



Lettre mensuelle du Bureau de la législation de l'urbanisme / QV4 – N° 2 – 15 mai 2016

Éditorial

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 a procédé à la recodification, à droit constant, de la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme. A cette occasion, l'ensemble des dispositions relatives aux plans d'occupation des sols (POS), dont l'extinction a été programmée par la loi dite ALUR du 24 mars 2014, a été regroupé au sein du titre VII du livre I^{er} intitulé « dispositions diverses et transitoirement maintenues en vigueur », dans lequel apparaissent également d'autres outils dont le législateur a entériné la disparition, à savoir la directive territoriale d'aménagement et le schéma de secteur.

Bien que ces dispositions n'aient désormais vocation à s'appliquer que sur une très brève échéance, le Gouvernement a pris le parti de les codifier intégralement, dans un souci de lisibilité et surtout d'accessibilité à la règle de droit. En effet, 15 ans après le vote de la loi SRU et la création du plan local d'urbanisme (PLU), le territoire reste toujours couvert par un nombre important de POS.

Ce numéro d'*URBA-Info* revient sur le régime juridique applicable à ces documents d'urbanisme depuis le 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur du nouveau livre I^{er} du code de l'urbanisme mais également de la pleine mise en œuvre du principe de caducité des POS, sauf exceptions.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualité	p. 1
Le dossier du mois : Caducité des POS au 1 ^{er} janvier 2016	p. 2-5
Focus : Le décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale	p. 5-6
Jurisprudence : Avis du Conseil d'État sur la décision de l'autorité environnementale dispensant d'évaluation environnementale	p. 6
Où nous joindre ?	p. 6

ACTUALITÉ

Prochain séminaire du réseau « Littoral et Urbanisme »

Lancé le 11 mars dernier au Palais de la Porte Dorée à Paris, le prochain séminaire du réseau « Littoral et Urbanisme » aura lieu le 28 juin 2016, à La Défense (Tour Séquoia - 1, place Carpeaux).

Instance d'échanges et de réflexion sur les enjeux actuels d'aménagement des territoires littoraux, cette deuxième rencontre permettra d'approfondir les réflexions issues de l'atelier 1 du séminaire de lancement et aura pour thème principal :

- **Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité**
- **La problématique des « formes urbaines intermédiaires »**

Le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports présente une journée technique sur les sports de nature et documents d'urbanisme.

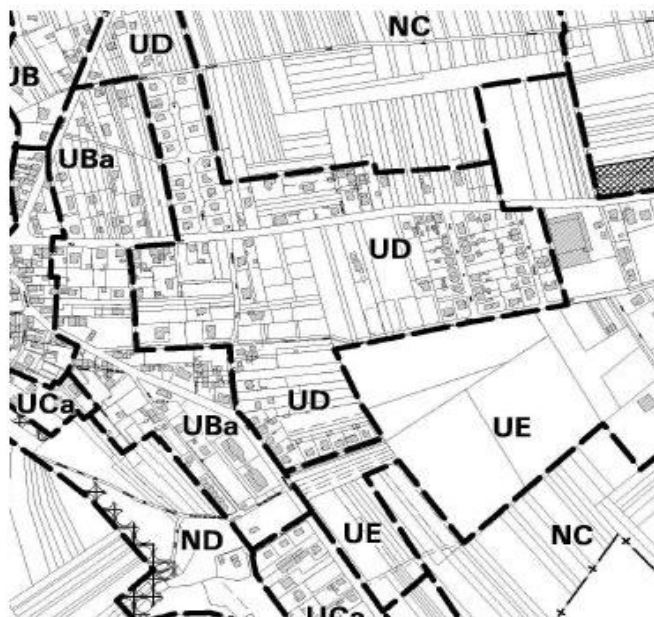
Organisée le **mercredi 22 juin 2016**, de 9h à 17h à l'Hôtel du Département de la Drôme (Valence) par le Pôle ressources national des sports de nature, cette neuvième journée technique (programme et inscription [ICI](#)) s'adresse tout particulièrement aux agents des collectivités, des EPCI, de l'État et des fédérations sportives en charge du développement maîtrisé des sports de nature.



Cette lettre est réalisée par les agents du bureau QV4

CADUCITÉ DES POS AU 1^{er} JANVIER 2016**1. Le principe : la caducité**

L'article [L. 174-1](#) du code de l'urbanisme rappelle le principe posé par la loi ALUR selon lequel les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015 sont devenus caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du règlement national d'urbanisme (RNU) à compter du 1^{er} janvier 2016. Le retour au RNU implique en particulier l'application de la règle de constructibilité limitée aux parties urbanisées de la commune mais également un avis conforme du préfet sur les demandes de permis de construire ou les déclarations préalables déposées après le 1^{er} janvier 2016.

**2. Les exceptions au principe****2.1 La prescription d'un PLU avant le 31 décembre 2015**

L'article [L. 174-3](#) du code de l'urbanisme, qui codifie [l'article 135 de la loi ALUR](#), prévoit que lorsqu'une procédure de révision du POS est engagée avant le 31 décembre 2015, elle peut être menée à terme en application des articles [L. 123-1](#) et suivants, dans leur rédaction en vigueur au lendemain de la publication de la loi ALUR, à condition d'être achevée au plus tard trois ans après la publication de la cette loi, soit avant le 27 mars 2017. Les dispositions du POS restent alors en vigueur jusqu'à l'approbation du PLU. Si celle-ci n'intervient pas avant le 27 mars 2017, le POS devient caduc et le RNU s'applique. Ne sont pas concernés les POS engagés dans une procédure de modification ou de mise en compatibilité avant le 31 décembre 2015 qui sont donc également caducs à compter du 1^{er} janvier 2016.

⇒ Les PLU en cours d'élaboration non approuvés le 27 mars 2017

Les procédures d'élaboration de PLU qui ne seraient pas abouties à la date du 27 mars 2017 pourront néanmoins se poursuivre. Le RNU s'appliquera jusqu'à l'approbation du PLU et le respect des formalités le rendant exécutoire.

⇒ Le cas des POS approuvés après décembre 2000 (dispositions transitoires de la loi SRU)

L'article [L. 174-2](#) du code de l'urbanisme prévoit que « *Restent en vigueur, dans la limite des durées*

fixées par les articles L. 174-3 et L. 174-4, les plans d'occupation des sols approuvés avant le 15 décembre 2000 lorsque les conditions mises à leur maintien en vigueur provisoire par ces articles sont remplies. Ils sont soumis aux dispositions de l'article L. 174-5 ».

Se pose la question du maintien dans l'ordonnancement juridique des POS qui ont été approuvés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi SRU du 15 décembre 2000.

La référence aux PLU approuvés avant la loi SRU provient de la rédaction de l'ancien alinéa premier de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, qui apparaissait en quelque sorte « en chapeau », laissant entendre qu'il s'appliquait à l'ensemble de l'article.

Aujourd'hui, il convient de ne pas distinguer les situations en fonction de la date d'approbation du POS – à savoir, les POS approuvés avant le 15 décembre 2000, auxquels s'appliquent les articles L. 174-2 à 5 et les POS approuvés après le 15 décembre 2000, auxquels s'appliquent les articles L. 174-3 à 5) – tous les POS approuvés après le 15 décembre 2000 pouvant bénéficier du report de caducité dans les mêmes conditions et délais que ceux approuvés avant cette date.

⇒ Le retrait ou l'abrogation d'une délibération de prescription d'un PLU après le 1^{er} janvier 2016

Certaines communes ne souhaitent pas poursuivre la procédure d'élaboration d'un PLU prescrite il y a parfois plusieurs années.

Dans ce cas, le retrait de la délibération de prescription est possible dans les conditions suivantes :

- soit cette délibération n'a reçu aucune application effective et peut donc être retirée à tout moment et pour tout motif, y compris en opportunité (Conseil d'Etat, 21 octobre 1966, Soc. Graciet) ;
- soit cette délibération a fait l'objet d'une application effective – c'est-à-dire si des mesures prises sur son fondement ont elles-mêmes créé des droits – le retrait n'est alors juridiquement permis que pour un motif d'illégalité, dans le délai de recours contentieux (Conseil d'Etat, 14 novembre 1958, Ponard).

La conséquence de ce retrait sera une pleine application du RNU puisque le retrait d'un acte consiste à le faire disparaître dès son origine, donc rétroactivement, de l'ordonnancement juridique.

L'abrogation de cette délibération est également possible, sans formalité particulière et par opportunité, à la seule condition que l'acte d'abrogation soit lui-même licite (ici, une délibération de l'organe délibérant compétent). Là encore, la conséquence sera celle d'un retour au RNU, les POS non mis en forme de PLU au 1^{er} janvier 2016 étant caducs.

⇒ Le cas des POS « mis en révision » du fait de la prescription de PLUI avant la loi ALUR

Certains EPCI ont prescrit avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR en mars 2014 l'élaboration de PLUI. De fait, les communes membres de ces territoires n'ont pas délibéré formellement pour mettre en révision leur POS dans la mesure où le choix a été celui d'un transfert volontaire de la compétence PLU avant qu'il ne devienne obligatoire.

Il convient de considérer, dans ces cas précis, que la prescription du PLUI a emporté de fait une mise en révision de ces POS, lesquels peuvent dès lors bénéficier du report de caducité jusqu'au 27 mars 2017. En revanche, les délibérations « modificatives » qu'auraient votées ces EPCI avant le 31 décembre 2015 ne permettraient pour autant pas aux POS de leur territoire de bénéficier d'un report de caducité jusqu'au 31 décembre 2019. En effet, de telles délibérations ne remettent pas en cause les décisions initiales de leurs conseils communautaires qui ont choisi, avant la promulgation de la loi ALUR de prescrire l'élaboration d'un PLUI et qui travaillent depuis sur leur projet de territoire.

⇒ L'approbation du PLU postérieure au 27 mars 2017

Si l'approbation du PLU issue de la mise en révision du POS n'intervient pas avant le 27 mars 2017, pour autant, la procédure pourra être poursuivie. Néanmoins, et jusqu'à ce que le PLU ne devienne pleinement exécutoire, le RNU devra être appliqué.

2.2 La prescription d'un PLU intercommunal après le 24 mars 2014 et avant le 31 décembre 2015

L'article 13 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la Simplification de la Vie des Entreprises (SVE) permet aux territoires sur lesquels a été prescrit un PLUI de bénéficier d'un report de caducité des POS mais aussi des échéances relatives à la mise en compatibilité avec un document de rang supérieur et à la grenellisation des PLU, sous réserve que :

- le débat sur le PADD ait eu lieu avant le 27 mars 2017 ;
- et que l'approbation du PLUI intervienne au plus tard le 31 décembre 2019.

Cette disposition, en tant qu'elle s'applique aux POS, a été codifiée à l'article L. 174-5 du code de l'urbanisme. S'agissant des autres reports de délais, voir le [Flash DGALN n° 06-2016 du 28 janvier 2016](#).



POS devenus caducs au 31.12.2015

Source : Enquête auprès des DDT(M) – SuDocUH – Etat des documents d'urbanisme au 31 décembre 2015

NOTA : Que faut-il entendre par « procédure engagée » avant le 31 décembre 2015 ?

Il est nécessaire que le conseil communautaire ou municipal compétent ait adopté la délibération prescrivant la révision du POS et l'élaboration du PLU avant cette date. Si les formalités de publicité et de transmission au contrôle de légalité – qui doivent impérativement être réalisées conformément aux dispositions combinées des articles L. 2131-1 et 2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ainsi que des articles R. 153-20 et 21 du code de l'urbanisme – ne l'ont été que postérieurement au 1^{er} janvier 2016, le bénéfice du report de caducité des POS reste valable.

3°/ L'annulation contentieuse ou la déclaration d'illégalité d'un PLU après le 1^{er} janvier 2016

L'article [L. 174-6](#) du code de l'urbanisme, issu de la [loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014](#) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF), prévoit que : « *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale intervenant après le 31 décembre 2015 ayant pour effet de remettre en application le document immédiatement antérieur, en application de l'article [L. 600-12](#), peut remettre en vigueur, le cas échéant, le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur* ».

Dans ce cas précis et en l'absence de date butoir, des POS pourraient trouver à s'appliquer pendant plusieurs années, du seul fait de l'annulation d'un PLU qui, lui, aurait été approuvé antérieurement et aura été exécutoire jusqu'à la date du jugement ou de l'arrêt prononçant son annulation définitive.

Si dans le cas d'une annulation au seul motif d'une illégalité externe (forme ou procédure) on peut espérer l'approbation rapide d'un PLU purgé de ses vices, en revanche, une annulation qui serait fondée sur une illégalité interne peut être plus délicate à corriger, d'autant plus si de nouveaux documents de rang supérieur sont intervenus, s'imposant immédiatement en principe dans un rapport de compatibilité au PLU.

4°/ L'abrogation d'un PLU après le 1^{er} janvier 2016

En cas d'abrogation totale d'un PLU à compter du 1^{er} janvier 2016, le code de l'urbanisme ne prévoit pas l'application du document immédiatement antérieur, laquelle ne prévaut qu'en cas d'annulation contentieuse ou de déclaration d'illégalité. S'applique donc le RNU, jusqu'à l'approbation du nouveau document d'urbanisme local ainsi que la nécessité de recueillir l'avis conforme du préfet.

FOCUS

LE DÉCRET DU 28 AVRIL 2016 PORTANT RÉFORME DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Le [décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale](#) a été publié au Journal officiel du 29 avril 2016. Ce décret procède à une réforme de l'autorité environnementale (AE) pour ce qui concerne les plans, schémas, programmes et documents d'urbanisme ainsi que pour les projets faisant l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Pourquoi une réforme ?

La [directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement](#) fait obligation aux États membres d'assurer une séparation fonctionnelle entre l'autorité décisionnelle sur les plans et programmes et l'autorité compétente en matière d'environnement. Cette obligation a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et rappelée dans l'avis motivé du 26 mars 2015 de la Commission adressé à la France pour transposition non-conforme de la directive. Afin de satisfaire pleinement à cette exigence d'indépendance de l'autorité environnementale, le décret confie la compétence d'autorité environnementale (décisions après examen au cas par cas et avis) au niveau local à une mission régionale d'autorité environnementale (MrAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Quelle est l'autorité environnementale compétente ?

Le niveau de l'AE dépend du niveau du plan, schéma ou programme ([R.122-17 du code de l'environnement](#)) : la formation nationale est compétente pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle. Elle est également compétente pour un certain nombre de plans expressément cités comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ou le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), pour lesquels les DREAL interviennent dans le cadre de la procédure d'autorisation. Au niveau local la compétence revient à la mission régionale d'autorité environnementale du CGEDD.

Le décret confie également aux missions régionales la fonction d'autorité environnementale pour les projets faisant l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public lorsqu'ils ne relèvent pas de la formation d'autorité environnementale du CGEDD ([R.122-6 du code de l'environnement](#)).

Focus sur les documents d'urbanisme (R.104-21 du code de l'urbanisme)

Pour ce qui concerne les documents d'urbanisme, le dispositif est le suivant :

	Avant réforme	Après réforme
DTADD	AE du CGEDD	AE du CGEDD
SDRIF	AE du CGEDD	AE du CGEDD
SAR	AE du CGEDD	AE du CGEDD
Prescriptions particulières de massif	AE du CGEDD	AE du CGEDD
Schéma d'aménagement de plage	AE du CGEDD	AE du CGEDD
PADDUC	Préfet de Corse	MrAE
SCOT	Préfet de département	MrAE
PLU	Préfet de département	MrAE
Cartes communales	Préfet de région	MrAE

Rôle des DREAL

Les décisions et avis relevant du niveau local continuent d'être préparés par les services régionaux de l'environnement (DREAL) mais sont endossés par la MrAE du CGEDD. Les agents des DREAL seront placés, pour l'exercice de cette mission, sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale (R.122-25 du code de l'environnement).

Dispositions transitoires

La réforme s'applique aux demandes d'avis et d'examen au cas par cas présentées à l'autorité environnementale à compter du 30 avril 2016. Toutefois, les demandes relevant de la compétence de la MrAE du CGEDD demeurent régies par les dispositions en vigueur antérieurement au décret, lorsqu'elles ont été déposées avant qu'aient été nommés au sein de la formation régionale au moins quatre membres en métropole et deux dans les départements et régions d'outre-mer et en Corse.

JURISPRUDENCE

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA DÉCISION DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DISPENSANT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

En réponse à une question posée par le tribunal administratif de Melun, le Conseil d'Etat, dans un avis du 6 avril 2016 (n° 395916), a considéré qu'une décision dispensant la personne publique responsable de l'élaboration d'un plan, schéma ou programme de réaliser une évaluation environnementale constituait une mesure préparatoire à l'élaboration de ce plan et était donc insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat opère ainsi une distinction entre les deux types de décisions pouvant être prises par l'autorité environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas :

- la décision de dispenser d'évaluation environnementale ne peut pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir mais pourra être contestée à l'occasion de l'exercice d'un recours contre la décision approuvant le plan, schéma, programme ou document ;
- la décision d'imposer la réalisation d'une évaluation environnementale peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir à la condition d'être précédée d'un recours administratif préalable.

OÙ NOUS JOINDRE ?

Pour toute question d'ordre général : qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr

Pour toute question relative aux POS : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

Pour les questions plus spécifiques liées à :

- la recodification : recodification.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr
- la loi littoral : littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr