N° 442688, 442689
Société le Coin du feu

10^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 21 octobre 2021
Lecture du 19 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

La commune de Ruvigny, dans l'Aube, vivait avec un plan d'occupation des sols qui est devenu caduc à compter du 1er janvier 2016 à la suite de l'abandon de sa révision sous forme de plan local d'urbanisme. La commune a préféré opter pour une procédure plus légère, l'adoption d'une carte communale, document qui a pour objet de préciser les modalités d'application locale du règlement national d'urbanisme. Après enquête publique, la carte communale a été approuvée par une délibération du conseil municipal de Ruvigny du 9 décembre 2016 avant d'être transmise au préfet de l'Aube, qui l'a approuvée par un arrêté du 17 janvier 2017.

La disparition du plan d'occupation des sols a contrarié les projets de la société Le Coin du feu. La société avait acquis en 2009 une parcelle située en lisière du bourg et classée alors en zone 1NA, c'est-à-dire en zone naturelle ouverte à l'urbanisation. Elle disposait d'un permis d'aménager dont elle a demandé le retrait en 2011, préférant différer la réalisation du lotissement envisagé pour des raisons de coût de l'opération. La loi ALUR ayant assoupli les contraintes pesant sur le projet, la société a demandé, dans le courant de l'année 2016, un certificat d'urbanisme. Le maire a délivré un certificat négatif au motif que, depuis la disparition du plan d'occupation des sols, la commune était régie par le règlement national d'urbanisme de sorte que la parcelle n'était pas constructible faute d'être située dans les parties actuellement urbanisées. L'adoption de la carte communale aurait pu laisser un espoir à la société mais sa parcelle a été classée en zone non constructible.

La société Le Coin du feu a alors demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'annuler la délibération municipale et l'arrêt préfectoral approuvant la carte communale de Ruvigny. Ses requêtes ont été rejetées par deux jugements

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.

confirmés par un même arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy contre lequel la société se pourvoit en cassation sous le numéro 422688.

La société Le Coin du feu a également demandé en vain à être indemnisée par l'Etat et par la commune du préjudice résultant du classement de sa parcelle en zone non constructible. C'est l'objet du pourvoi enregistré sous le numéro 422689.

Nous commencerons par le litige d'excès de pouvoir.

Un premier ensemble de moyens vise les motifs de l'arrêt statuant sur la régularité des jugements attaqués. En premier lieu, la société reproche à la cour de n'avoir répondu sur le défaut de prise en compte de ses notes en délibéré que pour un seul des deux jugements attaqués. La mention d'un seul jugement est une erreur de plume : la réponse au moyen fait référence à deux notes en délibéré et elle s'insère dans une partie de l'arrêt consacrée à la « régularité des jugements ». En deuxième lieu, la cour n'a pas dénaturé les pièces de la procédure en jugeant que la société n'avait pas soulevé avant la clôture de l'instruction devant le tribunal de moyen tiré de ce que le « porter à connaissance » du préfet de l'Aube n'avait pas été mis à la disposition du public. Elle s'était en effet borné à faire mention de cette obligation à l'appui de son moyen tiré de ce que le dossier d'enquête publique était incomplet faute de comporter ce « porter à connaissance ». En dernier lieu, c'est à bon droit que la cour a jugé que le tribunal n'était pas tenu de rouvrir l'instruction à la suite de la production des notes en délibéré : ces notes en délibéré faisaient valoir pour la première fois qu'en réalité il n'y avait eu aucun « porter à connaissance » mais rien n'empêchait la société d'en faire état avant la clôture de l'instruction et le moyen tiré de ce que le préfet aurait dû transmettre un « porter à connaissance » à la commune n'était pas d'ordre public.

Les moyens suivants portent sur l'application de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, qui prévoit que « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend « 3° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation »*. La cour a jugé que le dossier de l'enquête publique ne mentionnait pas les décisions susceptibles d'être adoptées ni l'autorité compétente pour les approuver mais que ce vice n'avait pas privé la requérante d'une garantie ni exercé une influence sur le sens de la décision dès lors que les mentions manquantes figuraient dans l'arrêté prescrivant l'enquête publique. Le détour par la privation de garantie est maladroit car, en présence d'une méconnaissance des dispositions de l'enquête

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.

publique, il appartient au juge de vérifier si l'enquête a néanmoins permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération (3 juin 2013, Commune de Noisy-le-Grand, n° 345174, aux tables). Il nous semble néanmoins que c'est bien ce que la cour a recherché en relevant d'une part que l'arrêté prescrivant l'enquête publique avait fait l'objet d'un affichage en mairie, ce qui signifie qu'il pouvait être consulté par tous les habitants de la commune, et en constatant d'autre part que l'arrêté avait été communiqué au commissaire enquêteur, dont le rôle est de permettre à ces mêmes habitants de prendre une connaissance complète du projet (13 mars 2019, Commune de Villeneuve-le-Compte, n° 418170, aux tables sur ce point). Au bénéfice de cette lecture de l'arrêt, la cour n'a pas commis d'erreur de droit. Elle n'a pas non plus dénaturé la portée de l'arrêté prescrivant l'enquête publique en relevant qu'il n'était pas contesté qu'il comportait les mentions manquantes dans le dossier de l'enquête publique.

La société requérante fait ensuite grief à la cour d'avoir dénaturé les pièces du dossier en regardant le courrier du préfet de l'Aube du 25 février 2015 comme le « porter à connaissance » qu'il devait transmettre à la commune à l'occasion de l'élaboration de la carte communale.

La procédure du porter à connaissance trouve son origine dans la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : le transfert aux communes de la compétence pour élaborer les documents d'urbanisme s'est accompagné de l'obligation faite au préfet de leur communiquer les informations utiles à l'exercice de cette compétence. Initialement, le porter à connaissance devait intervenir dans un certain délai à compter de la transmission au préfet de la délibération engageant la procédure d'élaboration d'un document d'urbanisme. La loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains en a fait une obligation continue d'information. L'article L. 132-2 du code de l'urbanisme prévoit aujourd'hui que « *L'autorité administrative compétente de l'Etat porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents : 1° Le cadre législatif et réglementaire à respecter ; / 2° Les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants* ». La suppression du délai imparti au préfet a pu faire craindre un allongement des procédures, c'est pourquoi la loi SRU a précisé que tout retard ou omission dans la transmission des informations était sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements. Un retard ou une omission est en revanche susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat comme vous l'avez jugé par une décision du 21 juin 2000, Min c / Commune de Roquebrune-Cap-martin, n° 202058, au recueil.

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.

La loi ne lie plus expressément le porter à connaissance à la procédure d'élaboration d'un document d'urbanisme mais ce lien n'a pas disparu. L'article R. 132-1 du code de l'urbanisme liste en effet les informations que le préfet doit communiquer à la commune ou au groupement qui « a décidé d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale ». Une obligation est donc mise à la charge du préfet à l'égard d'une commune qui s'engage dans l'élaboration d'une carte communale. Il est vrai que les dispositions spécifiques à la procédure d'élaboration de ce document prévoient, à l'article R. 163-2 du code de l'urbanisme, que le préfet transmet à la demande du maire les informations relevant du « porter à connaissance » et qu'il peut procéder à cette transmission de sa propre initiative. Ces dispositions ne nous paraissent pas pouvoir être lues comme permettant au préfet, en l'absence de demande du maire, de ne pas procéder au porter à connaissance. En fait de demande du maire, la transmission au contrôle de légalité de la délibération municipale d'élaborer ou de réviser la carte communale suffit, avant comme après la loi SRU, à déclencher l'obligation d'information à la charge du préfet. Et si les textes indiquent que le préfet peut prendre l'initiative d'une transmission, c'est parce que son obligation d'information est continue, c'est-à-dire qu'il doit le cas échéant informer la commune en cours de procédure de l'évolution des éléments que son document d'urbanisme doit prendre en compte.

La commune de Ruvigny n'est donc pas fondée à soutenir, en invoquant l'article R. 163-2 du code de l'urbanisme, que le « porter à connaissance » n'est pas obligatoire dans le cadre de la procédure d'élaboration d'une carte communale et vous ne pourriez faire droit à sa demande de substitution de motifs en cassation si vous deviez juger que le courrier du préfet de l'Aube du 25 février 2015 ne valait pas « porter à connaissance ».

Il nous semble cependant que la cour n'a pas entaché son arrêt de dénaturation sur ce point. Certes, le courrier fait référence à la délibération du 18 décembre 2014 prescrivant la révision du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme, procédure initialement envisagée par la commune, et il est antérieur à la délibération du 19 juin 2015 prescrivant l'élaboration d'une carte communale. Mais, d'une part, les informations à porter à la connaissance de la commune sont les mêmes quel que soit le document d'urbanisme en cause, plan local d'urbanisme ou carte communale, d'autre part, la seule circonstance que la commune a finalement opté pour un autre document d'urbanisme ne justifiait pas d'imposer au préfet de procéder à un nouveau « porter à connaissance » en l'absence de tout changement de circonstances qui aurait nécessité son actualisation.

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.

Si vous ne nous suiviez pas et si vous considérez qu'un nouveau « porter à connaissance » était nécessaire, il faudrait vous demander si son absence entachait d'illégalité les décisions approuvant la carte communale, question de pur droit qui pourrait vous conduire à une substitution de motifs en cassation.

En vertu de l'article L. 132-3 du code de l'urbanisme, les informations portées à la connaissance de la commune par le préfet sont tenues à la disposition du public et tout ou partie des pièces transmises peut être annexé au dossier d'enquête publique. L'absence de porter à connaissance est donc susceptible de préjudicier à l'information du public mais vous relèverez que le législateur n'a pas prévu l'inclusion systématique du porter à connaissance dans le dossier de l'enquête publique.

Surtout, il a précisé que tout retard ou omission dans la transmission des informations était sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements. C'était, comme nous vous l'avons dit, pour ne pas retarder les procédures mais le législateur a ainsi clairement envisagé qu'une procédure puisse aller à son terme malgré une carence du préfet. L'absence de porter à connaissance nous paraît donc sans incidence sur la légalité de la procédure d'adoption d'un document d'urbanisme. Mais vous pourrez en rester au constat qu'en l'espèce il y a bien eu « porter à connaissance ».

Le dernier moyen ne vous conduira pas non plus à une annulation. Devant la cour, CAA, il était soutenu que la délimitation des zones C et Cx par le document graphique de la carte communale était incohérent avec l'objectif de consommation économe de l'espace et de protection des espaces naturels et agricoles fixés dans le rapport de présentation.

Dans sa réponse, la cour s'est inspiré de la jurisprudence Commune de Sète du 30 mai 2018 (n° 408068, au Rec.) en ne s'arrêtant pas au constat de l'inadéquation du document graphique à un objectif du rapport de présentation mais procédant à une analyse globale de la carte communale à l'échelle du territoire de la commune, en tenant compte de l'ensemble des objectifs poursuivis. Certes, la jurisprudence Commune de Sète a été rendue à propos de la cohérence exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable. Mais le raisonnement nous paraît pouvoir être transposée à l'analyse de la cohérence interne d'une carte communale. La cour n'a donc pas commis d'erreur de droit.

Vous en viendrez alors au pourvoi n°422689 et au litige indemnitaire.

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.

La société Le Coin du feu a cherché à mettre en cause la responsabilité de l'Etat et de la commune à raison du changement intervenu dans les règles d'urbanisme applicables à la parcelle dont elle est propriétaire. L'article L. 105-1 du code de l'urbanisme pose le principe de l'absence d'indemnisation des servitudes d'urbanisme, et en particulier des servitudes d'inconstructibilité, sauf en cas d'atteinte à des droits acquis ou de modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Par votre décision de Section Bitouzet du 3 juillet 1998 (n° 158592, au recueil), vous avez ouvert un cas supplémentaire d'indemnisation en jugeant que les dispositions figurant aujourd'hui à l'article L. 105-1 « ne fai[saient] pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ».

Les conditions mises à l'engagement de la responsabilité de la puissance publique sont plus exigeantes que dans le droit commun de la responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques. La jurisprudence Bitouzet n'a vocation à jouer que dans des cas exceptionnels. Nous n'avons identifié dans vos décisions qu'un cas d'application positive, la décision Société Château Barrault du 29 juin 2016, n° 375020, aux tables, qui portait sur un cas où l'adoption d'une carte communale en lieu et place d'un plan d'occupation des sols avait eu pour effet de rendre inconstructibles des terrains qu'une société avait acquis en vue d'une opération d'aménagement soutenue par la commune et rendue possible par une modification du plan d'occupation des sols, opération qui n'avait pu aboutir faute que la commune ait procédé à la réalisation des canalisations nécessaires.

En l'espèce, la cour a jugé que la société Le Coin du feu n'avait pas subi, du fait du classement, une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi au motif qu'elle n'établissait pas que l'impossibilité de réaliser l'opération immobilière envisagée aurait diminué la valeur vénale du terrain dès lors qu'elle avait demandé en 2011 le retrait de son permis d'aménager en raison de l'impossibilité de réaliser l'opération dans des conditions financières avantageuses.

Les péripéties du projet de lotissement de la société Le Coin du feu n'étaient pas entièrement dénuées de pertinence pour apprécier l'existence d'une charge spéciale et exorbitante, comme le montre la motivation de la décision Société Château Barrault. Et la société demandant à être indemnisée des frais inutilement engagés pour la réalisation de ce projet, on peut comprendre que la cour ait répondu que ce n'était pas la carte communale qui avait rendu le projet impossible et qu'il était vicié dès

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.

l'origine. Mais d'autres projets étaient possibles car la parcelle était constructible. L'inconstructibilité de principe de la parcelle résultant de la carte communale a nécessairement diminué sa valeur vénale, peut être pas dans des conditions et des circonstances permettant une indemnisation de la société dans le cadre de la jurisprudence Bitouzet, mais la cour a bien commis une erreur de droit en se fondant sur l'absence d'incidence de la carte communale sur le projet de lotissement sans rechercher quels avaient été ses effets sur la constructibilité de la parcelle.

PCMNC

Dans l'affaire n° 442688, au rejet du pourvoi

Dans l'affaire n° 442689, à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la CAA de Nancy et au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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.