Public. 758

SECTION DES TRAVAUX PUBLICS — CONSEIL D'ETAT

N° 344.158

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT

M. D. LABETOULLE, Rapporteur — Séance du 8 Décembre 1988

DEMANDE D'AVIS du Ministre d'Etat, chargé de l'Equipement et du Logement et du Ministre de l'Intérieur sur les conséquences de l'illégalité d'un P.O.S.

A V I S

Le Conseil d'Etat, saisi par le Ministre d'Etat, chargé de l'Equipement et du Logement et par le Ministre de l'Intérieur d'une demande d'avis relative à la situation résultant de l'illégalité d'un plan d'occupation des sols n'ayant pas pour autant fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, et posant notamment les questions suivantes :

1 - Cette illégalité affecte-t-elle la validité :

a) de la révision, de la modification ou de la mise en compatibilité ultérieures de ce plan d'occupation des sols ?

b) des actes pris au vu du plan ainsi révisé, modifié ou mis en compatibilité, et notamment des actes créant une zone d'aménagement concerté ou instituant un droit de préemption urbain ?

2 - Quelles sont, compte tenu notamment des dispositions de l'article L. 123-4.1 du Code de l'Urbanisme, les conséquences de cette illégalité sur la détermination du droit applicable et quelles sont les mesures à mettre en oeuvre pour remédier à la situation ainsi créée ?

Vu le Code de l'Urbanisme ;

EST D'AVIS, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux compétents, de répondre aux questions posées dans le sens des observations qui suivent :

.../...

I - En ce qui concerne la première question :

1 - Il résulte de l'ensemble des dispositions du chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'urbanisme, que la révision d'un P.O.S. constitue une procédure distincte de l'élaboration initiale de ce plan qui, ainsi que l'indique l'article R 123-2 , s'achève lorsque le plan est approuvé.

Par ailleurs la révision d'un P.O.S. ne constitue pas une mesure d'application de celui-ci.

Dès lors, et sous réserve des cas où, s'agissant d'une révision partielle, il existerait entre les dispositions non révisées du P.O.S. approuvé et les dispositions ayant fait l'objet de la révision un lien d'indivisibilité faisant obstacle à la substitution de dispositions nouvelles aux dispositions initiales correspondantes, il y a lieu d'admettre :

a) que la légalité de l'acte prescrivant la révision d'un P.O.S. ou approuvant celle-ci ne peut être utilement contestée ni en invoquant un vice ayant affecté l'élaboration de ce plan, ni en excipant de l'illégalité de ce dernier ;

b) que la révision d'un P.O.S. fait obstacle à ce que soit invoquée par voie d'exception l'illégalité des dispositions du P.O.S. approuvé auxquelles se sont légalement substituées les dispositions ayant fait l'objet de la procédure de révision ; qu'en revanche cette exception d'illégalité continue, après une révision partielle, de pouvoir être invoquée à l'encontre des actes pris en application des dispositions du P.O.S. approuvé autres que celles auxquelles se sont substituées les dispositions ayant fait l'objet de la révision, la notion "d'actes pris en application du P.O.S." devant s'entendre au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux relative à l'incidence de l'illégalité d'un P.O.S. sur les décisions délivrant ou refusant un permis de construire.

Pour l'application des principes ci-dessus énoncés, les seules dispositions qui, par l'effet de la révision peuvent être regardées comme s'étant substituées aux dispositions initiales sont celles qui ont fait expressément l'objet de la procédure prévue par les dispositions combinées des articles L. 123-3 (alinéas 1 à 6), L. 123-3-1 (alinéas 2 et 3), et L. 123-4 (1er alinéa) et, à ce titre, ont, notamment, été soumises à l'enquête publique ou édictées pour tenir compte des résultats de celle-ci.

2 - Il en va de même lorsque la substitution de dispositions nouvelles aux dispositions initiales résulte légalement d'une modification, au sens des alinéas 2 et 3 de l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme, ou d'une mise en compatibilité, au sens de l'article L. 123.8 du même code.

.../...

H60

3 - De ce qui précède il résulte notamment :

a) que lorsqu'un P.O.S. illégal a fait l'objet d'une procédure de révision ayant eu légalement pour effet de délimiter de nouvelles zones urbaines ou d'urbanisation future il est possible, en application de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, de créer une zone d'aménagement concerté à l'intérieur de ces zones ;

b) qu'il en va de même pour la mise en oeuvre du droit de préemption urbain prévu par l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

II - En ce qui concerne la deuxième question :

1 - Aux termes de l'article L. 123-4-1 du code de l'urbanisme : "un plan d'occupation des sols ne peut être abrogé. En cas d'annulation par voie juridictionnelle d'un plan d'occupation des sols, concernant tout ou partie du territoire intéressé par le plan, l'autorité compétente est tenue d'élaborer sans délai un nouveau plan d'occupation des sols."

Ces dispositions, éclairées tant par les travaux parlementaires que par l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme, ont pour objet d'assurer la pérennité de l'existence d'un P.O.S sur le territoire d'une commune qui s'est dotée d'un tel document d'urbanisme. Elles impliquent que lorsqu'un P.O.S. a été annulé ou déclaré illégal l'autorité compétente est tenue de prendre les mesures appropriées pour disposer à nouveau, dans les meilleurs délais, d'un P.O.S. légal.

Si, comme l'a décidé le Conseil d'Etat statuant au contentieux, ces dispositions s'opposent à ce qu'un plan d'occupation des sols, même illégal, soit abrogé, elles n'ont eu ni pour objet ni pour effet d'écarter le principe général selon lequel il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal.

2 - La question de savoir si, lorsqu'une décision juridictionnelle a constaté par voie d'exception l'illégalité d'un P.O.S., il est possible de faire application de l'ensemble des "règles générales d'urbanisme" énoncées au chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du code de l'urbanisme (partie réglementaire) se trouve actuellement posée par une requête soumise au Conseil d'Etat statuant au Contentieux. Elle ne peut, dès lors, faire l'objet d'un avis.

3 - Les conditions selon lesquelles il convient de procéder pour remédier à la situation créée par l'illégalité d'un P.O.S. peuvent être déterminées en appliquant aux données juridiques propres à chaque espèce les principes suivants :

.../...

761

a) si l'illégalité affecte un P.O.S. non encore approuvé, il convient normalement de prescrire l'élaboration d'un nouveau P.O.S. ; toutefois, si l'illégalité tient à un vice qui, en raison de sa nature, n'entrainerait pas l'illégalité du P.O.S. approuvé et pourrait être supprimé à l'occasion de la procédure d'approbation, il est possible de poursuivre celle-ci ;

b) si l'illégalité affecte un P.O.S. approuvé, il y a lieu normalement d'engager une procédure de révision ayant pour objet et pour effet de substituer complétement le plan révisé au plan adopté ; toutefois, dans le cas où un recours pour excès de pouvoir pendant devant une juridiction administrative serait susceptible d'entrainer l'annulation du P.O.S. approuvé et, par suite, l'impossibilité de réviser légalement ce dernier, il conviendrait de prescrire sans plus attendre l'élaboration d'un nouveau P.O.S. ;

c) si l'illégalité affecte seulement une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité, il conviendra, le plus souvent, d'entreprendre la réfection de cette procédure ; toutefois, si l'acte prononçant la révision, la modification ou la mise en compatibilité n'est pas devenu définitif, il sera possible, nonobstant l'article L. 123-4-1 qui en interdiant l'abrogation d'un P.O.S. a eu seulement pour objet, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, d'assurer la pérennité de l'existence d'un P.O.S. sur le territoire d'une commune qui s'est dotée d'un tel document d'urbanisme, de prononcer le retrait de cet acte, ce retrait entraînant alors la remise en vigueur de celles des dispositions du P.O.S. auxquelles s'étaient substituées les dispositions illégales résultant de la révision, de la modification ou de la mise en compatibilité.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 8 décembre 1988.

Pour le Vice-Président du Conseil d'Etat
Le Président de Section présent,
premier inscrit au tableau,
signé : G. BRAIBANT

Le Conseiller d'Etat
Rapporteur,
signé : D. LABETOULLE

Le Secrétaire Général Adjoint
du Conseil d'Etat
signé : J. F. de LEUSSE

CERTIFIE CONFORME :
Le Secrétaire Général Adjoint
du Conseil d'Etat