

Mme Julia Flot, rapporteure

SARL MATUCHANSKY, POUPOT, VALDELIEVRE, RAMEIX, avocats

Lecture du vendredi 29 mai 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La société Cantebonne a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 25 février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette (Moselle et Meurthe-et-Moselle) a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat. Par un jugement nos 2005064, 2006015, 2006016 du 30 juin 2022, le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 22NC02259 du 22 mai 2025 la cour administrative d'appel de Nancy a, sur appel de la société Cantebonne, annulé ce jugement ainsi que la délibération du 25 février 2020.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés le 22 juillet 2025 et le 23 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la société Cantebonne la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Julia Flot, auditrice,
- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de la communauté de communes du Pays Haut-Val d'Alzette, et à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de la société Cantebonne ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 25 février 2020, le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat. Par un jugement du 30 juin 2022, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté la demande de la société Cantebonne tendant à l'annulation de cette délibération. Par un arrêt du 22 mai 2025 contre lequel la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé ce jugement et la délibération du 25 février 2020.

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

2. Il ressort des pièces de la procédure que le moyen tiré de ce que la minute de l'arrêt attaqué rendu par la cour administrative d'appel de Nancy n'aurait pas été signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 741-7 du code de justice administrative, manque en fait.

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

3. Pour annuler la délibération en litige, la cour administrative d'appel s'est fondée, d'une part, sur deux motifs entraînant son annulation totale, tirés du non-respect des modalités de collaboration avec les communes membres pour l'élaboration du plan local d'urbanisme que la communauté de communes avait définies et de l'absence, en méconnaissance de l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme, de consultation du Grand-Duché du Luxembourg et, d'autre part, sur deux motifs entraînant son annulation partielle, tirés de la création de sous-destinations non prévues par le code de l'urbanisme pour l'application des règles de stationnement et de l'illégalité du classement en zone 1AU du secteur dit " des Côteaux " à Rédange.

4. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : " Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier. "

5. Saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle reposant sur plusieurs motifs dont l'un est erroné, le juge de cassation, à qui il n'appartient pas de rechercher si la juridiction aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur les autres motifs, doit, hormis le cas où ce motif erroné présenterait un caractère surabondant, accueillir le pourvoi. Il en va cependant autrement lorsque la décision juridictionnelle attaquée prononce l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, dans la mesure où l'un quelconque des moyens retenus par le juge du fond peut suffire alors à justifier son dispositif d'annulation. En pareille hypothèse - et sous réserve du cas où la décision qui lui est déférée aurait été rendue dans des conditions irrégulières - il appartient au juge de cassation, si l'un des moyens reconnus comme fondés par cette décision en justifie légalement le dispositif, de rejeter le pourvoi. Toutefois, en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle déférée, le juge de cassation ne saurait, sauf à méconnaître son office, prononcer ce rejet sans avoir, au préalable, censuré celui ou ceux de ces motifs qui étaient erronés. Eu égard à l'objet des dispositions précitées de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, cette règle trouve en particulier à s'appliquer lorsque la pluralité des motifs du juge du fond découle de l'obligation qui lui est faite de se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder l'annulation.

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : " 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 (...) ".

7. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 3 février 2015, le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette a arrêté les modalités de la collaboration avec les communes membres pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal en prévoyant que celle-ci " se matérialisera en : / - Associant les conseils municipaux du territoire / - En réunissant une conférence de l'ensemble des élus du territoire aux moments clés / - En faisant travailler sur le sujet chaque commission intercommunale / - En intégrant les techniciens des communes au comité technique ".

8. Après avoir retenu que les deux conférences intercommunales organisées ne réunissaient pas l'ensemble des élus du territoire et que la communauté de communes ne produisait aucun élément de nature à établir, d'une part, la fréquence et la réalité de l'organisation des comités techniques associant les techniciens des communes membres et, d'autre part, la réalité de l'association des conseils municipaux à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, la cour administrative d'appel de Nancy a jugé que les modalités de la collaboration avec les communes membres définies par la délibération du 3 février 2015 citée au point 3 avaient été méconnues. En jugeant que cette méconnaissance entachait d'illégalité la délibération du 25 février 2020 approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, sans rechercher si elle avait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou si elle avait privé les communes d'une garantie, la cour a commis une erreur de droit.

9. En deuxième lieu, toutefois, aux termes de l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme : " Les documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 dont la mise en oeuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne sont transmis aux autorités de cet Etat, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. L'autorité compétente pour approuver un des documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 en informe le public, l'autorité environnementale et, le cas échéant, les autorités des autres Etats membres de l'Union européenne consultés, et met à leur disposition le rapport de présentation établi en application des articles L. 104-4 et L. 104-5, qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées. " Aux termes de l'article R. 104-26 du même code : " Lorsqu'un document d'urbanisme mentionné à la section 1 en cours d'élaboration est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne, ou lorsque cet autre Etat en fait la demande,

l'autorité compétente transmet un exemplaire du dossier sur lequel est consulté le public aux autorités de cet Etat, en leur indiquant le délai qui ne peut dépasser trois mois dont elles disposent pour formuler leur avis. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé émis. / L'autorité compétente en informe le ministre des affaires étrangères. / Lorsque l'autorité n'est pas un service de l'Etat, elle saisit le préfet qui procède à la transmission. / Ces dispositions ne font pas obstacle aux consultations prévues à l'article R. 132-5. "

10. 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, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

11. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel, après avoir retenu, en portant sur les pièces du dossier qui lui était soumis une appréciation souveraine qui n'est pas arguée de dénaturation, que le projet de plan local d'urbanisme intercommunal était de nature à avoir des effets notables sur l'environnement du Grand-Duché du Luxembourg, a jugé que la délibération litigieuse était entachée d'illégalité en l'absence de consultation de cet Etat, dont ne pouvait tenir lieu la consultation de cinq communes limitrophes luxembourgeoises. En premier lieu, en déduisant des dispositions citées au point 9, selon lesquelles les documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme, au nombre desquels figurent les plans locaux d'urbanisme, doivent, lorsque leur mise en oeuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un Etat membre de l'Union européenne, être transmis aux autorités de celui-ci, que le Grand-Duché du Luxembourg devait en l'espèce être consulté sur le projet, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit. En deuxième lieu, il ressort des termes mêmes de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel a jugé que cette transmission constituait une garantie pour les Etats membres concernés. Par suite, la communauté de communes n'est pas fondée à soutenir qu'elle aurait commis une erreur de droit en jugeant que l'absence de cette transmission entachait d'illégalité la délibération litigieuse sans rechercher si elle avait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la délibération ou si elle avait privé le Grand-Duché du Luxembourg d'une garantie. Enfin, il ressort des pièces du dossier soumis à la cour administrative d'appel que ce n'est que dans une note en délibéré déposée après les conclusions du rapporteur public, sans que l'instruction ait été rouverte, que la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette a fait état devant elle de la tenue, le 29 juin 2017, d'une réunion du Groupement européen de coopération territoriale Alzette-Belval au cours de laquelle les autorités du Grand-Duché du Luxembourg auraient été informées du projet et de son état d'avancement. Par suite, le moyen tiré de ce que la cour aurait, compte tenu de l'information ainsi donnée lors de cette réunion, commis une erreur de droit en jugeant que l'absence de consultation du Grand-Duché du Luxembourg l'avait privé d'une garantie, qui n'est pas d'ordre public et n'est pas né de l'arrêt attaqué, est nouveau en cassation et ne peut qu'être écarté.

12. Le motif tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme suffit à justifier légalement l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 25 février 2020 prononcée par la cour administrative d'appel. Il s'ensuit que la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

13. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi de la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette la somme de 3 000 euros à verser à la société Cantebonne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette est rejeté.

Article 2 : La communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette versera à la société Cantebonne la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la communauté de communes du Pays Haut-Val-d'Alzette et à la société Cantebonne.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 mai 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Olivier Japiot, M. Alain Seban, présidents de chambre ; M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat, M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et Mme Julia Flot, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 29 mai 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Julia Flot

La secrétaire :

Signé : Mme Sandrine Mendy

