commissaire enquêteur et les registres mis à la disposition du public durant l'enquête.

## L'accès aux documents après approbation du PLU

Après approbation par le conseil municipal, tout secret est levé sur les pièces du dossier qui n'auraient pas été révélées au public lors des précédentes phases de la procédure.

Ainsi, à compter de l'approbation du PLU, l'ensemble des documents relatif à l'élaboration, révision ou modification du PLU sera communicable à celui en fait la demande (CADA, avis n° 20091169, 2 avril 2009).

Seront donc communicables, en sus de l'ensemble des documents composant le PLU, l'ensemble des avis émis dans le cadre de l'élaboration du PLU, l'ensemble des délibérations et arrêtés pris pour l'élaboration du PLU, les convocations et ordres du jour adressés aux conseillers municipaux dans le cadre de l'élaboration du PLU, pour toutes les délibérations et les conclusions et le rapport du commissaire enquêteur.

## Les modalités de communications et de consultations des documents administratifs

Il appartient au seul maire en application de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales d'assurer la communication des documents sollicités. Il dispose, toutefois, de la faculté d'organiser les modalités de communication des docu-

ments administratifs, notamment en déléguant par arrêté une partie de sa compétence.

Dans un avis intéressant (CADA, avis n° 20092016 du 16 juillet 2009) la Commission a rappelé d'une part, que si le maire dispose de la faculté d'aménager les modalités d'accès aux documents administratifs, en prévoyant notamment, la présence d'un employé municipal lors de la consultation des documents, le caractère systématique de cette présence est susceptible de limiter fortement l'exercice du droit d'accès aux documents.

D'autre part, sous réserve des possibilités techniques de l'administration et des nécessités liées à la conservation des documents, il est laissé au demandeur le choix des modalités de communication.

En d'autres termes, la communication des documents ne doit pas être limitée à une consultation sur place, mais doit être effective en permettant au requérant de recevoir une copie postale, à ses frais, des documents ou de demander un envoi par voie électronique. ■

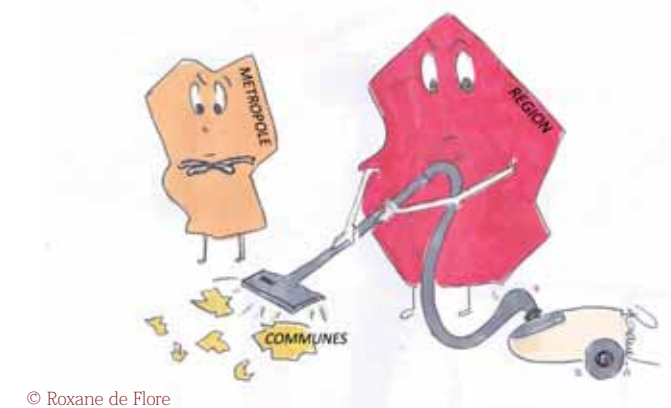
**Gonzague Laumet**  
Avocat au barreau de Lyon

# Les communes en déprime ?

Le 24 novembre se déroulait le « concours de la fonction publique d'attaché territorial ». Les futurs fonctionnaires, candidats internes ou externes, avaient passé un an à réviser pour être au fait de l'actualité, connaître sur le bout des doigts les derniers décrets et ajuster leur vocabulaire afin d'exceller dans leur composition écrite. Cette année l'actualité des collectivités françaises avait été chargée et les bruits courant de-ci de-là, laissaient penser que les sujets porteraient sans doute sur la laïcité, sur l'insécurité et l'état d'urgence, sur la place des acteurs privés dans l'aménagement... Les candidats, tous exci-

tés à l'idée d'obtenir un emploi à vie dans une structure de proximité, prometteuse et pleine de projets, s'apprêtaient à plancher pendant 4 heures ! Quelle ne fut pas leur surprise lorsqu'ils découvrirent le sujet 2016.

1. Composition : « Les communes conservent-elles une utilité ? »  
2. Note de synthèse : « La commune s'interroge sur les moyens de continuer à investir et à financer de nouveaux projets dans le contexte de baisse des dotations de l'État [...] présente[z] au maire et au DGS, [...] une note sur les leviers dont dispose la collectivité pour retrouver des marges de manœuvre. »



© Roxane de Flore

Aborder les récentes réformes territoriales, fort bien, mais pourquoi tant de pessimisme ? Les communes seraient-elles devenues des instances inutiles, sans un sou ?

Pour la plupart, les candidats ne touchèrent ni à la barre de céréales, ni à la bouteille d'eau achetées pour l'occasion, tellement le désarroi était palpable. Quel allait être leur avenir dans

ces petites collectivités locales qui font la particularité de la France, si les jurys mis en place par l'Administration, en avaient une vision aussi sombre ?

Bon courage pour les oraux ! ■