



Édito

Obsolète, chronophage..., 35 ans après la décentralisation, la pertinence du « porter à connaissance » (PAC) est questionnée par de nombreux services, pour lesquels ce dernier devrait pouvoir prochainement être remplacé par le seul renvoi au Géoportail de l'urbanisme.

Il est vrai que le PAC ne présente aujourd'hui plus les mêmes enjeux et l'intérêt de transmettre les dispositions du code de l'urbanisme aux communes et EPCI compétents interroge, alors que selon l'adage *"nul n'est censé ignorer la loi"*.

Pourtant le PAC demeure un point d'appui important du contrôle de légalité et le corollaire d'une association efficace des services de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Aussi, face à ce débat, qui met surtout en exergue les questionnements quant au rôle de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme dans un contexte de réduction des effectifs, *Urba-Info* fait un point juridique sur le PAC.

Bonne lecture.

n° 17 - 15 octobre 2017

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Hausse de la construction de logements et de locaux non résidentiels

Le CGDD vient de publier les données relatives à la construction et la mise en chantier de [logements](#) et de [locaux non résidentiels](#) sur la période allant de septembre 2016 à août 2017. Pour les logements, 499 500 logements (en données brutes cumulées sur douze mois) ont été autorisés à la construction et 411 300 logements ont été mis en chantier, soit une augmentation respective de 15,2 % et 17,1 % par rapport au cumul des douze mois précédents.

Publication du « Guide d'application relatif aux remontées mécaniques et tapis roulants de stations de montagne – Procédures d'urbanisme à l'attention des services instructeurs d'urbanisme » du STRMTG et de la DGALN/DHUP

Pour faciliter l'instruction d'un projet de remontée mécanique ou d'un tapis roulant de station de montagne, le [guide](#) clarifie les missions d'instruction d'urbanisme des différents acteurs impliqués lors du traitement de ces projets.

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	2
Focus	2
Dossier du mois	3

 <small>Liberté • Égalité • Fraternité</small> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	 <small>Liberté • Égalité • Fraternité</small> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Cette lettre a été réalisée avec les contributions d'Emilie CHAUFaux, Soumicha CHENITI-SOUM, Julien DUMAS et Frédéric TAHIER.

Emplacement réservé et usage du terrain par le propriétaire

Dans un arrêt en date du 19 juillet dernier mentionné aux tables du recueil Lebon ([CE, 19 juillet 2017, n° 397944](#)), le Conseil d'État précise que si le dispositif d'emplacement réservé permet de fixer la destination future de terrains, aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'il soit utilisé pour fixer une destination qui correspond déjà à l'usage actuel du terrain concerné, le propriétaire restant libre de l'utilisation de son terrain sous réserve qu'elle n'ait pas pour effet de rendre ce dernier incompatible avec la destination prévue par la réservation.

Il annule ainsi l'arrêt de la CAA de Marseille, les dispositions législatives et réglementaires ne subordonnant aucunement la création d'emplacements réservés à un changement de destination du terrain ou à la réalisation d'ouvrages nouveaux.

De même, il n'y a pas en l'espèce de détournement de procédure comme la CAA l'avait jugé au motif que la commune aurait cherché, en créant l'emplacement réservé, à « régulariser une situation de fait ». Comme le souligne le rapporteur public, l'emplacement réservé n'a pas dans le cas d'espèce pour effet de pérenniser l'usage du terrain, le propriétaire restant « libre d'user de son bien comme il l'entend, la réserve l'empêchant seulement de modifier l'état du bien, notamment par de nouvelles constructions, d'une façon incompatible avec le projet de la commune. Son droit de construire, au sens large, est limité mais, pour le reste, son droit d'usage reste intact : le propriétaire est contraint de ne pas modifier la

consistance du bien de façon incompatible avec la destination de la réserve, mais il n'est pas contraint d'en user selon cette destination ».

DUP « réserves foncières » et mise en compatibilité du PLU

Le Conseil d'État a précisé dans sa jurisprudence « Département du Gard » ([CE, 27 juillet 2015, n° 370454](#)) qu'une opération qui fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ne peut être regardée comme compatible avec un plan local d'urbanisme qu'à la double condition qu'elle ne soit pas de nature à compromettre le parti d'aménagement retenu par la commune dans ce plan et qu'elle ne méconnaisse pas les dispositions du règlement de la zone du plan dans laquelle sa réalisation est prévue.

Néanmoins, un tel contrôle de la compatibilité du projet avec le plan local d'urbanisme ne peut trouver application que si les utilisations des sols qu'implique la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique sont définies avec suffisamment de précision pour emporter de nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme. Ce n'est « pas le cas lorsque l'administration qui projette la réalisation d'une opération d'aménagement impliquant normalement, d'une part, l'acquisition des terrains et, d'autre part, la réalisation de travaux et d'ouvrages, se borne à procéder dans un premier temps à la seule acquisition des terrains sans avoir défini le plan des aménagements envisagés ». La Cour administrative d'appel de Bordeaux s'est prononcée en ce sens par un arrêt du 4 juillet 2017 ([n° 15BX04033](#)).

Focus

L'achèvement des procédures d'élaboration et de révision des PLU communaux par l'EPCI compétent

L'article [L. 153-9](#) du code de l'urbanisme permet à un EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale de décider d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, engagée avant la date de sa création. Il s'agit d'une simple faculté et

non d'une obligation.

En effet, dès lors que la compétence en matière de PLU/documents en tenant lieu/carte communale est transférée à l'EPCI, les communes ne sont plus en mesure d'achever les procédures qu'elles avaient initiées avant la date du transfert de cette compétence ; en application des principes de spécialité et d'exclusivité, seul l'EPCI peut décider d'achever ces procédures. Il est alors substitué de plein droit dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée¹.

¹ Extrait du [Flash DGALN n°06-2016 « Réforme territoriale et urbanisme »](#).

Aussi, dans une telle hypothèse, il n'y pas lieu de présenter, lors d'une conférence intercommunale, le dossier d'enquête publique et le rapport du commissaire enquêteur. En effet, il s'agit de l'approbation d'un PLU communal, c'est donc le 2° de l'article [L. 153-21](#) du code de l'urbanisme qui est applicable, à la différence que l'organe délibérant de l'EPCI est substitué au conseil municipal.

La mention selon laquelle le PLU est approuvé « *après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale* » est issue de la loi ALUR (ancien article L. 123-10 du code de l'urbanisme). Elle ne figurait pas dans le projet du Gouvernement et a été introduite par voie d'[amendement](#) en commission à l'occasion de l'examen du texte en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

L'inscription dans le projet de loi de l'obligation de réunir une conférence intercommunale des maires avant l'approbation du PLUi en conseil communautaire, tout en conservant la condition de majorité des deux tiers des votes exprimés en conseil communautaire pour cette approbation, tendait à donner aux maires une garantie supplémentaire d'association au processus d'élaboration du PLUi. A aucun moment, le législateur n'a souhaité étendre cette obligation à l'approbation de PLU communaux (élaboration ou révision).

Quant à la possibilité d'achever des procédures de plans locaux d'urbanisme intercommunaux sur le périmètre d'un ancien EPCI, le I de l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme est silencieux. Dans cette hypothèse, c'est donc le droit commun du code de l'urbanisme qui s'applique : le dossier d'enquête publique et le rapport du commissaire enquêteur doivent être présentés dans le cadre de la réunion d'une conférence intercommunale à laquelle l'ensemble des maires seront formellement invités.

Dossier du mois

Le « porter à connaissance »

Créé par la [loi n° 83-8 du 7 janvier 1983](#) relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Defferre, le « porter à connaissance » (ci-après dénommé PAC) a accompagné l'évolution du rôle du préfet qui n'exerce plus un contrôle *a priori* et sur l'opportunité des actes des collectivités territoriales, mais un contrôle *a posteriori* et uniquement centré sur leur

légalité. Les dispositions législatives et réglementaires sont donc portées à la connaissance de la collectivité et préparent ainsi le contrôle de légalité qui sera ultérieurement effectué. Le PAC avait également, dans le cadre de la décentralisation, pour objectif de faciliter la transition entre le régime de l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme et le nouveau régime d'élaboration associée.

1. Objectifs du « porter à connaissance »

Première étape de la participation de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme, le PAC est un document de référence et un des points d'appui dans l'exercice du contrôle de légalité : « *Il revêt une importance particulière puisqu'il consiste à transmettre aux communes ou à leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » (Extrait de la [circulaire du 1^{er} septembre 2009 sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme](#)).

Distinct de la procédure d'association des services de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme, le PAC en est cependant complémentaire. Ainsi, depuis

l'origine, le PAC accompagne le portage des enjeux de l'État sur le territoire : la [circulaire du 27 juillet 1983](#) portant mise en œuvre de l'article 74 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État précisait le rôle des services de l'État dans le cadre du PAC, à savoir « *mettre en évidence les incidences des politiques nationales sur les choix majeurs de l'organisation de l'espace* » et préciser « *en quoi les choix locaux d'aménagement devront respecter tant les dispositions des prescriptions nationales* » (littoral, montagne, zones de bruit autour des aéroports) que celles de l'article [L. 101-2](#) du code de l'urbanisme (ancien article L. 121-10)

« concernant l'équilibre nécessaire entre les besoins de l'urbanisation et la préservation des sites, paysages et espaces agricoles ou forestiers, et permettant par

là même d'apprécier la notion nouvelle introduite par la loi de maîtrise suffisante de l'urbanisation future ».

2. Contenu du « porter à connaissance »

Dans le code de l'urbanisme, le PAC fait l'objet d'une section intitulée « [Informations portées à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents par l'État](#) ». L'article [L. 132-2](#), précisé par l'article [R. 132-1](#), fixe son contenu.

Le PAC a pour objet d'indiquer à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales compétent le cadre législatif ou réglementaire à respecter à l'occasion de l'élaboration de son document d'urbanisme ainsi que les projets des autres collectivités territoriales ou de l'État. Si d'autres informations peuvent être diffusées dans le cadre du PAC, leur omission n'est cependant pas constitutive d'un vice de procédure ([CAA Paris, 11 février 2016, n° 14PA02205](#)).

2.1 *Le cadre législatif et réglementaire à respecter*

Le PAC doit comprendre les dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné.

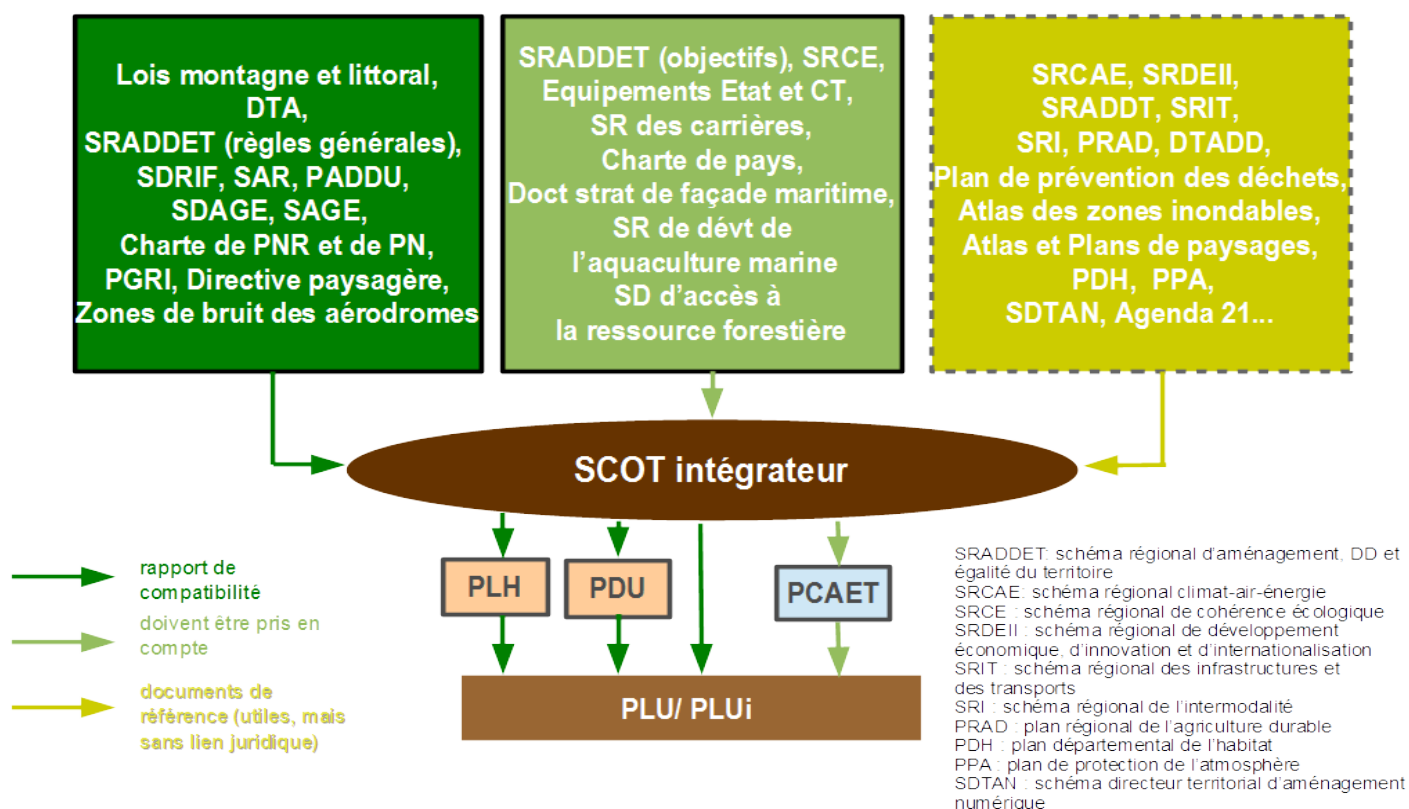
L'article R. 132-1 précise ce contenu, à savoir :

- les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) : il n'existe actuellement aucune DTADD substituées aux directives territoriales d'aménagement (DTA) par la loi Grenelle 2. Aussi, il convient de transmettre les DTA toujours en vigueur si le territoire est couvert par l'une d'elles¹ ;
- les dispositions relatives au littoral et aux zones de montagne, si tout ou partie du territoire concerné est soumis à ces dispositions ;
- les servitudes d'utilité publique : leur diffusion dans le PAC revêt une importance particulière puisqu'elle conditionne leur annexion au PLU et donc leur opposabilité² ;

1 Six DTA sont encore en vigueur : la DTA des Alpes Maritimes, par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, la DTA des Bassins Miniers Nord-Lorrains par décret en Conseil d'État du 2 août 2005, la DTA de l'Estuaire de la Seine par décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006, la DTA de l'Estuaire de la Loire par décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006, la DTA de l'Aire métropolitaine lyonnaise par décret n° 2007-45 du 9 janvier 2007 et la DTA des Bouches du Rhône par décret n° 2007-779 du 10 mai 2007.

2 Concernant plus spécifiquement la SUP AC1 (immeubles classés et inscrits au titre des monuments historiques et protection de leurs abords), le décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables a complété l'article [R. 132-2](#). Désormais, lorsque la délimitation d'un périmètre des abords est effectuée conjointement à l'élaboration, à la révision ou à la modification d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, le préfet porte à la connaissance du président de l'EPCI ou du maire la proposition de périmètre délimité des abords de l'architecte des bâtiments de France.

Le SCOT intégrateur dans la hiérarchie des normes



Le contenu spécifique des PLUi tenant lieu de PLH

Lorsque l'EPCI décide d'élaborer un plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat, il convient également de transmettre au titre du PAC les éléments spécifiques au PAC du PLH listés à l'article [L. 302-2](#) du code de la construction et de l'habitation, à savoir « *toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte, sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, en matière de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement, nécessaires pour l'application du second alinéa du II de l'article [L. 302-1](#).* »

Cependant, la procédure applicable étant celle du PLU, le délai pour transmettre le PAC, à savoir trois mois à compter de la transmission de la délibération engageant la procédure d'élaboration du PLH, n'est pas applicable.

2.2 Les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants

Le PAC doit comporter, au titre des projets des collectivités territoriales et de l'État, les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national. En effet, c'est notamment via le PAC que l'État veille à la prise en compte des PIG et des OIN conformément à l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme inséré dans la section relative aux informations portées à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents par l'État.

Cependant, le PAC ne doit pas se limiter aux seuls PIG et OIN mais doit comprendre l'ensemble des projets impactant l'aménagement du territoire couvert par le document d'urbanisme. Si l'article L. 132-1 précise qu'il s'agit des projets existants mais également « en cours d'élaboration », il convient cependant de ne transmettre que les projets suffisamment matures afin de ne pas restreindre à l'excès les choix d'aménagement des auteurs des documents.

Enfin, le PAC n'est pas le seul outil à disposition du préfet pour assurer la prise en compte d'un projet public. Ainsi, outre l'association et l'avis sur le projet de PLU arrêté, le préfet peut également formuler des observations au cours de l'enquête publique (sur la demande formulée par un préfet pour la réservation d'un emplacement pour un casernement de gendarmerie lors de l'enquête publique relative à la révision d'un PLU : [CE, 30 novembre 2007, n° 284721](#)).

2.3 Les études techniques dont le préfet dispose nécessaires à l'exercice de la compétence en matière d'urbanisme

Le PAC comprend, à titre d'information, les études techniques nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière d'urbanisme dont dispose l'État, notamment les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

En matière de prévention des risques, le PAC est en effet un outil important permettant à l'autorité compétente d'intégrer la prise en compte des risques dans son document d'urbanisme. Ainsi, plusieurs circulaires rappellent la mission des services de l'État

d'intégrer la question de la prévention des risques naturels et technologiques dans l'établissement des « porter à connaissance » et lors de l'association de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme¹.

Ces circulaires ont en outre une conception large du PAC qui pourra être effectué en dehors de toutes procédures d'élaboration ou d'évolution d'un document d'urbanisme, ce dernier consistant alors en une information officielle du préfet, à destination des maires ou présidents de groupements de communes compétents, des risques dont il a connaissance et qui doivent être pris en compte dans les décisions d'urbanisme.

Il convient donc de transmettre notamment les études suivantes :

- études de dangers pour les ouvrages d'infrastructures routières, ferroviaires, portuaires, de navigation intérieure ou d'une installation multimodale dans lesquels stationnent ou sont chargées / déchargées des matières dangereuses ;
- études de dangers relatives aux canalisations de transport de matières dangereuses² ;
- études d'aléas relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement³ ;
- études de besoins en logements⁴...

2.4 Autres documents

Le code de l'urbanisme prévoit également que le PAC comporte :

- le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale en application de l'article [R.132-2](#) du code de l'urbanisme ;
- la liste des immeubles appartenant à l'État et à ses établissements publics situés sur le territoire des communes, uniquement si les maires et les présidents des EPCI compétents en font la demande (art. [L. 132-4](#) du code de l'urbanisme) ;
- en Ile-de-France, les éléments pertinents pour l'aménagement et l'urbanisation du territoire concerné tels qu'ils résultent notamment du SDRIF dans le cadre du PAC des SCoT et des PLU non couverts par un SCoT (art. [R. 132-3](#) du code de l'urbanisme).

1 [Circulaire MEDD-EQT du 27 août 2005](#) relative au rôle des services de l'équipement dans les domaines de la prévention des risques technologiques et naturels

2 [Circulaire n° 2006-55 du 4 août 2006](#) relative au porter à connaissance à fournir dans le cadre de l'établissement des documents d'urbanisme en matière de canalisations de transport de matières dangereuses (gaz combustibles, hydrocarbures liquides ou liqué

3 [Circulaire DPPR/SEI2/FA-07-0066 du 4 mai 2007](#) relatif au porter à la connaissance "risques technologiques" et maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées.

4 [Circulaire UHC/PA3 no 2006-12 du 17 février 2006](#) relative au rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme

3. Modalités du « porter à connaissance »

Si le PAC est en principe réalisé pour les seules élaborations et révisions générales des documents d'urbanisme, il est important lors de procédures d'évolutions des documents d'urbanisme de compléter ce dernier dans l'hypothèse d'évolutions législatives et réglementaires, de l'émergence de projets ou de la réalisation de nouvelles études impactant directement la procédure d'évolution.

3.1 *Un PAC complet et le plus en amont possible*

Comme indiqué dans la [circulaire du 1^{er} septembre 2009 sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme](#), « *il importe que ce porter à connaissance soit le plus complet possible et transmis aux collectivités dans des délais rapides pour une exploitation optimale de son contenu. Tout élément nouveau peut être communiqué durant la procédure* ».

Afin d'être le plus efficace, il est en effet important de transmettre le PAC le plus en amont possible. En outre, le PAC étant exercé en continu, il pourra être complété tout au long de la procédure, notamment pour porter à la connaissance de l'autorité compétente des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Le PAC doit également être complet et comprendre les éléments définis aux articles L. 132-2 et R. 132- et suivants, la responsabilité de l'État pouvant être engagée comme l'a rappelé le Conseil d'État en 2000 ([CE, 21 juin 2000, n° 202058](#)). Cependant, comme le précise le commissaire du Gouvernement Laurent Touvet dans ses conclusions sous cette

affaire, « *les services de l'État n'ont pas à détailler toutes les conséquences des textes et documents dont ils mentionnent l'existence : l'État ne peut pas imaginer et prévoir l'ensemble des hypothèses qui seront examinées par la commune et l'avertir à l'avance de la faisabilité de chacune d'elles* ».

L'article L. 132-2 précise que « *Tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements* », afin que ces retards et omissions ne remettent en cause la régularité des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.

3.2 *Un PAC public*

L'article [L. 132-3](#) du code de l'urbanisme prévoit que les informations portées à connaissance sont tenues à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents. Les PAC sont des documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande conformément aux articles [L. 311-1](#) et [L. 311-2](#) du code des relations entre le public et l'administration ([Avis de la CADA, 16 avril 2009, n° 20091359](#)).

En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique. Il s'agit toutefois d'une faculté et non d'une obligation, l'absence de ces éléments dans le dossier d'enquête publique n'entachant pas celle-ci d'irrégularité ([CAA Marseille, 19 mai 2011, n° 09MA01597](#) - [CAA Versailles, 28 avril 2011, n° 10VE01479](#)).