

N° 368335
Commune de Mareil-le-Guyon

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 13 mai 2015
Lecture 1^{er} juin 2015

CONCLUSIONS

M. Rémi DECOUT-PAOLINI, rapporteur public

- Le présent dossier, qui porte sur l'application de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme dans le cadre d'un projet de lotissement, soulève une intéressante **question de procédure contentieuse**. Elle devrait vous amener à préciser l'**office du juge administratif** lorsque l'applicabilité au litige de dispositions invoquées devant lui dépend d'un acte présentant le caractère d'une décision d'espèce, acte transmis au juge par la partie concernée après la clôture de l'instruction mais qui a été publié au *Journal officiel*.

La réponse à cette question renvoie à **deux jurisprudences dont l'articulation appelle une clarification** : d'une part, celle relative au traitement des « productions » postérieures à la clôture de l'instruction, actualisée par la récente décision de Section du 5 décembre 2014, *M. L...* (A, n° 340943, concl. Edouard Crépey) ; d'autre part, celle posée par votre décision du 12 novembre 2014, *Commune de Pont-Aven* (A, n° 369147, concl. Maud Vialettes), faisant obligation au juge administratif de vérifier, le cas échéant d'office, l'applicabilité des dispositions invoquées devant lui.

- Mais il nous faut, avant d'en venir à l'examen de cette question, vous présenter les **données du litige** qui se rattache au contentieux de l'urbanisme.

La société Loticis a formé un **projet de lotissement** sur la commune de Mareil-le-Guyon (Yvelines) et demandé à cette fin l'autorisation de réaliser, dans la zone d'urbanisation future NA UG du POS, 19 lots à bâtir à usage d'habitation individuelle.

Par **arrêté du 11 septembre 2007**, le maire de la commune rejette la demande de la société au double motif qu'il n'existe pas encore dans cette zone de – gardons cette expression à ce stade – « plan d'ensemble » et que les constructions envisagées par le projet de lotissement se situent, en **méconnaissance de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme à proximité immédiate de la voie à grande circulation** constituée par la route départementale (RD) 191.

C'est ce second motif qui va d'abord nous occuper. Rappelons qu'aux termes de cet article L. 111-1-4 : « *en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de (...) soixante-quinze mètres de part et d'autre des autres routes classées à grande circulation* ».

Par un **jugement du 4 avril 2011**, le TA de Versailles rejette la demande d'annulation présentée par la société Loticis. **La CAA de Versailles fait droit** en revanche **à la requête d'appel de la société** et annule le jugement ainsi que l'arrêté litigieux. C'est contre son arrêt du 24 janvier 2013 que la commune se pourvoit régulièrement en cassation.

• **Un des moyens** soulevés par la commune, qui nous paraît susceptible d'emporter l'annulation de l'arrêt, est tiré **de l'inexactitude matérielle des faits** dont la cour aurait entaché son arrêt, en jugeant que la RD 191 ne constituait pas une voie à grande circulation – cette constatation de la cour l'ayant conduite à censurer le motif de refus de l'autorisation de lotir tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-1-4.

C'est ce moyen, à l'occasion duquel se pose la question de procédure contentieuse préalablement évoquée, qu'il vous est proposé d'examiner en premier, étant précisé que la sanction d'une éventuelle inexactitude matérielle relève traditionnellement (à la différence de l'office de la Cour de cassation dans l'ordre judiciaire) de votre contrôle de juge de cassation (cf. not. CE Sect., 2 février 1945, *Moineau*, Rec. p. 27).

• Qu'en est-il du **classement de la RD 191 comme voie à grande circulation** ?

Il faut partir de l'arrêt : la cour a précisément jugé – nous citons sa motivation – que « la route départementale n° 191 jouxtant la parcelle d'implantation du projet de lotissement ne figurait pas au nombre des voies à grande circulation mentionnées par le décret du 13 décembre 1952 modifié portant nomenclature des voies à grande circulation, dans sa rédaction applicable à la date à laquelle la décision attaquée est intervenue ».

Le **décret du 13 décembre 1952** cité par la cour et « portant nomenclature des voies à grande circulation » procède dans son annexe à l'énumération de ces voies en les regroupant sous les deux rubriques « routes nationales » et « chemins départementaux »¹.

Dans sa version initiale ce décret de 1952 ne comporte pas la route départementale (RD) 191, mais ce décret a été **modifié à de multiples reprises**, en particulier par le décret (n° 74-19) du 8 janvier 1974. Celui-ci a procédé, au nombre des ajouts apportés à la rubrique « route nationale », à l'insertion de ce qui était alors la « RN 191, de Corbeil-Essonnes à Mantes ». Cet ajout de la RN 191 porte précisément sur deux sections de cette route dont celle, qui nous intéresse dans le présent litige, comprise entre la RN 10 et la RN 307. Par la suite, une partie de cette section, précisément celle (située entre Les Essarts-le-Roi et Neauphle-le-Vieux) qui traverse la commune de Mareil-le-Guyon (où elle coupe la RN 12) a fait l'objet, par arrêté du 18 juin 1991, d'un déclassement de la voirie nationale pour être reclassée dans la voirie départementale.

Le décret du 13 décembre 1952 a finalement été **abrogé par le décret (n° 2009-615) du 3 juin 2009** fixant la liste des routes à grande circulation (définies à l'article L. 110-3 du code de la route) et ce décret n'a pas repris la RD 191 au nombre des routes à grande circulation du département des Yvelines².

1. Dans la version initiale du décret, les routes nationales sont les plus nombreuses avec 840 occurrences contre une trentaine de références pour les chemins départementaux.

2. Sur l'évolution du régime des « routes à grande circulation » créée en 1932 pour instituer une règle de priorité en faveur des véhicules circulant sur ces axes, cf. les conclusions de Xavier de Lesquen sur CE, 3 août 2011, *Commune de Buc*, B, n° 330310, relatif à la contestation du décret précité du 3 juin 2009.

Précisons que la décentralisation routière conduisant à transférer, en plusieurs vagues, des routes ou des portions de routes nationales aux départements est sans incidence sur leur classement comme voies à grande circulation. Le décret (n° 72-883) du 29 septembre 1972 relatif aux voies à grande circulation, toujours en vigueur, prend soin d'indiquer à cet effet que « les routes nationales figurant à la nomenclature des voies à grande circulation et transférées dans la voirie départementale (...) restent routes à grande circulation ». Il précise que « ces routes seront en tant que de besoin reprises dans la nomenclature des voies à grande circulation sous leur nouveau numéro de chemins départementaux »³.

Au regard de ces différents éléments, il ne fait guère de doute dans notre dossier que la RD 191 traversant la commune de Mareil-le-Guyon constituait bien, à la date de l'arrêté litigieux, soit en 2007, une route classée à grande circulation, comme la commune le soutenait en appel (cf. en particulier l'indication figurant dans son mémoire du 21 septembre 2012) malgré les dénégations de la société Loticis (cf. son mémoire du 3 septembre 2012).

• Il y a donc bien une inexactitude matérielle mais peut-on la reprocher à la cour ? Nous arrivons là à l'examen de la **question de procédure contentieuse.**

Au soutien du moyen d'inexactitude matérielle, **la commune produit devant vous** le décret du 8 janvier 1974, l'arrêté de déclassement domanial du 18 juin 1991 ainsi qu'une lettre du sous-préfet de Rambouillet, adressée au maire après la lecture de l'arrêt de la cour et lui « confirmant » que la section de la RD 191 était bien classée en voie à grande circulation. Mais une inexactitude matérielle commise par les juges du fond ne peut être établie par des pièces produites pour la première fois en cassation (CE, 4 mars 1964, *M...*, Rec. p. 157).

La commune a bien produit devant la CAA le décret du 8 janvier 1974 mais cette production a été adressée à la cour le 29 novembre 2012, soit **après la clôture de l'instruction** fixée au 8 novembre 2012.

La décision de Section précitée du 5 décembre 2014, *M. L...*, est venue simplifier les règles issues de la jurisprudence *M... (n°236125)/A... (n°252988)* relative au **traitement des productions transmises après la clôture de l'instruction** – le terme « productions » englobant mémoires et pièces. Il en résulte, vous le savez, que le juge n'est obligé de tenir compte d'une pièce produite après la clôture de l'instruction, et de rouvrir cette dernière, que si la production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était **pas en mesure de faire état avant la clôture** et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire.

3. Le décret a été pris en application de l'article 66 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 de finances pour 1972 prévoyant une procédure pérenne, à compter du 1er janvier 1972, de classement de (sections de) routes nationales dans la voirie départementale. L'absence d'incidence de la décentralisation routière sur le statut de route à grande circulation a notamment été confirmée par le III de l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a procédé au transfert aux départements d'environ 18 000 km de routes nationales (sur ce transfert, cf. CE, 23 mai 2007, *Département des landes et autres*, B, n° 288378, concl. Isabelle de Silva).

• **Dans notre dossier, la cour n'a pas tenu compte de la production tardive de la commune, qui faisait suite à une mesure supplémentaire d'instruction, et n'a donc pas rouvert l'instruction, la clôture jouant donc son rôle de herse contentieuse.** De fait, et contrairement au cas de figure du dossier *M. L...* dans lequel un arrêt avait été rendu au pénal après la clôture de l'instruction, **rien ne faisait obstacle dans notre litige à ce que la commune produise le décret du 8 janvier 1974 avant la clôture de l'instruction.**

• **Mais la cour pouvait-elle agir ainsi, alors qu'au cas d'espèce le décret de classement de la RN 191 comme voie à grande circulation conditionnait l'applicabilité au litige des dispositions de l'article L. 111-1-4 invoquées par la commune ?**

La question ne se pose, bien sûr, que parce que le décret du 8 janvier 1974 ne revêt pas un caractère réglementaire, ce qui aurait sinon dû conduire les juges du fond, censés respecter la loi et certainement ne pas l'ignorer, à faire simplement application de ce texte, sans avoir à en assurer la communication aux parties (cf. sur ce dernier point, s'agissant de la possibilité de prendre en compte un arrêté réglementaire de délégation de signature régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture, sans en ordonner préalablement la communication, CE, 26 septembre 2001, *M. F...*, B, n° 206386 ; mais *contra*, au regard des conclusions, et à notre sens hétérodoxe, CE, 23 octobre 2013, *Mme D...*, 8/3, C, n° 353333, s'agissant de la délibération d'un conseil municipal régulièrement publiée).

Une décision de classement d'une route dans la catégorie des voies à grande circulation ne revêt pas un caractère réglementaire, non plus d'ailleurs que le caractère d'une décision individuelle. Un tel acte entre dans la catégorie des décisions dites d'espèce – le point n'a pas été expressément jugé s'agissant du classement des voies à grande circulation mais c'est le choix retenu pour le classement d'une route nationale dans la voirie d'une collectivité territoriale (CE, 25 septembre 2009, *Commune de Coulomby*, B, n° 310873). Il n'y a pas lieu de raisonner différemment s'agissant là encore d'un acte destiné à rendre applicable une réglementation générale à un élément ou une situation donnés.

Or par votre décision du 12 novembre 2014, Commune de Pont-Aven, relatif à l'applicabilité des dispositions de la loi littorale dans une commune, vous avez jugé qu'il appartient au juge administratif de vérifier, le cas échéant d'office, que les dispositions invoquées devant lui sont applicables au litige qui lui est soumis (fichage de la décision). Dans ce dossier, les juges du fond avaient regardé la commune de Pont-Aven comme une commune littorale au sens et pour l'application de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, en se fondant sur un décret de 1899 fixant la limite transversale de la mer à l'embouchure de la rivière de l'Aven, décret revêtant lui aussi le caractère d'une décision d'espèce.

Les juges avaient donc bien procéder à la vérification de l'applicabilité au litige des dispositions invoquées mais ils y avaient, en l'espèce, procédé d'eux-mêmes, sans communiquer aux parties le décret de délimitation. Et c'est sur le terrain de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure que leur arrêt a été censuré : vous avez en effet jugé que les juges ne pouvaient pas se fonder d'office sur un tel acte, qu'aucune partie n'invoquait, sans permettre un débat sur sa portée.

Si l'on transpose ce précédent à notre litige, il en résulte que la CAA de Versailles ne pouvait pas ne pas tenir compte du décret du 8 janvier 1974, dès lors que cet acte déterminait l'applicabilité au litige des dispositions de l'article L. 111-1-4. Si la cour

a, dans un premier temps, bien respecté son office en s'efforçant d'obtenir, par une mesure supplémentaire d'instruction, la production de la « décision » classant la RN 191 comme voie à grande circulation, il lui appartenait ensuite d'en tirer les conséquences sur le litige, ce qu'elle n'a pas fait, laissant de côté ce qu'elle a estimé être une production tardive de la commune.

Mais en réalité, **il nous semble que l'acte juridique déterminant l'applicabilité au litige des dispositions invoquées par une partie n'entre pas dans la catégorie des « productions » visées par la jurisprudence L...**, et avant elle par la jurisprudence *M.../A...* : un tel acte déterminant le champ d'application de la loi en discussion devant les juges est plus qu'une circonstance de fait ou un élément de droit nouveau. Raisonner autrement conduirait dans notre dossier à faire dépendre le champ d'application des dispositions de l'article L. 111-1-4 des diligences d'une partie à produire le décret de classement de classement de la RD 191. Comme l'indiquait Maud Vialettes dans ses conclusions sur la décision *Commune de Pont-Aven* s'agissant de l'application de la loi littorale, une telle option, conduisant à une application « à éclipses » de la loi, ne paraît pas raisonnable : à une date donnée, une commune est ou non littorale ; une route est ou non une voie à grande circulation. **Il y aurait quelque incohérence à juger à la fois que le juge a l'obligation, le cas échéant d'office, de vérifier l'applicabilité de dispositions invoquées devant lui et qu'il peut également écarter comme produit tardivement l'acte lui permettant de s'assurer de cette vérification.**

• Si l'on estime donc que la CAA devait bien tenir compte de la production par la commune, après la clôture de l'instruction, du décret du 8 janvier 1974, il faut considérer, faute d'élément permettant de penser le contraire, qu'elle a bien satisfait à cette obligation mais qu'elle a ce faisant entaché son arrêt d'une inexactitude matérielle en ne relevant pas que la RD 191 était classée comme voie à grande circulation – un moyen de dénaturation des pièces du dossier est également soulevé par la commune mais l'erreur commise se rattache davantage à une inexactitude matérielle commise sur le classement de la route. **Ce moyen conduit à l'annulation de l'arrêt de la cour.**

• Pour circonscrire exactement l'office du juge, une dernière précision doit être apportée au regard de la jurisprudence *Commune de Pont-Aven*. **L'exigence de contradictoire posée par cette décision était-elle uniquement cantonnée au cas de l'espèce ou a-t-elle vocation à s'appliquer plus largement ?**

La question se pose car **si l'obligation pour le juge de vérifier l'applicabilité des dispositions invoquées devant lui est formulée en des termes généraux par la décision, l'obligation de communication préalable aux parties paraît liée au caractère reconnitif, particulier à l'espèce, du décret de délimitation de la mer.**

La décision indique ainsi que « si ce décret avait alors été publié au *Journal officiel de République française*, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que la délimitation de la mer à l'embouchure de la rivière Aven fût discutée à l'occasion du litige dont elle était saisie ». De fait, la délimitation de la mer se borne à constater les limites des eaux telles qu'elles résultent de phénomènes contingents, comme la végétation ou le degré de salinité. Ainsi que le relevait Maud Vialettes dans ses conclusions, malgré l'impossibilité de soulever une exception d'illégalité à l'encontre des actes non réglementaires (voyez not. CE, 16 octobre 1981, *Commune de Château-d'Olonne*, A, n° 17947 et plus récemment CE, 31 octobre 2014, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, B, n° 377349), un acte de délimitation ne fait pas

obstacle, compte tenu précisément de son caractère reconnaissable, à une discussion de l'exactitude de la délimitation à laquelle il procède.

Le **classement d'une route** dans la catégorie des voies à grande circulation **ne présente pas en revanche un caractère reconnaissable**, de sorte que la communication aux parties de l'acte procédant à ce classement apparaît plus discutable.

Mais il nous semble, dès lors que l'applicabilité de la loi est en discussion entre les parties, que l'acte permettant de déterminer cette applicabilité, bien que régulièrement publié (en l'espèce, comme indiqué, au *Journal officiel*), doit être communiqué à chacune d'elles quand le juge se fonde dessus spontanément, ou qu'il doit être communiqué par le juge aux autres parties si cet acte est produit par l'une d'entre elles. En effet, si la légalité de l'acte ne peut être remise en cause, il y a encore place pour une discussion, même réduite, sur sa portée : l'acte a-t-il été ultérieurement abrogé ? ; et pour prendre l'exemple d'un acte de classement de la voirie, la portion classée correspond-elle bien à celle concernée par le litige ? Dès lors que l'acte en cause n'appartient pas *stricto sensu* au bloc de légalité, bien qu'il soit un « acte conditionnel » de l'applicabilité de la loi, **les exigences du caractère contradictoire de la procédure nous paraissent imposer cette communication.**

Au regard des développements qui précèdent, nous vous invitons donc à **procéder à l'annulation de l'arrêt de la cour en retenant le moyen d'inexactitude matérielle des faits.**

Vous pourriez, **si vous ne nous suivez pas** sur ce point, retenir le moyen tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant, s'agissant du premier motif de refus de l'autorisation de lotir, que l'existence d'un « plan d'ensemble », exigé par le règlement du POS de la commune, pouvait résulter d'un document établi par le pétitionnaire – nous allons revenir dans un instant sur cette question. Précisons en revanche qu'aucun des autres moyens du pourvoi ne nous semble de nature à justifier l'annulation de l'arrêt.

• Compte tenu de la durée de la procédure, il convient de **régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du CJA.**

Les moyens présentés en appel par la société Loticis à l'encontre du jugement du TA de Versailles n'appellent pas de longs développements.

Précisons que pour rejeter la demande d'annulation de la société, le tribunal, d'une part, a écarté les moyens dirigés contre le premier motif de l'arrêt litigieux de 2007 relatifs à l'absence du plan d'ensemble prévu par le POS, d'autre part, a censuré le second motif tiré de la règle d'inconstructibilité posée à l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme en jugeant que le projet ne se situait pas en dehors des espaces urbanisés de la commune, enfin a fait jouer la jurisprudence *Dame Perrot* relative à la pluralité de motifs, en considérant que le maire aurait pris la même décision en se fondant sur le seul motif tiré de l'absence de « plan d'ensemble » (la CAA s'est prononcée, au titre de l'effet dévolutif, sur les deux motifs de l'arrêt mais la rédaction de sa motivation ne paraît pas d'une grande clarté). En appel, la société, qui ne critique pas la régularité du jugement, concentre donc ses critiques sur le seul bien-fondé de la motivation adoptée par le tribunal sur le premier motif de l'arrêt de 2007.

Il ressort d'abord des pièces du dossier que l'arrêt du 11 septembre 2007 était suffisamment motivé. Ensuite, sur le fondement des anciennes dispositions de l'article R. 123-

18 du code de l'urbanisme, la commune pouvait légalement conditionner par le règlement du POS le droit de construire en zone NA UG à l'approbation c'est-à-dire à l'adoption préalable par le conseil municipal d'un « plan d'ensemble » (cf. CE, 14 mars 2003, *Mme Bruche*, 10/9, C, n° 220178). Cette exigence, qui n'était pas satisfaite en l'espèce, ne constituait pas, contrairement à ce que soutient la société Loticis, une formalité procédurale imposée illégalement aux pétitionnaires par la commune mais bien la condition légale de l'ouverture de la zone à l'urbanisation – la production spontanée par la société de divers documents, dont un plan de composition, était donc à cet égard sans aucune incidence. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000 n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. La société ne peut pas utilement invoquer à l'encontre des dispositions du POS les dispositions postérieures de l'article 7 de la Charte de l'environnement relatives à l'information du public. Enfin la décision attaquée n'étant pas motivée par l'absence de réalisation des équipements nécessaires par l'aménageur, la société requérant ne peut utilement soutenir que le règlement du POS serait illégal en tant qu'il imposerait une telle condition.

Il résulte de tout cela, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête, que la société n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le TA de Versailles a rejeté ses conclusions de première instance à fin d'annulation et d'injonction.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt de la CAA de Versailles, au rejet de la requête d'appel présentée devant cette cour par la société Loticis, à la mise à la charge de cette société, sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA, d'une somme globale de 4 000 euros à verser à la commune de Mareil-le-Guyon au titre des frais exposés par elle tant en appel qu'en cassation ainsi qu'au titre du remboursement de la contribution pour l'aide juridique, enfin, au rejet des conclusions présentées par la société Loticis au titre de l'article L. 761-1.