N° 349807
Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

N° 349884
Commune du Recoux

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 1er mars 2013
Lecture du 20 mars 2013

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Cette affaire nous emmène dans un petit village de Lozère, la commune du Recoux, qui s'est dotée d'une carte communale en février 2007. M. C., exploitant d'un élevage ovin qu'il souhaitait intensifier, a eu la mauvaise surprise de constater que les terrains adjacents à ceux de son exploitation avaient été classés par ce document dans une zone où les constructions peuvent être autorisées. Dans la mesure où la législation sur les installations classées lui interdit de développer son exploitation en présence de constructions dans un rayon de 100 m, ce zonage est venu directement contrarier ses projets. Après avoir saisi en vain le tribunal administratif de Nîmes d'une demande d'annulation de cette carte et de l'arrêté préfectoral l'approuvant, l'intéressé a obtenu gain de cause en appel[1]. Le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ainsi que la commune se pourvoient en cassation.

La recevabilité du pourvoi de la commune n'est pas évidente. M. C. soutient que la délibération autorisant le maire à l'introduire a été adoptée irrégulièrement, dès lors qu'y ont participé des conseillers municipaux intéressés au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales. Une telle circonstance est bien de nature à entacher le pourvoi d'irrecevabilité (CE, 24 mai 2000, Comité départemental du tourisme équestre de la Mayenne, n° 195657, aux T.). Cette décision dissocie la condition d'intérêt personnel, qui s'apprécie logiquement au regard de la décision administrative litigieuse que le jugement annule, et la condition d'influence effective sur le sens de la décision, qu'elle examine au regard de la seule délibération autorisant le maire à contester ce jugement. Il est logique qu'un conseiller municipal qui n'a pas exercé d'influence effective lors de l'adoption d'un document

[1] Rappelons qu'un habitant d'une commune justifie à ce seul titre d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'intégralité du document d'urbanisme dont s'est dotée cette commune (CE, 9 mars 1990, S. et T., n° 42563, aux T.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'urbanisme l'intéressant mais qui se démène ensuite pour qu'il soit formé appel du jugement l'annulant entache cette dernière délibération d'illégalité. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que les conseillers municipaux qui ont bénéficié de l'adoption de la carte communale aient exercé une influence particulière sur le sens de la délibération autorisant le maire à se pourvoir en cassation, acquise à l'unanimité sur proposition du maire, lequel n'était pas personnellement intéressé.

En tout état de cause, si l'on se place à la date d'adoption de la carte, il ne suffit pas que le document d'urbanisme prévoie ou étende la constructibilité d'un terrain appartenant à un conseiller municipal pour que sa participation entache la délibération d'illégalité ; Faute de quoi il serait impossible au conseil municipal d'une petite commune comme le Recoux, qui compte 117 habitants, de l'adopter. Il faut que cette présomption d'intéressement soit confortée par la participation active du conseiller municipal à l'élaboration de la délibération pour des motifs d'intérêt personnel (CE, 8 décembre 1982, M., n° 08888, au Rec. ; CE, 17 février 1993, D., n° 115600, aux T.). Or, en l'espèce, si un certain nombre de classements opérés par la carte communale paraissent assez favorables à des conseillers municipaux qui ont approuvé son adoption ou à des membres de leur famille, il n'est pas établi qu'ils aient pris, pour des motifs d'intérêt personnel, une part active à la détermination de ces classements au cours des réunions préparatoires ou de la séance du conseil municipal qui a conduit à l'adoption de la carte. Nous vous proposons donc d'admettre la recevabilité du pourvoi de la commune.

Venons-en au fond de l'affaire. L'annulation prononcée par la cour est fondée sur l'absence de consultation préalable de l'Institut national des appellations d'origine, l'INAO, alors que la commune est située dans les aires AOC Roquefort et Bleu des Causses. Rappelons qu'en vertu de l'article L. 112-3 du code rural, la chambre d'agriculture et, dans les zones d'appellation d'origine contrôlée, l'INAO doivent être consultés préalablement à l'adoption, à la révision et à la modification des schémas directeurs, des plans d'occupation des sols ou des « documents d'urbanisme en tenant lieu » lorsqu'ils prévoient une réduction des espaces agricoles. Il est soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit en assimilant la carte communale à un document d'urbanisme tenant lieu de POS au sens de cette disposition.

Cette question a divisé les cours administratives d'appel (voyez, dans le sens de la cour de Marseille, un arrêt de la cour de Bordeaux du 12 mai 2009, Commune de Lahosse – n° 08BX01091 - et dans le sens inverse, un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 28 septembre 2012 – n° 11NT01025).

Les cartes communales constituent des documents d'urbanisme (Avis CE, 28 novembre 2007, Mme F., n° 303421, au Rec.)[2]. Pour autant, elles ont un objet, un contenu et des effets clairement distincts des POS et des PLU : contrairement à ces derniers, elles ne

[2] En effet, elles sont élaborées à l'initiative d'une collectivité publique et ont pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'utilisation des sols opposables aux personnes publiques ou privées (voir pour cette définition, pour l'application de l'article L. 600-3 : Avis CE, 17 janvier 1997, Association de défense de l'environnement du site de Galluis, n° 183072, au Rec.)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

comportent aucun règlement propre, mais se bornent à préciser les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (RNU). En particulier, leur adoption, sous réserve d'approbation par le préfet, conduit à écarter la règle de la constructibilité limitée figurant à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, au profit d'un zonage binaire distinguant les zones lesquelles les constructions peuvent être autorisées, et celles dans lesquelles la constructibilité est plus restreinte[3].

Dès lors que le RNU reste applicable dans sa globalité dans les communes dotées d'une carte communale, vous avez logiquement jugé qu'un tel document ne constituait pas un document d'urbanisme tenant lieu de POS ou de PLU « *au sens de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme* », puisque cet article a au contraire pour objet d'écarter l'application de nombreuses dispositions du RNU au profit des documents d'urbanisme locaux (CE, 13 juillet 2011, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/M. G. (n° 335066, aux T.). Cette décision, qui raisonne par l'absurde et prend bien soin de circonscrire l'interprétation de cette notion à l'application de l'article R. 111-1, ne nous paraît donc pas déterminante pour l'interprétation de l'article L. 112-3.

Elle nous paraît toutefois devoir être érigée en règle d'interprétation. Car l'objet, le contenu et les effets de la carte communale ne permettent pas de considérer qu'elle « tiendrait lieu », c'est-à-dire qu'elle ferait office ou fonction de POS ou de PLU. La doctrine administrative refuse avec constance cette assimilation (voyez notamment Rép. min. n° 73561 : JOAN Q 31 janv. 2006, p. 1094). En cohérence avec cette position, le pouvoir réglementaire, qui a pris soin de rappeler dans le code de l'urbanisme les consultations obligatoires résultant de l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et pour les plans locaux d'urbanisme (art. R. 122-8 et R. 123-17 du code de l'urbanisme), ne l'a pas prévu pour les cartes communales.

Cette lecture, que rejoint la très grande majorité de la doctrine universitaire[4], est assurément justifiée pour les textes postérieurs à la loi SRU du 13 décembre 2000, qui a officialisé le vocable de « carte communale » et l'a érigé en document d'urbanisme permanent, en lieu et place des anciennes modalités d'application du règlement national d'urbanisme, les MARNU. On relève en ce sens de nombreuses dispositions législatives qui, énumérant les documents d'urbanisme auxquelles elles s'appliquent, y incluent de manière distincte les cartes communales, d'une part, et les POS et documents d'urbanisme en tenant lieu, d'autre part (voyez par exemple les articles L. 111-1-4, L. 121-8 et L. 422-1)[5]. En principe, l'assimilation entre ces notions nous paraît donc devoir être écartée.

Il nous semble que la même interprétation prévalait à l'époque des MARNU, ancêtres des cartes communales. Ceci se déduisait assez directement de la combinaison des articles L. 111-1-2 et L. 111-1-3 du code de l'urbanisme antérieurs à 2000, puisque le premier

[3] Depuis la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, les cartes communales permettent aussi l'exercice du droit de préemption dans des conditions particulières.

[4] P. Hocreitère, Droit administratif, 1995, Chronique n° 10 ; O. Chambord et P-A Martin, Le contentieux des cartes communales, Revue de droit immobilier, 2010, p. 85.

[5] Certaines dispositions appliquent d'ailleurs la notion de « document d'urbanisme en tenant lieu » aux cartes communales elles-mêmes (voir par exemple L. 111-1-2 et L. 600-1 du code de l'urbanisme).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

écartait la règle de la constructibilité limitée dans les communes dotées d'un POS ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, là où le second permettait à des MARNU de desserrer la contrainte de constructibilité « nonobstant les dispositions de l'article L. 111-1-2 », ce qui eût été inutile si les MARNU avaient constitué des documents d'urbanisme tenant lieu de POS au sens de l'article L. 111-1-2. Telle était l'opinion de Christian Vigouroux dans ses conclusions sur l'affaire L. B. du 5 juillet 1993 (n° 107166, aux T.) : à ses yeux, seul un nombre réduit de documents, comme les plans d'aménagement de zones et les plans de sauvegarde, pouvaient être regardés comme tenant lieu de POS en raison de l'équivalence de leurs effets.

L'hésitation vient, en l'espèce, de la généalogie de l'article L. 112-3. Ces dispositions sont issues de l'article 73 de la loi du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, qui couvrait jusqu'à la loi du 9 juillet 1999 les « *documents relatifs aux opérations d'urbanisme ou d'infrastructure* ». Vous incluiez dans cette formule les schémas directeurs (CE, Section, 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan, n° 101565, au Rec.) et les POS (CE, 25 octobre 1991, Syndicat d'exploitants agricoles d'Annequin, n° 101667, au Rec.). Vous avez en revanche réservé la question de savoir si un schéma de mise en valeur de la mer en relevait, tout en le qualifiant dans la même décision de « document d'urbanisme », ce qui montre que vous n'assimiliez pas spontanément les deux notions (CE, 7 juillet 1997, M. et autres, n° 170375, aux T.). Vous avez surtout exclu du champ de cette disposition l'acte créant une zone d'aménagement différé, au motif qu'il ne « *définit pas lui-même l'affectation des sols* » (CE, Section, 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan, n° 86228, au Rec.)[6]. Le sort des MARNU n'a jamais été tranché par votre jurisprudence sous l'empire de ces dispositions. Dans ses conclusions sur une autre décision de Section du 22 juillet 1992 (n° 101566, au Rec.), R. Dutreil proposait pour sa part de les y inclure dans la mesure où les MARNU contribuent à définir l'affectation des sols, en particulier en écartant la règle de la constructibilité limitée et en rendant ainsi possible une réduction des espaces agricoles.

La loi du 9 juillet 1999 a depuis lors introduit à l'article L. 112-3 la formule « *les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu* ». Les travaux préparatoires ne révèlent aucune volonté du législateur de restreindre le champ d'application matériel de l'obligation consultative. L'amendement qui a introduit la consultation de l'INAO comporte ainsi un exposé des motifs faisant référence aux « *documents d'urbanisme prévoyant une réduction des espaces agricoles* ». Il faut peut-être y voir un raccourci de langage, qui ne permet certainement pas de considérer que le législateur a entendu y inclure les MARNU de l'époque ; mais on peut à tout le moins en conclure qu'il n'a pas entendu les exclure non plus.

Vous pourriez en déduire que les organismes concernés devaient, avant 1999, être consultées sur les MARNU et doivent donc, depuis 2000, l'être sur les projets de cartes

[6] Dans ses conclusions sur cette affaire, R. Dutreil identifie deux critères de qualification du « document relatif aux opérations d'urbanisme » : le document en cause doit avoir pour effet, sinon pour objet, de prévoir une affectation certaine du sol ; et il doit permettre d'apprécier cette affectation de manière quantitative, afin que puisse être déterminée la gravité de la réduction des terres agricoles qu'il est susceptible d'entraîner.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

communales. Il y aurait une certaine logique à ne pas réserver cette consultation, prévue par les communes rurales, à celles qui sont dotées d'un POS.

Bien qu'hésitant, ce n'est toutefois pas la voie que nous vous inviterons à suivre pour quatre raisons :

- En premier lieu, nous ne sommes pas convaincu que la carte communale définisse de manière certaine l'affectation des sols et puisse être regardée comme prévoyant elle-même une réduction des espaces agricoles au même titre qu'un POS ou un PLU. Contrairement à ces derniers, qui peuvent transformer une zone agricole en zone à urbaniser, la carte communale se borne à délimiter les zones où les constructions pourront être autorisées dans les conditions posées par le RNU, et celles où elles sont normalement proscrites, sauf exceptions. L'inscription d'un espace agricole en zone constructible rend possible sa disparition, mais ne la « prévoit » pas. Ce d'autant que l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme, comme avant lui l'article R. 111-14-1 de ce code, qui fait partie du RNU, permet au maire de refuser un permis de construire en-dehors des parties urbanisées de la commune lorsque la construction projetée est de nature à « *compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains objets d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée…* ». Il y a là, au regard de l'objet même de l'article L. 112-3 du code rural, une différence essentielle avec les POS ou les PLU, qui écartent l'application de cette règle.

- En deuxième lieu, il est toujours préférable de s'en tenir à une interprétation uniforme d'une même notion, quand bien même celle-ci figurerait-elle dans deux codes différents. Ce d'autant que coexistent au sein du code rural et de la pêche maritime lui-même les notions de « documents d'urbanisme », de « documents d'urbanisme tenant lieu de POS » et même de « plans locaux d'urbanisme, (…) cartes communales ou (…) documents en tenant lieu », expressions dont on peut légitimement penser qu'elles n'ont pas exactement la même portée (voyez les articles L. 112-1 et L. 112-2, issus de la même loi du 9 juillet 1999, et l'article L. 121-1). Vous risquez d'introduire un certain désordre interprétatif en confirmant la position d'appel.

- En troisième lieu, les obligations consultatives sont d'interprétation stricte, et elles doivent l'être d'autant plus que sont ici en cause des communes rurales et des documents d'urbanisme au formalisme réduit. On ne peut exiger de ces communes qu'elles se livrent au travail d'archéologie juridique précédemment décrit pour déterminer si elles doivent ou non consulter un organisme[7]. Vous prendriez à

[7] Signalons toutefois que la lecture de la cour n'est pas porteuse d'une très grande insécurité juridique. D'une part, le moyen tiré de l'absence de consultation préalable ne peut être utilement invoqué par voie d'exception à l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de l'adoption d'une carte communale (art. L. 600-1 du code de l'urbanisme). D'autre part, la consultation de la chambre d'agriculture est systématiquement requise lors de l'élaboration d'une carte communale depuis la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010. Enfin, la consultation des organismes mentionnés à l'article L. 112-

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

contre-pied l'ensemble des communes rurales concernées et l'Etat, qui approuve ces documents, si vous confirmiez l'arrêt de la cour.

- Enfin, nous relevons que la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a modifié l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme afin de prescrire, préalablement à l'adoption des cartes communales, la consultation des chambres d'agriculture et, en sus, de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles, compétente en matière de réduction des espaces agricoles. Les travaux préparatoires de cette loi ne font aucune référence à l'article L. 112-3 du code rural et partent de l'idée qu'aucune obligation consultative ne pesait initialement sur les auteurs des cartes communales.

Au total, nous voyons plus d'objections que de justifications à une lecture extensive des obligations consultatives de l'article L. 112-3 du code rural. Nous vous proposons donc d'annuler l'arrêt de la cour et de lui renvoyer l'affaire. Vous pourrez mettre à la charge de M. C., au profit de la commune, une somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et rejeter les conclusions qu'il présente sur ce fondement. **Tel est le sens de nos conclusions**.

---

3 ne nous paraît pas constituer une garantie au sens de votre jurisprudence D., de sorte que l'absence de consultation pourra être neutralisée lorsqu'elle sera restée sans incidence sur le sens de la décision.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.