



Édito

En raison de la crise liée à l'épidémie de COVID-19 ce numéro présente un format allégé, ne comprenant que des brèves d'actualité et de la jurisprudence.

Bonne lecture et prenez soin de vous.

n° 38 - MARS/AVRIL 2020

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Ordonnances prises en application de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19

Le 2° du I de l'article 11 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a habilité le Gouvernement à prendre, dans un délai de trois mois à compter de sa publication, toute mesure relevant du domaine de la loi pouvant entrer en vigueur à compter du 12 mars 2020 afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. Dans ce cadre, le Gouvernement est habilité à prendre toute mesure :

« a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naître ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;

b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ; »

Parmi les ordonnances prises en application de cette loi, trois sont à signaler plus particulièrement :

- l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	3



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Cette lettre a été réalisée avec
les contributions des bureaux
QV3, QV4 et QV5.

règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, publiée au JO du 26 mars 2020 (modifiée par l'ordonnance n°[2020-405](#) du 8 avril 2020, publiée au JO du 9 avril 2020, et par l'ordonnance n°[2020-427](#) du 15 avril 2020, publiée au JO du 16 avril 2020) ;

- l'ordonnance n°[2020-306](#) du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, publiée au JO du 26 mars 2020 (modifiée par l'ordonnance n°[2020-347](#) du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire, publiée au JO du 28 mars 2020 et par l'ordonnance n°[2020-427](#) du 15 avril 2020, publiée au JO du 16 avril 2020, et par

Publication du flash DGALN n°05-2020 relatif à la mise en place d'une foire aux questions (FAQ) sur les dispositions de la loi ELAN modifiant la loi littoral

Le flash DGALN n°05-2020 relatif à la mise en place d'une foire aux questions (FAQ) sur les dispositions de la loi ELAN modifiant la loi littoral a été publié sur le site Intranet de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Encadrement de la remise en vigueur des POS suite à l'annulation d'un PLU

Les articles [L.174-1 et suivants](#) du code de l'urbanisme posent un principe général de caducité des plans d'occupation des sols (POS) au 31 décembre 2015. Ce principe, issu de la loi ALUR du 24 mars 2014, est assorti de plusieurs exceptions dont l'une vise l'hypothèse de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme (PLU), d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, laquelle entraîne alors la remise en vigueur du document antérieur, le cas échéant un POS. L'article [L.174-6](#) prévoit que le POS est alors remis en vigueur sans se voir appliquer le principe général de caducité, même lorsque cette annulation ou déclaration est intervenue après le 31 décembre 2015.

L'article [L.174-6](#) du code de l'urbanisme, modifié par l'article 34 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a toutefois limité à vingt-quatre mois la durée de remise en vigueur des POS dans une telle hypothèse.

Si l'application de cette disposition est relativement simple pour les PLU annulés ou déclarés illégaux après l'entrée en vigueur de la loi ELAN (on revient alors aux règles antérieures : RNU et carte communale sans

l'ordonnance n°[2020-460](#) du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19, publiée au JO du 23 avril 2020). ;

- l'ordonnance n°[2020-347](#) du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire, publiée au JO du 28 mars 2020.

Des fiches techniques présentant les enjeux et les incidences concrètes des dispositions de ces ordonnances sur les délais d'instruction, de consultation et de contentieux viennent d'être diffusées aux services déconcentrés et devraient être prochainement disponibles sur le site Intranet du ministère.

La mise en place de cette FAQ, dont un avant-goût vous avait été proposé dans l'URBA-INFO n° 32 de septembre 2019, a pour objectif de répondre aux nombreuses questions soulevées par la mise en œuvre des dispositions de la loi ELAN modifiant la loi littoral et d'apporter des précisions sur les modalités de mise en œuvre concrète de ces dernières. Afin d'élaborer cette FAQ, une compilation de l'ensemble des questions posées par les acteurs de terrains, les élus, et les services déconcentrés a été effectuée. Elle a vocation à être complétée au fil du temps.

limitation de durée, POS pour une durée de deux ans puis RNU), la situation est différente si l'annulation du PLU est intervenue avant.

En effet, dans cette hypothèse la question qui se pose est de savoir si le délai de vingt-quatre mois démarre à compter de l'annulation du PLU ou à compter de l'entrée en vigueur de la loi ELAN. L'instruction NOR [LOG1835604C](#) du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi ELAN, l'URBA-INFO de janvier 2019 ainsi que les réponses ministérielles n° [13858](#) du 5 mars 2019 et n° [16730](#) du 24 décembre 2019 précisaient que ce délai démarrait à compter de l'annulation du PLU, non seulement si cette dernière était intervenue moins de deux ans avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN, mais également si l'annulation était intervenue plus de deux ans avant cette entrée en vigueur (dans cette seconde hypothèse, le POS était alors caduc à l'entrée en vigueur de la loi ELAN).

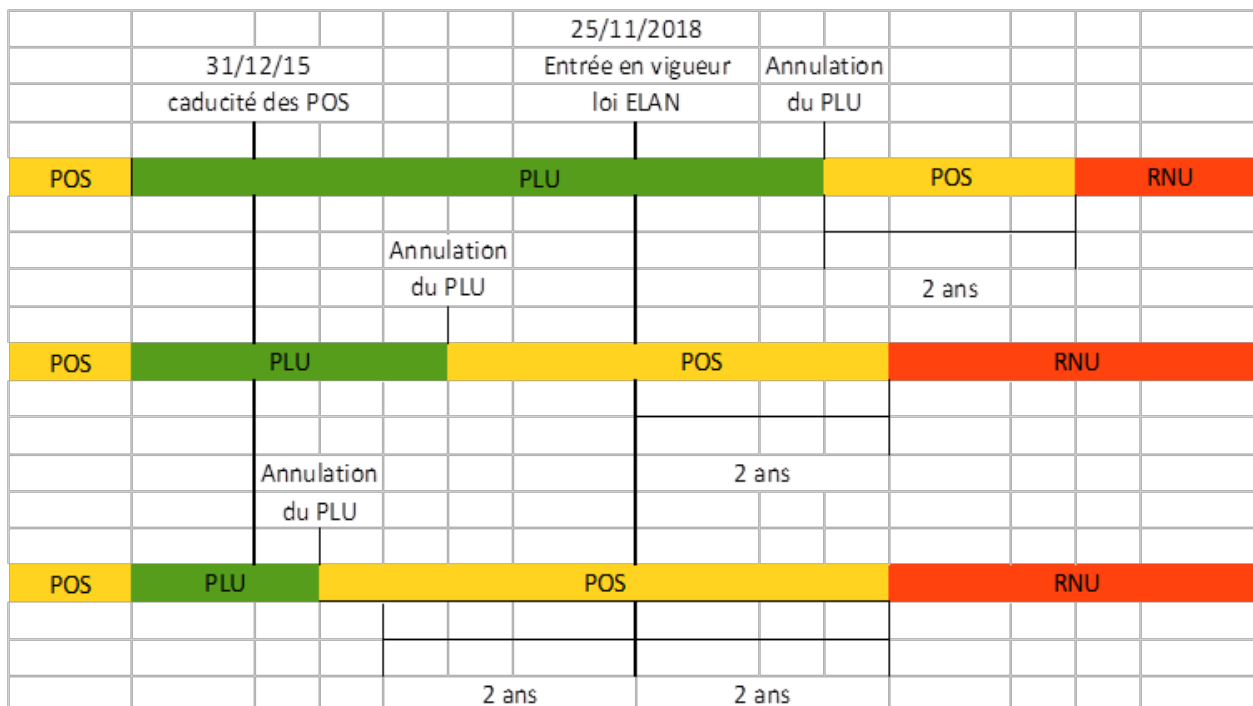
Compte tenu de la complexité de la question, le Conseil d'Etat a été saisi d'une demande d'avis par le tribunal administratif de Poitiers et s'est prononcé le 3 avril 2020 (*Conseil d'Etat, Goblet, n°[436549](#)*). Il a jugé que ce délai de vingt-quatre mois est applicable aux annulations intervenues avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN, et que, dans cette hypothèse, il ne commence à courir qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi et non pas à

compter de l'annulation du PLU comme expliqué par la doctrine ministérielle rappelée ci-dessus. Les POS remis en vigueur plus de deux avant l'entrée en vigueur de la

loi ELAN ne sont donc pas caducs au jour de l'entrée en vigueur de cette dernière, mais vingt-quatre mois à compter de cette date.

La situation est dorénavant résumée dans le tableau et le schéma ci-dessous :

Date d'annulation ou de déclaration d'illégalité du PLU ayant pour effet de remettre le POS en vigueur	Date du retour au RNU
Après le 31/12/2015 et avant le 25/11/2018	2 ans après la date d'entrée en vigueur de la loi ELAN (25/11/2020)
A partir du 25/11/2018	2 ans après l'annulation ou la déclaration d'illégalité du PLU



Attention, 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 transitoirement été régies par les dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU), l'annulation du PLU, qu'elle

intervienne avant ou après l'entrée en vigueur de la loi ELAN, aura pour effet le retour au RNU (voir numéro d'Urba-Info de mai 2017 sur les conséquences des annulations contentieuses et des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme).

Jurisprudence

Communauté de communes et compétence en matière de PLU – Commune ayant engagé une procédure d'élaboration de son PLU avant le transfert de cette compétence à la communauté de communes :

Il résulte de l'article [L. 5214-16](#) du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue du I de l'[article 136](#) de la loi ALUR du 24 mars 2014, et des dispositions transitoires prévues du II au IV de cet article 136, d'une part, que, dans l'hypothèse où une commune, membre de la communauté de communes,

a déjà engagé une procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) avant le transfert de cette compétence à la communauté de communes, cette dernière peut décider de poursuivre cette procédure, sur son périmètre initial, une fois qu'elle est devenue compétente et en accord avec la commune concernée.

D'autre part, il en résulte, que si, à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014, la compétence en matière de plan local d'urbanisme pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire devient une compétence obligatoire des communautés de communes,

les communautés de communes préexistantes qui n'étaient pas compétentes en matière de PLU avant l'entrée en vigueur de cette loi ne le deviennent qu'à l'issue d'un délai de trois ans sauf opposition d'au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population.

En l'espèce, un arrêté du préfet du Nord du 30 mai 2013 portant création, à compter du 31 décembre 2013, de la communauté de communes de Flandre intérieure, ayant fusionné six établissements publics de coopération intercommunale, un syndicat à vocation unique et inclus dans son périmètre trois communes isolées dont celle d'Hazebrouck, ne prévoyait, parmi les compétences obligatoires transférées au nouvel établissement, l'exercice de la compétence en matière de PLU intercommunal que pour les deux communautés de communes préexistantes de l'Houtland et des Monts de Flandre-Plaine de la Lys. Par la suite, un nouvel arrêté

Refus de délivrance d'une attestation de permis de construire tacite – Décision susceptible de faire l'objet d'un recours

Prorogation d'un certificat d'urbanisme – Motifs de refus – Adoption, révision ou modification du plan local d'urbanisme couvrant le territoire dans lequel se situe le terrain :

En vertu de l'article [R. 410-17](#) du code de l'urbanisme, l'autorité administrative, saisie dans le délai réglementaire d'une demande de prorogation d'un certificat d'urbanisme par une personne ayant qualité pour la présenter, ne peut refuser de prolonger d'une année la durée de cette garantie que si les prescriptions d'urbanisme, les

Point de départ du délai de nature à faire naître un permis tacite et du déferé préfectoral – Retrait d'une décision refusant un permis de construire :

Le Conseil d'Etat vient de juger que le retrait par l'autorité compétente d'une décision refusant un permis de construire ne rend pas le pétitionnaire titulaire d'un permis de construire tacite. Il précise en effet que l'autorité administrative doit statuer à nouveau sur la demande, le délai de nature à faire naître une décision tacite ne courant qu'à compter de la confirmation de cette demande par le pétitionnaire.

du préfet du Nord du 11 décembre 2015, entré en vigueur le 1er janvier 2016, a procédé, après avoir constaté que les membres de la communauté de communes de Flandre intérieure ont défini l'intérêt communautaire attaché aux compétences exercées par la communauté de communes de Flandre intérieure et décidé de lui transférer les compétences afférentes, à l'élargissement du périmètre des compétences de cette communauté de communes. Celle-ci exerce désormais, au titre des compétences obligatoires, la compétence en matière de PLU intercommunal.

Il suit de là qu'avant le 1er janvier 2016, la communauté de communes de Flandre intérieure n'était pas compétente pour délibérer sur le PLU de la commune d'Hazebrouck. (CE, 12 février 2020, n°[419439](#)).

pour excès de pouvoir :

De manière implicite, le Conseil d'Etat vient de retenir que le refus de délivrance d'une attestation de permis de construire tacite constitue un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 12 février 2020, n°[421949](#)).

servitudes administratives de tous ordres ou le régime des taxes et participations d'urbanisme qui étaient applicables au terrain à la date du certificat ont changé depuis cette date.

En principe, constitue un tel changement l'adoption, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme couvrant le territoire dans lequel se situe le terrain, à moins, pour la révision ou la modification de ce plan, qu'elle ne porte que sur une partie du territoire couvert par ce document dans laquelle ne se situe pas le terrain (CE, 5 février 2020, n°[426573](#)).

Dans une telle hypothèse, la Haute juridiction ajoute que, pour l'application des dispositions de l'article [L. 2131-1](#) du code général des collectivités territoriales, il appartient à la commune d'informer le préfet de la confirmation de sa demande par le pétitionnaire, en lui indiquant sa date de réception.

Le délai de deux mois du déferé préfectoral, imparti au préfet par les dispositions de l'article [L. 2131-6](#) du même code, court alors, sous réserve que le préfet soit en possession de l'entier dossier de demande, à compter de la date du permis tacite si le préfet a eu connaissance de la confirmation de la demande avant la naissance du permis.

Dans le cas contraire, sous la même réserve que le préfet soit en possession de l'entier dossier de demande, le délai court à compter de la date à laquelle le préfet est informé par la commune de l'existence du permis tacite, soit par la transmission du certificat

délivré le cas échéant par le maire en application de l'article [R. 424-13](#) du code de l'urbanisme, soit par la transmission, postérieurement à la naissance du permis, de la confirmation de sa demande par le pétitionnaire (CE, 5 février 2020, n°[426160](#)).

Le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction d'une demande de permis de construire portant sur une démolition soumise à permis en site inscrit et également sur une construction vaut décision implicite de rejet :

En vertu de l'article [R. 424-1](#) b) du code de l'urbanisme, à défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, le silence gardé par l'autorité compétente vaut par principe permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite. Néanmoins, aux termes de l'article [R. 424-2](#) i) du même code, par exception au b de l'article [R. 424-1](#), « le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite

de rejet lorsque le projet porte sur une démolition soumise à permis en site inscrit ». Or, pour rappel, il résulte de l'article [L. 451-1](#) du code de l'urbanisme que, « lorsque la démolition est nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement, la demande de permis de construire ou d'aménager peut porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement. Dans ce cas, le permis de construire ou le permis d'aménager autorise la démolition ».

Le Conseil d'Etat vient de juger que le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet de la demande de permis de construire lorsque le projet porte à la fois sur une démolition et une construction en site inscrit (CE, 12 février 2020, n°[421949](#)).

Demande de permis d'aménager – Absence d'obligation pour le service instructeur de vérifier, en principe, la validité de l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions définies à l'article [R. 423-1](#) — Cas où le pétitionnaire est titulaire d'une promesse de vente qui n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date à laquelle l'administration se prononce :

Depuis sa décision de principe commune de Salbris (CE, 19 juin 2015, n°[368667](#)), le Conseil d'Etat juge qu'il résulte des articles [R. 441-1](#) et [R. 423-1](#) du code de l'urbanisme que les demandes de permis d'aménager doivent seulement comporter l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions définies à l'article [R. 423-1](#). En effet, les autorisations d'utilisation du sol ayant pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme et étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur.

Toutefois, lorsque l'autorité saisie de la demande vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de cette attestation ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article [R. 423-1](#) du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de refuser pour ce motif

le permis sollicité. Il en est notamment ainsi lorsque l'autorité saisie de la demande de permis est informée de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété sur le fondement duquel le pétitionnaire a présenté sa demande.

La Haute juridiction est venue préciser que lorsque le pétitionnaire est, pour le terrain faisant l'objet de la demande de permis, titulaire d'une promesse de vente qui n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date à laquelle l'autorité administrative se prononce, l'attestation par laquelle il déclare remplir les conditions pour déposer la demande de permis ne peut, en l'absence de manœuvre frauduleuse, être écartée par l'autorité administrative pour refuser de délivrer le permis sollicité.

En l'espèce, une société avait fourni, lors du dépôt de sa demande de permis d'aménager le 10 septembre 2014, l'attestation prévue par les dispositions de l'article [R. 441-1](#) du code de l'urbanisme. Sa qualité de propriétaire découlait d'une promesse du 22 janvier 2013 consentie par la commune pour la vente du terrain d'implantation du projet et d'une délibération du conseil municipal de cette commune du 6 février 2013 approuvant cette vente.

Si le maire de la commune a retiré le permis d'aménager dont la société était devenue tacitement bénéficiaire le 18 février 2015 au motif qu'une délibération du conseil municipal du 6 novembre 2014 avait constaté la caducité de la vente et ainsi privé le pétitionnaire de la qualité requise pour obtenir le permis d'aménager, il résulte des constatations faites par la cour administrative d'appel dans le cadre de son pouvoir souverain qu'à la date de naissance du permis tacite, le juge judiciaire, qui était seulement saisi d'une action engagée pour contester

la caducité de la promesse de vente, n'avait pas remis en cause la validité de cette promesse.

Dans ces conditions, l'attestation fournie par la société ne pouvait, alors qu'aucune manœuvre frauduleuse n'est

alléguée, être écartée par l'autorité administrative pour considérer que le permis d'aménager tacite obtenu par cette société était illégal et pour procéder, pour ce motif, au retrait de ce permis (CE, 12 février 2020, n°[424608](#)).

Exigence d'autonomie de l'autorité appelée à rendre un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet – Cas où le préfet de région et le préfet de département sont les autorités compétentes pour autoriser le projet :

Conformément à la décision du Conseil d'Etat en date du 6 décembre 2017 (n°[400559](#)), il résulte de l'article 6 de la directive [2011/92/UE](#) du 13 décembre 2011 que l'autorité appelée à rendre un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet doit disposer d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, dans le cas où cette autorité est en même temps compétente pour autoriser le projet.

Le Conseil d'Etat, dans cette même décision, a jugé que, lorsque le préfet de région est l'autorité compétente pour autoriser le projet, en particulier lorsqu'il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région, ou dans les cas où il est en charge de l'élaboration ou de la conduite du projet au niveau local, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), définie par le décret n°[2015-1229](#) et les articles [R. 122-21](#) et [R. 122-25](#) du code de l'environnement, peut être regardée comme disposant, à son égard, d'une

autonomie réelle lui permettant de rendre un avis environnemental dans des conditions répondant aux exigences de la directive. Au contraire, par un arrêt du 20 septembre 2019 (n°[428274](#)), la Haute juridiction a jugé que ceci n'est pas le cas des services placés sous l'autorité hiérarchique du préfet de région, comme en particulier la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Par la présente décision, le Conseil d'Etat précise que, lorsque le projet est autorisé par un préfet de département autre que le préfet de région, l'avis rendu sur le projet par le préfet de région en tant qu'autorité environnementale doit, en principe, être regardé comme ayant été émis par une autorité disposant d'une autonomie réelle répondant aux exigences de l'article 6 de la directive, sauf dans le cas où c'est le même service qui a, à la fois, instruit la demande d'autorisation et préparé l'avis de l'autorité environnementale.

Par ailleurs, les exigences d'autonomie réelle ne peuvent être regardées comme satisfaites lorsque le projet a été instruit pour le compte du préfet de département par la DREAL et que l'avis environnemental émis par le préfet de région a été préparé par la même direction, à moins que l'avis n'ait été préparé, au sein de cette direction, par le service régional chargé de l'environnement mentionné à l'article [R. 122-21](#) du code de l'environnement qui a spécialement pour rôle de préparer les avis des autorités environnementales (CE, 5 février 2020, n°[425451](#)).



Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr