/

(15)

SECTION DES TRAVAUX PUBLICS **CONSEIL D'ETAT**

N° 351.397 **EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS**

M. CHERAMY, Rapporteur **Séance du** 23 Juin 1992

DEMANDE d'AVIS du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace sur les effets de l'annulation d'un plan d'occupation des sols ou d'autres documents d'urbanisme et sur les modalités d'application des règles redevenues applicables en cas d'illégalité d'un plan d'occupation des sols.

A V I S

Le Conseil d'Etat (Section des Travaux Publics), saisi par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace d'une demande d'avis portant sur les effets de l'annulation d'un plan d'occupation des sols ou d'autres documents d'urbanisme et sur les modalités d'application des règles redevenues applicables en cas d'illégalité d'un plan d'occupation des sols,

Vu le code de l'urbanisme,

Vu le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement,

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations qui suivent :

I - <u>Sur les effets de l'annulation contentieuse d'un plan d'occupation des sols ou d'un autre document d'urbanisme</u> :

1/ <u>Sur les effets de l'annulation contentieuse de la modification d'un plan d'occupation des sols</u> :

Selon les décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux "Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer" du 25 novembre 1991, n°s 85 359 et 87 366 et n° 103 773, l'annulation contentieuse d'un P.O.S. révisé n'a pas pour effet de redonner vie au P.O.S. ou au document d'urbanisme local antérieur. Dans ces conditions, la commune n'étant plus dotée d'un P.O.S. opposable aux tiers, il convient de faire application des règles générales du code de l'urbanisme dont l'application avait été exclue par l'existence d'un P.O.S., et en particulier du règlement national d'urbanisme et de la règle de constructibilité limitée. Ces décisions s'expliquent par le souci de ne pas

imposer à la commune, qui a manifesté sa volonté, en recourant à la procédure de révision, de remplacer le P.O.S. en vigueur par un autre, d'avoir à faire application à nouveau de règles souvent anciennes et devenues inadaptées du fait, notamment, des évolutions démographiques, de la modification du tissu économique ou du changement de la politique locale d'urbanisation.

Dans son avis du 8 décembre 1988 rendu en Assemblée générale, le Conseil d'Etat a par ailleurs estimé que la procédure de révision du P.O.S. constituait une procédure autonome et que le P.O.S. révisé se substituait entièrement au P.O.S. antérieur, sous réserve du cas de révision partielle, et que, par suite, l'illégalité dont pouvait être entaché le P.O.S. élaboré initialement ne pouvait affecter le P.O.S. révisé et approuvé.

A la différence de la procédure de révision prévue au premier alinéa de l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme, la procédure de modification du P.O.S. prévue aux deuxième et troisième alinéas de ce même article, est une procédure simplifiée et dont l'objet est limité puisque cette modification ne peut porter atteinte à l'économie générale du P.O.S., ne peut concerner les espaces boisés classés et ne peut comporter de graves risques de nuisance. Par suite, la modification du P.O.S. n'affecte pas fondamentalement le P.O.S. initial et n'implique pas un remplacement total de celui-ci par un document d'urbanisme nouveau. En conséquence, en cas d'annulation de cette modification, il convient, contrairement à l'hypothèse de la révision du P.O.S., de faire à nouveau application des dispositions correspondantes du P.O.S. telles qu'elles étaient avant cette modification.

2/ <u>Sur les effets de l'annulation contentieuse d'autres documents d'urbanisme</u> :

Les schémas directeurs, les plans d'aménagement de zone et les plans de sauvegarde et de mise en valeur ont des objets spécifiques, différents de ceux poursuivis par les plans d'occupation des sols, et ont un champ d'application géographique également différent. En raison de ces objectifs différents, il ne saurait être fait application du P.O.S. en vigueur dans la commune en cas d'annulation d'un plan d'aménagement de zone ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. La question ne se pose pas pour les schémas directeurs dont le champ d'application est, par définition, pluricommunal.

En cas d'annulation de la révision de l'un de ces trois documents, les principes qui sont à la base de la jurisprudence "Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer" demeurent également applicables et il n'y a donc pas lieu de faire application du document d'urbanisme homologue précédent.

Cependant, dans les deux hypothèses qui viennent d'être envisagées et comme il vient d'être dit pour les P.O.S., en raison des inconvénients pratiques de cette situation, il ne peut

qu'être vivement recommandé de procéder immédiatement à l'élaboration d'un nouveau document dans des conditions régulières.

3/ Sur la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour approuver un plan d'aménagement de zone après l'annulation du plan d'occupation des sols intervenue postérieurement à la création de la zone d'aménagement concerté :

En vertu de l'article L. 311-4 4ème alinéa du code de l'urbanisme, le plan d'aménagement de zone est approuvé par "l'autorité compétente pour créer la zone". Selon l'article L. 311-1 3ème alinéa, l'autorité compétente pour créer la zone est le conseil municipal lorsque la zone est dotée d'un P.O.S. approuvé et, dans le cas inverse, le représentant de l'Etat dans le département. En cas d'annulation du P.O.S., la commune ne peut plus être regardée comme "dotée" d'un P.O.S. approuvé et donc ne serait plus compétente pour créer la zone. A supposer même qu'elle l'ait été au moment où a effectivement été créée la ZAC, ce moment étant supposé intervenu avant l'annulation contentieuse du P.O.S. (à la différence de l'espèce "Saint-Palais-sur-Mer" dans laquelle la création de la ZAC était elle-même postérieure à l'annulation du P.O.S.), cette dernière a pour conséquence que seul le préfet a désormais compétence pour approuver le PAZ. Il n'est pas nécessaire pour autant de reprendre l'ensemble de la procédure, et notamment d'ordonner une nouvelle enquête publique lorsque celle-ci a été ordonnée à l'époque compétemment par le maire.

II - Sur les effets du retrait de la révision d'un plan d'occupation des sols :

Un P.O.S. révisé, comme tout acte administratif, en dépit de la règle selon laquelle "un P.O.S. ne peut être abrogé" posée à l'article L. 123-4-1, peut être retiré s'il est illégal mais seulement dans ce cas et à la condition que l'on soit encore dans le délai du recours contentieux ou, si un tel recours a été introduit, avant qu'intervienne un jugement définitif sur ce recours. Le P.O.S. révisé ayant remplacé le P.O.S. précédent, les principes qui ont servi de fondement à la jurisprudence "Saint-Palais-sur-Mer" en cas d'annulation, à savoir ne pas contraindre la commune à faire application d'un document d'urbanisme inadapté aux réalités locales, trouvent également leur application en cas de retrait d'un P.O.S. révisé illégal. Un tel retrait conduit donc à faire application non pas du P.O.S. antérieur, mais des règles générales d'urbanisme précédemment écartées. Il ne peut être toutefois que vivement conseillé à la commune concernée, en même temps qu'elle procède à ce retrait, d'élaborer sans délai un nouveau P.O.S., ainsi qu'il est prescrit à l'article L. 123-4-1 en cas d'annulation.

III - <u>Sur les effets de la constatation de l'illégalité d'un plan d'occupation des sols:</u>

D'une part, à l'occasion d'un litige portant sur un autre acte administratif, par exemple un permis de construire, et saisi d'une exception d'illégalité à l'encontre du plan d'occupation des sols en vigueur alors que ce dernier n'a pas fait l'objet de contestation dans le délai du recours contentieux, il peut arriver que le juge administratif soit amené à constater l'illégalité de ce plan d'occupation des sols sans pouvoir en prononcer l'annulation. La fréquence où cette hypothèse se réalisera est toutefois limitée du fait que, depuis la jurisprudence "Société GEPRO" du 12 décembre 1986 page 283, le juge administratif exige, pour que l'illégalité d'un plan d'occupation des sols qui ne peut plus être contesté directement en justice puisse être constatée, que l'acte attaqué ait été pris en application directe du P.O.S. illégal.

D'autre part, selon le principe général posé par l'arrêt de Section "PONARD" du 14 novembre 1958 page 554 et rappelé dans l'avis du Conseil d'Etat du 8 octobre 1988, "il incombe à l'autorité administrative de ne pas faire application d'un texte réglementaire illégal". Par suite une commune qui viendrait à constater que son P.O.S., alors qu'il n'a fait l'objet d'aucune contestation dans le délai du recours contentieux, est illégal, ne doit plus en faire application. Cette affirmation doit être toutefois tempérée par la remarque que la simple constatation de cette illégalité par l'auteur de l'acte ne présente pas les garanties de certitude et de sécurité juridique que présente cette constatation lorsqu'elle est effectuée par un juge. Il est donc vivement recommandé à la commune, avant d'arrêter une telle position, de prendre toutes précautions et notamment de recueillir des avis compétents pour asseoir sa conviction. Il est rappelé que la décision de ne plus faire application d'un P.O.S. à raison de son illégalité peut faire l'objet à son tour de contestation en justice et d'une annulation si le juge estime que le P.O.S. est en fait légal, ce qui créerait une situation particulièrement embrouillée et des plus fâcheuses. Dans le même esprit, il est également vivement souhaitable que la décision éventuelle prise par une commune de ne plus faire application de son P.O.S. en raison de son illégalité fasse l'objet d'une publicité suffisante pour que les administrés en aient connaissance et puissent éventuellement la contester.

Sous les réserves qui viennent ainsi d'être exprimées et en s'inspirant des principes ci-dessus rappelés et de la jurisprudence de Section "Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais" (ou ASSAUPAMAR) du 8 juin 1990 page 149 qui a provoqué la présente demande d'avis, le Conseil d'Etat (Section des Travaux Publics) estime, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux compétents, qu' en cas d'illégalité constatée d'un plan d'occupation des sols, la commune ne peut plus être regardée comme "disposant d'un P.O.S. opposable aux tiers" au sens des dispositions de l'article L. 145-9 4ème alinéa du code de l'urbanisme ou comme étant "couverte par un P.O.S. opposable aux tiers" au sens de l'article L. 421-2-2° ni comme

"dotée" d'un P.O.S. rendu public ou approuvé au sens des dispositions des articles L. 311-1 3ème alinéa, L. 311-4 4ème alinéa, R. 315-5-h et L. 211-1, ni comme "soumise" à un P.O.S. rendu public ou approuvé au sens des dispositions des 19°), 20°) et 21°) du tableau annexé au décret susvisé du 23 avril 1985. Il en résulte qu'après que l'illégalité de ce P.O.S. ait été constatée :

- le maire ne peut délivrer de permis de construire qu'après avis conforme du préfet,

- le préfet est seul compétent pour créer une ZAC ou approuver un PAZ,

- une étude d'impact doit figurer dans le dossier des demandes de permis de construire ou d'autorisation de lotissements afférentes à des projets permettant la construction d'une surface hors oeuvre nette égale ou supérieure à 3 000 m2,

- une enquête publique est nécessaire avant l'octroi d'un permis de construire ou d'une autorisation de lotissement entraînant la création d'une surface hors oeuvre nette nouvelle supérieure à 5 000 m2 ou l'aménagement de terrains de camping et de caravanage créant plus de 200 emplacements nouveaux,

- la commune ne peut plus instituer le droit de préemption urbain et ne peut plus en faire usage s'il a déjà été institué,

- une unité touristique nouvelle ne peut plus être réalisée dans la commune.

Le caractère fâcheux et regrettable de toutes ces conséquences n'a pas besoin d'être souligné. Aussi, comme il a déjà été dit dans les hypothèses d'annulation ou de retrait d'un P.O.S. illégal, ne peut-on que recommander une fois de plus aux communes dont l'illégalité du P.O.S. ferait l'objet d'une simple constatation, soit en justice, soit par elles-mêmes, de procéder immédiatement à l'élaboration d'un nouveau P.O.S. dans des conditions régulières. Malgré l'absence de vide juridique due à la remise en vigueur des règles supplétives d'urbanisme, il est en effet souhaitable, alors que le P.O.S. a pu être appliqué pendant des périodes d'une durée importante avant que son illégalité ait été constatée, de limiter au maximum cette période intermédiaire où la commune va se retrouver dépourvue de plan d'occupation des sols opposable aux tiers.

Signé : N. QUESTIAUX, Président,
B. CHERAMY, Rapporteur,
A.M. KRUUM, Secrétaire.

POUR EXTRAIT CONFORME
LE SECRETAIRE DE LA SECTION