

à enfreindre un autre principe général du droit, selon lequel les usagers doivent payer une redevance en contrepartie du service dont ils bénéficient. Il n'était donc possible ni de faire payer aux usagers le nouveau tarif, ni de les exonérer totalement du paiement de la redevance.

Tentant de respecter l'exigence de paiement d'une redevance par les usagers d'un SPIC, sans pour autant créer de nouvelle dérogation au principe de non-rétroactivité des décisions tarifaires, le Conseil d'État a considéré qu'« une délibération qui majore le tarif d'une redevance pour service rendu ne peut légalement prévoir son application avant la date de son entrée en vigueur » et que « par suite, si une délibération de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales modifie les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en prévoyant une date d'entrée en vigueur rétroactive, cette délibération est entachée d'illégalité, mais seulement dans la mesure où la délibération a pour objet d'augmenter le montant de la redevance pour une période antérieure à la date de son entrée en vigueur ».

Autrement dit, lorsqu'une collectivité est conduite à fixer le montant d'une redevance pour service rendu en cours d'année, elle ne peut, en vertu du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, appliquer cette décision tarifaire à la période de l'année déjà écoulée. Elle doit cependant, pour répondre à l'impératif de paiement d'une redevance par les usagers d'un SPIC, appliquer pour cette période le tarif de l'année précédente.

En pratique, tant qu'aucune nouvelle décision tarifaire ne sera adoptée par la collectivité, c'est donc l'ancienne décision tarifaire qui continuera de s'appliquer, par le biais d'une forme de prorogation tacite. Cette solution « constructive » retenue par le

Conseil d'État s'inspire du mécanisme de l'article 1639 A du code général des impôts qui prévoit, en matière d'impôts locaux, que si les nouveaux taux n'ont pas été votés par le conseil municipal avant le 15 avril, « les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente ». Il serait bienvenu que la transposition de ce mécanisme au recouvrement de la REOM soit clairement inscrite à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

Cette décision du Conseil d'État pourra surtout inciter les collectivités et leurs établissements publics à adopter les nouveaux tarifs des redevances pour service rendu avant la fin de l'année précédente, au même titre que leur budget primitif.

Cet arrêt sera publié au Lebon.

Jean-Baptiste Chevalier

Rappel pratique

Les délibérations d'une collectivité fixant le montant des redevances d'un service public ne peuvent pas, en dehors de la régularisation de décisions déclarées illégales, être rétroactives.

Par conséquent, lorsqu'une collectivité prend une décision tarifaire en cours d'année, le nouveau tarif ne peut s'appliquer qu'à la période postérieure à son entrée en vigueur. Pour la période de l'année déjà écoulée, la collectivité devra faire application du tarif antérieur.

URBANISME

La commune, auteur d'une délibération, est une partie à l'instance, même après la perte de sa compétence

Conseil d'État, 12 juillet 2019, n° 418818 - *Commune de Corenc*

Mots-clés : URBANISME * Contentieux de l'urbanisme * Règles de procédure spéciales * Qualité pour agir * Commune
PROCÉDURE CONTENTIEUSE * Recours contentieux * Recevabilité des recours * Qualité pour agir * Transfert de compétences d'une commune à un EPCI

Solution : Saisi d'un jugement annulant – à la demande du préfet – une délibération d'approbation d'une modification de plan local d'urbanisme (PLU), la cour administrative d'appel de Lyon avait considéré que la commune était irrecevable à faire appel, dès lors que sa compétence en matière de PLU avait été, depuis l'adoption de ladite délibération, transférée à une métropole. Le Conseil d'État censure cette analyse, entachée d'une erreur de droit. Pour la Haute assemblée, le conseil municipal demeurant l'auteur de la délibération attaquée, la commune avait bien la qualité de partie à l'instance ouverte devant le tribunal administratif, quand bien même le déféré préfectoral n'a été formé que postérieurement à la date du transfert à la métropole de la compétence en matière de PLU.

FONDEMENT : Code de justice administrative, art. R. 811-1; Code général des collectivités territoriales, art. L. 5211-5 et L. 5217-2

« 4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la métropole dénommée "Grenoble-Alpes Métropole" a été créée par décret du 23 décembre 2014, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015. En vertu des dispositions citées au point précédent, elle exerce de plein droit, à compter de cette date, la compétence relative au plan local d'urbanisme en lieu et place des communes membres, dont celle de Corenc. Cependant, le conseil municipal de Corenc demeure l'auteur de la délibération attaquée, qui a été prise avant cette date, modifiant le plan local d'urbanisme de la commune. La commune de Corenc avait, de ce fait, la qualité de partie à l'instance

ouverte devant le tribunal administratif par le déféré du préfet de l'Isère, quand bien même le déféré n'a été formé que postérieurement à la date du transfert à la métropole de la compétence en matière de plan local d'urbanisme. Par suite, la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit en jugeant qu'à la date de l'introduction du déféré du préfet, soit le 2 juillet 2015, postérieure au transfert de compétence, la commune de Corenc n'avait pas la qualité de partie à l'instance et n'était ainsi pas recevable à relever appel du jugement du 25 février 2016 par lequel le tribunal administratif a annulé la délibération de son conseil municipal en date du 18 décembre 2014».

Observations : Il est acquis que c'est une logique séparative qui préside à la répartition des compétences entre un établissement de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. La structure intercommunale ne peut légalement intervenir, en application du principe de spécialité, que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées et à l'intérieur de leur périmètre. Et en application du principe d'exclusivité, ladite structure est seule à pouvoir agir dans les domaines de compétences transférés.

Comme le rappelle de la doctrine administrative, « le transfert de compétences à un EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes qui ne peuvent plus intervenir dans le champ de ces compétences » [Rép. min. à QE n° 534, JO AN 2 déc. 2002, p. 4649]. L'article L. 5211-5, III du code général des collectivités territoriales précise dans cet esprit que « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». La décision commentée s'inscrit dans cette problématique du transfert de compétences et des responsabilités qui en découlent. Elle intéressera, au-delà des acteurs de l'intercommunalité régulièrement confrontés à ces difficultés, les praticiens du droit de l'urbanisme et du contentieux administratif.

En l'espèce, une commune avait approuvé la modification de son PLU par une délibération en date du 18 décembre 2014. Quelques jours après (par l'effet d'un décret en date du 23 décembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015), elle intègre l'intercommunalité Grenoble-Alpes Métropole qui devient compétente de plein droit pour modifier ou réviser les PLU des communes membres. Postérieurement à ce transfert de compétence, la délibération approuvant la modification du PLU a été déférée par le préfet au tribunal administratif, qui l'a annulée.

La commune a relevé appel de ce jugement. Mais pour la cour, « à la date d'introduction du déféré du préfet de l'Isère devant le tribunal administratif de Grenoble, le 2 juillet 2015, la commune de Corenc n'était plus compétente en matière de PLU » ; de sorte « qu'alors même que le tribunal administratif de Grenoble lui a communiqué le déféré présenté par le préfet de l'Isère, cette communication n'a pas eu pour effet de lui conférer la qualité de partie en première instance, Grenoble-Alpes Métropole ayant seule la qualité de défendeur devant le tribunal

administratif depuis le transfert de compétence en matière de PLU ; que, dans ces conditions, la commune de Corenc, qui n'aurait pas eu par ailleurs qualité pour former tierce opposition à l'encontre du jugement qu'elle attaque, n'est pas recevable à relever appel de ce jugement » [CAA Lyon, 11 janv. 2018, n° 16LY01410, C^{ne} de Corenc, AJDA 2018. 832].

Autrement posé, la cour est partie du constat que depuis le 1^{er} janvier 2015, la commune ne pouvait plus exercer directement les compétences transférées à la métropole (v., pour une illustration ancienne, CE 16 oct. 1970, n° 71536, C^{ne} de Saint-Vallier, Lebon). Quand elle a été saisie du déféré préfectoral, la commune avait déjà perdu sa compétence et donc la possibilité, par exemple, de retirer ou amender sa délibération. Seule la métropole pouvait s'engager dans cette voie et, pour cette raison, la métropole devait, pour la cour, être considérée comme la partie défenderesse, ayant qualité pour relever appel du jugement (sur le fait que l'appel est ouvert à tous ceux qui étaient parties en première instance, CE 16 déc. 1977, n° 04895, *Lehodey*, Lebon 508). La commune, « simple » observatrice dans le jugement de première instance, ne pouvait donc faire appel (pour une illustration, v. CE 20 déc. 2000, n° 209329, C^{ne} de Ville d'Avray, Lebon 1194 et 1291 ; RDI 2001. 192, obs. P. Soler-Couteaux) ; et dès lors, ajoute la cour, que la commune n'aurait pu former de tierce opposition, la jurisprudence sur l'appel des intervenants n'était pas applicable (v., sur ce point, CE, sect., 9 janv. 1959, *De Harenne*, Lebon 23).

Cette solution est censurée par le Conseil d'État dans la décision commentée.

Dans ses conclusions, le rapporteur public rappelait, en l'état d'une jurisprudence éparse en matière de transfert de compétence, que « le plus simple est d'en rester aux principes généraux de l'excès de pouvoir : on juge la légalité d'un acte à la date à laquelle il a été pris et c'est donc bien la commune, auteur de l'acte, qui est la défenderesse primaire dans ce litige » (concl. L. Dutheillet de Lamothé, disponibles sur ArianeWeb). Dans cette logique, le Conseil d'État avait d'ailleurs précédemment jugé qu'une commune était recevable à faire appel d'un jugement rendu sur le litige l'opposant aux constructeurs d'un collège alors même qu'elle avait entre-temps transféré la compétence de gestion du collège au département, par l'effet de la loi du 22 juillet 1983 [CE 8 juill. 1996, n° 128579, C^{ne} de la Bresse, Lebon ; D. 1997. 294, obs. P. Terneyre ; RDI 1996. 563, obs. F. Llorens et P. Terneyre]. La Haute assemblée a suivi son rapporteur public en fondant son raisonnement sur le fait que c'est bien « le conseil municipal de Corenc [qui] demeure l'auteur de la délibération qui a été prise » avant le transfert de la compétence PLU. La commune était donc nécessairement partie à l'instance ouverte devant le tribunal administratif. Et elle ne pouvait perdre cette qualité, malgré le transfert de compétence intervenu postérieurement.

Rappel pratique

La situation à l'origine de la décision commentée pourrait, à l'avenir, se reproduire. L'on se souvient que l'article 136 de la loi dite ALUR a prévu le transfert automatique de la compétence PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, dans les trois années suivant la publication de la loi. Mais l'on sait aussi qu'il était permis aux communes membres de ces EPCI de s'y opposer, à condition de réunir une minorité de blocage. Pour ces EPCI – qui ne disposent donc toujours pas de la compétence PLU –, la loi prévoit un nouveau transfert automatique, le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté à la suite du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2021. Sauf si, une nouvelle fois, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, dans les trois mois précédant le 1^{er} janvier 2021...

En cet état, l'affaire est renvoyée devant la cour administrative d'appel de Lyon. La commune y sera présente mais aussi, le cas échéant, la métropole. Si, en effet, les conclusions aux fins d'annulation sont assorties de conclusions aux fins d'injonction, la métropole devra être mise en cause par la cour dès lors que seul l'EPCI pourra tirer les conséquences d'une décision d'annulation prononcée par la juridiction administrative (pour des illustrations, CE 30 janv. 2017,

n° 395167, *Montpellier Méditerranée Métropole*; CE 2 oct. 2017, n° 398323, *Montpellier Méditerranée Métropole*).

Cet arrêt sera mentionné au Lebon.

Philippe Peynet

Le principe d'indépendance des législations fait obstacle à l'application directe d'un PGRI aux autorisations d'urbanisme

Tribunal administratif de Montpellier, 9 juillet 2019, n° 1805923 - *Préfet des Pyrénées-Orientales*

Mots-clés : URBANISME * Autorisation d'urbanisme * Permis de construire * Délivrance ENVIRONNEMENT * Risque naturel * Plan de prévention des risques d'inondation * Autorisation d'urbanisme * Indépendance des législations

Solution : Le principe d'indépendance entre les législations d'urbanisme et celle du domaine de l'eau fait obstacle à ce que les dispositions d'un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) soient directement appliquées à un permis de construire.

« 6. [...] en vertu du dernier alinéa de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) prévu par ces dispositions. Toutefois, les autorisations d'occupation et d'utilisation des sols ne sont pas au nombre des décisions prises "dans le domaine de l'eau". Dans ces conditions, en raison de l'indépendance des législations de l'urbanisme et de celle régissant le domaine de l'eau, le préfet ne peut utilement invoquer qu'il convient de s'inscrire dès à présent dans une démarche de compatibilité avec les dispositions du PGRI en raison de l'obsolescence des plans de prévention du risque d'inondation [...] ».

Observations : Les dispositions d'un PGRI sont-elles directement opposables aux autorisations d'urbanisme ? C'est la question qui vient d'être tranchée par le tribunal administratif de Montpellier.

Rappel pratique

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme – Cet article dispose que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique [...] ». Cette disposition peut fonder des refus d'autorisation d'urbanisme (CE 28 juill. 2000, n° 199325, *C^{ne} de Décines-Charpieu*) comme leur annulation (CE 27 avr. 1994, n° 133084, *OPHLM de Vannes* et *C^{ne} de Larmor-Baden*). Il en va ainsi lorsque l'opération projetée présente un risque suffisamment grave et avéré pour la sécurité ou la salubrité publique (CE, 16 juill. 2014, n° 356643, *C^{ne} de Salaise-sur-Sanne*, AJDA 2014. 2227). La délivrance d'une autorisation d'urbanisme en violation de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme constitue un acte de nature à engager la responsabilité de l'autorité administrative.

Les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) – Organisée par les articles L. 566-7 et R. 566-10 à R. 566-13 du code de l'environnement, l'élaboration du PGRI est confiée à un préfet coordinateur d'un ou plusieurs bassins hydrauliques. Le PGRI fixe les grands objectifs de la gestion des risques inondation, ainsi que ceux propres à certains territoires identifiés comme exposés à un risque d'inondation important. Ces objectifs sont exprimés en normes imposées à l'utilisation des sols.

FONDEMENT : Code de l'urbanisme, art. R. 111-2; Code de l'environnement, art. L. 566-7

En répondant par l'affirmative, la juridiction a fait prévaloir le principe d'indépendance des législations sur le principe de précaution. Cette position mérite d'être soulignée.

L'instance était née d'un déféré préfectoral dirigé contre un permis de construire accordé par la ville de Perpignan. L'opération autorisée consistait à réhabiliter une grange, en vue de changer sa destination pour la faire passer d'agricole à commerciale. Parmi les différents moyens de légalité soulevés par le préfet, celui tiré de la violation de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme retient toute notre attention.

Pour obtenir l'annulation du permis de construire, le Préfet avait fait valoir que le terrain d'assiette du projet est situé en « zone d'aléa fort à très fort du plan de gestion des risques d'inondation ». Ainsi, pour le préfet, l'extension et le changement de destination de la grange aggraverait la vulnérabilité du site, ce qui aurait dû conduire le maire de Perpignan à refuser le permis de construire en vertu de l'article R. 111-2 précité.

En se rapportant directement au PGRI, le préfet pouvait soutenir que le projet était situé dans une zone d'aléa très fort, où seuls les changements de destination avec réduction de la vulnérabilité et les extensions maîtrisées des constructions existantes peuvent être autorisés. Cette argumentation était particulièrement solide puisque, dans le domaine voisin de la submersion marine, il a été jugé qu'il appartient à l'autorité d'urbanisme de faire application de l'article R. 111-2 en tenant compte de toutes les données dont elle dispose (CAA Nantes, 3 avr. 2015, n° 13NT03430, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*). Pour trancher cette affaire, le juge devait se prononcer cette fois-ci sur les conditions d'application du PGRI aux autorisations d'urbanisme.

Deux options étaient ouvertes. La première, fondée sur le principe de précaution, consistait à appliquer directement les dispositions du PGRI aux autorisations d'urbanisme pour tenir compte du niveau de