

PLANS D'OCCUPATION DES SOLS/PLANS LOCAUX D'URBANISME

La carte communale est-elle un document d'urbanisme tenant lieu de PLU?

Cartes communales ■ Document d'urbanisme tenant lieu de PLU au sens de l'article R. 111-1 ■ Non ■ Conséquence ■ Application dans les communes dotées de telles cartes du règlement national d'urbanisme.

CE (1/6 SSR) 13 juillet 2011, *Ministre de l'Écologie c/ M. Guilleux*, req. n° 335066 – Mme Grenier, Rapp. – Mme Landais, Rapp. public – M^e Le Prado, Av.
➤ Décision qui sera mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Résumé

Les cartes communales ont pour objet, en vertu de l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme, de préciser les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1 du même code. Elles ne peuvent donc pas être regardées comme des « documents d'urbanisme tenant lieu de plan local d'urbanisme » au sens de l'article R. 111-1, qui prévoit que ces documents évincent l'application du règlement national d'urbanisme sur le territoire des communes qui en sont dotées.

Conclusions

CLAIRE LANDAIS, rapporteur public

M. Guilleux, propriétaire de trois parcelles sur le territoire de la commune de Salérans, dans les Hautes-Alpes, a déposé, respectivement en mai 2003 puis octobre 2004, deux demandes de permis de construire une maison d'habitation sur l'une de ces parcelles puis un garage et un atelier sur les deux autres. Ces demandes ont été rejetées par des arrêtés du préfet des Hautes-Alpes des 14 février 2005 et 21 décembre 2004. M. Guilleux a alors saisi le tribunal administratif de Marseille de requêtes dirigées contre chacun de ces deux arrêtés. Par un jugement du 20 septembre 2007, le tribunal les a jointes et rejetées au motif que les projets de construction méconnaissaient l'article R. 111-18 du code de l'urbanisme. Saisie en appel, la cour administrative de Marseille a annulé ce jugement et les deux arrêtés préfectoraux contestés en relevant d'office deux moyens, tirés, d'une part, de l'incompétence du préfet et, d'autre part, de l'inapplicabilité de l'article R. 111-18 du code de l'urbanisme s'agissant d'une commune dotée d'une carte communale.

Le ministre de l'Écologie se pourvoit en cassation en soulevant deux moyens.

Article L. 600-4-1

Le premier est tiré de ce que la cour aurait entaché son arrêt d'irrégularité au regard des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme en assortissant la présentation d'un des deux motifs d'annulation des refus de permis de construire attaqués qu'elle retenait d'un « au surplus » indiquant le caractère surabondant qu'elle conférerait à ce motif. Il est vrai que cette rédaction est peu orthodoxe dans la mesure où, précisément, en matière d'urbanisme, le législateur a souhaité que tous les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation d'une décision soient examinés par le juge administratif, c'est-à-dire soient en réalité placés sur le même plan, ce que rappelle Jacques-Henri Stahl dans ses conclusions sur la décision de Section *Barcarès* du 22 avril 2005¹. En introduisant l'un des motifs d'annulation identifiés par un « au surplus », la cour a donc donné le sentiment qu'elle aurait pu régulièrement

¹ Rec., p. 170 ; *BJDU* 3/2005, p. 201, obs. J.-C. B.

ne se fonder que sur l'autre motif alors que l'article L. 600-4-1 lui faisait en réalité obligation de se prononcer sur les deux dès lors qu'elle les estimait fondés. Mais nous ne croyons pas que cette maladresse de rédaction doive entraîner la cassation de l'arrêt. La cour s'est en effet prononcée sur les deux motifs d'annulation, ce qui permet d'éclairer utilement les parties dans le cas où une nouvelle demande de permis de construire serait déposée, et ce qui répond donc à l'objet de l'article L. 600-4-1 qui était d'éviter que la pratique de l'économie de moyens ne se traduise par des contentieux à répétition. En outre, et dans la mesure où nous vous proposerons dans un instant de censurer ce motif présenté à tort comme surabondant, la difficulté qui tenait à ce que le « au surplus » le privait indûment de son autorité absolue de chose jugée ne se posera plus. Même s'il ne fait pas de doute que la cour n'a pas parfaitement fidèlement appliqué l'article L. 600-4-1, il nous semble donc qu'il serait excessivement formaliste de casser l'arrêt pour irrégularité.

Carte communale et règles générales d'urbanisme

Le second moyen de cassation, tiré de l'erreur de droit à avoir jugé, par ce motif présenté comme surabondant, que l'article R. 111-18 du code de l'urbanisme n'était pas applicable dans les communes dotées d'une carte communale, nous paraît au contraire devoir être accueilli. Par cohérence avec la neutralisation que nous vous suggérons du « au surplus » introduisant ce motif, nous ne vous proposerons évidemment pas de considérer que ce moyen de cassation serait inopérant au motif qu'il critiquerait un motif surabondant.

Or, comme vous le savez, l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur du décret du 5 janvier 2007, prévoyait que : « *Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme rendu public ou approuvé, ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exception des articles R. 111-2, R. 111-3-2, R. 111-4, R. 111-14-2, R. 111-15, R. 111-21.* » Il était donc prévu que l'article R. 111-8, en cause dans le présent litige, n'était pas applicable dans les communes dotées d'un document d'urbanisme tenant lieu de plan local d'urbanisme (PLU), ce qui est encore la règle applicable malgré le changement de rédaction de 2007. Or, la cour a jugé que la commune de Salérans, dotée d'une carte communale, était ainsi dotée d'un document d'urbanisme tenant lieu de PLU.

Il ne fait certes aucun doute que les cartes communales, qui sont nées d'une pratique qui s'est développée à la fin des années 1970 avant d'être consacrées en droit positif en 1983 puis surtout en 2000 avec la loi SRU, sont bien des documents d'urbanisme. C'est ce qui ressort de

vos jurisprudences². Mais il est clair en revanche qu'elles ne peuvent être regardées comme des documents d'urbanisme tenant lieu de PLU au sens de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme. Comme le souligne François Séners dans ses conclusions sur cet avis *Mme Flory*, les cartes communales, d'ailleurs un temps identifiées sous le sigle MARNU, modalités d'application des règles générales d'urbanisme, ont pour seul objet de délimiter les zones constructibles, sans définir de règlement spécifique, la réglementation applicable étant précisément celle du règlement national d'urbanisme. C'est ce que confirment les textes et notamment l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme qui dispose que : « *Les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme peuvent élaborer [...] une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1* » et l'article R. 124-3 du même code qui prévoit pour sa part que « *dans les territoires couverts par la carte communale, les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol sont instruites et délivrées sur le fondement des règles générales de l'urbanisme définies au chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er} et des autres dispositions législatives et réglementaires applicables* ». Il est donc évident que l'article R. 111-1 n'a pas entendu permettre que l'existence d'une carte communale écarte l'application du chapitre du code relatif aux règles générales d'urbanisme, et en particulier de l'article R. 111-8, puisque la carte a au contraire pour objet de préciser les modalités d'application des articles de ce chapitre³.

Erreur de droit mais rejet du pourvoi

Il nous semble donc que la cour a effectivement commis une erreur de droit en jugeant qu'une carte communale était un document d'urbanisme tenant lieu de PLU au sens de l'article R. 111-1. Conformément à ce que juge la décision de Section *Barcarès* déjà citée, vous ne pourrez donc manquer de censurer ce motif erroné en droit.

Mais vous pourrez néanmoins rejeter le pourvoi. En effet, la décision *Barcarès* juge qu'en cas de pluralité de motifs retenus par une décision juridictionnelle annulant pour excès de pouvoir une décision administrative, il appartient au juge de cassation de censurer le motif

² Voyez ainsi votre avis contentieux *Mme Flory* du 28 novembre 2007 : au Recueil ; *BJDU* 5/2007, p. 362, obs. B. Ph.

³ C'est aussi le sens de la doctrine administrative : cf. la réponse ministérielle à Bernard Perrut, n° 73561, au *JO AN* du 31 janvier 2006, p. 1094. On peut noter au passage que le seul document d'urbanisme que cette réponse reconnaît comme « *tenant lieu de PLU* » au sens de l'article R. 111-1 est le plan de sauvegarde et de mise en valeur.

erroné tout en rejetant le pourvoi si un autre motif fonde la solution d'annulation. Et bien que la rédaction de la décision de Section ne le précise pas, il nous semble parfaitement évident que le juge de cassation n'a pas à vérifier d'office qu'effectivement un autre des motifs retenus fonde légalement la solution ; il lui revient seulement de le constater en rejetant les moyens de cassation dirigés contre les motifs autres que celui ou ceux censurés, après avoir naturellement examiné la nécessité éventuelle de relever d'office un moyen d'ordre public. C'est ce qui ressort d'ailleurs des conclusions de Jacques-Henri Stahl que nous citons : « *Pour nous résumer, nous croyons que l'office du juge de cassation, appelé à statuer sur une décision juridictionnelle ayant prononcé une annulation pour excès de pouvoir fondée sur plusieurs motifs d'illégalité, implique que le Conseil d'État se prononce sur tous les moyens de cassation mettant en cause les motifs d'illégalité retenus à titre de motifs déterminants par les juges du fond : il lui incombe, dans les motifs de*

sa décision, de censurer ceux de ces motifs qu'il estime-rait erronés [...]. Après s'être prononcé sur l'ensemble de ces moyens de cassation, le Conseil d'État devrait à notre avis prononcer la cassation s'il censure tous les motifs d'illégalité ; en revanche il devrait confirmer le dispositif d'annulation s'il estime fondé l'un des motifs d'illégalité qui en sont le support nécessaire. » Or, en l'espèce, le ministre ne critique nullement l'autre motif d'illégalité retenu par la cour, qui tenait à l'incompétence du préfet pour refuser les permis de construire demandés par M. Guilleux. Comme, en tout état de cause, n'est pas d'ordre public l'erreur de droit qui aurait consisté pour la cour à avoir relevé à tort une incompétence, vous ne pourrez que constater qu'un motif d'illégalité fonde le dispositif d'annulation retenu par la cour faute d'être critiqué en cassation.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi du ministre. ■

Décision

Vu le pourvoi, enregistré le 28 décembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État présenté par le ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ; le ministre requérant demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt n° 07MA04133 du 23 octobre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a, à la demande de M. Alain Guilleux, annulé le jugement n° 0502181-0502183 du 20 septembre 2007 du tribunal administratif de Marseille ainsi que les arrêtés des 21 décembre 2004 et 14 février 2005 du préfet des Hautes-Alpes refusant à M. Guilleux les permis de construire qu'il sollicitait ;

[...]

Considérant que, pour annuler le jugement du tribunal administratif de Marseille du 20 septembre 2007 et les arrêtés des 21 décembre 2004 et 14 février 2005 par lesquels le préfet des Hautes-Alpes a refusé les permis de construire demandés par M. Guilleux, la cour administrative d'appel de Marseille a, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, retenu, d'une part, que le préfet des Hautes-Alpes était incompétent pour refuser ces permis de construire en application de l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme et, d'autre part, que l'article R. 111-18 du même code était inapplicable, la commune de Salérens étant dotée d'une carte communale ;

Considérant que l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme dispose que : « *Les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article*

*L. 111-1 » ; qu'en application de l'article L. 124-2 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur, les cartes communales, qui sont approuvées par le conseil municipal et le préfet, délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises ; qu'en vertu de l'article R. 124-3 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « [...] *Dans les territoires couverts par la carte communale, les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol sont instruites et délivrées sur le fondement des règles générales de l'urbanisme définies au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier et des autres dispositions législatives et réglementaires applicables. » ; qu'aux termes de l'article R. 111-1 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme rendu public ou approuvé, ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exception des articles R. 111-2, R. 111-3-2, R. 111-4, R. 111-14-2, R. 111-15, R. 111-21. » ;***

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 124-1 et R. 124-3 précités que les règles générales d'urbanisme définies aux articles R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme sont applicables aux territoires couverts par une carte communale et que les permis de construire y sont instruits et délivrés sur le fondement de ces règles ; que, par suite, les cartes communales ne constituent pas, au sens de l'article R. 111-1 précité, des documents d'urbanisme tenant lieu de plan local d'urbanisme dans le périmètre duquel les règles générales d'urbanisme ne s'appliquent pas ; qu'il suit de là qu'en relevant que la carte communale du territoire de la commune de Salérens, approuvée par le conseil municipal et le préfet, constituait un document d'urbanisme au sens de l'article R. 111-1 du code de l'urba-

nisme et rendait inapplicables dans la commune les dispositions de l'article R. 111-18 du même code relatives à l'implantation des constructions, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ;

Considérant toutefois qu'ainsi qu'il a été dit, la cour a jugé que le préfet des Hautes-Alpes était incompétent pour refuser ce permis de construire ; que ce motif, qui n'est pas contesté par le pourvoi, suffit à justifier légalement le dispositif de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le pourvoi du ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer doit être rejeté ; qu'il y a lieu, dans les

circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État le versement à M. Guilleux de la somme de 3 000 € ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi du ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer est rejeté.

Article 2 : L'État versera à M. Guilleux une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...] ■

Observations

La décision commentée répond à une question restée bizarrement inédite en jurisprudence, celle de savoir si les cartes communales peuvent ou non être regardées comme des documents d'urbanisme tenant lieu de plan local d'urbanisme au sens de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme, pris dans sa rédaction antérieure comme postérieure au décret du 5 janvier 2007. La réponse apportée, qui rejoint celle de la doctrine administrative, est négative. Certes, il ne fait aucun doute que les cartes communales sont bien des documents d'urbanisme : ce point a été tranché par un avis contentieux *Mme Flory* du 28 novembre 2007⁴. Mais, compte tenu de l'objet de l'article R. 111-1, qui est de définir le champ d'application du règlement national d'urbanisme, il était tout aussi clair qu'elles ne pouvaient être regardées comme des documents d'urbanisme tenant lieu de plan local d'urbanisme au sens de cet article. En effet, la solution inverse aurait eu pour effet d'exclure l'application du règlement national d'urbanisme sur le territoire des communes dotées de cartes communales alors que l'article L. 124-1 prévoit précisément que ces cartes ont pour objet de définir les modalités d'application géographiques des règles posées par le règlement national d'urbanisme.

On tirera aussi deux enseignements de la décision commentée en termes de maniement de l'article L. 600-4-1. Le premier est que si une application fidèle de cet article impose aux juges du fond, lorsqu'ils estiment que plusieurs moyens justifient l'annulation d'un acte intervenu en matière d'urbanisme, de mettre sur le même plan l'ensemble des motifs d'illégalité, le Conseil d'État ne va cependant pas jusqu'à censurer un arrêt au seul motif qu'il a présenté l'un des motifs d'annulation qu'il retenait comme surabondant. Le second, qui relève de l'évidence mais n'avait pas encore été expressément confirmé, est que le juge de cassation, lorsqu'il censure l'un des motifs d'illégalité retenus par les juges du fond par application de la jurisprudence de Section *Barcarès* du 22 avril 2005⁵, n'examine pas d'office le bien-fondé des autres motifs d'annulation non contestés devant lui, sauf moyen d'ordre public. Le pourvoi du ministre ne contestant que l'un des deux motifs d'annulation retenus par la cour administrative d'appel à l'encontre des refus de permis de construire attaqués, il est donc nécessairement rejeté. ■

⁴ Au Recueil ; *BJDU* 5/2007, p. 362, obs. B. Ph.

⁵ Rec., p. 170 ; *BJDU* 3/2005, p. 201, obs. J.-C. B.