

PRÉFET DE L'OISE

Beauvais, le 24 MARS 2016

Préfecture

Secrétariat Général
Direction des Relations avec les Collectivités Locales

Bureau des Affaires juridiques et de l'Urbanisme

Affaire suivie par M. Loïc DONNEZ
Tel : 03 44 06 12 89
Fax : 03 44 06 12 56
loic.donnez@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

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 amenées à formuler au cours de l'année 2015 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 2015, 172 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.

Pour le préfet,
Le secrétaire général,



Blaise GOURTAY

Les points suivants seront abordés dans la présente circulaire :

1- OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL :

- ↳ **Entrée en vigueur du code des relations entre le public et l'administration**
- ↳ **Mentions obligatoires sur une décision**

2 – URBANISME :

- ↳ **Nouvelle codification du code de l'urbanisme**
- ↳ **Allongement de la durée de validité des actes d'urbanisme**
- ↳ **Les servitudes d'utilité publique**
- ↳ **La « Grenellisation » du plan local d'urbanisme**
- ↳ **Définition des objectifs du document d'urbanisme et des modalités de concertation**
- ↳ **Exercice du droit de préemption urbain**
- ↳ **Les règles de transmission des actes individuels d'urbanisme**
- ↳ **Conditions de retrait des autorisations d'urbanisme et des certificats d'urbanisme**

3 – CHEMIN RURAL

4- CONSULTATION DE FRANCE-DOMAINE

5 – CESSION D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC

6 – CESSION D'UN BIEN À UN PRIX PRÉFÉRENTIEL

7 – EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

- ↳ **L'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique**
- ↳ **La mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes**
- ↳ **L'enquête parcellaire**

1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

➤ ENTRÉE EN VIGUEUR DU CODE DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION :

Les relations entre le public et l'administration sont désormais régies depuis le 1^{er} janvier 2016 par le code des relations entre le public et l'administration.

Jusqu'ici, les règles relatives aux relations entre le public et les administrations étaient éparées dans différents textes et étaient en grande partie fixées par la jurisprudence, désormais, celles-ci sont toutes retranscrites dans le code précité.

Les dispositions de ce code régissent les échanges entre le public et l'administration, les règles de forme et les conditions d'application des actes administratifs ainsi que les modalités d'accès aux documents administratifs.

Se trouvent reprises dans ce nouveau code les principales dispositions des grandes lois relatives aux droits des administrés, portant notamment sur le droit à communication des documents administratifs, sur la motivation des décisions individuelles, sur les grands principes régissant les relations entre le public et l'administration. Celui-ci intègre également les réformes les plus récentes relatives au silence de l'administration valant acceptation, au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, aux échanges de données entre administrations.

Le plan du code traduit les différentes étapes du dialogue administratif : les échanges du public et de l'administration (livre Ier), les actes unilatéraux pris par l'administration (livre II), l'accès aux documents administratifs (livre III) et le règlement des différends avec l'administration (livre IV).

Ce code est désormais disponible en ligne sur le site internet de « Légifrance ».

➤ 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

➤ NOUVELLE CODIFICATION DU CODE DE L'URBANISME :

Une nouvelle codification du code de l'urbanisme issue de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 et du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Vous trouverez à cet égard une table de concordance des articles du nouveau et de l'ancien code de l'urbanisme sur le site internet de « Légifrance ».

Il conviendra de porter une vigilance quant à la rédaction de vos actes et veiller à ce que ceux-ci mentionnent désormais les références des nouveaux articles.

➤ ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE VALIDITÉ DES ACTES D'URBANISME :

Le décret n°2016-6 du 5 janvier 2016 allonge la durée de validité des autorisations d'urbanisme de deux à trois ans. Ce délai pourra être prorogé d'une année deux fois.

➤ LES SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE :

Les servitudes d'utilité publique (SUP) s'imposent aux documents d'urbanisme.

Aux termes des dispositions prévues à l'article L.151-43 du code de l'urbanisme (auparavant mentionnées aux articles L.126-1 et R.126-1 de ce code), le plan local d'urbanisme (PLU) doit comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.

Or, il a été constaté à plusieurs reprises que l'intégralité de ces servitudes n'était pas toujours annexée au PLU. Je tiens à insister sur le fait que cette absence d'annexion n'est pas sans conséquence.

Selon l'article L.152-7 du code de l'urbanisme, *« seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation du sol »*.

Ce principe est strictement appliqué par le juge administratif (Conseil d'État, 3 novembre 1982, n°34034 ; Cour administrative d'appel de Lyon, 6 juillet 2004, n°01LY00120).

Le report en annexe au PLU des SUP est opéré suivant la procédure de mise à jour prévue à l'article L.153-60 du code de l'urbanisme, par un arrêté du maire sans délai avant l'expiration d'un délai d'un an à compter soit de l'approbation du PLU, soit, s'il s'agit d'une nouvelle servitude, de son institution. En cas de carence, le préfet procède d'office à la mise à jour.

➤ « GRENELLISATION » DU PLAN LOCAL D'URBANISME :

En vertu de l'article 126 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les plans locaux d'urbanisme devront intégrer au plus tard le 1^{er} janvier 2017 l'intégralité des nouvelles dispositions environnementales de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I) et de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi ENL ou Grenelle I).

Le rapport de présentation devra notamment comporter une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et justifier les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en matière de consommation d'espaces. Le diagnostic est renforcé et doit comprendre un volet environnemental.

Le PADD doit fixer les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de l'étalement urbain. Il définit les orientations générales en matière de protection des espaces, de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales concernant les équipements commerciaux, les communications numériques et les loisirs.

Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) deviennent obligatoires. Celles-ci permettent à la collectivité de définir les actions et les opérations nécessaires pour mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire. Elles doivent garantir la cohérence des opérations d'aménagement et de construction avec le PADD. Par ailleurs, et c'est une caractéristique essentielle, les OAP sont opposables aux autorisations d'occupation du sol et aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité et non de conformité.

Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant engagé une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) avant le 31 décembre 2015 dispose d'un délai supplémentaire à la condition, d'une part que le débat sur les orientations générales du PADD du territoire ait lieu avant le 27 mars 2017, et que le PLUI ait été approuvé au plus tard le 31 décembre 2019.

➤ DÉFINITION DES OBJECTIFS DU DOCUMENT D'URBANISME ET DES MODALITÉS DE CONCERTATION :

Selon les dispositions mentionnées aux articles L.103-2 et suivant du code de l'urbanisme (auparavant retranscrites à l'article L.300-2 dudit code), la délibération du conseil municipal fixe les objectifs poursuivis par le conseil municipal dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme de la commune et les modalités de la concertation avec la population (Conseil d'État, 10 février 2010, n°327149).

Aux termes des mentions des articles L.153-8 et suivants du code de l'urbanisme (auparavant énumérées à l'article L. 123-6 de ce code) et aux articles L.103-2 et suivant du code de l'urbanisme, le conseil municipal, avant que ne soit engagée la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, doit délibérer d'une part, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, et d'autre part, sur les modalités de la concertation. La méconnaissance de cette obligation est de nature à entraîner l'illégalité du document d'urbanisme approuvé. Si les deux volets sont en principe adoptés simultanément, la décision du conseil municipal peut prendre la forme de deux délibérations successives, notifiées conformément aux dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, sous-réserve qu'« ait lieu une concertation effective sur les objectifs poursuivis par la commune pour l'élaboration ou la révision du PLU » (Conseil d'État, 17 avril 2013, n°348311).

S'agissant des objectifs, la jurisprudence considère qu'une délibération motivée de la façon suivante : « le plan d'occupation des sols alors en vigueur ne correspond plus, à la fois dans son zonage et son règlement, aux évolutions et aux orientations souhaitées par la commune et qu'il convient d'engager une nouvelle réflexion sur la redéfinition de l'affectation des sols et une réorganisation de l'espace communal », ne permet pas d'établir que le conseil municipal aurait délibéré, au moins dans les grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la révision du plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme (Cour administrative d'appel de Lyon, 7 février 2012, n°11LY00567 ; Cour administrative d'appel de Lyon 13 novembre 2014, 13LY03241). Les formules employées ont été jugées excessivement générales et dépourvues de réelle consistance.

Par conséquent, la délibération du conseil municipal, qui prescrit l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme, doit définir les objectifs poursuivis de façon précise.

S'agissant de la concertation, à l'issue de celle-ci, le conseil municipal doit en arrêter le bilan.

Les modalités de la concertation définies par la délibération doivent être respectées. À défaut, la procédure est irrégulière (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30 septembre 2010, n°09BX01205).

Suivant ces éléments, la délibération du conseil municipal portant arrêt du projet doit porter à la fois sur le projet arrêté, mais également sur le bilan de concertation. S'agissant de ce bilan, il détaillera les modalités mises en œuvre par la commune et les observations formulées lors de la concertation.

➤ **EXERCICE DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN :**

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 ».

L'exercice du droit de préemption urbain (DPU) s'exerce par le conseil municipal ou par le maire agissant par délégation.

Suivant une jurisprudence constante en la matière, le juge administratif considère comme illégales les décisions qui ne permettent pas de justifier de la réalité du projet (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 13 juillet 2011, n°11BX00271) quand bien même la collectivité est en mesure de produire un devis antérieur à la décision de préempter (Cour administrative d'appel de Versailles, 3 mai 2012, n°11VE02345).

Par conséquent, la délibération ou la décision décidant d'exercer le droit de préemption urbain doit être motivée de façon à démontrer la réalité du projet justifiant l'exercice du droit de préemption.

➤ **LES RÈGLES DE TRANSMISSION DES ACTES INDIVIDUELS D'URBANISME :**

Je vous rappelle que toutes les autorisations individuelles d'urbanisme, y compris les décisions de non-opposition aux déclarations préalables et les pièces des autorisations d'urbanisme délivrées tacitement sont à transmettre au contrôle de légalité.

Le refus de transmission d'un acte soumis à cette obligation peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative (Conseil d'État, 28 juillet 1989, n°74950).

En vertu des articles L.2131-1 et L.2131-2 du code général des collectivités territoriales, toutes les autorisations individuelles d'urbanisme, y compris les décisions de non-opposition à déclaration préalable délivrées au nom de la commune sont à transmettre accompagnées de leur dossier complet au contrôle de légalité dans un délai de quinze jours.

Tout défaut de transmission ou transmission incomplète n'est pas sans conséquences. Celle-ci empêche l'acte de devenir exécutoire (Conseil d'État, 10 janvier 1992, n°97476) et entraîne un risque de déféré préfectoral sans limite de délai.

En effet, « en l'absence de transmission, le délai ne court et le déféré est recevable sans condition de délai, malgré un recours gracieux effectué par le préfet à la demande du destinataire de la décision » (Tribunal administratif de Nice, 24 octobre 1991, Époux Lequio, Lebon T. 748).

« Le délai ne court que lorsque le préfet a eu connaissance de l'acte qu'il entend déférer. Ainsi le préfet n'a pu constater l'existence d'un permis de construire tacite qu'à l'occasion de la transmission du dossier complet accompagnant l'arrêté municipal retirant le permis accordé tacitement » (Cour administrative d'appel de Douai, 8 février 2007, n°06DA01084).

Lorsque la transmission de l'acte au représentant de l'État ne comporte pas le texte intégral de cet acte ou n'est pas accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre l'administration à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte, il appartient au représentant de l'État de demander à la collectivité concernée de compléter cette transmission (Conseil d'État, 13 janvier 1988, n°68166).

Le délai ne court qu'à compter de la transmission complète de l'acte, y compris les documents annexes.

Afin d'assurer une plus grande sécurité juridique de vos autorisations d'urbanisme, je vous invite à transmettre ces documents accompagnés des dossiers complets qui ont permis leur instruction dans les délais suivants :

Nature de l'acte	Délai de transmission
Demande complète du permis de construire, de permis modificatif, de démolir, d'aménager, du certificat opérationnel ou de la déclaration préalable	Article R.423-7 du code de l'urbanisme : Transmission dans la semaine qui suit le dépôt de la demande
Permis de construire – permis de construire modificatif, permis d'aménager, permis de démolir, certificat d'urbanisme opérationnel, non-opposition à la déclaration préalable avec ou sans prescriptions Opposition à la déclaration préalable	Article L.2131-1 du CGCT Transmission du dossier complet dans un délai de quinze jours à compter de la signature
Certificat d'urbanisme d'information (article L.410-1-a du code de l'urbanisme) Autorisation de travaux relative aux établissements recevant du public	Non transmissible

► **CONDITIONS DE RETRAIT DES AUTORISATIONS D'URBANISME ET DES CERTIFICATS D'URBANISME :**

Le retrait d'une autorisation d'urbanisme est strictement encadrée.

La décision à retirer doit impérativement être illégale. Une autorisation régulièrement délivrée ne peut être retirée.

À l'exception des certificats d'urbanisme qui peuvent faire l'objet d'un retrait dans un délai de quatre mois (article L.442-1 du code des relations entre le public et l'administration), toutes les autorisations d'urbanisme, conformément à l'article L.424-5 du code de l'urbanisme, peuvent faire l'objet d'un retrait par l'autorité qui a délivré lesdits actes dans un délai de trois mois à compter de leur délivrance :

« La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire ».

Cette décision de retrait doit être motivée en application des articles L.211-2 et suivant du code des relations entre le public et l'administration et ne peut également intervenir que dans la mesure où le pétitionnaire a été invité à présenter des observations écrites, comme le prévoit l'article L.122-1 du même code.

La notification du retrait doit intervenir dans ce délai de trois mois.

3- CHEMIN RURAL

Il convient en préalable de rappeler que, conformément à l'article L.161-1 du code rural et de la pêche maritime, « *les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune.* ».

La décision d'aliéner appartient au conseil municipal. Ce pouvoir ne peut pas être délégué au maire en application de l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales.

À cet égard, je tiens à vous indiquer que très récemment, le Conseil d'État a rappelé qu'« *un contribuable dispose d'un intérêt lui donnant qualité à agir pour contester une délibération du conseil municipal de cette commune portant sur l'aliénation de chemins ruraux* » (Conseil d'État, 7 décembre 2015, n°377264).

L'aliénation d'un chemin rural est précédée d'une enquête publique.

Deux points doivent être vérifiés avant de pouvoir aliéner le chemin rural.

En premier lieu, la vente ne peut pas être décidée si dans les deux mois qui suivent l'ouverture de l'enquête publique, les intéressés groupés en association syndicale conformément à l'article L.161-11 du code général des collectivités territoriales ont demandé à se charger de l'entretien.

En second lieu, d'après le même article, lorsque l'aliénation est ordonnée, les propriétaires riverains doivent être mis en demeure d'acquérir les terrains attenants à leurs propriétés. Le juge est exigeant quant à la mise en demeure des propriétaires. Il retient ainsi que quand tous les propriétaires n'ont pas été mis en demeure d'acheter, la délibération du conseil municipal doit être annulée (Conseil d'État, 28 juin 1996, Commune de Saint-Hilaire-des-Loges). La même juridiction a jugé que le fait d'informer le propriétaire riverain d'un chemin rural du souhait d'un autre propriétaire d'acquérir ce chemin ne vaut pas mise en demeure de son acquisition (Conseil d'État, 20 novembre 2013, n°361986).

Si dans le délai d'un mois à dater de l'avertissement, les propriétaires riverains n'ont pas déposé leur soumission ou si leurs offres sont insuffisantes, il est procédé à la vente.

L'article L.161-2 du code rural et de la pêche maritime prévoit que « *l'affectation à l'usage du public est présumée, notamment par l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale. La destination du chemin peut être définie notamment par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée* ».

Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé (article L.161-3 du code rural et de la pêche maritime).

En vertu de l'article L.161-10 du code rural et de la pêche maritime, « *lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut être décidée après enquête par le conseil municipal, à moins que les intéressés groupés en association syndicale (...) n'aient demandé à se charger de l'entretien dans les deux mois qui suivent l'ouverture de l'enquête. Lorsque l'aliénation est ordonnée, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquérir les terrains attenants à leurs propriétés. Si, dans le délai d'un mois à dater de l'avertissement, les propriétaires riverains n'ont pas déposé leur soumission ou si leurs offres sont*

insuffisantes, il est procédé à l'aliénation des terrains selon les règles suivies pour la vente des propriétés communales ».

L'article L.161-10-1 de ce même code prévoit que « l'enquête préalable à l'aliénation d'un chemin rural prévue à l'article L.161-10 (...) est réalisée conformément au code des relations entre le public et l'administration », sous réserve des dispositions spécifiques édictées dans le code rural et de la pêche maritime.

Les modalités de cette enquête sont fixées aux articles R.134-5 et suivants du code des relations entre le public et l'administration ainsi qu'à partir du deuxième alinéa de l'article R.161-25 jusqu'à l'article R.161-27 du code rural et de la pêche maritime.

Le commissaire-enquêteur doit être choisi parmi les personnes figurant sur la liste d'aptitude prévue à l'article L.123-4 du code de l'environnement (et consultable sur le site internet de la préfecture de l'Oise). Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire-enquêteur, ni les personnes appartenant à l'administration de la collectivité, ni les personnes intéressées à l'aliénation prévue (article R.134-17 du code des relations entre le public et l'administration).

Le maire, après avoir consulté le commissaire-enquêteur prévoit les conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête publique par un arrêté. À cette fin, il définit l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il détermine également les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire-enquêteur. Enfin, il désigne le lieu où siègera le commissaire enquêteur. S'il en existe un, il peut indiquer l'adresse du site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées.

Quinze jours avant l'ouverture de l'enquête, le maire fait procéder à la publication, en caractères apparents, d'un avis au public l'informant de l'ouverture de l'enquête dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département.

En outre, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci, l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique est publié par voie d'affiche dans la commune. Cet arrêté est également affiché aux extrémités du chemin ou des chemins concernés et sur le tronçon faisant l'objet du projet d'aliénation.

Le dossier soumis à l'enquête publique comprend le projet d'aliénation, une notice explicative, un plan de situation et, s'il y a lieu, une appréciation sommaire des dépenses.

À l'expiration du délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête, le registre est clos et signé par le commissaire-enquêteur, qui, dans le délai d'un mois, transmet au maire le dossier et le registre accompagnés de ses conclusions motivées.

Si les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée.

Conformément au deuxième alinéa de l'article R.161-25 du code rural et de la pêche maritime, celui-ci est indemnisé par la commune selon les modalités définies aux articles R.134-18 à R.134-21 du code des relations entre le public et l'administration.

4- CONSULTATION DE FRANCE DOMAINE

Je tiens à vous rappeler qu'en vertu du dernier alinéa de l'article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales « *toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.* »

Par ailleurs, les articles L.1311-9 à L.1311-12 du code général des collectivités territoriales disposent que les projets d'opérations immobilières, dont les acquisitions amiables par adjudication ou par exercice du droit de préemption, réalisées par les collectivités territoriales doivent être précédées d'une demande d'avis au directeur des services fiscaux. La durée de validité de l'avis est de un an.

En tout état de cause, vos services doivent délibérer sur les décisions relatives aux opérations envisagées au vu de l'avis des domaines, celui-ci étant réputé donné un mois après la saisine de cette autorité (article L.1311-12 et L.5211-37 du code général des collectivités territoriales).

Or, il est régulièrement constaté que les délibérations relatives à la vente de biens communaux ne visent nullement cet avis. L'obtention de l'avis du service des domaines, qui doit être expressément visé dans vos délibérations, est obligatoire et constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité vos décisions d'aliénation (Conseil d'État, 22 février 1995, n°122395). À cet égard, la jurisprudence requiert que l'avis doit être en cours de validité au moment où l'assemblée délibérante est appelée à se prononcer (CAA Marseille, 2 octobre 2012, n°10MA04292).

Si aucun texte ne prévoit formellement que les avis du service des domaines soit annexés à la délibération, elle doit en revanche les viser expressément (Réponse ministérielle à la question n°109049, publiée au JO de l'Assemblée Nationale le 16 janvier 2007, p.562).

« Cet avis ne lie pas la collectivité territoriale. L'organe délibérant peut décider de procéder à l'acquisition d'un bien en retenant un prix différent de celui évalué par les services fiscaux de l'État. Toutefois, le préfet, dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité des actes, sera amené à vérifier que l'estimation retenue par la commune n'est pas disproportionnée par rapport à la valeur vénale du bien. En effet, le montant de l'acquisition du bien doit être déterminé en fonction, d'une part, de sa valeur foncière et, d'autre part, de l'intérêt public local que revêt son acquisition pour la collectivité. Lorsqu'une commune souhaite acquérir un bien dont la valeur est supérieure au prix estimé par les services fiscaux de l'État, elle se trouve dans l'obligation de justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local représenté par cette acquisition. Si la commune n'est pas en mesure de justifier sa décision, celle-ci pourra être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et censurée comme telle par le juge administratif. Ainsi, dans un jugement du 6 mai 1998 « Ferrand », le tribunal administratif de Grenoble a estimé que le conseil municipal s'était trompé dans l'appréciation des faits qui avaient motivé sa décision d'acquérir des terrains pour un montant dix fois supérieur à l'estimation réalisée par les services fiscaux. Le juge administratif a donc annulé la délibération du conseil municipal relative à l'acquisition de ces terrains, au motif que cet achat était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation » (Réponse ministérielle à la question n°23504, publiée au JO du Sénat le 1^{er} mars 2007, p.470).

Je vous rappelle que la consultation est obligatoire dans les cas suivants :

☞ Acquisitions immobilières d'une somme supérieure à 75 000 € (somme fixée en application du décret n°86-455 du 14 mars 1986 et de l'arrêté du 5 septembre 1986 relatif aux opérations immobilières poursuivies par les collectivités et organismes publics) ;

☞ Prises à bail dont le loyer annuel atteint une somme égale ou supérieure à 12 000 € (articles L.1311-9 et L.1311-10 du code général des collectivités territoriales) ;

☞ Cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers : la consultation de France-Domaine est obligatoire dans tous les cas, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, sauf pour les communes de moins 2000 habitants (article L.3221-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales). La consultation trouve à s'appliquer même si les immeubles dont la cession est envisagée sont d'un faible coût (Tribunal administratif d'Amiens, 18 septembre 2007, n°500855).

Par ailleurs, les communes de plus de 2000 habitants, les EPCI, les syndicats mixtes et les établissements publics fonciers doivent, chaque année, délibérer sur le bilan de leurs acquisitions et cessions immobilières. Pour les communes, ce bilan annuel soumis à délibération du conseil municipal porte non seulement sur les acquisitions et cessions effectuées par la collectivité elle-même, mais également sur celles effectuées par toute personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention conclue avec elle. Ce bilan doit être annexé au compte administratif de la commune concernée.

	Acquisition amiable	Acquisition par voie d'expropriation	Prise à bail	Cessions d'immeubles pour les seules communes de 2 000 habitants
Seuil de consultation	À partir de 75 000 €	Aucun seuil Consultation dès le 1 ^{er} €	À partir de 12 000 €	Aucun seuil (consultation dès le 1 ^{er} €)
Délai de réponse	1 mois			
Décision de la collectivité	L'assemblée doit délibérer sur l'opération immobilière au vu de l'avis rendu par France Domaine. L'avis domanial est un avis simple, la collectivité peut donc céder ou acheter en retenant un prix différent de l'avis domanial. Toutefois, en cas de cession, la délibération doit être motivée, notamment sur le pris retenu, sous peine d'irrégularité.			

5- CESSION D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC

L'article L.2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques précise que « *sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

L'article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques précise que « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L.1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptible* ».

Pour céder légalement un bien, la collectivité doit au préalable, procéder à son déclassement par délibération du conseil municipal afin de l'inclure dans son domaine privé.

6- CESSION D'UN TERRAIN Á UN PRIX PRÉFÉRENTIEL

L'article L1511-3 du code général des collectivités territoriales ne prohibe la vente de terrains communaux à un prix préférentiel qu'aux seules entreprises.

Pour autant, si cette disposition n'est pas applicable aux particuliers, il est possible pour une commune de leur accorder un prix préférentiel, à la condition que la vente soit assortie de contreparties suffisantes et moyennant la poursuite d'un but d'intérêt général (Conseil d'État, 3 novembre 1999, Commune de Fougerolles).

Ainsi, le juge administratif admet qu'une commune puisse légalement proposer aux jeunes ménages un tarif préférentiel pour l'acquisition de terrains dans un lotissement communal compte tenu de l'avantage que représente pour la commune l'implantation de la résidence principale de ces habitants (Cour administrative d'appel de Nantes, 30 juin 2000, n°00NT00040).

Plus généralement, le Conseil d'État a considéré que la cession par une collectivité d'un terrain lui appartenant et ce, pour une somme modique, à une association privée était légale lorsque la cession était justifiée par des motifs d'intérêt général et comportait des contreparties satisfaisantes (CE, 25 novembre 2009, commune de Mer, n°310208).

En l'état de la jurisprudence actuelle, deux conditions doivent donc être réunies pour qu'une commune cède un terrain à un particulier à un prix préférentiel, voire modique. La vente doit être justifiée par un motif d'intérêt général et comporter des contreparties suffisantes. Le respect de ces conditions est surveillé avec une très grande vigilance par le juge administratif (Conseil d'État, 14 octobre 2015, n°375577).

7 -EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

L'ordonnance n°2014-1345 du 6 novembre 2014 a modifié la partie législative du code de l'expropriation. Les nouvelles dispositions sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2015.

Ainsi, l'élaboration des dossiers d'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP), d'enquête parcellaire, et de mise en compatibilité des documents d'urbanisme mérite d'être précisée.

➤ L'ENQUÊTE PUBLIQUE PRÉALABLE À UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE :

L'enquête publique a pour but de vérifier l'utilité publique de l'opération.

Une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée ou à des intérêts publics généraux, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Deux cas de figure peuvent se présenter :

	Textes applicables
1. La DUP est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages 1 a. Procédure de droit commun, application du code de l'expropriation La DUP est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages et le projet n'est pas soumis à étude d'impact et le PLU ne nécessite pas d'être mis en compatibilité avec le projet	art. R.112-4 du code de l'expropriation
1 b. Procédure du code de l'environnement La DUP est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages et/ou le projet peut être soumis à la réalisation d'une étude d'impact et/ou les PLU des communes doivent être mis en compatibilité avec le projet	art. R.123-1 du code de l'environnement art L.123-14 & R.123-23 du code de l'urbanisme
2. La DUP est demandée en vue de l'acquisition, ou en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisation importante et il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi	Dossier simplifié prévu par l'article R.112-5 du code de l'expropriation

DOSSIER D'ENQUÊTE PUBLIQUE
Pièces à fournir préalablement à une DUP

Cas de figure	INTITULE	EXPLICATIONS
1 – 2	Délégation rendue exécutoire	<p>L'organe délibérant doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Approuver le projet et le dossier de DUP tel que présenté devant le conseil ; - Demander au préfet de lancer la procédure de DUP. <p><u>Ou</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Autoriser la signature d'une convention publique d'aménagement. <p>Joindre à la délibération :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour les communes de + de 3500 hab et pour les CC ayant au moins une commune de plus de 3500 hab (art L.2121-12 et L. 5211-1 du CGCT), la note explicative de synthèse jointe à la convocation des élus. Le juge sanctionne l'insuffisance de cette note explicative, (CAA Nantes, 24/06/2006). - La convention (ou un extrait de celle-ci) faisant référence à l'acquisition des parcelles nécessaires à la réalisation du projet.
1 – 2	Notice explicative justifiant l'utilité publique du projet	<p>Elle indique :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⊙ Les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet ; ⊙ L'objet de l'enquête ; ⊙ Les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à l'enquête ; ⊙ Lorsque l'étude d'impact n'est pas requise : <ul style="list-style-type: none"> ○ Les raisons justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération*, les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'insertion dans l'environnement, parmi les différentes variantes (les présentant clairement), le projet soumis à l'enquête a été retenu ; <p>*Justification de l'utilité publique de l'enquête :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le projet doit être opportun et répondre à une situation de fait. - L'expropriation envisagée doit être nécessaire. Il n'existe pas de solutions alternatives rendant inutile l'expropriation et permettant de réaliser le projet dans des conditions équivalentes (autre terrain disponible, achat à l'amiable dans des délais rapprochés, amélioration de l'existant...); - Théorie du bilan : le coût financier ne doit pas être excessif eu égard à l'intérêt que l'opération représente. <ul style="list-style-type: none"> ⊙ Les mesures prévues pour limiter les atteintes à l'environnement et pallier les nuisances. ⊙ L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, le cas échéant. ⊙ L'évaluation des incidences NATURA 2000.
1 – 2	Plan de situation	Doit permettre aux intéressés de localiser le projet par rapport à l'ensemble de la commune (échelle comprise entre 1/10 000 ^e et 1/50 000 ^e).
1	Plan général des travaux	Doit permettre aux intéressés d'avoir une idée exacte des travaux envisagés et de visualiser l'emprise du projet. Il s'agit de montrer la disposition de l'ensemble des équipements projetés, et de faire apparaître clairement le <u>périmètre</u> des travaux (échelle comprise entre 1/200 ^e et 1/1000 ^e)
1	Plan détaillé de la DUP	Complète le plan général des travaux

2	Périmètre délimitant les immeubles à exproprier	Se présente sous forme de plan légendé (format A3 minimum). Doit porter à la connaissance du public les immeubles faisant l'objet de la procédure d'expropriation.
1 1	Caractéristiques principales des ouvrages les plus importants Appréciation sommaire et juste des dépenses	Informations techniques, tels que la longueur et le calibrage d'une voirie, les matériaux utilisés... Consultation obligatoire de France Domaine permettant d'établir l'estimation sommaire des dépenses. - Distinguer le montant des acquisitions foncières et des indemnités de emploi, de celui des travaux à réaliser. - Faire apparaître l'estimation du coût total de l'opération. - L'estimation doit comprendre le coût des mesures compensatoires. - En cas de réalisation fractionnée, le montant à retenir est celui du programme général des travaux (un programme de travaux correspond à un ensemble d'opérations faisant l'objet d'autorisations distinctes et présentant entre elles un lien fonctionnel). Préciser la date et la référence de l'avis de France Domaine. (Doit dater de moins de un an à compter du premier jour d'ouverture de l'enquête publique)
2	Estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser	Consultation obligatoire de France Domaine permettant d'établir l'estimation sommaire des dépenses. - préciser le montant des acquisitions foncières ; - préciser la date et la référence de l'avis de France Domaine. (Doit dater de moins de un an à compter du premier jour d'ouverture de l'enquête publique)
1 b.	Etude d'impact	S'il y a lieu. Catégories listées à l'art. R.122-1 et suivants du code de l'environnement. + le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité environnementale. L'étude d'impact doit comporter un résumé non technique (préciser les caractéristiques principales du projet et, dans la zone susceptible d'être affectée, les principaux enjeux environnementaux, ses principaux impacts et, quand le projet s'insère dans le cadre d'un programme de travaux, ses liens fonctionnels avec d'autres travaux, ouvrages ou aménagements).
1 b.	Avis des autorités administratives sur ce projet	En cas d'étude d'impact. <i>Ex : si l'expropriation est demandée en vue de la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages soumis à étude d'impact, de la création de zones industrielles ou à urbaniser ou de la constitution de réserves foncières, il appartient à l'expropriant de consulter la DDT afin qu'elle détermine si l'expropriation éventuelle des parcelles est susceptible de compromettre la structure des exploitations agricoles et forestières.</i>
1 b.	Document mentionnant les textes régissant l'enquête et indiquant la façon dont celle-ci s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.	En cas d'enquête « code de l'environnement ». Ce document doit permettre de situer l'enquête par rapport aux différentes procédures en amont et en aval de l'enquête. Il s'agit de donner les références des textes qui régissent l'enquête et d'indiquer la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.

➤ **LA MISE EN COMPATIBILITÉ DES PLANS LOCAUX D'URBANISME DES COMMUNES :**

Lorsqu'un projet soumis à DUP n'est pas compatible avec les dispositions d'un PLU, l'opération pourra être réalisée si l'on recourt à une procédure spéciale qui permet de déclarer d'utilité publique et en même temps mettre en compatibilité le PLU.

Pièces à fournir préalablement à une mise en compatibilité d'un PLU :

DOCUMENT	EXPLICATIONS
Note de présentation	Constitue un additif au rapport de présentation du PLU définissant les caractéristiques du projet ainsi que les mesures en faveur de la préservation de l'environnement, et mentionnant les textes qui régissent l'enquête et indiquant la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.
Exemplaire du PLU antérieur	Rendu public ou approuvé, applicable à la date d'ouverture de l'enquête.
Plan	Doit faire apparaître l'emprise du projet en emplacement réservé.
Exemplaire du règlement	Éventuellement modifié pour permettre la réalisation de l'opération.
Liste du ou des emplacements réservés destinés à la réalisation du projet	Qu'il s'agisse de l'assiette de l'opération elle-même ou de celle des travaux connexes, faisant apparaître leur bénéficiaire et leur superficie.
Décision d'examen au cas par cas de l'autorité environnementale	Pour les PLU dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000.

➤ L'ENQUÊTE PARCELLAIRE :

L'enquête publique a pour but de délimiter exactement les terrains à acquérir pour permettre la réalisation du projet. Elle peut être réalisée conjointement à l'enquête publique préalable à une DUP en vertu des dispositions de l'article R.131-14 du code de l'expropriation.

Pièces à fournir au Dossier d'enquête parcellaire :

INTITULE	EXPLICATIONS
Plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments	<p>Établi au 1/1000e, il doit faire figurer, entouré d'un trait gras ou de couleur, l'ensemble des terrains d'assiette de l'opération (parcelles déjà acquises et parcelles à acquérir) avec leurs références cadastrales et numéros de parcelles.</p> <p>Ce périmètre doit être en concordance avec le périmètre qui figure sur le plan général des travaux du dossier d'enquête préalable à la DUP.</p> <p>Le plan parcellaire doit comporter, outre les numéros de parcelles et les références cadastrales, un numéro d'ordre, pour chacune des parcelles, en cohérence avec l'état parcellaire.</p>
État parcellaire	<p>Doit mentionner la liste des propriétaires, et le cas échéant des héritiers présumés, établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre, des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier, des actes de décès, des certificats des notaires chargés des successions faisant apparaître le résultat des recherches effectuées ou par tous autres moyens (percepteur ou mairie du lieu de résidence).</p> <p>Doivent être également précisées la désignation cadastrale, la nature du terrain (avec explication des sigles utilisés), la superficie des parcelles, l'emprise à acquérir et l'emprise restante.</p>

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

Le contrôle de légalité reste indissociable de la mission de conseil de l'État aux collectivités, mission à laquelle j'accorde la plus grande importance. En effet, il s'agit pour l'État de faire en sorte que les règles de droit soient bien comprises et correctement appliquées.

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.