

PRÉFET DE L'OISE

Beauvais, le **15 MARS 2017**

Préfecture

Secrétariat Général

Direction des Relations avec les Collectivités Locales  
Bureau des Affaires juridiques et de l'Urbanisme

Affaire suivie par M. Loïc DONNEZ & Mme Sophie DEKNUYDT

Tel : 03 44 06 12 89

03 44 06 12 61

Fax : 03 44 06 12 56

Courriel : [loic.donnez@oise.gouv.fr](mailto:loic.donnez@oise.gouv.fr)

[sophie.deknuydt@oise.gouv.fr](mailto:sophie.deknuydt@oise.gouv.fr)

Le Préfet de L'Oise

à

Monsieur le Président du Conseil Départemental  
Mesdames et Messieurs les Présidents des établissements publics de coopération intercommunale  
Mesdames et Messieurs les maires

Madame et Messieurs les Sous-préfets (pour information)  
Madame le Directeur départemental des finances publiques  
Monsieur le Directeur départemental des territoires

Conformément aux engagements pris par la préfecture de l'Oise dans le cadre de sa certification Qualipref 2.0, j'ai l'honneur de vous adresser la présente circulaire présentant les principales observations que j'ai été amené à formuler au cours de l'année 2016 à l'occasion de l'examen de la légalité des actes relatifs aux affaires foncières et à l'urbanisme que vous avez soumis à mon contrôle, en application des articles L.2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En 2016, 170 lettres d'observations ont été émises par le bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme (BAJU) concernant ces actes spécifiques.

En règle générale, ces observations ne s'inscrivent pas dans une démarche contentieuse mais ont surtout valeur pédagogique, pour aider à la compréhension et à l'application de la règle de droit.

La présentation dans cette circulaire des points litigieux qui ont donné lieu à observations est donc avant tout destinée, d'une part, à conforter la collaboration de nos services respectifs afin de préserver la sécurité juridique des actes des collectivités dont vous avez la charge, et, d'autre part, à vous rappeler que mes services sont investis d'une mission de conseil à l'égard de vos agents chargés de l'instruction des dossiers soumis au contrôle de légalité.

Je vous en souhaite bonne réception.

**Les points suivants seront abordés dans la présente circulaire :**

1 - 2019 11

**1 – OBSERVATIONS D’ORDRE GÉNÉRAL :**

↳ **Mentions obligatoires sur une décision**

**2 – URBANISME :**

- ↳ **Transmission des actes soumis au contrôle de légalité**
- ↳ **Avis simple de l’architecte des bâtiments de France**
- ↳ **Ouverture d’une zone à l’urbanisation**
- ↳ **Taxe d’aménagement**

**3 – CHAMP D’APPLICATION DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN :**

- ↳ **Droit de préemption urbain « de droit commun »**
- ↳ **Droit de préemption urbain « renforcé »**

**4 – BIENS SANS MAÎTRE**

**5 – ÉCHANGE, VENTE OU ACQUISITION DE BIENS, SAISINE DES DOMAINES**

**6 – AFFAIRES SCOLAIRES**

## I - OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

### ➤ MENTIONS OBLIGATOIRES SUR UNE DÉCISION :

Une décision administrative doit respecter un certain formalisme, faute de quoi elle est illégale.

Or, le nom et le prénom du signataire ne figurent pas toujours à côté de sa signature.

Conformément à l'article L.212-1 du code des relations entre le public et l'administration, « *toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

Le non-respect de ces formalités constitue un vice substantiel susceptible d'être sanctionné par le juge administratif par l'annulation de la décision (Cour administrative d'appel de Douai, 30 octobre 2008, n°08DA00270 ; Cour administrative d'appel de Paris, 29 janvier 2015, n°12PA00825).

## 2 - URBANISME

### ➤ TRANSMISSION DES ACTES SOUMIS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ :

#### ☞ Défaut de transmission:

J'attire votre attention sur le fait que, conformément à l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature* ».

Les permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol ainsi que les certificats d'urbanisme opérationnels (Cub) sont soumis aux dispositions de l'article L.2131-1 précité en vertu de l'article L.2131-2 du même code.

Le défaut de transmission des actes d'urbanisme au titre du contrôle de légalité empêche les décisions expresses d'être exécutoires et permet sans condition de délai au préfet de déférer les actes non transmis à la censure du tribunal administratif dans le cas où ils seraient entachés d'illégalité.

L'absence de transmission fragilise juridiquement les décisions d'urbanisme.

Aussi, je vous saurais gré de bien vouloir télétransmettre de manière dématérialisée via l'application Actes (art. R.2131-3 du CGCT) ou à défaut transmettre par voie postale aux services de la préfecture de l'Oise (1 place de la préfecture - 60022 Beauvais cedex) lesdits actes.

### ☞ Transmission incomplète:

Le contrôle de légalité institué par la loi n°82-213 du 2 mars 1982, s'exerce sur l'acte lui-même et ses pièces jointes. Toutes les informations nécessaires audit contrôle doivent systématiquement être jointes à l'acte lui-même.

Je tiens à vous rappeler que dans l'hypothèse où la transmission des actes serait incomplète, il m'appartient de demander à la collectivité concernée de compléter celle-ci. Dans ce cas, le délai de deux mois qui m'est imparti par les articles L.2131-6 et L.3132-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *pour déférer l'acte au tribunal administratif, court soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit de la décision, explicite ou implicite par laquelle l'autorité (...) refuse de compléter la transmission initiale* » (Conseil d'État, 31 mars 1999, n°80272).

À cet égard, j'ai constaté à plusieurs reprises que les délibérations relatives aux plans locaux d'urbanisme (PLU) n'étaient pas accompagnées des dossiers relatifs à ces plans.

Aussi, il conviendra à l'avenir de veiller à un envoi de ces documents avec les délibérations.

### ➤ AVIS SIMPLE DE L'ARCHITECTE DES BÂTIMENTS DE FRANCE :

Lorsque l'architecte des bâtiments de France (ABF) rend un avis simple, le maire de la commune n'est pas lié par celui-ci. Ainsi, le maire peut, soit écarter cet avis, soit le reprendre à son compte en motivant sa décision par des considérations de fait et de droit.

Il convient de préciser que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, une motivation par reproduction des termes de l'avis simple de l'architecte des bâtiments de France est insuffisante :

*« Considérant (...) que le permis attaqué, qui sur ce point se borne à reprendre les termes de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, n'est assorti d'aucune motivation justifiant les prescriptions qu'il comporte »* (Conseil d'État, 24 novembre 1982, n°29038).

### ➤ OUVERTURE D'UNE ZONE À L'URBANISATION :

L'article L.153-38 du code de l'urbanisme subordonne la procédure de modification du plan local d'urbanisme (PLU) destinée à ouvrir une zone à l'urbanisation, à une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du conseil municipal. Il devra être justifié de l'utilité de cette ouverture au regard d'une part des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et d'autre part de la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.

## ➤ TAXE D'AMÉNAGEMENT:

### ☞ Institution:

La part communale de la taxe d'aménagement est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, et instaurée par délibération du conseil municipal pour les autres communes, selon l'article L.331-2 du code de l'urbanisme.

Les délibérations d'institution, de renonciation et de suppression de la taxe d'aménagement sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur, reconductibles tacitement sauf si une durée précise est déterminée.

### ☞ Taux:

Tout taux fixé par délibération adoptée entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre d'une année N pourra être applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+1, tel que le prévoit l'article L.331-14 du code de l'urbanisme.

Le taux est défini dans une fourchette comprise entre 1 et 5%, et peut varier selon les secteurs du territoire.

En revanche, il n'est pas légalement possible de définir plusieurs taux différents par catégories de construction.

Le taux peut être porté à 20% si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs particuliers, selon l'article L.331-15 du même code.

### ☞ Exonération facultative:

Le conseil municipal peut décider, par délibération, d'exonérer tout ou partie de la taxe d'aménagement les neuf catégories de construction ou aménagement fixées à l'article L.331-9 du code de l'urbanisme.

La délibération est valable un an et reconductible de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre.

Tous les secteurs de la commune doivent être exonérés uniformément.

En cas d'exonérations partielles, celles-ci sont exprimées en pourcentage de surface et non en mètres carrés.

### 3 - CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN

#### **☞ Droit de préemption urbain « de droit commun » :**

Aux termes de l'article L.211-1 du code de l'urbanisme :

*« Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan, dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L.1321-2 du code de la santé publique, dans les zones et secteurs définis par un plan de prévention des risques technologiques en application de l'article L.515-16 du code de l'environnement, dans les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L.211-12 du même code, ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé en application de l'article L.313-1 lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires. »*

*« Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée. »*

Si le code de l'urbanisme dispose que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), un droit de préemption urbain (DPU) peut être institué « sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future », se trouvent exclus du champ d'application territorial de ce DPU les secteurs qui n'ont pas une vocation urbaine, c'est-à-dire les zones agricoles « A » ainsi que les zones naturelles « N » des PLU, à l'exception toutefois de ceux qui peuvent être concernés par un des quatre cas particuliers prévus à l'article L.211-1 précité (Conseil d'État, 15 décembre 2004, n°270278).

#### **☞ Droit de préemption urbain « renforcé » :**

Dans certaines hypothèses, une commune peut décider d'appliquer par une délibération motivée le droit de préemption urbain aux aliénations et cessions normalement exclues sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit. On parle alors dans ce cas d'un droit de préemption « renforcé ».

En effet, en vertu des dispositions prévues à l'article L.211-4 du code de l'urbanisme, le droit de préemption n'est pas applicable :

*« a) A l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation, soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au fichier immobilier constituant le point de départ de ce délai ;*

*b) A la cession de parts ou d'actions de sociétés visées aux titres II et III de la loi n°71-579 du 16 juillet 1971 et donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, d'un local professionnel ou d'un local mixte et des locaux qui lui sont accessoires ;*

*c) A l'aliénation d'un immeuble bâti, pendant une période de quatre ans à compter de son achèvement. »*

Toutefois, par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer ce droit de préemption aux aliénations et cessions précitées sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit.

Je tiens à attirer l'attention sur l'obligation qui incombe au conseil municipal lorsque ce dernier décide d'appliquer le droit de préemption renforcé aux aliénations et cessions mentionnées au premier alinéa de l'article L.211-4 du code de l'urbanisme, de justifier ce renforcement du droit de préemption en motivant soigneusement la délibération prévue par le second alinéa du même article.

En effet, selon une jurisprudence constante, l'absence ou l'insuffisance d'une telle motivation constitue un motif d'annulation de ladite délibération (Conseil d'État, 17 mai 1999, n°191292).

La motivation de la délibération doit être extrêmement précise. Une référence aux objectifs poursuivis est insuffisante. Il convient d'expliquer les motifs qui conduisent à une extension du droit de préemption urbain dit « de droit commun ». Il s'agit de préciser les circonstances particulières qui, compte tenu du contexte urbain et des objectifs poursuivis, ont conduit la commune à recourir au renforcement du droit de préemption urbain.

Le Conseil d'État considère qu'une délibération qui ne précise pas les raisons pour lesquelles la commune a décidé d'appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées à l'article L.211-4 du code de l'urbanisme ne satisfait pas aux exigences de motivation prévues par la législation (Conseil d'État, 4 février 2002, n°217258).

#### **4 - BIENS SANS MAÎTRE**

Par une circulaire en date du 25 mai 2016, je vous ai exposé les modalités d'acquisition, par les communes, des biens sans maître situés sur leur territoire relevant des trois catégories de l'article L1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Il s'agit des biens qui :

1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;

2° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers ;

3° Soit sont des immeubles figurant sur la liste arrêtée le 23 mai 2016, qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers.

Il est utile de rappeler les procédures applicables aux biens selon la catégorie dont ils relèvent.

Pour les biens de la première catégorie, le conseil municipal doit autoriser le maire, par délibération, à acquérir les biens, et le maire doit à la suite établir un procès-verbal de prise de possession, à afficher en mairie.

Pour les biens de la deuxième catégorie, le maire, par arrêté pris après avis de la commission communale des impôts directs, constate que certains immeubles dans la commune satisfont aux conditions mentionnées au 2° ci-dessus. Cet arrêté doit être publié, affiché et notifié dans les conditions prévues à l'article L1123-3 du code précité. Après un délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité de cet arrêté, si aucun propriétaire ne s'est fait connaître, l'immeuble est présumé sans maître.

Le conseil municipal peut alors, par délibération prise dans un nouveau délai de six mois, incorporer cet immeuble dans le domaine communal, cette incorporation étant ensuite constatée par arrêté du maire.

Pour les biens de la troisième catégorie, une liste de ces biens est notifiée chaque année, par arrêté préfectoral, aux communes concernées. Cette notification est intervenue par arrêté préfectoral du 23 mai 2016. Cet arrêté doit être publié, affiché et notifié dans les conditions prévues à l'article L1123-4 du code précité. Si, au terme d'un délai de six mois à compter de la dernière mesure de publicité, les propriétaires des biens concernés n'ont pas été identifiés ou ne se sont pas fait connaître, le préfet, à la demande du maire, notifie, par un nouvel arrêté, une présomption de biens sans maître. Le conseil municipal peut alors, dans un nouveau délai de six mois, incorporer par délibération le bien dans le domaine communal. Le maire constate cette incorporation par arrêté.

## **5 - ÉCHANGE, VENTE OU ACQUISITION DE BIENS, SAISINE DES DOMAINES**

### **☞ Échange de biens :**

Un bien du domaine public de la commune ne peut pas être échangé, selon l'article L3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Un déclassement vers le domaine privé de la commune est possible par délibération seulement si le bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public (article L2141-1 du code précité).

Les biens du domaine privé communal sont soumis à un régime de droit privé et peuvent être échangés librement, selon les règles qui leur sont applicables (article L2221-1 du CGPPP).

Au sens du CGPPP, un échange équivaut à la fois à une vente et à un achat, et doit donc respecter les règles suivantes :

### **☞ Cession de biens :**

Quelle que soit la valeur du bien pressenti, une commune de plus de 2000 habitants doit saisir France Domaine pour avis avant de pouvoir décider la cession par une délibération motivée portant sur les conditions de vente et ses caractéristiques essentielles (article L2241-1 du code général des collectivités territoriales).

### **☞ Acquisition de biens :**

Si la valeur vénale de l'immeuble est égale ou supérieure à 180 000 euros, toutes les communes, quelle que soit leur nombre d'habitants, doivent saisir France Domaine avant toute entente amiable (article L1311-10 du CGCT). La commune n'est pas liée par cet avis et peut décider de retenir un prix différent, dans une mesure raisonnable, de celui qui résulte de l'évaluation domaniale.

Si l'avis de France Domaine n'est pas requis, la commune doit s'abstenir de consentir une libéralité. En effet, selon la décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 du Conseil Constitutionnel : « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur* ». Elle doit donc prévoir le versement d'une soulte à son profit si la valeur des biens échangés diffère à son détriment.



### ☞ Cas des chemins ruraux :

Les chemins ruraux appartiennent au domaine privé de la commune mais ne peuvent être échangés (Conseil d'Etat, n°129596, 11 septembre 1995).

S'ils ne sont plus affectés à l'usage du public, leur aliénation ne peut intervenir que par une vente, après enquête publique, dans les conditions prévues à l'article L161-10 du code rural et de la pêche maritime.

### ☞ Saisine obligatoire des Domaines :

La saisine obligatoire du Domaine s'inscrit dans une triple finalité : la transparence des opérations immobilières, le contrôle de la dépense publique et le maintien de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

L'avis du Domaine doit nécessairement être visé dans la délibération autorisant la transaction envisagée. Toutefois, la collectivité n'est pas tenue de suivre cet avis. Elle doit cependant, dans ce cas, justifier l'écart constaté entre le montant de la transaction et celui de l'évaluation domaniale.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les cas de saisine obligatoire des Domaines sont les suivants:

<b>Opérations immobilières</b>	<b>Seuils de consultation obligatoire</b>
Acquisition amiable par adjudication ; Acquisition par exercice du droit de préemption urbain « de droit commun »	À partir de 180 000 € (hors droits et taxes)
Acquisition par voie d'expropriation ; Acquisition réalisée en zone d'aménagement différée (ZAD) ; Acquisition par exercice du droit de préemption urbain « renforcé »	Aucun seuil (consultation dès le 1 <sup>er</sup> euro)
Prise à bail	À partir de 24 000 € de loyer annuel charges comprises
Cession d'immeubles par les communes de plus de 2000 habitants et le département, tous EPCI et syndicats mixtes	Aucun seuil (consultation dès le 1 <sup>er</sup> euro ou cession gratuite)

### ☞ Saisine facultative des Domaines :

Les cas de saisine facultative des Domaines, dans la limite de deux consultations par an, sont les suivants:

<b>Opérations immobilières concernant: Les immeubles affectés à un usage professionnel; Les immeubles non bâtis</b>	<b>Collectivités territoriales</b>
Acquisition	Communes de moins de 2000 habitants, EPCI de moins de 15 000 habitants et syndicats mixtes
Prise à bail	Communes de moins de 2000 habitants, EPCI de moins de 15 000 habitants et syndicats mixtes
Cession	Communes de moins de 2000 habitants

### ☞ **Pour les projets non soumis à évaluation :**

Afin d'assurer la sécurité juridique des opérations et dans l'intérêt des finances communales, les collectivités territoriales peuvent établir une estimation précise des biens à l'aide du service "Demande de Valeurs Foncières" accessible à cette adresse:

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/service-demande-valeurs-foncieres-propose-par-dgfip-aux-collectivites-0>

## **6 - AFFAIRES SCOLAIRES**

Il est rappelé aux communes et aux syndicats scolaires les modalités de répartition intercommunale des charges de fonctionnement des écoles primaires publiques et élémentaires privées sous contrat d'association, en cas de scolarisation des élèves hors de leur commune de résidence, en application des articles L.212-8 et L.442-5-1 du code de l'éducation.

Ces charges correspondent aux frais de fonctionnement inhérents à la scolarité, hors cantine et garderie.

Les communes d'accueil et de résidence s'accordent à l'amiable sur la question de la répartition des dépenses. A défaut d'accord entre les communes intéressées, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

La commune de résidence, même si elle est en capacité d'accueillir tous les élèves de sa commune, est tenue de participer aux frais de fonctionnement supportés par la commune d'accueil si le maire de la commune de résidence a donné son accord pour une scolarisation dans la commune d'accueil par dérogation.

De même, une commune de résidence ne peut refuser de participer aux frais de la commune d'accueil dans les situations suivantes:

- lorsqu'un service de cantine et de garderie fait défaut dans la commune de résidence alors que les deux parents exercent une activité professionnelle ;
- lorsque l'état de santé de l'enfant le nécessite ;
- lorsqu'un frère ou une soeur est déjà inscrit dans une école de la commune d'accueil, s'il a justifié au moment son inscription se trouver dans l'une des deux situations précédentes ou si sa commune de résidence n'avait pas de place disponible, ou s'il s'agit de la poursuite de sa scolarité maternelle ou élémentaire commencée.

Ces dispositions applicables entre communes le sont également entre syndicats scolaires et entre un syndicat et une commune.

Je tenais à vous communiquer ces éléments d'information afin de renforcer la sécurité juridique de vos actes.

Je vous invite également à consulter tout au long de l'année la « foire aux questions » sur le site internet de la préfecture de l'Oise (<http://www.oise.gouv.fr/Politiques-publiques/Collectivites-territoriales/FAQ-Foire-Aux-Questions>).

Les agents du bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme ainsi que les services de la direction départementale des Territoires (DDT) sont à votre disposition pour vous apporter tout complément d'information que vous souhaiteriez obtenir sur ces différents points.

Pour le préfet et par délégation,  
le secrétaire général

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Blaise Gourtay', written in a stylized, cursive script.

Blaise GOURTAY

