



## Lexbase Hebdo édition publique n°472 du 14 septembre 2017

[Urbanisme] Jurisprudence

### Elaboration d'une carte communale : lancement de la procédure non subordonné à l'intervention d'une délibération du conseil municipal

N° Lexbase : N0118BXN



par Agnès Boudin, Avocat à la Cour, cabinet Lapisardi Avocats

**Réf. :** CE 1° et 6° s-s-r., 19 juillet 2017, n° 403 805, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2075WN8)

**Dans un arrêt rendu le 19 juillet 2017, le Conseil d'Etat énonce que le défaut de caractère exécutoire de la délibération par laquelle un conseil municipal a prescrit l'élaboration d'une carte communale n'est pas de nature à entacher d'illégalité la délibération ultérieure approuvant cette carte.**

Si les cartes communales tendent à disparaître au profit des PLU (et même des PLUi), plusieurs milliers de communes utilisent cet outil de gestion de l'espace.

En effet, pour des communes dont la population est peu nombreuse, les cartes communales fournissent une solution intermédiaire entre la sophistication d'un PLU et le caractère figé du règlement national d'urbanisme (1).

Les cartes communales permettent ainsi de définir des zones d'affectation des sols, d'écarter la règle de constructibilité limitée et autorisent même systématiquement le maire, depuis le 1er janvier 2017 (2), à délivrer les autorisations d'urbanisme au nom de la commune.

L'initiative d'élaborer une carte communale appartient à la commune. Schématiquement, une fois le projet défini, les différentes consultations et l'enquête publique (3) réalisées, le conseil municipal doit approuver la carte communale (4). Celle-ci est enfin approuvée par arrêté préfectoral (5).

L'arrêt rapporté apporte d'utiles précisions quant à l'engagement de la procédure d'élaboration des cartes communales.

## I — Une délibération du conseil municipal n'est pas nécessaire pour engager l'élaboration d'une carte communale

L'article L. 163-3 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L2683K1g) indique que l'initiative d'élaborer une carte communale revient à la commune, mais ne précise pas quelle est l'autorité compétente en son sein : maire ou conseil municipal.

Dans le cas d'espèce, la commune avait matérialisé son initiative par une délibération de son conseil municipal, mais cette délibération n'avait pas été rendue exécutoire.

La cour administrative d'appel de Marseille avait alors estimé que *"le défaut de caractère exécutoire de cette délibération entache d'illégalité la délibération du 13 février 2013 approuvant la carte communale ; que, par voie de conséquence, l'illégalité de cette délibération emporte l'illégalité de l'arrêté en date du 25 mars 2013 par lequel le préfet du Vaucluse a institué une carte communale sur le territoire de la commune [...]"* (6).

Le Conseil d'Etat censure ce raisonnement en estimant que *"si, en vertu des dispositions citées aux points 2 et 3, l'approbation de la carte communale doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, l'engagement de la procédure d'élaboration de ce document n'est pas subordonné à l'intervention d'une telle délibération ; qu'ainsi, la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le défaut de caractère exécutoire de la délibération par laquelle le conseil municipal avait prescrit l'élaboration d'une carte communale était de nature à entacher d'illégalité la délibération ultérieure approuvant cette carte"*.

Il est vrai que la question de l'autorité compétente au sein de la commune n'était pas évidente. En effet, si la compétence de principe pour régler les affaires de la commune appartient au conseil municipal, l'article R. 163-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L0250KW8) prévoit que le maire *"conduit la procédure d'élaboration ou de révision de la carte communale"*.

Le Rapporteur public sur la décision du 19 juillet 2017, Louis Dutheillet de Lamothe, en concluait d'ailleurs : *"Nous pensons qu'en réalité la décision d'engager cette procédure peut être prise par les deux autorités"*. A cet égard, le raisonnement est le même qu'en matière de modification d'un PLU dont l'engagement relève de la compétence du maire, sans qu'une délibération du conseil municipal ne rende pour autant la procédure irrégulière (7).

Et d'ailleurs, même si le maire peut décider seul d'engager l'élaboration d'une carte communale, l'adoption d'une délibération n'entache pas la procédure d'irrégularité. En effet, la Haute juridiction la qualifie de simple acte préparatoire dépourvu d'effets juridiques, ce qui emporte les conséquences contentieuses exposées ci-après.

## II — Quel est le traitement contentieux d'une telle délibération ?

La décision du 19 juillet 2017 indique que dans l'hypothèse où le conseil municipal délibère sur l'engagement de la procédure d'élaboration d'une carte communale, cet acte est dépourvu d'effets juridiques (tout comme le serait d'ailleurs la décision du maire ayant le même objet). Il ne présente qu'un caractère préparatoire et n'est donc pas susceptible de recours pour excès de pouvoir.

La délibération portant sur le lancement de l'élaboration d'une carte communale se distingue ainsi clairement de celle prescrivant l'élaboration d'un PLU. En effet, cette dernière emporte des effets juridiques à l'égard des tiers, notamment en permettant au maire d'opposer un sursis à statuer aux demandes d'autorisation d'urbanisme (8).

En revanche, ces deux types de délibérations se rejoignent sur le contentieux de l'exception d'illégalité. Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, la phase d'engagement de la procédure ne se répercute pas, au contentieux, sur l'approbation finale de l'acte. En d'autres termes, à l'intérieur de l'opération complexe que constitue l'approbation de ces documents, le juge neutralise certains actes qu'il estime sans incidence sur la légalité de l'acte final.

Il sera rappelé qu'en matière de PLU la solution est récente puisque le Conseil d'Etat a abandonné sa jurisprudence "Commune de Saint-Lunaire" (9) par une décision du 5 mai 2017 (10), jurisprudence selon laquelle la Haute juridiction, sur le fondement de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme alors en vigueur (N° Lexbase : L1934DKT), avait jugé que la délibération du conseil municipal (ou de l'EPCI) qui prescrit le lancement d'une procédure d'élaboration ou de révision de PLU doit non seulement fixer les modalités de la concertation, mais également porter *"au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme"*.

En l'occurrence, pour contester une carte communale, il conviendra d'attaquer l'arrêté préfectoral l'approuvant, le cas échéant en excipant de l'illégalité de la délibération du conseil municipal validant le document final.

- 
- (1) C. urb., art. L. 111-1 (N° Lexbase : L2238KIQ) et suivants.
  - (2) C. urb., art. L. 422-1 (N° Lexbase : L9324IZD).
  - (3) C. urb., art. L. 163-5 (N° Lexbase : L2685KIB).
  - (4) C. urb., art. L. 163-6 (N° Lexbase : L2686KIC).
  - (5) C. urb., art. L. 163-7 (N° Lexbase : L2687KID).
  - (6) CAA Marseille, 21 juillet 2016, n° 14MA04 666 (N° Lexbase : A9473RYI).
  - (7) CE, 4 juin 2014, n° 360 950 (N° Lexbase : A3048MQX).
  - (8) C. urb., art. L. 153-11 (N° Lexbase : L7790LCI).
  - (9) CE, 10 février. 2010, n° 327 149 (N° Lexbase : A7583ERB).
  - (10) CE, 5 mai 2017, n° 388 902 (N° Lexbase : A1651WDI).