**CONSEIL D'ETAT**
statuant
au contentieux

MT

**N° 357198**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

_____

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

FEDERATION FRANCAISE DES ARTISANS COOPERATEURS DU BATIMENT

_____

Mme Julia Beurton
Rapporteur

_____

Mme Maud Vialettes
Rapporteur public

_____

Séance du 4 décembre 2013
Lecture du 20 décembre 2013

_____

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1ère et 6ème sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 1ère sous-section
de la Section du contentieux

Vu la requête, enregistrée le 29 février 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment, dont le siège est 9, rue Vaudétard à Issy-les-Moulineaux (92130), représentée par son président ; la fédération requérante demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;

Vu l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Julia Beurton, Auditeur,

- les conclusions de Mme Maud Vialettes, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Boutet, avocat de la fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment ;

1. Considérant que l'ordonnance du 16 novembre 2011, prise en application des dispositions du 3° de l'article 25 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, a modifié l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme, afin d'« *unifier et [de] simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme* » ; que cette réforme a notamment conduit à substituer aux anciennes notions de surface de plancher hors œuvre brute et de surface de plancher hors œuvre nette, utilisées comme unités de référence notamment pour la définition du champ d'application des différentes autorisations d'urbanisme et la détermination des cas de dispense de recours à un architecte, une nouvelle notion de surface de plancher ; qu'ainsi, en vertu de l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1er mars 2012, « (…) *la surface de plancher de la construction s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment. Un décret en Conseil d'Etat précise notamment les conditions dans lesquelles peuvent être déduites les surfaces des vides et des trémies, des aires de stationnement, des caves ou celliers, des combles et des locaux techniques, ainsi que, dans les immeubles collectifs, une part forfaitaire des surfaces de plancher affectées à l'habitation* » ; que le décret du 29 décembre 2011, pris pour l'application de l'ordonnance du 16 novembre 2011, d'une part, précise, à l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, les surfaces à déduire du calcul de la surface de plancher d'une construction, d'autre part, crée la notion d'emprise au sol, utilisée aux articles R. 421-2, R. 421-9, R. 421-11, R. 421-14, R. 421-17 et R. 431-2 du code de l'urbanisme, qui intervient, avec la notion de surface de plancher, comme critère pour déterminer le régime d'autorisation d'urbanisme applicable aux constructions et travaux ; que la fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment demande l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret ;

Sur l'intervention de l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne :

2. Considérant que l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne a pour objet « d'assurer la défense des intérêts généraux des groupements de producteurs qui en font partie » et notamment « de créer et de gérer une caisse de régularisation des cours au niveau de ses membres, d'élaborer et de mettre en application un programme d'actions techniques visant à perfectionner les conditions et la production de viande, d'élaborer et de mettre en application un programme visant à améliorer les méthodes de commercialisation actuellement en vigueur » ; qu'au regard des buts qu'elle poursuit, l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne ne justifie pas d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi, son intervention est irrecevable ;

Sur la légalité du décret attaqué :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait la consultation des organisations professionnelles du bâtiment avant l'adoption du décret attaqué ; que le moyen tiré de ce que le décret serait entaché d'un vice de procédure ne peut, dès lors, qu'être écarté ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que lorsque, comme en l'espèce, un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier ; que le respect de cette exigence doit être apprécié par ensemble de dispositions ayant un rapport entre elles ;

5. Considérant qu'il ressort de l'examen des pièces versées au dossier par le ministre de l'égalité des territoires et du logement que le projet de décret soumis, après saisine rectificative, à l'avis du Conseil d'Etat précisait, à l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, les modalités de calcul de la surface de plancher, en prévoyant notamment la déduction, respectivement en son 3° et en son 5°, « des surfaces de plancher d'une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 mètre » et « des surfaces de plancher des combles non aménageables » ; que le texte adopté par la section des travaux publics du Conseil d'Etat a supprimé la référence aux surfaces de plancher d'une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 mètre et a ajouté au 5° les mots « pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial » ; que si le décret attaqué reprend sur ce point le texte adopté par le Conseil d'Etat, il a, en revanche, conservé le 3°, dans sa rédaction initiale, à l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme ; que, toutefois, le Gouvernement pouvait légalement maintenir ces dispositions, qui ne forment pas avec les dispositions détaillées au 5° du même article un tout indissociable, tout en adoptant au 5° les modifications au projet proposées par le Conseil d'Etat ; que, par suite, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que les règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret auraient été méconnues ;

6. Considérant, en troisième lieu, que la nouvelle définition de la surface de plancher étant susceptible d'exclure certaines constructions du champ d'application des autorisations d'urbanisme, dès lors qu'elle n'intègre dans le calcul ni les surfaces non closes et non couvertes ni les murs de pourtour de la construction, autrefois pris en compte dans la détermination de la surface hors œuvre nette, l'article R. 420-1, introduit dans le code de l'urbanisme par le décret attaqué, a défini l'emprise au sol, au sens du livre IV du titre Ier de la partie réglementaire de ce code, comme « la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus » ; que cette notion est prise en compte, en complément de la

surface de plancher, pour déterminer le champ des constructions et travaux soumis à autorisation d'urbanisme préalable ;

7. Considérant que, même lorsqu'il est adopté, à titre principal, pour l'application d'une loi ou d'une ordonnance déterminée, un décret peut contenir des dispositions prises sur le fondement de bases légales différentes ; qu'en l'espèce, les articles 1, 4, 5 et 6 du décret attaqué constituent des mesures d'application de l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'ordonnance du 16 novembre 2011, en ce qu'ils substituent, notamment aux articles R. 112-1, R. 112-2 et R. 431-5 du code de l'urbanisme, la notion de surface de plancher à celles de surface hors œuvre brute et de surface hors œuvre nette ; que les articles 2 et 3 de ce décret, qui insèrent l'article R. 420-1 dans le code de l'urbanisme et introduisent, aux articles R. 421-2, R. 421-9, R. 421-11, R. 421-14, R. 421-17 et R. 431-2 du même code, la notion d'emprise au sol comme critère cumulatif, avec ceux de la surface de plancher et de la hauteur au-dessus du sol, pour déterminer le régime juridique des autorisations d'urbanisme applicable à une construction, constituent des mesures d'application des articles L. 421-4 et L. 421-5 du code de l'urbanisme, relatifs aux constructions, aménagements, installations et travaux ne justifiant pas l'exigence d'un permis de construire ou dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, ainsi que de l'article L. 431-3 relatif aux cas de dérogation à l'obligation de recourir à un architecte, que le pouvoir réglementaire pouvait compétemment prendre, après consultation obligatoire du Conseil d'Etat ; que, par suite, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que le décret ajouterait illégalement à l'ordonnance en créant la notion d'emprise au sol ;

8. Considérant, en quatrième lieu, qu'en application de l'article L. 431-1 du code de l'urbanisme, les demandes de permis de construire doivent être accompagnées d'un projet architectural établi par un architecte ; que l'article L. 431-3 du même code prévoit toutefois que ne sont pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques ou exploitations agricoles à responsabilité limitée à associé unique qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, notamment la surface maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat ; que l'article R. 431-2, dans sa rédaction issue du décret attaqué, prévoit une telle dérogation pour : « a) une construction à usage autre qu'agricole dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas cent soixante-dix mètres carrés » ; que ces critères conduisent à soumettre à l'obligation de recours à un architecte certaines constructions qui en étaient auparavant dispensées ; que si la fédération requérante soutient qu'ils compromettent les objectifs poursuivis par le législateur, accentuent la complexité des procédures et induisent un risque de renonciation, pour éviter ce recours, à certains éléments de construction, notamment d'isolation, ainsi qu'un risque de fausse déclaration, il ne ressort pas des pièces du dossier que le choix ainsi fait par le pouvoir réglementaire, au regard de l'objectif de qualité des constructions poursuivi par le code de l'urbanisme et par la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la fédération requérante n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué ; que ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par suite, être rejetées ;

D E C I D E :

---

Article 1er : L’intervention de l’union des groupements de producteurs de viande de Bretagne n’est pas admise.

Article 2 : La requête de la fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment, à l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne, au Premier ministre et à la ministre de l'égalité des territoires et du logement.