

N° 403805
Ministre du logement et de
l'habitat durable
c/ M. K...

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 30 juin 2017
Lecture du 19 juillet 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

M. K..., propriétaire sur la commune de Suzette, dans le Vaucluse, a demandé l'annulation de la carte communale approuvée par la commune le 13 février 2013 et par le préfet le 25 mars 2013. La cour administrative d'appel de Marseille lui a donné satisfaction par un arrêt du 21 juillet 2016, au motif que la délibération du conseil municipal de la commune du 9 février 2009, par laquelle il avait décidé de l'élaboration d'une carte communale, n'avait pas fait l'objet des formalités de publicité « *nécessaires pour que la délibération produise ses effets juridiques* ». Vous savez que l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que le caractère exécutoire des actes des autorités communales est subordonné à une formalité de publication, affichage ou notification, conjuguée à la transmission au représentant de l'Etat. La cour en a déduit que cette délibération marquant le début de la procédure n'était pas exécutoire et que cela entachait d'illégalité la carte approuvée en 2013. Le ministre du logement et de l'habitat durable se pourvoit en cassation.

Le second des moyens nous semble fondé : le ministre soutient que l'absence de publicité de cette délibération initiale n'était pas de nature à entacher d'illégalité la carte finalement adoptée. Sans trancher à ce stade la question de la nécessité de l'intervention d'une délibération du conseil municipal pour ouvrir la procédure d'élaboration d'une carte communale, il nous semble que l'absence de caractère « exécutoire » au sens de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales était sans incidence sur la légalité de la délibération finale. En effet, la seule exécution que requiert une telle délibération, c'est la préparation et la conduite de la procédure par le maire et les agents de la commune. Son effet est donc bien moindre qu'une délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU), qui permet d'opposer des sursis à statuer aux demandes de permis de construire et qui fixe les modalités et le point de départ de la phase de concertation avec la population. Rien de tel ici : la seule exécution de la délibération, c'est la préparation d'un projet de carte communale par les services de la commune, qui devra ensuite être soumis à diverses consultations et à enquête publique. L'exécution d'un acte préparatoire, purement interne, ne requiert pas de publication particulière ; l'acte n'a pas à être rendu opposable aux tiers. A chaque fois qu'un ministre s'engage dans la préparation d'un arrêté, nul n'exige de lui

qu'il publie sa décision avant de transmettre un projet aux diverses autorités consultatives, car une telle décision ne crée ni droit ni obligation que l'on souhaiterait pouvoir opposer à des tiers. La régularité d'une procédure administrative n'exige pas que toutes les étapes préparatoires, qui n'ont d'ailleurs pas forcément à être formalisée dans des actes, fassent l'objet de formalités de publication. Nous pensons donc que vous pouvez accueillir ce moyen.

En amont de cette question, par son premier moyen, le ministre soutient que l'intervention d'une délibération du conseil municipal pour initier l'élaboration d'une carte communale n'était en tout état de cause pas nécessaire, contrairement à ce qu'aurait jugé la cour. Elle ne l'a pas jugé explicitement mais vous pourrez effectivement lire le considérant 4 de son arrêt comme le jugeant implicitement. C'est probablement parce qu'elle l'a jugée indispensable que la cour a estimé qu'une telle délibération devait être publiée.

Si vous le souhaitez, vous pourrez vous prononcer explicitement sur cette question qui n'est pas évidente : elle renvoie à l'autorité compétente, au sein de la commune, pour décider d'élaborer une carte communale. En effet, si le conseil municipal est compétent, alors sa décision se traduira forcément par une délibération initiant la préparation du projet de carte communale. Si c'est le maire, une telle délibération ne sera pas nécessaire et sa décision, préparatoire, n'aura d'ailleurs probablement pas à être formalisée.

Nous relevons que l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme dans sa numérotation de l'époque (auj. L. 163-3) prévoit que la carte communale est élaborée « *à l'initiative de la commune* », mais il nous semble que cette disposition a pour seul objet de préciser que l'initiative n'appartient pas à l'Etat, qui est coauteur de la carte. La loi, en revanche, ne précise pas quelle est l'autorité compétente au sein de la commune. En principe, la compétence de droit commun revient au conseil municipal mais en l'espèce l'article R. 124-4 du code de l'urbanisme de l'époque prévoit que le maire « *conduit la procédure d'élaboration ou de révision de la carte communale* ». Nous pensons qu'en réalité, la décision d'engager cette procédure peut être prise par les deux autorités.

Nous sommes ici dans un cas très différent du PLU, où la délibération initiale qui en prescrit l'élaboration a des effets de droit pour les tiers. Nous sommes ici dans le droit commun des procédures administratives où les textes désignent les autorités compétentes pour adopter l'acte final (à savoir la commune en son conseil municipal et le préfet) et prévoient certaines formalités (consultations et enquête publique) mais ne disent rien de l'autorité qui décide de lancer la procédure. La logique voudrait que l'autorité compétente pour adopter l'acte le soit également pour décider de sa préparation, mais il nous semble, plus fondamentalement, que, dans le droit commun, une telle question n'a guère de sens. La légalité d'un acte administratif n'est pas soumise à celle d'une décision initiale, formelle ou implicite, de préparer cet acte et vous ne vérifiez donc pas que cette décision ait été prise par une autorité compétente. Saisi d'un recours contre un arrêté ministériel réglementaire, il nous semble que le moyen tiré de ce que la décision de préparer le projet d'arrêté aurait été prise par un chef de bureau sans délégation du ministre est sans incidence sur la légalité de l'arrêté : si le ministre a adopté compétemment un arrêté qui a été élaboré selon les procédures prévues, il est légal. Il n'en va autrement que dans les cas où les textes, et ils sont nombreux à le faire, prévoient une décision individuelle ou collégiale pour initier une procédure. C'est souvent le cas en matière d'urbanisme mais, pour la carte communale, aucun texte ne prévoit une délibération initiale prescrivant son élaboration.

Dès lors, le moyen tiré de ce que la procédure n'a pas été initiée par l'autorité compétente nous semble inopérant au soutien d'une demande d'annulation d'une carte communale. L'existence ou l'absence d'une délibération du conseil municipal de la commune pour décider d'engager la procédure, c'est-à-dire de préparer un projet de carte, est sans incidence sur la légalité de la carte, si la procédure prévue par les textes est respectée. C'est ce que vous aviez jugé pour la procédure de modification du PLU dans un état de texte qui ne le précisait pas : dans le silence du texte, vous aviez jugé que l'engagement d'une modification du plan « *n'est pas subordonnée à l'intervention d'une délibération [du conseil municipal]* » et « *peut, par suite, être régulièrement engagée par le maire* », sans que cela n'implique à nos yeux que l'engagement de cette procédure par une délibération du conseil municipal soit irrégulier (CE, 4 juin 2014, *Commune de Magland*, n° 360950, T.).

Au regard des règles de fonctionnement de la commune, il nous semble donc que le maire, qui est « *chargé de l'administration* » en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales et qui « *conduit la procédure d'élaboration de la carte communale* », peut décider seul de demander à ses services de préparer un tel projet de carte. Vu le coût et l'importance des travaux engendrés par une telle décision, il est probable que la plupart du temps elle fasse l'objet d'un débat et d'une délibération du conseil municipal, qui doit alors être régulière. Le maire est ensuite chargé d'exécuter une telle délibération, en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales. Mais cela n'est pas obligatoire en l'état des textes.

Si vous nous suivez, il en résulte que cette première délibération n'était pas nécessaire à l'élaboration de la carte et que la cour a commis une seconde erreur de droit en jugeant l'inverse. **PCM nous concluons donc à l'annulation de l'arrêt n° 14MA04666 de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 juillet 2016 et au renvoi de l'affaire devant cette cour.**