

PRÉFET DE L'OISE

Beauvais, le 02 MARS 2015

Préfecture

Secrétariat Général

Direction des Relations
avec les Collectivités locales
Bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme

Le Préfet de l'Oise

à

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

Madame et Messieurs les Sous-préfets d'arrondissement (pour information)

- OBJET** : Synthèse des observations formulées en 2014 au titre du contrôle d'affaires scolaires, foncières et urbanisme.
- PIECE JOINTE** : 1 annexe (coordonnées des agents du bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme).

Conformément aux engagements mis en oeuvre dans le cadre de la certification QualiPref dont bénéficie la Préfecture de l'Oise, je tiens à vous adresser une circulaire visant à faire le point des principales observations émises au cours de l'exercice 2014, à l'occasion de l'examen de la légalité des actes des affaires scolaires, foncières et d'urbanisme qui ont été soumis à mon contrôle en application des dispositions des articles L2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme traite les actes de vos collectivités en matière foncière, d'urbanisme ou encore sur les affaires scolaires. Au cours de l'année 2014, 268 lettres d'observations ont été adressées aux collectivités au titre du contrôle de légalité sur ces thématiques.

Ce contrôle a pour objectif premier d'attirer votre attention sur des points de droit dans le but d'apporter une plus grande sécurité juridique à vos actes et aux procédures entourant leur élaboration. Il se veut donc pédagogique dans le sens d'une aide à la compréhension et à l'application de la règle de droit.

Les agents du bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme ainsi que les services techniques de la direction départementale des Territoires (DDT) se tiennent à votre disposition afin de répondre au mieux et dans les meilleurs délais aux questions d'ordre juridique ou technique que vous pourriez vous poser et relevant de son domaine.

Les observations émises en 2014 ainsi que les modifications législatives et réglementaires intervenues au cours de l'année passée m'incitent à attirer plus particulièrement votre attention sur les points suivants.

I - Observations d'ordre général

1°) Contrôle de légalité des délibérations comportant des annexes :

Un très grand nombre de lettres d'observations portent sur le défaut de transmission des annexes ou pièces jointes à l'acte contrôlé.

Or, je vous rappelle que le contrôle de légalité s'exerce tant sur l'acte lui même que ses pièces jointes.



Cet oubli est d'autant plus dommageable puisque lorsqu'il s'agit, par exemple, d'une délibération relative à l'arrêt d'un plan local d'urbanisme ou à son approbation, le contrôle s'avère impossible en l'absence des pièces du dossier et ne me permet pas d'émettre un avis dans le temps qui m'est imparti.

Il vous est recommandé d'adresser vos pièces jointes au format CD et de les adresser au représentant de l'Etat dans le département (l'envoi à la sous-préfecture suffit) et aux services techniques de la DDT.

Je vous rappelle à cet égard que seul l'enregistrement par la préfecture ou sous-préfecture vaut transmission au titre du contrôle de l'égalité.

Enfin, lorsqu'un dossier est composé de plusieurs documents, je vous remercie de bien veiller à, d'une part, numéroter chacune des pièces et, d'autre part, faire apparaître sur la première page de chacune de celles-ci la mention de la délibération ou l'acte auquel le document est annexé ainsi que la signature du maire.

2°) Envoi de fichiers volumineux :

Dans le cadre d'envoi de fichiers volumineux par mail, je vous recommande d'utiliser la plate-forme ministérielle « mélanissimo », accessible à tous par le lien suivant : <https://melanissimo.developpement-durable.gouv.fr/>. En effet, les systèmes de protection du matériel informatique des services de l'Etat bloquent à certaines occasions les liens internet extérieurs.

II - En matière d'affaires scolaires : les participations aux frais scolaires, les cas dérogatoires

La répartition des charges scolaires du 1er degré fait l'objet de correspondances régulières entre mes services et vos collectivités. Je tiens à vous rappeler qu'aux termes de l'article L212-8 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 L212-8 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 L1612-15 et L1612-16 du code général des collectivités territoriales.

III - En matière de déclaration d'utilité publique (DUP) : Estimation des dépenses dans le cadre de la DUP d'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements

Le dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'un projet doit être constitué conformément aux dispositions des articles R112-4 à R112-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'appréciation sommaire des dépenses mentionnée dans la liste des pièces à fournir doit faire apparaître, de manière la plus juste possible, le coût total de l'opération, soit:

- le coût des travaux, des ouvrages et des aménagements projetés ;
- le coût des acquisitions foncières ;
- le coût des mesures compensatoires.

A l'état de ces dépenses publiques, il convient d'ajouter la prise en charge par le maître d'ouvrage du coût du projet (participation d'autres collectivités, subventions, emprunts...).

En ce qui concerne l'acquisition des terrains, l'estimation doit être basée sur celle du service des domaines datée de moins d'un an à la fin de l'enquête publique et doit comprendre le coût des acquisitions amiables et le coût de celles effectuées par voie d'expropriation, indemnités de remploi comprises. Cette appréciation complète a pour but, d'une part, de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux, ouvrages ou aménagements, compte tenu de leur coût, ont un caractère d'utilité publique, et d'autre part, de sécuriser juridiquement le dossier.

En effet, la jurisprudence actuelle relative à l'établissement des dépenses conclut que la sous-évaluation manifeste d'un projet entraîne l'irrégularité de la DUP.

L'appréciation sommaire des dépenses doit donc intégrer le coût des travaux de réalisation de tous les ouvrages ou équipements publics (pont, passerelle, groupe scolaire, extension d'une école, station d'épuration...) prévus par un programme d'aménagement.

IV - En matière foncière

1°) Acquisition et cession de biens :

S'agissant des cessions, l'article L2241-1 alinéa 3 du CGCT prévoit que le conseil municipal d'une commune de plus de 2000 habitants doit délibérer, pour toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers, au vu de l'avis du service de France Domaine.

Pour les acquisitions, la consultation du service France Domaine est obligatoire pour tout montant supérieur à 75000 euros, conformément aux articles L1311-9 à L1331-12 du CGCT, et ce quel que soit le nombre d'habitants de la commune.

Dans les deux cas, l'avis des domaines doit être expressément visé dans la délibération, ainsi que la date de sa saisine et le montant estimé par ce service.

Cette saisine constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité les décisions prises (CE, 22 février 1995, commune de Ville-La-Grand, n° 122395).

L'avis rendu est toutefois un avis simple qui ne lie pas la collectivité territoriale. Pour autant, dans le cadre du contrôle de légalité, il sera vérifié que le prix retenu par la collectivité n'est pas disproportionné par rapport à la valeur vénale du bien. En effet, une commune qui souhaite acquérir un immeuble pour un prix supérieur à la valeur vénale du bien se trouve dans l'obligation de justifier sa décision par délibération au regard de l'intérêt public local représenté par cette acquisition.

La motivation porte sur la décision d'acquérir, la situation physique et juridique du bien, le prix, les droits et obligations respectifs du cédant et du cessionnaire.

En l'absence d'une telle motivation, la décision de la commune encourt, en cas de contestation par un tiers, le risque d'une sanction du juge administratif pour erreur manifeste d'appréciation (réponse ministérielle à M. Masson, n° 23504, JO Sénat du 1^{er} mars 2000, page 470).

2°) Les échanges de biens d'une commune :

Les biens du domaine public des collectivités territoriales sont inaliénables (article L3111-1 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 L161-10 du code rural et de la pêche maritime.

3°) Classement et déclassement de voirie :

L'article L141-3 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 L318-3 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 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 l'établissement public compétent.

V - En matière d'urbanisme

1° Modifications introduites par la loi ALUR :

Sur la grenellisation des PLU :

La loi Grenelle II du 12 juillet 2012, dite « Engagement National pour l'Environnement », a imposé aux PLU d'intégrer les dispositions de la loi Grenelle au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

La loi ALUR du 24 mars 2014 repousse ce délai d'un an, soit au **1^{er} janvier 2017**.

Sur la caducité des POS :

La loi ALUR prévoit que les POS qui ne seraient pas transformés en PLU au 31 décembre 2015 seront caducs à partir de cette date.

Toutefois, si la commune a prescrit la transformation de son POS en PLU avant cette date (31 décembre 2015), elle a jusqu'au 26 mars 2017 (3 ans à compter de la publication de la loi ALUR) pour approuver son PLU.

Si tel n'est pas le cas, le POS sera caduc au **26 mars 2017**.

En cas de caducité du POS :

- retour au RNU ;
- avis conforme de l'Etat pour les demandes d'autorisations d'urbanisme.

2°) Le financement des documents d'urbanisme :

Des dotations peuvent être versées par l'Etat pour aider les communes à se doter de ces documents. Ces subventions sont attribuées lorsque le document est approuvé, à partir d'une enveloppe départementale fixée par le ministère de l'intérieur. Vous serez consultés à ce sujet à la suite de votre approbation.

3°) Soumission des documents d'urbanisme à l'autorité environnementale (AE) :

Moment de la saisine :

L'article R121-14-1 II du code de l'urbanisme indique que l'AE doit être saisi :

- Pour l'élaboration d'un PLU ou sa révision dès lors qu'elle porte atteinte aux orientations du PADD : après le débat relatif aux orientations générales du PADD ;
- Pour l'élaboration ou la révision d'une carte communale : à un stade précoce et avant l'enquête publique ;
- Pour les autres cas (ex : mise en compatibilité liée aux déclarations de projet) : à un stade précoce et avant la réunion des personnes publiques associées.

Modalités de saisine :

Lors de la saisine, les informations suivantes doivent être communiquées à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (article R121-14-1-II du code de l'urbanisme) :

- description des caractéristiques principales du document ;
- description des caractéristiques principales, de la valeur et de la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée par la mise en oeuvre du document ;
- description des principales incidences sur l'environnement et la santé humaine de la mise en oeuvre du document.

Un questionnaire d'aide à la saisine, un guide pratique de l'évaluation des documents d'urbanisme ainsi que des informations diverses sont disponibles sur le site de la DREAL (rubrique « Evaluation environnementale des documents d'urbanisme ») à l'adresse suivante : <http://www.picardie.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-r397.html>.

Il est recommandé de faire une saisine conjointe de la préfecture et de la DREAL aux adresses suivantes :

- par courriel : formulaire-kpark.picardie@developpement-durable.gouv.fr et pref-collectivites-locales@oise.gouv.fr
- par courrier : DREAL Picardie, SGCGE, 56 rue Jules Barni, 80040 AMIENS cedex 1 (5 exemplaires papiers + 1 version numérique sur CD ou clé USB) et Préfecture de l'Oise/DRCL/BAJU - 1 place de la préfecture 60022 BEAUVAIS cedex (1 version numérique).

4°) La taxe d'aménagement :

Conformément à l'article L331-2 du code de l'urbanisme, la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement (TA) s'applique :

- de plein droit dans les communes dotées d'un PLU ou POS et dans les communautés urbaines, sauf renonciation expresse exprimée par délibération ;
- par délibération du conseil municipal dans les communes non dotées d'un PLU ou d'un POS et les EPCI (autres que les communautés urbaines) compétents en matière de PLU en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord.

Les délibérations prises conformément au paragraphe précédent sont valables pour une durée minimale de 3 ans à compter de leur entrée en vigueur.

La délibération instituant la TA et ses éventuelles exonérations ainsi que la délibération modifiant le taux d'imposition doivent être adoptées **avant le 30 novembre pour être applicables aux 1^{er} janvier de l'année suivante.**

La délibération fixant le taux d'imposition est valable pour une durée d'un an. Elle est reconduite de plein droit d'année en année sauf si une nouvelle délibération a été adoptée dans le délai précité.

5°) L'application du droit des sols :

Conformément à l'article L2131-2 du code de l'urbanisme, le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol ainsi que le certificat d'urbanisme sont soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département, prévu à l'article L2131-1 dudit code.

Cette 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'urbanisme (à l'exception des CUa qui constituent des certificats de simple information).

Les certificats de conformité, les déclarations d'ouverture de chantier et les attestations d'achèvement et de conformité de travaux ne sont, en revanche, 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 L2131-6 du CGCT ne commence pas à courir et que le Préfet peut par conséquent déférer une autorisation non transmise à tout moment à la censure du tribunal administratif.

En effet, un acte est considéré comme illégal par le juge administratif si la date d'exécution est antérieure à sa date de transmission. Un acte ne peut être rétroactif, sauf si une loi le prévoit.

Par ailleurs, la transmission des décisions expresses leur permet d'acquérir un caractère exécutoire, comme le précise par exemple l'article L424-7 du code de l'urbanisme pour les permis de construire.

Pour les décisions tacites, l'article L424-8 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.

Le Préfet


Emmanuel BERTHIER

ANNEXE UNIQUE : Coordonnées des agents du bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme

Téléphone : 03.44.06 (+ numéro de poste)

Adresse e-mail : prénom.nom (sans majuscule et sans accent) @oise.gouv.fr

Adresse postale :

Préfecture de l'Oise
Direction des relations avec les collectivités locales
BAJU
1, place de la préfecture
60022 BEAUVAIS cedex

AGENTS	FONCTIONS	POSTE
M. DONNEZ Loïc	Chef de bureau	12.89
Mme ELOY Véronique	En charge des déclarations d'utilité publique	12.71
Mme MEKHALFIA Laurence	En charge des affaires scolaires et des déclarations d'utilité publique	12.76
Mme HOARAU Sandrine	En charge du contrôle de légalité des actes d'urbanisme	12.72
Mme BOUTROUILLE Marie-Claude	En charge du contrôle de légalité en matière foncière et suivi des dossiers relatifs à l'autorité environnementale	12.86