

N° 436549

M. G...

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 4 mars 2020

Lecture du 3 avril 2020

## CONCLUSIONS

**M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public**

Le cadre dans lequel s'insère la demande d'avis du tribunal administratif de Poitiers est une histoire de mise au tombeau, de résurrection et de repentir. Nous allons bien vous parler d'urbanisme.

La mise au tombeau a été prononcé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, qui comme vous le savez a posé le principe de caducité au 1<sup>er</sup> janvier 2016 des POS non transformés en PLU avant le 31 décembre 2015, et des POS dont la transformation en PLU a été prescrite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, mais non encore transformés au 27 mars 2017.

La résurrection est intervenue un peu plus d'un an plus tard, c'est l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 qui l'a instauré à l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme en prévoyant une exception au principe de caducité des POS posé par la loi ALUR : si un PLU est déclaré nul ou illégal après l'échéance de la caducité des POS, le POS immédiatement antérieur au document invalidé peut être remis en vigueur.

Mais le législateur s'est rendu compte de ce que la résurrection qu'il a permise n'était pas limitée dans le temps et pouvait être source d'effets pervers : certaines communes pourraient voir dans le mal de l'annulation de leur PLU un bien, à savoir la renaissance d'un POS que le législateur les avait parfois contraints à abandonner et dont elles pouvaient se satisfaire. Dans ce régime de dispositions « transitoirement maintenues » (pour reprendre l'intitulé du titre septième du livre 1<sup>er</sup> du c. urb), plus aucun mécanisme n'incitait les communes à abandonner leur POS, alors même qu'il ne serait pas (toujours pas) conforme aux attentes issues des lois SRU, Grenelle II ou ALUR, etc.

La loi ELAN a donc mis fin au caractère imprudemment éternel de cette renaissance, en prévoyant désormais au 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L 174-6 que « *Le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur redevient applicable pour une durée de vingt-quatre mois à compter de la date de cette annulation ou de cette déclaration d'illégalité. Il ne peut durant cette période faire l'objet d'aucune procédure d'évolution.* » et en précisant encore au 3<sup>ème</sup> alinéa

de cet article qu'« à défaut de plan local d'urbanisme ou de carte communale exécutoire à l'issue de cette période, le règlement national d'urbanisme s'applique sur le territoire communal. »

C'est l'objet de la demande d'avis dont vous êtes saisi que de préciser les conditions dans lesquelles s'appliquent cette résurrection provisoire des POS. Sur le plan de la recevabilité, la demande n'appelle pas de commentaires si ce n'est la nécessité de reformuler les deux questions qui vous sont posées et qui nous paraissent entachées d'une simple erreur de plume, et qui vous interrogent notamment sur l'applicabilité du délai de caducité des POS au terme d'un délai de 24 mois dans le cas où un tel document a été annulé avant la date d'entrée en vigueur de la loi ELAN. Il s'agit bien évidemment de l'annulation non pas d'un POS mais d'un PLU qui pose question, puisque ni la loi ELAN ni l'ordonnance de 2015 n'ont prévu que si un POS encore en vigueur est déclaré nul ou illégal, le POS antérieur puisse revivre.

1. La 1ere question posée par la demande d'avis porte donc sur l'applicabilité de la caducité au bout de deux ans du POS remis en vigueur, lorsque l'annulation du PLU qui a permis cette remise en vigueur a été prononcée avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN.

La loi ELAN ne prévoit aucune règle particulière d'entrée en vigueur de la disposition en cause. Le principe est donc qu'elle s'applique immédiatement aux situations en cours, selon la logique rappelée par votre décision de section du 19 décembre 1980 *Mme R... et autres* n° 12387

Pour autant, la loi nouvelle, sauf à ce qu'elle soit expressément rétroactive, ne peut avoir d'effet sur les situations juridiques définitivement établies avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (v. CE Sect 22 mars 1957 Caisse de retraite des industriels et commerçants des Alpes françaises Lebon p. 201 ; 13 juillet 1963 Epoux M... Lebon p. 430).

Dans la présente configuration, l'existence d'une situation juridique établie est marquée par la prise d'une décision d'autorisation ou de refus d'urbanisme antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. C'est ainsi que vous jugez que les règles applicables à la délivrance des permis de construire sont celles en vigueur à la date de la décision de l'administration, même si la demande a été déposée sous l'empire de la loi ancienne (CE Sect. 7 mars 1975 Commune de Borderes-sur-L'Echez n° 91411 au rec).

Et donc, inversement, la loi nouvelle s'applique aux situations juridiques non encore définitivement réalisées, comme lorsqu'aucune décision administrative n'est encore intervenue.

2. la seconde question posée est un peu plus délicate : le délai de 24 mois pendant lequel le POS peut renaître court-il toujours à compter de l'annulation du PLU ou seulement à compter de l'entrée en vigueur de la loi Elan ?

On peut en effet imaginer le cas d'un PLU déclaré illégal plus de 24 mois avant l'entrée en vigueur de la loi Elan sous l'empire de l'ordonnance de 2015 : le POS redevenu en vigueur avec l'illégalité du PLU est-il alors devenu caduc 24 mois plus tard, potentiellement avant même l'entrée en vigueur de la loi Elan ?

C'est cette interprétation, très peu protectrice de la sécurité juridique, que retient l'Etat, dans ses écritures devant vous comme dans une réponse ministérielle (Rép. Min. no 13858: JOAN 5 mars 2019, p. 2120; Constr.-Urb. 2019. Alerte 36.) l'an passé : « *Les POS remis en vigueur depuis plus de 2 ans sont donc caducs à la date de promulgation de la loi et les procédures d'évolution non achevées ne peuvent être poursuivies. Il convient donc, dans une telle hypothèse, d'approuver rapidement un PLU purgé des vices ayant conduit à son annulation ou sa déclaration d'illégalité.* ».

Les travaux préparatoires de la loi ne sont guère utiles en l'espèce, même si on peut noter qu'entre le projet de loi déposé au Parlement et la loi votée, le délai de caducité du POS est passé de 12 à 24 mois.

Mais vos règles d'interprétation sur cette question délicate sont marquées par une grande constance dans le silence de la loi qui n'a pas établi une règle rétroactive de façon expresse. Lorsque sont en cause des délais nouveaux, votre jurisprudence est particulièrement sensible à l'idée que l'application immédiate d'un tel délai peut constituer une rétroactivité illégale. C'est ainsi qu'en matière juridictionnelle et alors même que les règles de procédure sont en principe d'application immédiate, les dispositions qui modifient les règles relatives au délai de recours contre une décision ne sont applicables qu'aux décisions postérieures à l'entrée en vigueur des dispositions en cause. Autrement dit, les règles relatives au délai de recours sont celles applicables à la date de la décision en cause (Sect., 13 novembre 1959, Secr. d'Etat à la reconstr. et au log. c/ Sieur B..., p. 593). C'est qu'en réalité, à côté des règles qui gouvernent l'activité des juges, véritables règles de procédure, on trouve des règles qui affectent le droit au recours des parties, droit constitué sous l'ancienne réglementation qui s'oppose à l'application immédiate de la règle nouvelle.

De façon plus générale, les dispositions qui instituent un délai sont immédiatement applicables mais le délai qu'elles instituent court à compter de l'entrée en vigueur des dispositions qui l'instituent (Ass., 30 janvier 1959, *Sieur Me...*, p. 89).

Dans le même sens, lorsqu'un délai de péremption a été introduit pour les permis de construire par l'ordonnance du 27 octobre 1945, vous avez jugé que ce délai s'appliquait aux PC délivrés antérieurement mais que le délai ne commençait à courir qu'à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance (Sect., 28 janvier 1955, Consorts Ro... et B..., p. 54, aux concl. du président Grévisse).

C'est ce principe qui trouve à s'appliquer ici : le législateur n'a certainement pas entendu exclure de la caducité les POS remis en vigueur avant la loi ELAN, mais il n'a pas davantage

entendu fragiliser de façon rétroactive les situations nées en application de ces POS remis en vigueur. Ce n'est donc que dans un délai de 24 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit le 25 novembre 2020, que de tels POS sont susceptibles de sortir de vigueur, **de sortir de vigueur... une dernière fois.**

Tel est le sens de nos conclusions.