

Lettre éditée par les  
Notaires de l'Isère  
de la Drôme et  
des Hautes-Alpes

LA RESPONSABILITÉ DU MAIRE

PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT  
D'ENSEMBLE

CONSULTATION OBLIGATOIRE DE  
FRANCE DOMAINE

L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Prochain n°  
Décembre 2007



Conseil régional des notaires  
de la Cour d'Appel de Grenoble

### VISIONS COMMUNES

Lettre éditée par le Conseil Régional des Notaires de  
la Cour d'Appel de Grenoble  
10, rue Jean Moulin - 38180 Seyssins.

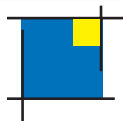
Directeur de la publication :

M. le Président du Conseil Régional des  
Notaires de la Cour d'Appel de Grenoble.

Comité de rédaction : Me S. AGOSTINO,  
Me D. AMBROSIANO, Me H. CROZAT,  
Me F. HÉBERT, Me J.P. LECHNER,  
Me D. LECLERCQ, Me R. LOUVAT  
Me C. NOVEL, Me P. PANOSSIAN,  
Me J.M. SORREL, Me M.T. PRUNIER,  
Me P. WÜTHRICH.

Photos : Me Roland LOUVAT, PHOVOIR,  
PHOTODISK.

Maquette et édition : Concept et Visuel 04 76 25 61 06



## LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE DU MAIRE

Le thème retenu par la table ronde du cinquantième congrès départemental des maires de l'Isère est celui de la responsabilité juridique du maire.

Comme tous les citoyens, les élus peuvent voir leur responsabilité mise en cause. Cette responsabilité est le corollaire de leur fonction, son fondement se trouvant du reste dans la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Parce qu'ils sont des représentants élus de la collectivité, la responsabilité des maires est appréciée sévèrement, que ce soit sur le plan civil ou sur le plan pénal.

Par ailleurs, l'extension du domaine de compétence des collectivités, du fait de la décentralisation, accroît « mécaniquement » les risques de voir la responsabilité de l'élu ou celle de la collectivité mise en cause. De même, la complexité grandissante des règles applicables, l'augmentation du volume des textes législatifs et réglementaires, la fréquence des réformes rendent souvent difficile pour les maires une prise de décision en toute sécurité juridique, notamment dans les communes ne bénéficiant pas de services juridiques.

Par exemple, la responsabilité du maire peut être engagée en cas de carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police des édifices menaçant ruine, en cas de refus illégal de délivrer une autorisation d'urbanisme, en raison d'une faute commise en signant un contrat dans des conditions irrégulières, ou encore d'une décision de préemption jugée illégale.



On le constate donc de plus en plus fréquemment, la mise en cause des élus devant les juridictions, pour des fautes généralement non intentionnelles, engendre un besoin de conseil sans précédent. La nécessité pour les maires de veiller à la sécurité juridique de leurs actions s'impose de manière plus impérieuse que par le passé.

Dans ce contexte, les élus doivent ne pas hésiter à consulter leur notaire.

■ Par le maillage géographique des études,

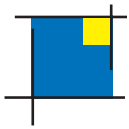
les collectivités bénéficient en premier lieu d'un service juridique de proximité, notamment pour les communes de petites tailles.

■ En deuxième lieu, le notaire, tout comme l'élu, est un professionnel responsable.

■ Le notaire doit garantir l'efficacité et la validité des actes auquel il confère l'authenticité mais il doit également garantir la pertinence des conseils qu'il est amené à donner. Il s'agit pour lui d'une véritable obligation de résultat pour laquelle il est assuré.

Dans ces conditions le notaire participe, lorsqu'il y est associé le plus en amont possible, à la sécurité des opérations des collectivités et à la prévention de la mise en jeu de la responsabilité de l'élu dans l'exercice de ses fonctions.

*Christian NOVEL, notaire,  
délégué de l'Institut Notarial  
des Collectivités Locales.*



# PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE (PAE)

## Exigence d'une réalité d'aménagement

**Par principe, l'équipement des terrains incombe à la commune. Aussi, pour financer les équipements publics, a été instituée avec la loi du 30 décembre 1967, la taxe locale d'équipement (TLE). Or, dans certains secteurs, l'ouverture à l'urbanisation peut exiger la réalisation d'équipements publics importants dont le financement nécessite alors des moyens nouveaux appropriés et inexistant au budget communal.**

### Objectifs du PAE

La procédure de programme d'aménagement d'ensemble (PAE) a été introduite par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement (articles L. 332-9 et suivants du Code de l'urbanisme). Elle permet à une commune ou à un EPCI, par délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire, de déterminer un périmètre sur lequel elle arrête un programme d'équipements publics rendus nécessaires pour son ouverture à l'urbanisation, et de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie de son coût.

Le PAE n'est ni un document d'urbanisme, ni un outil d'aménagement à proprement parler.

Le PAE est un outil financier : C'est un instrument mis à la disposition des communes et des aménageurs pour permettre le financement d'équipements publics en accompagnement d'opérations d'aménagement.

Il a été défini à l'article L 332-9 du Code de l'urbanisme : « Dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné. »

### Modalités de mise en place

De manière générale, des PAE peuvent être approuvés dans toutes les communes, qu'elles soient dotées ou non d'un POS ou PLU ou d'un document en tenant lieu. Toutefois, c'est surtout dans les communes pourvues d'un POS ou de PLU que les PAE doivent plus logiquement se développer, compte tenu du cadre de développement et d'aménagement que constitue ce plan.

Ces programmes d'aménagement d'ensemble concernent en priorité les zones d'urbanisation future, dites zones NA ou AU, constituant des sites d'accueil préférentiels pour les opérations d'aménagement, en raison de leur nature de zones peu ou non équipées.

Dans les communes ne disposant pas de POS ou PLU, ni de document d'urbanisme en tenant lieu, la délimitation d'un secteur d'aménagement n'est possible que dans les parties actuellement urbanisées de la commune, selon la règle de constructibilité limitée.



La délibération du conseil municipal approuvant le programme d'aménagement d'ensemble doit déterminer :

- 1) le secteur d'aménagement qu'il convient de déterminer avec précision par un document graphique permettant d'identifier sans ambiguïté les parcelles incluses dans le secteur concerné.
- 2) la nature, le coût et le délai prévus pour la réalisation du programme d'équipements publics ;
- 3) la part des dépenses de réalisation de ce programme mise à la charge des constructeurs ainsi que les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions (C. urb., art. L 332-9).

En considération de ces règles, l'on comprend qu'un PAE ne peut être mis en place par les collectivités que dans un espace géographique précis et en vue d'un véritable programme d'aménagement d'ensemble.

### Véritable projet d'aménagement

Si les textes sont muets sur cette notion d'aménagement d'ensemble, la jurisprudence n'a pas manqué d'en fixer les contours, soucieuse de vérifier que les programmes mis en place par les collectivités s'insèrent dans une finalité d'aménagement suffisamment constante et d'éviter qu'ils ne soient qu'un simple substitut de la taxe locale d'équipement et des participations financières prévues par l'article L 332-6 du Code de l'urbanisme.

Plusieurs décisions sont venues confirmer l'exigence d'une réalité d'aménagement :

- A été jugée illégale une délibération d'un conseil municipal qui, se bornant à décider

la création d'une voie publique destinée à relier deux quartiers de la ville et l'établissement de réseaux divers le long de cette voie, ne comporte aucun plan d'aménagement d'ensemble du territoire communal (Conseil d'Etat, 15 avril 1996) ;

- De la même manière, a été annulée une délibération instaurant une PAE qui, sans référence à aucun plan d'aménagement du secteur, se contente de décider l'extension du réseau d'assainissement dans la seule emprise de 5 ha du lotissement projeté, l'aménagement d'un carrefour et la construction d'une classe supplémentaire (Cour d'appel administrative de Nantes, 30 décembre 1999) ;
- La délibération par laquelle un conseil municipal a adopté un programme d'aménagement d'ensemble se contentant de décider l'aménagement et l'équipement d'une voie départementale entre deux carrefours, ainsi que des voies communales adjacentes, et l'assainissement des terrains au fur à mesure des besoins induits par les constructions a été jugé illégale en considérant que le programme de travaux prévu ne pouvait être regardé comme constituant un plan d'aménagement d'ensemble du secteur communal concerné, au sens de l'article L. 332-9 précité du Code de l'urbanisme (Cour d'appel administrative de Paris, 28 septembre 2004).

Un PAE ne devrait pas être instauré pour une opération unique sans s'inscrire dans le cadre d'un projet d'aménagement du territoire de la commune. A cet égard, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que l'adoption d'un programme d'aménagement d'ensemble supposait la définition d'un secteur faisant l'objet d'un projet d'urbanisation cohérent et qu'en approuvant un programme concernant exclusivement le périmètre du lotissement, un conseil municipal avait détourné la procédure prévue par l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme (Conseil d'Etat 25 juin 2003).

Ces rappels de jurisprudence doivent inciter les collectivités locales à être très attentives sur la définition de leur programme d'aménagement d'ensemble et à ne pas utiliser les PAE comme un instrument financier de circonstances qui ne serait destiné qu'à se substituer à la TLE.

> **Hervé CROZAT**, notaire

# Consultation obligatoire de FRANCE DOMAINE

**Bien que les collectivités locales bénéficient du principe fondamental de libre administration de leur patrimoine, elles n'en demeurent pas moins soumises, pour leurs opérations immobilières, au respect de procédures spécifiques.**

Elles doivent notamment, dans certains cas, obtenir un avis de FRANCE DOMAINE sur les conditions financières de ces opérations, avis destiné à éclairer leur prise de décision tout en garantissant les intérêts des administrés.

Nous rappellerons ici les principes fondamentaux à ne pas oublier concernant ces procédures.

## Cas de consultation obligatoire.

### Acquisitions et opérations immobilières assimilées

Les articles L1311-9 du CGCT et suivants précisent que les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers (servitudes par exemple) ou de fonds de commerce doivent être précédées d'une demande d'avis de l'autorité compétente des services de l'Etat (FRANCE DOMAINE).

Toutes les collectivités locales sont concernées mais seules les opérations relatives à des biens dont la valeur est supérieure à 75.000 euros sont soumises à l'avis préalable.

Ces dispositions sont également applicables aux baux ou à toutes conventions de prise en location d'immeubles d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à 12.000 euros.

### Ventes et opérations assimilées

Pour les ventes, l'article L2421-1 du CGCT précise que seules les communes de plus de 2.000 habitants sont soumises à la procédure.

Sont ici assimilées à des ventes, les actes d'échange ainsi que les baux et locations consenties par la collectivité dans la mesure où ces derniers contrats confèrent des droits réels au preneur (cas du bail à construction par exemple).

En revanche, contrairement aux acquisitions, il n'y a pas de seuil de montant des opérations. L'avis doit donc être requis quelle que soit la valeur du bien ou du loyer, aussi minime soit-elle.

## Procédure et portée de l'avis

■ L'avis doit être rendu dans le mois qui suit la demande faite par la collectivité. A défaut l'avis est réputé donné et il peut être passé à la réalisation de l'opération.

■ L'avis doit être obtenu préalablement à la prise de décision de l'organe délibérant de la collectivité et doit être visé dans la délibération.

■ Il faut rappeler que l'obtention de cet avis est obligatoire, qu'il s'agit d'une formalité substantielle dont la méconnaissance entache la décision de la collectivité d'illégalité.

En revanche, s'agissant d'une simple consultation, la décision n'a pas à être conforme à l'avis donné et la collectivité peut décider de passer outre l'estimation, à condition de motiver sa décision. Lorsqu'elle souhaite acquérir un bien pour une valeur supérieure à celle de l'avis, elle doit justifier sa décision au regard notamment de l'intérêt public local. Si cette motivation est insuffisante, la délibération pourra être annulée par le juge administratif pour erreur manifeste d'appréciation.

## Durée de validité

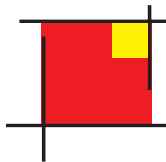
Une pratique administrative limite parfois la durée de validité de l'avis à un an. Même si cette pratique se comprend, elle ne repose sur aucun texte et un nouvel avis ne devrait être requis qu'en cas de changement de circonstances de droit ou de fait concernant les conditions financières de l'opération envisagée.



## Fourchette de 10 pour cent

Elle résulte de la circulaire du 26 novembre 1987 (B.O.I. 9 E-1-87) qui précise qu'il est opportun de présenter la valeur des biens sous forme d'une fourchette aussi réduite que possible, pour permettre à la collectivité de mener une réelle négociation. Un écart de l'ordre de 10% paraît raisonnable dans la majorité des cas. L'écart pourrait être plus important dans les dossiers plus difficiles mais la circulaire recommande de ne pas dépasser 20%. Attention, à défaut de précision dans l'avis, la fourchette n'est pas de droit et ne peut se comprendre comme une marge systématique de négociation.

> *Christian NOVEL, notaire*



# L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

**La population des gens du voyage est estimée à 240.000 personnes, dont 70.000 itinérants, 70.000 semi sédentaires et 100.000 sédentaires.**

## Rappel de la loi

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a programmé pour chaque département l'élaboration d'un schéma d'accueil des gens du voyage, qui en fonction des besoins constatés doit prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer, ainsi que les interventions sociales nécessaires aux populations concernées.

Dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma ou quatre ans en cas de prorogation, la loi prévoit que les communes doivent réaliser les investissements nécessaires. L'objectif de la loi est en effet de développer, dans des délais relativement courts, les capacités d'accueil des gens du voyage et de bien les répartir sur le territoire.

En contrepartie et pour rendre les prescriptions du schéma efficaces, l'Etat soutient de manière significative l'investissement et le fonctionnement des aires.

A la fin juillet 2006 tous les schémas, au nombre de 96, sont signés et publiés. Les obligations des communes fixées par les schémas départementaux devraient se traduire pour l'ensemble du dispositif d'accueil par la création de 40.000 places nouvelles, 4.000 places à réhabiliter et 350 aires de grand passage. Les 190 aires aux normes du décret du 29 juin 2001 qui existaient au moment de la loi représentaient environ 4.000 places de caravanes.

Afin de relancer la mise en œuvre des schémas départementaux, une circulaire en date du 3 août 2006 signée conjointement par le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a pour objet d'inciter les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à accélérer la réalisation des aires. En effet pour la grande majorité des schémas, la date de réalisation devrait en principe prendre fin successivement en 2006, en 2007 et 2008.

## Communes concernées

Toutes les communes de plus de 5000 habitants sont tenues de mettre à disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, à l'exception des communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population réside

dans une zone urbaine sensible.

Certaines communes de moins de 5000 habitants peuvent aussi être soumises à cette obligation, si l'analyse des besoins menée par le schéma départemental fait apparaître cette nécessité ou si une convention intercommunale, signée préalablement au schéma, prévoit la réalisation d'une aire d'accueil sur la commune. À noter que les communes qui n'ont pas d'aire permanente d'accueil ou qui n'en financent pas, ont l'obligation de permettre la halte des gens du voyage sur des terrains qu'elles leur indiquent pendant une période minimum de 48 heures.

L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires dans la proportion de 70% des dépenses engagées dans le délai de deux ans suivant la publication du schéma.

## Modes d'aménagement d'aire d'accueil

La commune soumise à l'obligation de réaliser une aire d'accueil peut opter pour différentes possibilités. Dans le cadre d'une convention intercommunale, elle peut réaliser et gérer elle-même l'aire d'accueil et bénéficier en retour d'une participation financière des autres communes. Autre possibilité : elle peut transférer sa compétence de gestion de ces aires à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Pour bénéficier des aides de l'Etat, la réalisation des espaces d'accueil doit respecter des normes d'aménagement, d'équipement et de gestion.

## Aires d'accueil : Code de l'urbanisme

Les aires d'accueil des gens du voyage sont soumises à permis de construire. Cette autorisation est délivrée dans les conditions de droit commun en matière d'autorisation d'utiliser le sol.

Le projet d'aire d'accueil doit se conformer au règlement local d'urbanisme (PLU). Les aires collectives d'accueil peuvent être localisées dans les zones urbaines (U), d'urbanisation future (AU), ou à la rigueur dans les zones naturelles (N) ne faisant pas l'objet d'une protection stricte.

## Moyens d'action foncière

Pour mémoire, il est rappelé que la collectivité publique dispose d'outils fonciers permettant



d'acquérir la maîtrise foncière des terrains destinés à recevoir les aires d'accueil.

■ **L'acquisition amiable :** La collectivité publique peut se porter acquéreur d'un terrain qu'elle souhaite aménager en aire d'accueil. Cette acquisition se fait de gré à gré, dans les conditions de droit commun et le terrain est porté au domaine privé de la collectivité.

■ **Le droit de préemption :** Les communes disposant d'un plan local d'urbanisme peuvent décider d'instituer le droit de préemption sur toute ou partie des zones U et AU du plan (U et NA dans les anciens POS). Toute aliénation de bien immobilier située dans la zone concernée est subordonnée à une déclaration d'intention d'aliéner à la mairie du lieu où se trouve le bien. Cette déclaration comporte le prix qu'il en demande. Le silence du titulaire pendant deux mois vaut renoncement à l'exercice du droit.

■ **L'expropriation :** Les aires d'accueil collectives aménagées sont reconnues par la jurisprudence comme des équipements d'intérêt général. A ce titre, les terrains concernés peuvent faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique, par décision préfectorale et après enquête publique. Les biens fonciers situés dans la DUP sont acquis par voie d'expropriation, selon la procédure prévue par le Code de l'expropriation.

## Pouvoirs du maire

Lorsqu'une commune a rempli ses obligations légales, le maire peut prendre un arrêté interdisant toute installation en dehors de cette aire.

En cas de violation de l'arrêté, il peut saisir le Tribunal de Grande Instance afin de faire ordonner l'évacuation forcée des occupants et de leurs véhicules. Cependant, cette action n'est possible que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique.

Il est important de préciser que l'installation sans autorisation sur un terrain d'une commune qui respecte ses obligations, mais également sur tout autre terrain appartenant à un propriétaire privé est passible d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende.

De plus, la saisie des véhicules automobiles et la suspension du permis de conduire des contrevenants sont prévues par la loi.