N° 390113
M. A... et SCI SM

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 30 mars 2016
Lecture du 15 avril 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Cette affaire va vous donner l'occasion de trancher une intéressante question, même presque une controverse, de droit de l'urbanisme. Il s'agit de savoir si une commune adoptant une carte communale peut, désormais, classer comme inconstructible qui étaient auparavant constructibles. Nous disons désormais, car dans l'état antérieur de la législation, vous aviez explicitement jugé que non, par une décision du 19 mars 1997, *Ministre de l'équipement c/ M...*, n°122823 aux Tables sur ce point et que tout l'intérêt de l'affaire est de savoir s'il y a lieu de maintenir cette jurisprudence ou de la faire évoluer.

M. A... et la SCI M, propriétaires de plusieurs parcelles sur le territoire de la commune de Kemplich (Moselle), ont vu une partie de leurs terrains classés en zone inconstructible lors de l'adoption d'une carte communale par arrêté du préfet de la Moselle en date du 4 août 2010. Ils ont contesté cette décision sans succès tant devant le TA que devant la CAA et se présentent devant vous en cassation.

1. Le moyen le plus intéressant est celui qui a trait à l'erreur de droit qu'aurait commise la cour en jugeant que la carte communale avait pu classer en zone inconstructible, des parcelles qui auparavant, avaient « été considérées comme situées dans les parties actuellement urbanisées de la commune lors de la délivrance antérieure de certificats d'urbanisme positifs ».

Vous le savez, dans les communes dépourvues de tout document d'urbanisme, c'est la règle dite de la constructibilité limitée qui s'applique. D'après cette règle, aujourd'hui inscrite à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, en l'absence de tout document d'urbanisme, il n'est possible de construire que dans les parties actuellement urbanisées de la commune. L'objet de cette règle est d'inciter les communes à se doter d'un POS et d'éviter, en attendant, le mitage du territoire des petites communes.

Sans remise en cause de cette règle, on a assisté, dans le courant des années 1970, au développement d'une pratique consistant à élaborer des cartes communales, qui n'avaient alors pas de fondement textuel.

Il s'agissait pour les élus, aidés par les services de l'Etat de préciser les modalités d'application du RNU, plus précisément de ses dispositions permissives.

Cette pratique s'est vue reconnaître en 1983 un fondement légal sous le vocable de « modalités d'application des règles générales d'urbanisme » (MARNU), régies par l'article L.111-1-3 du code de l'urbanisme issu de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, qui disposait que « *Dans les communes qui ont prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, une construction ou une installation peut, nonobstant les dispositions de l'article L. 111-1-2, être autorisée par le représentant de l'Etat si le conseil municipal a, conjointement avec lui, précisé les modalités d'application des règles prises en application de l'article L. 111-1 sur le territoire de la commune* ».

L'instrument des MARNU s'est révélé adapté à la situation de petites communes qui, tout en ne souhaitant pas élaborer de POS, ne voulaient pas figer complètement l'utilisation des sols ; environ 2800 communes ont élaboré des MARNU¹.

C'est sous l'empire de cette législation que vous aviez jugé par, votre décision du 19 mars 1997, *ministre de l'équipement c/ M...* précitée, que l'art. L.111-1-3 du code de l'urbanisme permet aux communes d'étendre le secteur constructible au-delà de l'agglomération dans l'attente de l'approbation d'un plan d'occupation des sols mais ne permet pas de réduire la zone constructible. Et vous en aviez déduit l'illégalité d'un certificat d'urbanisme négatif fondé sur une carte communale excluant du secteur constructible une parcelle située dans la partie agglomérée de la commune.

C'est l'application de cette jurisprudence que les requérants revendiquent. Or il se trouve que depuis la législation applicable a changé.

Les MARNU avaient été à l'origine pensés comme des instruments purement transitoires. Aussi la loi du 13 décembre 2000 dite SRU s'est efforcée de réformer leur régime. Les MARNU nouvelle formule, désormais baptisés cartes communales, comme dans l'ancien temps, sont depuis cette date de véritables documents d'urbanisme.

Un nouveau chapitre du code de l'urbanisme, venant après celui des SCOT et celui des PLU, est consacré aux cartes communales, traitées aux articles L. 124-1 et ss. L'article L. 124-1 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* ». En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 124-2, les cartes communales « *délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises* », sauf exceptions fixées au même alinéa. Le contenu des cartes communales, comme celui des MARNU, est avant tout un zonage. Contrairement au PLU, elles ne comportent pas de règlement propre : c'est le RNU qui s'applique dans les secteurs du territoire considéré.

Parallèlement, la loi a modifié l'article L. 111-1-2 sur la constructibilité limitée.

¹ Sur le plan juridique, leur opposabilité aux tiers a été reconnue par la décision de Section du 22 juillet 1992 **Syndicat viticole de Pessac et Léognan** n° 101565 au Rec.

Après l'adoption de la loi SRU, la question s'est posée de savoir quelle était la latitude des auteurs de la carte communale dans le zonage. En particulier s'est posée la question qui vous occupe aujourd'hui.

La doctrine est nettement divisée quant à la caducité ou non de la jurisprudence *M...* Certains la trouvent toujours d'actualité : voir -F. Merlet, *Cartes communales : le clair-obscur du nouveau régime*, LPA 12 mars 2001. 4 ; P. Soler-Couteaux, *Le droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait autre*, RDI 2001. 285 ; P. Soler-Couteaux et E. Carpentier *Droit de l'urbanisme* Dalloz 2015 n° 146 ; Y. Jégouzo *Droit de l'urbanisme. Dictionnaire Pratique* Le Moniteur 2013 p. 136 ; Rémi Bonnefont – RDI 2013. 610 ; Philippe Juen, *AJDA* du 21 avril 2014 p. 875 et ss.

D'autres, au contraire, penchent plutôt, implicitement ou non, pour la caducité : voir D. Larralde, obs. sous CAA Douai, 28 sept. 2000, *Marchand*, *Constr.-Urb.* 2001. Comm. 35 H. Jacquot et J-P Lebreton *La refonte de la planification urbaine* in *AJDA* 2001, p. 27 et ss ; Grégory Kalfèche *Droit de l'Urbanisme* Thémis, PUF 2012, p. 87 et ss ; *Juriscl. Admi* 445-49 § 20 et 89. Certains enfin exposent le problème sans prendre position comme J. Trémeau *Le contenu des nouveaux documents d'urbanisme* in *BJDU* 5/2001 p. 306 et ss.

Les cours et tribunaux administratifs ont quant à eux eu de nombreuses occasions de se prononcer. Ils ont en général choisi de diverger de la jurisprudence *M...* en reconnaissant aux auteurs de la carte communale la faculté de classer en zone non constructible un terrain situé dans les parties déjà urbanisées de la commune : voir par ex. CAA de Nantes, 5 avril 2013 *Ministre de l'écologie/M. G...* n° 11NT02567 ; CAA de , Lyon 28 février 2012 *P...* n° 11LY00957 ; CAA de Lyon, 3 juillet 2012, *Chavanerin*, n° 10LY02305 ; CAA de Paris, 31 juillet 2012, *D...*, n°11PA04196 ; CAA de Bordeaux, 7 février 2013 *C...*, n° 11BX03354 ; CAA de Douai, 22 octobre 2015, *X...*, n° 14DA00630.

Nous avouons n'avoir que peu de doutes sur le sens dans lequel nous vous proposons de régler cette controverse.

Ce qui nous semble totalement déterminant pour vous proposer de renoncer à votre jurisprudence Monnet, c'est la modification que la loi SRU a apportée à l'article L. 111-1-2, qui éclaire totalement ce qu'implique le nouvel article L. 124-2. Avant la loi SRU, cet article L. 111-1-2 disposait que la règle de la constructibilité limitée aux parties déjà urbanisées de la commune valait en l'absence de POS opposable aux tiers ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Vous jugiez que les MARNU ne tenaient pas lieu de document d'urbanisme, et que donc la règle de la constructibilité limitée s'appliquait. Seul l'article L. 111-1-3 venait tempérer cette règle, en permettant, comme on l'a dit, d'autoriser les constructions hors zone déjà urbanisée.

Mais la loi SRU a apporté une modification décisive à l'article L. 111-1-2. Celui-ci dispose désormais que la règle de la constructibilité limitée est applicable « En l'absence de plan local d'urbanisme **ou de carte communale** opposable aux tiers ». Autrement dit, la règle de la constructibilité limitée ne vaut plus pour les communes ayant adopté une carte communale. Aujourd'hui, plus rien ne bride la possibilité pour la carte communale de déterminer le caractère constructible ou non des parcelles. L'article 124-2 du code de l'urbanisme dispose en effet que « les cartes communales [...] délimitent les secteurs où les

constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles. »

Cela correspond à la volonté du législateur, au moment de la loi SRU, de faire de la carte communale un « document d'urbanisme simple » comme dit l'exposé des motifs. La jurisprudence reflète cette volonté. Vous avez ainsi jugé que les cartes communales étaient des documents d'urbanisme exclusifs des POS ou des PLU. (CE, 28 novembre 2007, *Mme F...*, n° 303421, A), tout en refusant leur assimilation complète aux POS ou aux PLU dont elles n'ont pas le même contenu ni les mêmes effets : vous avez jugé qu'une carte ne constitue 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 (13 juillet 2011, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ M. H...*, n° 335066, aux Tables), ni au sens de l'article L. 112-3 du code rural (20 mars 2013, *Ministre de l'écologie c/ M. N... et commune du Recoux*, n° 349807 et 349884, aux Tables).

Vous jugez que les auteurs d'un POS ou d'un PLU ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir, sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation, la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, si bien qu'un terrain antérieurement classé en zone constructible peut l'être en zone naturelle (pour les POS, 23 mai 1986, *S.A. Charvo*, n°52384 aux Tables ; 3 mars 1995, *Epoux A...* n° 132167 ; pour les PLU, 30 décembre 2010, *M. et Mme E...*, n° 326737 ; 25 septembre 2013 *Commune d'Ornaisons*, n° 352616). Nous vous invitons à juger qu'il en va désormais de même pour les cartes communales, et de mettre ainsi fin à la jurisprudence *M...*, pour tenir compte de l'évolution de la législation.

2. Les autres moyens ne vous retiendront pas.

Il est reproché à la cour d'avoir jugé que le fait que le maire de Kemplich était propriétaire de terrains classés par la carte en zone constructible ne lui a pas conféré « un intérêt personnel distinct de celui des autres habitants de la commune de nature à le faire regarder comme personnellement intéressé à la délibération litigieuse » et que, par suite, sa participation à la délibération n'avait pas méconnu l'article L. 2541-17 du code général des collectivités territoriales.

Cet article, applicable dans les communes alsaciennes et mosellanes, reprend la règle posée par l'article L. 2131-11 du CGCT² qui prévoit que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

En l'espèce, la cour a jugé que le maire n'était pas intéressé à l'affaire au sens de ces dispositions. Les requérants soutiennent qu'il aurait commis une erreur de droit en se fondant sur la double circonstance que le classement des parcelles du maire a été réalisé de la même façon que celui des autres parcelles situées du même côté de la voie et que ce classement répondait au parti d'urbanisme retenu par les planificateurs (« volonté de densifier le secteur concerné »). A titre subsidiaire, ils soutiennent qu'elle aurait inexactement qualifié les faits de

² Et à l'origine par l'article L.121-25 du code des communes.

l'espèce et dénaturé le plan de zonage (nous ne comprenons pas ce moyen qui n'est pas du tout développé).

Vous exercez un contrôle de qualification juridique sur la notion de d'intéressé à l'affaire (CE, 30 décembre 2002, *Association « Expression Village »*, n° 229099, aux Tables): l'appréciation à laquelle se livrent les juges du fond pour qualifier "d'intéressé à l'affaire" un conseiller municipal relève du contrôle de qualification juridique des faits (la même décision pose que les juges du fond apprécient souverainement si le conseiller "intéressé" a exercé une influence sur la délibération).

Dans l'appréciation de la notion d'intérêt personnel, vous vous montrez pragmatiques afin de ne pas paralyser les conseils municipaux en empêchant les élus de participer aux délibérations. En même temps, il ne suffit pas, pour écarter toute idée d'intérêt personnel, que l'intérêt converge avec l'intérêt général communal. Comme le relevait notre collègue Alexandre Lallet dans ses conclusions sous 26 octobre 2012, *Commune de Voegtlinshoffen* n° 351234, un intérêt personnel existe lorsqu'il est suffisamment spécifique au conseiller municipal mis en cause au regard des intérêts des habitants de la commune.

Vous vous fondez donc sur l'ensemble des circonstances de l'espèce et votre jurisprudence dessine par touches successives son équilibre. Ainsi avez-vous jugé que que n'était pas intéressé :

- le maire qui a participé à l'adoption d'une délibération ayant pour objet de demander la modification d'un POS dans un sens favorable à la construction dans une zone où il détenait une parcelle (20 janvier 1989, *Association des amis de Chérence*, n° 75442 aux Tables) ;
- le maire propriétaire de terrains classés en zone constructible (15 avril 1996, *Commune du Marin*, n° 139784 au Recueil).

En revanche, a été considéré comme intéressé et ayant influencé la délibération un conseiller municipal propriétaire d'une parcelle transportée de zone agricole en zone constructible, qui a pris une part active à la séance du groupe de travail au cours de laquelle la parcelle a bénéficié d'une modification de classement favorable (17 février 1993, *L...*, n° 115600 aux Tables).

Pour juger que la maire n'était pas intéressé, la cour a, en l'espèce, jugé que la présomption d'intéressement n'existait pas dès lors que d'autres parcelles, situées du même côté de la voie, avaient bénéficié d'un classement identique et, à titre accessoire, que ce classement répondait à un objectif d'intérêt général de densification du secteur concerné.

Il nous paraît que, d'une part, la cour a pu, sans erreur de droit, se fonder sur ces deux éléments pour rechercher si le maire avait ou non un intérêt personnel à l'approbation de la carte communale et, d'autre part, qu'elle n'a pas inexactement qualifié les faits en n'admettant pas l'existence d'un intérêt personnel.

Il est ensuite soutenu que la cour n'aurait pas répondu à un moyen tiré de ce que le rapport de présentation de la carte communale, établi en application de l'article R. 124-2 du code de l'urbanisme, justifiait le choix de créer, au nord-est de la commune, une zone tampon inconstructible entre deux zones constructibles sur la base de données factuelles erronées.

Mais le moyen sera écarté : cette argumentation ne pouvait venir qu'au soutien du moyen d'erreur manifeste d'appréciation dans le classement de la parcelle, moyen auquel la cour répond.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions s présentées en défense.