



Note sur l'opposabilité des documents d'urbanisme dans le contexte de la dématérialisation

Table des matières

1 – La transmission des SUP sous forme électronique à compter du 1 ^{er} juillet 2015.....	3
2 – L'obligation de transmission à l'Etat des versions en vigueur des SCOT, PLU, documents en tenant lieu et cartes communales à compter du 1 ^{er} janvier 2016.....	4
3 – La mise à disposition des documents sous forme électronique par les collectivités locales.....	5
4 – La publication en ligne des documents d'urbanisme au 1 ^{er} janvier 2020	6
a – Le champ d'application ratione temporis	6
b – La coordination avec les dispositions des articles R. 123-24 et R. 123-25 du Code de l'urbanisme	7
c – La discordance entre la version numérique et la version papier.....	7
5 – L'opposabilité des SUP publiées en ligne ou annexées au document d'urbanisme	8

L'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique prévoit un passage progressif à une accessibilité et à une opposabilité des documents d'urbanisme par voie dématérialisée.

Les trois dates clés de ce texte sont les suivantes :

1 – 1^{er} juillet 2015 : « A compter du 1er juillet 2015, tout gestionnaire d'une servitude d'utilité publique visée à l'article L. 126-1 transmet à l'Etat, sous format électronique en vue de son insertion dans le portail national de l'urbanisme, la servitude dont il assure la gestion qui figure sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat »

2 - 1^{er} janvier 2016 « A compter du 1er janvier 2016, les communes ou leurs groupements compétents transmettent à l'Etat sous format électronique, au fur et à mesure des modifications de leurs dispositions, la version en vigueur des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme, des documents en tenant lieu et des cartes communales applicables sur leur territoire incluant les délibérations les ayant approuvés »

2.1 – 1^{er} janvier 2016 : « A compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'à la date d'entrée en vigueur des dispositions mentionnées aux 2° à 5° de l'article 1er, les communes ou leurs groupements compétents mettent à disposition, par voie électronique, dès leur entrée en vigueur, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales applicables sur leur territoire ».

3 – 1^{er} janvier 2020 : « A compter du 1^{er} janvier 2020, la publication prévue au premier alinéa de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales s'effectue sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 129-1 selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. Le document demeure consultable au siège de l'établissement public compétent et dans les mairies des communes membres concernées » (pour les SCOT, PLU et cartes communales).

3.1 – 1^{er} janvier 2020 : « Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan, ou de la carte communale soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan ou à la carte **ou publiées sur le portail national de l'urbanisme** prévu à l'article L. 129-1 peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan ou la carte a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication ».

Ce passage à la dématérialisation pose plusieurs séries de questions juridiques qui seront analysées ci-après.

1 – La transmission des SUP sous forme électronique à compter du 1^{er} juillet 2015

Le texte n'attache aucune conséquence juridique soit à cette transmission soit à son absence, du moins jusqu'à la date du 1^{er} janvier 2020 dans les conditions qui seront évoquées ci-après.

D'ailleurs, en fixant cette date comme un point de départ de l'obligation et sans poser de limite de délai, le texte manifeste bien qu'il n'y aura aucune conséquence particulière du fait d'une transmission tardive.

2 – L’obligation de transmission à l’Etat des versions en vigueur des SCOT, PLU, documents en tenant lieu et cartes communales à compter du 1^{er} janvier 2016

Cette disposition pose des problèmes plus délicats qui tiennent à ce qu'il faut entendre par « transmission ». S'agit-il d'une transmission purement informative ou bien de la transmission juridique prévue par l'article L. 2131-1 CGCT (pour les communes et décliné pour les autres collectivités locales) qui pose que « 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 ».

Il en résulte en effet des conséquences importantes.

Si l'on considère que l'on est en présence de la transmission juridique au contrôle de légalité, alors la réalisation de celle-ci conditionne l'entrée en vigueur des documents d'urbanisme concernés. Autrement dit, si cette transmission n'a pas été opérée, le document d'urbanisme n'entrera pas en vigueur, quand bien même aurait-il été procédé à sa publication.

Si, en revanche, on est en présence d'une transmission purement informative, alors à l'image de ce qui a été évoqué dans le point précédent, il n'en résultera aucune conséquence juridique.

Comment peut-on prendre parti entre ces deux interprétations ?

Dans le sens d'une transmission juridique, le principal argument repose sur le vocable même de transmission employé par le texte, sans que celui ne précise que cette transmission n'est pas celle prévue par le CGCT.

S'y ajoute le fait que le texte prévoit la transmission de la version en vigueur du document d'urbanisme accompagné des délibérations d'approbation, ce qui semble se rapprocher de la consistance de la transmission juridique au contrôle de légalité.

En sens inverse, on peut considérer que le texte crée une obligation de transmission plus informative que juridique dans la mesure où il évoque une transmission progressive « au fur et à mesure » et que cette transmission ne concerne pas l'acte modificatif lui-même mais le document mis à jour, contrairement à ce qui se passe dans le contrôle de légalité.

Ainsi, il est possible d'opter, sur la base de la logique générale de la disposition, plutôt sur la mise en place d'une obligation purement informative. Mais il ne faut pas sous-estimer qu'il demeure ici un aléa mais qui mériterait d'être levé à l'occasion d'une prochaine évolution législative du code de l'urbanisme.

3 – La mise à disposition des documents sous forme électronique par les collectivités locales

Cette obligation complète la mise à disposition en mairie posée par l'article L. 123-10 du Code de l'urbanisme.

En outre, dans la lignée de la jurisprudence de la CADA (Avis 2007-0320 du 25 janvier 2007), la mise en ligne du document d'urbanisme a pour effet de constituer

celui-ci en « document ayant fait l'objet d'une diffusion publique », de sorte que les demandes de communication fondées sur la loi du 17 juillet 1978 sont irrecevables.

En revanche, il est à noter que sous réserve du droit à communication qui vient d'être évoqué, le texte ne prévoit aucune sanction au non-respect de l'obligation de mise en ligne.

Enfin, se pose la question de savoir si cette obligation vaut pour les documents déjà en vigueur ou si elle ne concerne que les documents à venir. L'interprétation du texte va plutôt dans ce dernier sens dans la mesure où l'entrée en vigueur semble déclencher l'obligation de mise en ligne.

4 – La publication en ligne des documents d'urbanisme au 1^{er} janvier 2020

Cette règle, qui est une des avancées les plus spectaculaires de l'ordonnance de 2013, pose plusieurs séries de questions.

a – Le champ d'application ratione temporis

Si l'on se fie à la lettre du texte, la publication en ligne ne vaut que pour les documents nouveaux puisque, par définition, la publication de l'acte n'est opérée qu'au moment de son édition.

Cela pose évidemment la question de savoir comment cette logique est mise en œuvre en cas modification du PLU soumise à publication : l'obligation de publication électronique et les conséquences qui en résultent ne vaut-elle que pour la modification ou bien contamine-t-elle l'ensemble du document d'urbanisme ? La

première interprétation a pour elle la lettre même du texte, la seconde une forme de cohérence.

b – La coordination avec les dispositions des articles R. 123-24 et R. 123-25 du Code de l'urbanisme

Le Conseil d'Etat considère que les dispositions de l'article L. 123-12 qui réglementent l'entrée en vigueur du PLU ont valablement pu être complétées par le pouvoir réglementaire (v. par ex P. Soler Couteaux, note sous CE 13 février 2015, req. n° 370458, RDI 2015, p. 194).

C'est sur cette base que les actes instituant, révisant ou modifiant un PLU doivent être publiés dans un journal local.

La question se pose donc de savoir si l'ordonnance, en prévoyant une publication sur le portail de l'urbanisme n'a pas remis en cause cette habilitation et si les dispositions réglementaires ne seront implicitement abrogées à cette date.

c – La discordance entre la version numérique et la version papier

Si l'on s'en tient à la logique du texte, la seule publication rendant l'acte opposable sera bien la version numérique. Il en résulte qu'en principe, s'il existe une discordance entre la version papier et la version numérique, cette dernière prévaudra.

Mais la question n'est en réalité pas aussi simple. En effet, dans le cadre du processus d'adoption du document d'urbanisme, il n'est pas prévu une dématérialisation de même nature, de sorte que les autorités locales continueront de statuer sur un document papier, notamment pour l'approuver.

Or, en droit administratif, c'est bien la minute qui fait foi, de sorte que la publication erronée ne pourra pas valoir à l'encontre de l'acte approuvé sous forme papier.

5 – L’opposabilité des SUP publiées en ligne ou annexées au document d’urbanisme

Le paradoxe de cette disposition tient à ce qu’elle admet qu’une servitude peut rester opposable, alors même qu’elle n’aurait pas été publiée sur le portail national de l’urbanisme.

Il en résulte qu’un pétitionnaire ne pourra pas savoir, à la seule lecture du document publié en ligne si toutes les règles qui lui sont opposables sont bien contenues dans cette publication.

Par ailleurs, cette règle repose, sous un angle différent, la question des modalités de publication des SUP entrées en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2015.

a - D’abord, se pose la question de savoir si la publication erronée l’emporte sur la version papier ? Pour les raisons exposées ci-dessus, il nous semble que cela ne puisse pas être le cas.

b - Se pose ensuite la question de savoir quel est le régime juridique de cette publication : s’agit-il d’une « publication confirmation » qui n’est soumise à aucun régime juridique particulier si ce n’est la nécessité d’une adéquation de contenu, ou bien d’une « publication réitération » qui doit alors respecter les règles de compétence (voire des règles de procédure) posées par les dispositions applicables à la SUP considérée et faire l’objet d’une décision administrative propre ? En l’état du texte, cette question ne semble pas pouvoir être tranchée dans un sens ou dans l’autre.

c – Enfin, le texte ne prévoit pas non plus de dispositions relatives aux conditions de modification des SUP et de la publication électronique de cette modification. Par

exemple, si un PPRI est modifié et si la version modifiée est entrée en vigueur et n'est pas publiée immédiatement, est-ce que le délai d'un an prévu par le texte uniquement pour les « servitudes nouvelles » s'applique alors même qu'il ne s'agit pas d'une servitude nouvelle mais d'une servitude antérieure, nouvellement modifiée ?

Norbert Foulquier

Frédéric Rolin