



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme n° 13 – QV4 – 15 mai 2017

Editorial

Si le récent arrêt du Conseil d'État ([CE, 5 mai 2017, n° 388902](#)) devrait lever l'épée de Damoclès issue de la jurisprudence *Commune de Saint-Lunaire* ([CE, 10 février 2010, n°327149](#)) pour nombre de PLU, et bien qu'en 2015 les tribunaux administratifs aient connu une diminution du contentieux des documents d'urbanisme de plus de la moitié en volume par rapport à 2014 ([Rapport 2016 du Conseil d'Etat](#)), les risques contentieux pesant sur les documents d'urbanisme restent une préoccupation majeure des collectivités territoriales. Au regard des lourdes conséquences induites, Urba-info fait le point sur les conséquences de l'annulation contentieuse et de la déclaration d'illégalité des documents d'urbanisme.

Bonne lecture.

Sommaire

Editorial :	p. 1
Actualités :	p. 1
Le dossier du mois : Conséquences des annulations contentieuses et déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme	p. 2
Jurisprudence :	p. 4
Réponses ministérielles :	p. 5
Nous contacter :	p. 5

ACTUALITÉS

Modernisation du PLU : publication du guide d'accompagnement

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, le décret de modernisation du contenu du PLU vise à répondre aux nouveaux enjeux de transition énergétique et écologique des territoires tout en simplifiant et en clarifiant le contenu du PLU.

Le ministère a publié en avril 2017 un [guide pratique](#) afin de permettre aux élus de s'approprier les outils offerts par la nouvelle réglementation.



Colloque « La compensation écologique en questions »

Dans le cadre des Journées Scientifiques de l'Université de Nantes, un colloque pluridisciplinaire sur la compensation écologique aura lieu à la Cité des Congrès de Nantes le 2 juin 2017. L'objectif est de rendre accessible à un large public cette notion qui tend à devenir incontournable dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques et de l'aménagement du territoire.

Plus d'informations [ici](#).

Cette lettre a été réalisée par les agents du bureau QV4.

Conséquences des annulations contentieuses et déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme

1. Annulation contentieuse du PLU et remise en vigueur du POS

L'article [L. 600-12](#) du code de l'urbanisme pose le principe selon lequel l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU a pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur. Cette disposition doit être articulée avec celle relative à la caducité des POS.

1.1 Le cas des PLU annulés avant le 31 décembre 2015

Les PLU dont la délibération d'approbation a été annulée avant le 31 décembre 2015 ne voient en principe pas la délibération de prescription remise en cause.

En effet, la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU est une décision réglementaire distincte de la délibération d'approbation. Elle est d'ailleurs susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans la mesure où elle autorise l'autorité compétente à surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant les constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan (CAA de Lyon, 10 décembre 2009, [n° 08LY02350](#)).

Dès lors, les délibérations d'approbation de PLU annulées avant le 31 décembre 2015 ont eu pour effet de remettre le POS en vigueur, la révision de ce dernier ayant été prescrite dans des conditions régulières avant le 31 décembre 2015. Cette remise en vigueur du POS n'intervient qu'à titre temporaire jusqu'à l'approbation du PLU purgé des vices qui ont conduit à son annulation, et au plus tard, jusqu'au 26 mars 2017, conformément à l'article [L. 174-3](#) du code de l'urbanisme lorsqu'un PLU communal a été prescrit, ou jusqu'au 31 décembre 2019 conformément à l'article [L. 174-5](#) du code de l'urbanisme lorsqu'un PLU intercommunal a été prescrit.



Crédits photo : Conseil d'Etat - Direction de la communication

Attention : Suite à un revirement de jurisprudence sur lequel Urba-info reviendra le mois prochain ([CE, 5 mai 2017, n° 388902](#)), si « la délibération de prescription du PLU est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le PLU ».

Cependant, avant ce revirement de jurisprudence, des délibérations d'approbation du PLU ont été annulées sur le fondement des vices propres à la délibération de prescription, notamment pour méconnaissance de l'article [L. 103-3](#) du code de l'urbanisme conformément à la jurisprudence *Commune de Saint-Lunaire* ([CE, 10 février 2010, n° 327149](#)). Dans ces cas, il ne pouvait être considéré qu'une procédure de révision du POS en PLU avait été régulièrement engagée avant le 31 décembre 2015. Le POS est donc devenu caduc au 1^{er} janvier 2016.

1.2 Le cas des PLU annulés après le 31 décembre 2015

L'article [L. 174-6](#) du code de l'urbanisme permet la remise en vigueur de POS sans fixer une échéance dans le temps.

Cette disposition est issue d'un amendement gouvernemental présenté dans le cadre de la [loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt](#).

L'objectif était que la caducité des POS ne remette pas en cause le mécanisme de remise en vigueur du document immédiatement antérieur prévu à l'article [L. 600-12](#) du code de l'urbanisme en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un PLU qui interviendrait après le 31 décembre 2015.

Deux situations doivent être distinguées :

- dans les communes qui étaient couvertes par un POS et qui ont approuvé un PLU avant la date de caducité des POS, l'annulation du PLU aura pour effet de remettre en vigueur le POS ;
- dans les communes qui étaient couvertes par un POS et qui ont approuvé un PLU après la date de caducité des POS, et qui ont donc de transitoirement été régies par les dispositions du règlementation national d'urbanisme, l'annulation du PLU aura pour effet le retour au RNU.

En l'absence de date « butoir », des POS pourraient s'appliquer pendant plusieurs années, du seul fait de l'annulation d'un PLU qui, lui, aura été opposable jusqu'à la date du jugement ou de l'arrêt prononçant son annulation définitive. Il convient donc dans ces cas d'inciter les communes et EPCI à approuver rapidement un PLU purgé de ses vices.

2. Annulation contentieuse du PLU et instruction des autorisations d'urbanisme

En application de l'article [L. 600-12](#) du code de l'urbanisme, l'annulation contentieuse d'un PLU peut avoir pour conséquence de soumettre de nouveau la commune au règlement national d'urbanisme (RNU).

Le retour au RNU est sans effet sur la détermination de l'autorité compétente au titre de l'application du droit des sols. En effet, dans tous les cas (exemples: caducité des POS, annulation, abrogation, etc), le transfert de la compétence revêt un caractère définitif en application du a) de l'article [L. 422-1](#) du code de l'urbanisme.

Cependant, en application de l'article [L. 422-6](#) du code de l'urbanisme, le maire ou le président de l'EPCI compétent doit recueillir l'avis conforme du préfet sur les demandes de permis ou les déclarations préalables¹ postérieures à l'annulation. Ainsi, les demandes de permis déposées avant la date de lecture du jugement d'annulation ne seront pas soumises à l'avis conforme du préfet, quand bien même elles seraient délivrées après cette date.

3. Annulation contentieuse du SCoT et mise en œuvre du principe d'urbanisation limitée

Les incidences de l'annulation contentieuse d'un SCoT sur les projets d'aménagement urbain sont importantes.

1 En revanche, l'avis conforme n'est pas requis lors de l'instruction d'un certificat d'urbanisme ([CAA de Nantes, 21 juillet 2014, n° 12NT02189](#))

En effet, en cas d'annulation contentieuse du SCoT sans remise en vigueur d'un SCoT antérieur, les communes membres de l'établissement public de SCoT seront soumises au principe d'urbanisation limitée (articles [L. 142-4](#) et [L. 142-5](#) du code de l'urbanisme).

S'agissant des documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou d'évolution au moment de l'annulation contentieuse du SCoT, il appartient à leurs auteurs d'en tenir compte, quel que soit leur état d'avancement.

S'appliquent les articles [L. 142-4](#) et [L. 142-5](#) du code de l'urbanisme. Il convient ainsi pour les PLU en cours d'élaboration situés dans le périmètre du SCoT annulé :

- de faire, s'il y a lieu, une demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée en application de l'article [L. 142-5](#) du code de l'urbanisme ;
- de soumettre pour avis à la CDPENAF le projet de plan arrêté s'il a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers (article [L. 153-16](#) du code de l'urbanisme).

Pour rappel, l'article [R. 142-2](#) du code de l'urbanisme prévoit que l'avis de la CDPENAF, requis de façon concomitante au titre de l'article [L. 153-16](#), tient lieu de l'avis demandé au titre de l'article L. 142-5, dès lors qu'il porte sur les mêmes secteurs.

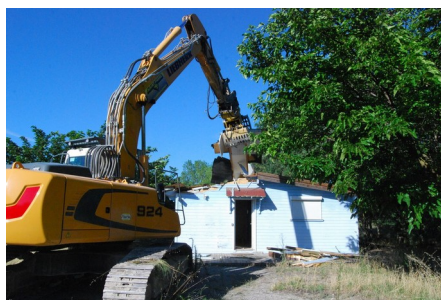
Attention : L'annulation d'un SCoT situé en zone de montagne va avoir pour effet de remettre en vigueur la procédure d'autorisation préfectorale pour les unités touristiques nouvelles (UTN), applicable en l'absence de SCoT (articles R. 122-4 et suivants du code de l'urbanisme).

Les projets d'UTN devront donc faire l'objet d'un dossier spécifique et d'une autorisation Etat *ad hoc*. Ce sera le cas même s'il est fait appel du jugement annulant le SCoT. En effet, l'appel n'étant pas suspensif, il convient, pour éviter que la procédure UTN ne redevienne applicable, de présenter également une demande de sursis à exécution. Cette demande est encadrée par des dispositions spécifiques (articles [R. 811-15](#) et [suivants](#) du code de justice administrative)².

JURISPRUDENCE

Mesure de démolition d'une construction irrégulière et article 8 de la CEDH

Par un arrêt du 31 janvier 2017 ([n° 16-82945](#)), la chambre criminelle de la Cour de Cassation a rappelé que le juge ne peut prononcer la démolition d'une construction réalisée en infraction au code de l'urbanisme sans examiner au préalable si une telle mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale et au domicile garanti par l'article 8 de la [Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales](#).



Crédits photo : Anne GUIZIOU, DDTM de l'Hérault

En l'espèce, la Cour de Cassation a cassé l'arrêt de la Cour d'appel de Montpellier qui n'avait pas répondu aux conclusions du prévenu selon lesquelles une démolition porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale et à son domicile, en ce qu'elle viserait la maison d'habitation dans

² Sur les différentes solutions pour éviter les annulations de documents d'urbanisme, souvent lourdes de conséquences, cf. numéro de juin 2016 d'URBA-info.

laquelle il vivait avec sa femme et ses deux enfants, et que la famille ne disposait pas d'un autre lieu de résidence malgré une demande de relogement.

REPONSES MINISTERIELLES

Procédure d'élaboration du PLU et enquête publique complémentaire

Dans sa réponse publiée au JO AN du 21 mars 2017 (**question écrite n° 38509**), la ministre du logement a apporté des précisions sur la mise en œuvre du mécanisme d'enquête publique complémentaire dans le cadre de l'élaboration d'un PLU.

Les modifications apportées à un projet de PLU après enquête publique sont appréhendées par le juge administratif sur la base de deux critères :

- elles doivent procéder de l'enquête publique elle-même, c'est-à-dire résulter des avis joints au dossier d'enquête, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, en application de l'article **L. 153-21** du code de l'urbanisme ;
- elles doivent en outre ne pas être de nature à porter atteinte à l'économie générale du plan. La jurisprudence est ainsi stricte et constante en la matière, justifiée par le principe de participation, le public n'ayant effectivement pas été consulté sur ces modifications substantielles.

La réforme de l'enquête publique réalisée dans le cadre du Grenelle de l'environnement a toutefois assoupli cette difficulté et l'obligation de procéder à une nouvelle enquête en offrant la possibilité de réaliser une enquête complémentaire (**II de l'article L. 123-14 du code de l'environnement**).

Ce dispositif s'applique tant à des projets qu'à des plans ou programmes. Un PLU peut donc en bénéficier.

Il appartient à la personne responsable du plan local d'urbanisme, c'est-à-dire à l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent, de demander au maire ou au président de l'EPCI d'ouvrir une enquête complémentaire. Le code de l'environnement impose, par ailleurs, de compléter le dossier d'enquête initial d'une note expliquant les modifications substantielles apportées au plan ou programme par rapport à sa version initialement soumise à enquête, l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent devant délibérer sur les avantages et inconvénients des modifications pour le PLU et pour l'environnement. Cette étape implique nécessairement un nouvel arrêt sur le projet de PLU et la consultation formelle des personnes publiques associées, parallèlement à celle, le cas échéant, de l'autorité environnementale.

NOUS CONTACTER

Pour toute question ou vous inscrire à la lettre URBA-info :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr