

N° 428023 et 428024

Association Sauvegarde des Boutets

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 3 juillet 2020

Lecture du 22 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Muret-le-Château est une commune rurale de l'Aveyron, comptant environ 300 habitants répartis entre le bourg de Muret, le hameau des Espeyroux et celui des Boutets. L'association Sauvegarde des Boutets s'efforce, selon ses statuts, d'y « *préserver le patrimoine bâti (...) et de lutter contre le mitage et l'urbanisation du hameau Les Boutets, de l'ensemble de la commune de Muret-le-Château et des communes limitrophes* ».

Cette association a contesté devant le tribunal administratif de Toulouse deux arrêtés du maire de la commune, le premier du 16 avril 2013 délivrant un certificat d'urbanisme à Mme L... pour un projet de réalisation de maisons individuelles, le second le 3 février 2014 délivrant à M. J... et Mme B... un permis de construire une maison d'habitation. Par deux jugements du 6 avril 2016, ce tribunal a annulé ces arrêtés. Sur appel de la commune, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, par deux arrêts du 14 décembre 2018, annulé ces deux jugements et rejeté les demandes de première instance de l'association.

L'association Sauvegarde des Boutets se pourvoit régulièrement en cassation contre ces deux arrêtés.

1. Nous vous proposons d'abord d'examiner les moyens communs aux deux pourvois.

1.1. En premier lieu, il convient de déterminer si le principe d'urbanisation en continuité qui prévaut en zone de montagne, en vertu des dispositions du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme dans sa version alors en vigueur, trouvait à s'appliquer à la commune de Muret-le-Château. Ce moyen illustre l'importance de l'expression « au sens de » en droit, puisque la question qu'il pose précisément est de savoir si une zone de montagne au sens des dispositions relatives à l'agriculture en montagne doit être regardée comme une zone de montagne au sens de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne », ce qui en l'espèce conditionne l'applicabilité du principe d'urbanisation en continuité. La cour administrative d'appel a répondu positivement à cette question, ce que conteste l'association requérante sous l'angle de l'erreur de droit.

C'est du code de l'urbanisme qu'il faut partir pour répondre à ce moyen. En tant qu'il fixe des prescriptions propres aux zones de montagne, ce code renvoie¹ pour la définition de ces zones, hors départements d'outre-mer, à l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985, qui n'a pas été modifié sur ce point par la loi du 28 décembre 2016 relatives aux territoires de montagne². Cet article précise d'abord que « les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques ». Il indique ensuite que chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel et rattachée par décret à l'un des massifs visés à l'article 5. L'arrêté interministériel en cause est celui du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine. Il renvoie lui-même à huit arrêtés, pris entre le 20 février 1974 et le 25 juillet 1985, pour définir ce qu'est une zone de montagne. Cet arrêté interministériel n'a pas été modifié ultérieurement.

Dans ce jeu de piste, qui ressemble à la nécessité de suivre de cairns en cairns un chemin de randonnée pour arriver à bon port, la difficulté vient de ce que la notion de « zone de montagne » est aujourd'hui également présente dans le code rural et de la pêche maritime. Historiquement, cette notion a d'abord servi aux débuts des années 1960 pour définir l'application du régime d'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards³, puis une décennie plus tard pour définir des régions d'économie montagnarde au sein desquels des groupements et associations foncières pastoraux pouvaient être créés⁴. Au sein de la politique agricole commune encore naissante est ensuite apparue une volonté de prendre en compte les difficultés de zones naturellement désavantagées, ce qui a été l'objet de la directive du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. Plusieurs autres dispositifs se sont enfin ajoutés. Le résultat de cette sédimentation de textes est assez insolite puisque, désormais, au sein du code rural et de la pêche maritime, une quarantaine d'articles comporte l'expression « zones de montagne » sans que ces zones y soient toujours définies de la même façon. Plusieurs articles renvoient ainsi à la définition issue de la loi montagne : l'article 1^{er} de ce code, qui fixe les objectifs poursuivis par la politique agricole, son article L. 111-2-1, qui régit les plans régionaux de l'agriculture durable ou encore les articles à connotation urbanistique, par exemple relatifs aux travaux d'aménagement de l'espace rural ou à l'exercice du droit de préemption⁵.

Ce n'est toutefois pas le cas de toutes les dispositions. Celles qui intéressent le litige, puisque la cour s'y est référées, sont pour leur part relatives à la délimitation des zones de montagne au sein des zones agricoles défavorisées permettant de bénéficier d'aides visant à compenser les handicaps naturels spécifiques à certains territoires. La définition retenue de la zone de montagne est, dans ce cadre, issue de l'article 2 du décret du 3 juin 1977 sur

¹ Article l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme.

² Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

³ Décret n°61-650 du 23 juin 1961 relatif à l'application du régime d'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards.

⁴ Loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde.

⁵ Voir par exemple les articles L. 143-1 et L. 151-37 de ce code.

l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées⁶ et désormais codifiée à l'article D. 113-4 du code rural et de la pêche maritime. Elle diffère seulement à la marge de la définition qui est donnée à l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985 mais, en revanche, ne renvoie pas au même arrêté puisque la délimitation des zones de montagne comme zones agricoles défavorisées résulte, aux termes de l'article D. 113-17 du même code, d'arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie et des finances.

Nous pensons qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les arrêtés pris en application de l'article D. 113-17 du code rural et de la pêche maritime ont un objet différent de celui qui est poursuivi par l'arrêté interministériel du 6 septembre 1985 qui délimite, par application de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985, la zone de montagne en France métropolitaine. Pour le dire autrement, nous croyons que seuls les arrêtés visés par l'arrêté interministériel du 6 septembre 1985 délimitent les zones de montagne au sens des dispositions du code de l'urbanisme. Vous avez d'ailleurs déjà jugé, dans une décision *Ministre de l'équipement c. R...* du 24 mars 1989 aux Tables, qu'alors qu'aucun arrêté interministériel n'était encore intervenu en application de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985, la circonstance qu'une commune avait été classée en zone de montagne par un arrêté du ministre de l'agriculture ne permettait pas de lui appliquer les dispositions issues de cette loi. La doctrine administrative est également en ce sens ainsi que l'illustre une instruction du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme.

Certes, il est peu satisfaisant qu'alors qu'elles répondent à des définitions presque identiques, les zones de montagne délimitées ne soient en définitive pas les mêmes selon la législation en cause. Si vous nous suivez, vous constaterez toutefois que l'indépendance entre les deux dispositifs faisait obstacle à ce que la cour administrative d'appel de Bordeaux se fonde sur un arrêté du 19 janvier 1990 délimitant des zones agricoles défavorisées pour déterminer si le principe d'urbanisation en continuité était applicable à la commune de Muret-le-Château.

Après avoir censuré cette erreur de droit, vous pourrez constater qu'il ressort cependant des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que la commune de Muret-le-Château ne figure pas dans les annexes des arrêtés visés par l'arrêté du 6 septembre 1985, délimitant les zones de montagne. Ce motif, qui ne nécessite aucune appréciation de fait, peut être substitué au motif erroné retenu par la cour pour écarter l'application de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme.

1.2. Un deuxième moyen, commun aux deux requêtes, est tiré de l'erreur de droit et de la dénaturation des pièces du dossier qu'aurait commises la cour en ce qu'elle a écarté le moyen tiré de l'illégalité du classement en zone UB de certaines parcelles au regard de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme relatif au principe de l'urbanisation limitée. L'association requérante fait principalement valoir que la cour ne pouvait se fonder sur une

⁶ Reprenant lui-même des dispositions réglementaires antérieurs, voir décret n°76-395 du 28 avril 1976.

version de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui est postérieure à la date d'approbation du plan local d'urbanisme.

Précisons d'abord qu'il est à nos yeux constant que la commune de Muret-le-Château n'était pas située à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, sachant qu'il convient de se référer pour la délimitation de l'agglomération à la notion d'unité urbaine retenue par l'Institut national de la statistique et des études économiques⁷.

Ceci étant dit, la cour s'est visiblement trompée dans la citation de texte retenue. Après avoir précisé qu'il s'agissait de la rédaction « applicable aux faits », elle s'est en effet fondée sur la rédaction de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme issue de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui a été abrogée par une ordonnance du 23 septembre 2015, c'est-à-dire une version du texte qui ne correspond ni à la date d'adoption du plan local d'urbanisme, ni à la date des décisions attaquées, ni à la date à laquelle la cour a statué.

L'exception d'illégalité soulevée était nous semble-t-il opérante et pouvait être invoquée que le document ait été illégal dès l'origine ou que son illégalité résulte de circonstances de fait ou de droit postérieures, ainsi que vous l'avez récemment rappelé en ce qui concerne l'exception d'illégalité d'un plan local d'urbanisme par votre décision du 2 octobre 2019, *Commune de Limonest*, aux Tables⁸.

En l'espèce, d'une part, dès lors qu'il était soutenu que le règlement du plan local d'urbanisme classant les parcelles en zones UB était illégal dès l'origine, c'est bien nous semble-t-il à la date de l'adoption de ce plan que la cour devait se placer. D'autre part, nous croyons également que la cour ne pouvait pas raisonner autrement compte tenu de l'objet des dispositions en cause, qui impliquaient de vérifier si à la date d'ouverture à l'urbanisation de ces parcelles, celles-ci pouvaient ou non l'être au regard du principe d'urbanisation limitée.

Après avoir censuré cette erreur de droit, vous pourrez toutefois constater qu'il est constant, comme nous vous l'avons dit, que la commune de Muret-le-Château n'était pas située à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population lors de l'adoption de son plan local d'urbanisme. Vous pourrez dès lors substituer ce motif à celui, erroné, retenu par la cour.

1.3. Vous écarterez plus aisément le dernier moyen commun aux deux pourvois. C'est sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier que la cour a retenu que le commissaire-enquêteur avait rendu sur le projet de plan local d'urbanisme « un avis favorable au projet, assorti de deux recommandations » et « suffisamment indiqué les raisons qui déterminent le sens de son avis ». Nous croyons en effet, à la lecture du rapport et de l'avis

⁷ CE, 17 avril 2013, *Commune de Juvignac*, n°350071, aux Tables.

⁸ CE, 2 octobre 2019, *Commune de Limonest et M. Galland*, n°420808 et 420851, aux Tables.

conclusif, que la cour a souverainement estimé que le commissaire-enquêteur avait fait part de manière personnelle et motivée de son analyse du projet.

2. Si vous nous suivez jusqu'ici, vous serez alors conduit à examiner les moyens propres à chacun des pourvois.

2.1. En ce qui concerne le pourvoi n° 428023, relatif au permis de construire délivré à M. J... et Mme B..., le pourvoi critique l'insuffisance de motivation de l'arrêt sous trois aspects. La motivation retenue par la cour au point 28 de son arrêt était suffisante, au regard de la teneur de l'argumentation produite en appel, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UB 11 du plan local d'urbanisme de Muret-le-Château. Ensuite, dans la mesure où les dispositions de l'article UB11 du règlement du plan d'occupation des sols ont le même objet et posent des exigences qui ne sont pas moindres que celles de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, c'est par principe par rapport aux dispositions du règlement du plan local d'urbanisme que devait être appréciée la légalité de la décision⁹. La cour n'a donc pas insuffisamment motivé son arrêt en ne répondant pas au moyen au regard des dispositions de l'article R. 111-21 de ce code. Enfin, si l'association requérante a soutenu devant le tribunal que le permis de construire contesté était illégal en raison du fait qu'elle avait déposé une demande d'annulation d'une déclaration préalable autorisant la division de la parcelle en cause, ce moyen était inopérant et la cour n'était pas tenue d'y répondre.

2.2. En ce qui concerne le pourvoi n° 428024, relatif au certificat d'urbanisme délivré à Mme L..., la cour a fait application à cette catégorie d'actes de votre jurisprudence *Laurin* du 23 décembre 2015¹⁰. Cette décision ne conduit à censurer les insuffisances, omissions et inexactitudes du dossier de demande de permis de construire que dans le cas où celles-ci ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable. Vous n'avez à notre connaissance jamais encore appliqué cette jurisprudence aux certificats d'urbanisme, mais nous ne voyons pas ce qui y ferait obstacle.

En l'espèce, Mme L... avait demandé un certificat au titre du b de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire un certificat indiquant si le terrain peut être utilisé pour la réalisation d'une opération. Il lui appartenait donc de présenter une demande accompagnée d'une « note descriptive succincte de l'opération » indiquant la destination et la localisation approximative du ou des bâtiments projetés. La cour, au point 10 de son arrêt, a relevé que le dossier de demande comprenait le formulaire Cerfa, le plan cadastral et énonçait la nature du projet à savoir la construction de maisons d'habitation, mais qu'en revanche il ne contenait pas de renseignement sur la localisation des constructions projetées. La cour a toutefois estimé que « dans les circonstances de l'espèce, dès lors notamment qu'aucune construction ne se situe à proximité du terrain d'assiette, cette omission n'a pas eu d'incidence sur l'appréciation portée par l'autorité administrative ». L'absence totale de mention de la

⁹ Par exemple CE, 9 mai 2012, *Commune de Quiberon*, n°343721, inédit.

¹⁰ CE, 23 décembre 2015, *Mme Laurin et autres*, n° 393134, aux Tables.

localisation pourrait certes vous faire hésiter. Nous croyons pour notre part que les circonstances particulières de l'espèce, que la cour a souverainement relevées, lui permettraient, sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier, d'écarter ainsi le moyen tiré du caractère incomplet du dossier joint à la demande de certificat d'urbanisme. Et vous pourrez par suite écarter ce dernier moyen.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet des pourvois, y compris des conclusions présentées par l'association requérante au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et à ce que soit mise à la charge de l'association Sauvegarde des Boutets, dans chacune des affaires, une somme de 1 500 euros, à verser à la commune de Muret-le-Château, au titre de mêmes dispositions.