



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE L'OISE

Beauvais, le 27 JUIN 2013

Préfecture

Secrétariat Général

Direction des Relations
avec les Collectivités Locales

Bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme
Courriel : pref-collectivites-locales@oise.gouv.f

Le Préfet de l'Oise

à

Mesdames et Messieurs les Maires
Mesdames et Messieurs les Présidents d'Établissements
publics de coopération intercommunale
Monsieur le Président du Conseil général

Madame et Messieurs les Sous-préfets (pour information)

Objet : synthèse des observations formulées en 2012 au titre du contrôle de légalité des actes des affaires foncières, scolaires et d'urbanisme

Pièces jointes : 3

Conformément aux engagements mis en œuvre dans le cadre de la certification QualiPref dont bénéficie la Préfecture de l'Oise, je tiens à vous adresser une circulaire faisant le point des principales observations émises au cours de l'exercice antérieur, à l'occasion de l'examen de légalité des actes des affaires scolaires, foncières et d'urbanisme qui ont été soumis à mon contrôle en application des dispositions des articles L.2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Le bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme traite les actes de vos collectivités en matière foncière, en matière d'urbanisme ou encore sur les affaires scolaires. Au cours de l'année 2012, **139 lettres d'observations** ont été adressées aux collectivités au titre du contrôle de légalité sur ces thématiques.

Au regard des observations émises en 2012, je souhaite plus particulièrement appeler votre attention sur les points suivants :

I. Observations d'ordre général

1°) Identification de l'auteur de l'acte

Pour près d'un tiers des délibérations contrôlées sur le dernier quadrimestre 2012, les documents ne comportaient que le cachet de la mairie et une signature à l'exclusion de toute indication du nom et/ou du prénom de l'auteur de l'acte. Or, l'article 4 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 prévoit que « (...) toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ». D'ailleurs, sur ce point le Conseil d'Etat estime à cet égard et en pareille circonstance que l'irrégularité tirée de la méconnaissance de l'article susvisé « peut être invoquée par toute personne recevable à demander l'annulation de cet arrêté » (Conseil. d'Etat, 11 mars 2009, n° 307656, Commune d'Auvers-sur-Oise : JurisData n° 2009-075102).



2°) Contrôle de légalité des délibérations comportant des annexes

Le contrôle de légalité s'exerce sur l'acte lui-même et ses pièces jointes. Toutes les informations nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité (tel qu'un PLU ou des plans pour délimiter le périmètre dans lequel les démolitions sont soumises à permis, annexés à une délibération) doivent donc se trouver dans les documents joints au formulaire des signalétiques. Or, la majorité des actes reçus au titre du contrôle de légalité ne comportent pas les annexes.

Je tiens par ailleurs à vous rappeler que les actes télétransmis par l'application ACTES doivent être ceux qui ne possèdent pas d'annexes. Dans le cas contraire, il convient de les envoyer sous format classique.

II. Observations en matière scolaire : les participations aux frais scolaires, les cas dérogatoires

La répartition des charges scolaires du 1^{er} degré fait l'objet de correspondances régulières entre mes services et vos collectivités. Je tiens à vous rappeler qu'aux termes de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, " une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

1 - aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;

2 - à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;

3 - à des raisons médicales ”.

Lorsque votre commune est membre d'un syndicat scolaire intercommunal, ce dernier se substitue alors aux droits et obligations de votre commune.

En conséquence, la participation financière de votre collectivité constitue une dépense obligatoire qu'il m'appartient de calculer sur le fondement du 3^{ème} alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, aux termes duquel : *“ pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil ”.*

Puis, dans cette hypothèse, le dossier est inscrit à l'ordre du jour du Conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN). Toutefois, je vous précise que cette instance émet un avis à titre consultatif, qui ne lie pas le préfet, sur le calcul de la contribution.

En cas de refus de votre part d'acquitter le montant de la participation demandée après avis du CDEN, je me vois alors dans l'obligation d'engager à l'encontre de votre collectivité une procédure d'inscription ou de mandatement d'office sur le fondement des articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales.

III. Observations en matière foncière

1°) Étude d'impact : mon projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements est-il soumis à étude d'impact ?

Les dispositions du code de l'environnement concernant les études d'impact ont été modifiées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2 et le décret d'application n° 2011-2019 du 29 décembre 2011.

Désormais, seuls sont soumis à étude d'impact les projets mentionnés en annexe à l'article R.122-2 du code de l'environnement. Celle-ci présente une liste positive de projets soumis de manière systématique à étude d'impact selon leur nature et ceux qui relèvent d'un examen au cas par cas.

Le cas par cas : le responsable du projet doit transmettre à l'autorité environnementale un formulaire qui décrit les caractéristiques du projet, l'état initial du site et les effets du projet sur celui-ci. A compter de sa réception, l'autorité environnementale dispose de 15 jours pour demander au pétitionnaire de compléter le formulaire. A défaut, celui-ci est réputé complet. L'autorité environnementale publie alors le formulaire sur son site Internet et consulte les autorités prévues (article R.122-3 b du code de l'environnement) qui disposent d'un délai de 15 jours pour donner leur avis. L'autorité environnementale doit ensuite adresser sa réponse motivée au pétitionnaire dans un délai de 35 jours suivant la réception du formulaire complet. Une absence de décision au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une étude d'impact. Cette décision est publiée sur le site Internet de l'autorité environnementale et figure également dans le dossier d'enquête publique.

Vous trouverez en pièces jointes, de plus amples informations sur le déroulement de la procédure, le formulaire à compléter et à qui l'adresser.

2°) Les échanges de biens d'une commune

Les biens du domaine public des collectivités territoriales sont inaliénables (article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques), ce qui fait obstacle à leur échange.

Ne peuvent faire l'objet d'un échange que les terrains appartenant au domaine privé des collectivités territoriales. S'il s'avère que ces terrains font partie du domaine public, la collectivité concernée doit engager une procédure de déclassement. Les chemins ruraux cependant, alors même qu'ils feraient partie du domaine privé de la commune, ne peuvent faire l'objet d'échange (CE 11 septembre 1995, Commune de Rilly-Sainte-Syre, n° 129596).

En effet, les chemins ruraux, lorsqu'ils ne sont plus affectés à l'usage du public, ne peuvent faire l'objet que d'une vente, conformément aux dispositions de l'article L.161-10 du code rural et de la pêche maritime.

3°) Classement et déclassement de voirie

L'article L 141-3 du code de la voirie routière (CVR), tel que modifié par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle 2 », dispose :

« Le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal. Ce dernier est également compétent pour l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies.

Les délibérations concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie.

A défaut d'enquête relevant d'une autre réglementation et ayant porté sur ce classement ou déclassement, l'enquête rendue nécessaire en vertu du deuxième alinéa est ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale, propriétaire de la voie, et organisée conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'enquête prévue à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme tient lieu de l'enquête prévue à l'alinéa précédent. Il en va de même de l'enquête d'utilité publique lorsque l'opération comporte une expropriation. »

Tout d'abord, il convient de délimiter le champ d'application de l'enquête publique concernant le classement et le déclassement des voies communales. Selon l'article précité, il y a enquête publique **uniquement** « lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie ». Il revient à la collectivité responsable de la voirie d'établir ce diagnostic. Si votre cas d'espèce entre dans ce champ d'application, les dispositions des troisième et quatrième alinéas sont dès lors applicables.

Par suite, il résulte de la rédaction même de cet article législatif dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} juin 2012, que **l'autorité compétente** pour ouvrir l'enquête publique relative au classement et au déclassement des voies communales, et donc pour désigner le commissaire enquêteur, est le maire ou le président de la collectivité compétente.

En revanche pour **les modalités d'organisation de l'enquête publique**, le régime applicable est celui du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP), dans sa partie réglementaire.

La section 1 « *Déclaration d'utilité publique* » dudit code, définissant la procédure d'enquête est divisée en sous-sections, dont :

- une sous-section 1 « *Autorité compétente pour déclarer l'utilité publique* » (cf. articles R 11-1 et R 11-2)
- et une sous-section 2 « *Procédure d'enquête publique préalable en application du III de l'article L 11-1* » comprenant les articles R 11-3 à R 11-14.

L'article L 141-3 du CVR ne renvoie au code de l'expropriation que pour les modalités applicables pour la mise en œuvre de l'enquête publique « *organisée conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Il s'agit des modalités expressément prévues aux articles R 11-3 à R 11-14 du CECUP.

En conséquence, il ne me revient pas de désigner le commissaire enquêteur dans le cadre de ces procédures relatives à vos voiries.

IV. Observations en matière d'urbanisme

1°) L'application du droit des sols

La décentralisation de l'urbanisme vous a transféré le pouvoir de délivrer les autorisations d'urbanisme au nom de votre commune à partir du moment où celle-ci est couverte par un document d'urbanisme approuvé. Comme l'indique le code général des collectivités territoriales (article L.2131-1) : « *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'Etat 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* ». Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol ainsi que le certificat d'urbanisme sont soumis aux dispositions de l'article L.2131-1 précité en vertu de l'article L.2131-2.

Ces dispositions déclinent, au niveau des autorisations d'urbanisme, la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales de la République que fixe l'article 72 de la Constitution :

- Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.
- Le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

La transmission de vos décisions en préfecture permet donc à mes services d'en effectuer le contrôle a posteriori selon les modalités prévues par les lois de décentralisation.

L'obligation de transmission, qui porte sur des dossiers complets, s'applique tant aux actes favorables qu'aux sursis à statuer et aux refus et tant aux permis (de construire, de démolir, d'aménager) qu'aux déclarations préalables. Elle s'applique également aux certificats d'urbanisme¹. En revanche, les certificats de conformité, les déclarations d'ouverture de chantier et les attestations d'achèvement et de conformité des travaux ne sont pas soumis à l'obligation de transmission.

L'absence de transmission constitue une illégalité en elle-même. L'une des conséquences de ce défaut de transmission est que le délai de deux mois prévu à l'article L.2131-6 du CGCT ne commence pas à courir et

1 l'article L.2131-2 du code général des collectivités territoriales mentionne "le certificat d'urbanisme" sans autre forme de distinction. En ce qui concerne la transmission au préfet de la demande de certificat, l'article R 410-3 du code de l'urbanisme précise que cette transmission ne concerne que les certificats prévus à l'article L.410-1b) du même code. Pour ce qui est de la transmission de la décision, l'article R.410-19 du code de l'urbanisme n'opère pas de distinction entre les deux types de certificat. Néanmoins, le site du ministère dédié à la réforme des autorisations d'urbanisme précise que "*Le CUa n'a qu'un seul effet : informer des règles existantes et garantir au bénéficiaire que les modifications de règles ne lui seront pas opposables si sa demande ou sa déclaration est déposée dans les 18 mois. Il n'a pas paru nécessaire d'organiser un contrôle de légalité d'un tel document.*"

<http://www.extranet.nouveaupermisdeconstruire.gouv.fr>

C'est sur la base de ces éléments que la lettre du 1er octobre 2010 adressée aux maires n'a pas mentionné les CUa dans la liste des actes soumis à l'obligation de transmission.

que le Préfet peut par conséquent déférer une autorisation non transmise à tout moment à la censure du tribunal administratif.

Par ailleurs, la transmission des décisions expresses leur permet d'acquiescer un caractère exécutoire. L'article L.424-7 du code de l'urbanisme rappelle, par exemple, que « *le permis est exécutoire, lorsqu'il s'agit d'un arrêté, à compter de sa notification au demandeur et de sa transmission au préfet dans les conditions définies aux articles L.2131-1 et L.2131-2 du code général des collectivités territoriales.* ». Il en résulte qu'en l'absence de transmission, la légalité de travaux entrepris pourrait être contestée par des tiers, ce qui évidemment créerait des conflits de voisinage et engagerait in fine la responsabilité de votre commune.

Pour les décisions tacites, l'article L.424-8 dispose que « *Le permis tacite et la décision de non-opposition à une déclaration préalable sont exécutoires à compter de la date à laquelle ils sont acquis.* ». Le délai qui m'est imparti pour le contrôle de légalité part de la transmission du dossier, dès lors que la décision tacite est intervenue.

Enfin si vous confiez l'instruction des actes ADS à la direction départementale des Territoires, je vous précise que l'envoi d'une copie de la décision signée au service instructeur ne vaut pas transmission au Préfet pour le contrôle de légalité. Le service chargé d'émettre un avis technique sur la légalité des actes est en effet distinct et indépendant du service mis à la disposition de votre commune pour instruire, suivant vos instructions et sous la responsabilité de votre commune, les demandes d'autorisations d'urbanisme.

2°) La fiscalité de l'urbanisme

Pour mémoire, la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 a créé la taxe d'aménagement qui viendra progressivement remplacer notamment la TLE mais aussi d'autres taxes d'urbanisme. En application de l'article L331-2 du code de l'urbanisme, « *les délibérations par lesquelles le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale institue la taxe, renonce à la percevoir ou la supprime sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur* ». A l'issue de ces trois ans, elle est renouvelée chaque année par tacite reconduction.

La loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 a modifié l'article L331-9 du code de l'urbanisme qui donne aux organes délibérant des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale et des conseils généraux la possibilité d'exonérer de la taxe d'aménagement, tout ou partie de certaines constructions ou aménagements.

Pour l'application de cet article, il convient que la délibération de l'assemblée délibérante énumère de façon exhaustive les constructions qu'elle souhaite exonérer de la taxe d'aménagement.

Désormais la loi précitée introduit la possibilité pour les communes et le conseil général d'exonérer :

- 6° les surfaces annexes à usage de stationnement des locaux d'habitation financés à l'aide de prêts aidés de l'Etat hors PLAI et prêt à taux 0%,
- 7° les surfaces des locaux annexes à usage de stationnement autres que des habitations individuelles.

Là encore, l'énumération doit être, si c'est le souhait de la collectivité, exhaustive en matière d'exonérations liées au stationnement. Pour mémoire, seuls le taux et les exonérations sont révisables chaque année.

Pour toute information complémentaire, je vous invite à consulter le site internet du ministère de l'Écologie à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Reforme-de-la-fiscalite-de-l.html> ou à vous rapprocher des services techniques de la direction départementale des Territoires.

3°) Enquêtes publiques et documents d'urbanisme

Dans le cadre des enquêtes publiques diligentées par les auteurs de documents d'urbanisme, je vous rappelle l'obligation de faire figurer dans les dossiers d'enquête l'ensemble des avis émis par les personnes publiques associées, les commissions (ex : CDCEA, CDNPS) ou les avis sollicités par ailleurs (ex : associations pour la protection de l'environnement, etc.), en application de l'article L123-10 du code de l'urbanisme pour les PLU, de l'article L122-10 du code de l'urbanisme pour les SCOT et de l'article L124-2 pour les cartes communales, y compris si les avis sont émis hors délai. Dans ce cas, le dossier peut préciser : avis favorable tacite (avis défavorable émis hors délai).

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 de l'ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, le dossier d'enquête publique doit désormais contenir le bilan de la concertation prévu à l'article L300-2 du code de l'urbanisme.

Enfin, il vous appartient d'adresser, dès réception, en préfecture le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur. Ce document est consultable par le public en mairie et en préfecture pendant une durée d'un an, même si ce rapport n'a pas encore eu le temps d'être étudié en conseil municipal.

4°) Les documents d'urbanisme

Comme le permet la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation du droit de l'Union Européenne, les auteurs de documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale ou plans locaux d'urbanisme) ayant prescrit la procédure d'élaboration ou de révision avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, ont le choix de poursuivre la procédure d'élaboration du PLU selon les dispositions de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU) du 14 décembre 2000 soit opter pour l'élaboration d'un PLU « Grenelle ».

En tout état de cause, quelque soit le choix des élus, les documents d'urbanisme ne peuvent pas présenter des caractéristiques mixtes et être constitués à la fois de pièces "SRU" (un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable, un règlement graphique, un règlement écrit, des annexes et, éventuellement, des orientations particulières d'aménagement) et de pièces "Grenelle" (un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, un règlement graphique, un règlement écrit, des annexes et des orientations d'aménagement et de programmation).

Pour mémoire, **les documents d'urbanisme ne répondant pas aux exigences de la loi Grenelle II devront être révisés avant le 1^{er} janvier 2016.** Le « Feuillet de l'Oise n° 305 de mai 2012 – Le PLU suite aux lois Grenelle », établi par la direction départementale des Territoires (DDT) de l'Oise, recense les principales évolutions intervenues et la nouvelle composition d'un PLU.

Par ailleurs, je tiens à vous rappeler votre obligation en terme d'accessibilité et de transmission des documents administratifs en vertu de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 qui, afin d'assurer la transparence de l'action administrative et l'information des citoyens, reconnaît à toute personne un droit très large d'obtenir communication des documents détenus par une administration, quels que soient leur forme ou leur support.

Ainsi, comme le rappelle la réponse ministérielle du 13 avril 2010 (JOAN page : 4296, Q. n°69896), « *les documents relatifs à l'élaboration d'un PLU sont considérés comme étant des documents administratifs soumis aux dispositions de la loi susmentionnée. Toutefois, les documents directement liés à la préparation du projet ne sont pas communicables avant l'adoption du projet de plan par le conseil municipal. Après l'adoption du projet et jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, la quasi-totalité des documents du dossier deviennent communicables, à l'exception de la proposition de la commission départementale de conciliation (avis CADA n°20072321 du 21 17 juin 2007). Durant l'enquête publique, seuls les éléments du dossier soumis à l'enquête sont communicables. Enfin, après la clôture de l'enquête et avant l'approbation du plan par le conseil municipal, la loi du 17 juillet 1978 s'applique pleinement pour l'ensemble des documents. Par ailleurs, en application de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, le maire est seul compétent pour assurer la communication des documents sollicités. Il dispose toutefois de la faculté d'organiser les modalités de communication des documents administratifs, notamment en déléguant par arrêté une partie de sa compétence (avis CADA n° 20092016 du 16 juillet 2009) ».*

Enfin, je vous précise que les documents d'urbanisme sont concernés par la réforme de l'évaluation environnementale entrée en vigueur le 1^{er} février 2013. Si je reste autorité environnementale pour les SCOT et les PLU, le décret confie cette compétence au préfet de région en ce qui concerne les cartes communales.

Mes services se tiennent à votre disposition pour toute précision que vous jugeriez nécessaire.

Le Préfet,



Nicolas DESFORGES