



Édito

Alors que des réflexions visant à simplifier l'exercice du contrôle de légalité ont pu être menées dans le cadre du projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification, ce numéro spécial de rentrée d'*Urba-info* aborde la question du contrôle de légalité en matière d'urbanisme et donne la parole aux services déconcentrés, à travers le témoignage de la DDTM de l'Hérault et la présentation de la stratégie annuelle de contrôle du département.

Bonne lecture et excellente rentrée à toutes et tous.

n°16 - 15 septembre 2017

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Annulation partielle du décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU

Par une décision du 19 juillet 2017 ([n° 400420](#)), le Conseil d'État a, suite à un recours de l'association France Nature Environnement, annulé plusieurs dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme issues du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU.

Le [Flash DGALN n° 14-2017](#) tire les conséquences de cet arrêt et fixe les recommandations à relayer auprès des communes et EPCI compétents en matière de PLU.

Nouvelle arborescence intranet : "Réglementation de l'urbanisme"

La [page intranet](#) du bureau de la législation de l'urbanisme a été mise à jour, reprenant le plan du livre 1er du code de l'urbanisme issu de la recodification.

L'occasion également de capitaliser les numéros d'*Urba-info* publiés ainsi que les différentes fiches juridiques produites.

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	2
Focus	2
Dossier du mois	3
Le point de vue des services	8
Nous contacter	10



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Cette lettre a été réalisée avec les contributions de Soumicha CHENITI-SOUM et Emilie CHAUFoux du bureau QV4. Nouvelle mise en page Julien DUMAS.

Tierce opposition et annulation d'un document d'urbanisme

Par une décision du 21 juin 2017, [n° 396427](#), le Conseil d'État a jugé qu'un requérant n'est en principe pas recevable à former tierce opposition à une décision ayant fait droit à une demande d'annulation d'un document d'urbanisme au seul motif qu'il est partie à un litige portant sur la légalité d'une autorisation de construire qui lui a été délivrée sur le fondement de dispositions annulées de ce document. Il l'est en revanche, par exception, dans le cas où les dispositions annulées avaient pour unique objet de permettre la réalisation du projet, comme en l'espèce, dans le cadre d'une mise en compatibilité avec une déclaration de projet.

Déféré préfectoral assorti d'une demande de référé-suspension et recours en appel

Par un arrêt du 8 février 2017, [n° 402417](#), le Conseil d'État a apporté des précisions s'agissant de l'articulation entre le droit commun du référé-suspension régi par le code de justice administrative et les dispositions spéciales du CGCT relatives à la demande de suspension, assortie à un déféré préfectoral ([article L. 2131-6](#)).

Ainsi, lorsque le juge des référés d'un tribunal administratif se prononce sur une demande de suspension présentée par le représentant de l'État en application du CGCT, sa décision, qui n'entre pas dans le champ d'application des [articles L. 521-1 à L. 523-1 du code de justice administrative](#), est susceptible de faire l'objet d'un appel.

En revanche, en appel, les dispositions du 4^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6, qui donnent, au déféré sur référé en matière d'urbanisme un effet suspensif automatique, ne sont pas applicables.

Contrôle de légalité des décisions prises par une SEM "pour le compte" d'une collectivité territoriale

Le Conseil d'État a confirmé que l'ensemble des décisions prises par les sociétés d'économie mixte (SEM) locales pour le compte d'une collectivité territoriale et qui relèvent de l'exercice de prérogatives de puissance publique doivent être transmises au contrôle de légalité, et ce, indépendamment de la nature des relations contractuelles liant ces SEM aux collectivités territoriales (arrêt du 24 mai 2017, [n° 397197](#)).

FOCUS

L'exercice par le préfet de son pouvoir de substitution

Le pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département lui permet d'agir en lieu et place d'une personne ou d'une collectivité publique défaillante.

Dans ce cas, le préfet est réputé agir au nom et pour le compte de celle-ci avec tous les effets qui en découlent, s'agissant de la charge financière et de la responsabilité y afférente¹ (cf. [rapport d'inspection sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution](#), juillet 2003, pages 76 et suivantes).

Ce pouvoir de substitution s'exerce en particulier dans le domaine de l'urbanisme, dans le cadre de la mise en compatibilité des PLU avec des normes de rang supérieur ou avec un projet d'intérêt général ([articles](#)

[L. 153-49 et suivants du code de l'urbanisme](#)). Avant de procéder à cette mise en compatibilité "forcée", le préfet est tenu de notifier à l'EPCI compétent (ou à la commune) un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le PLU ne respecte pas les obligations de mise en compatibilité et de prise en compte ainsi que les modifications qu'il estime nécessaire pour y parvenir.

D'un point de vue opérationnel, la prise en charge du financement de la mise en compatibilité est assurée par l'État. La DDT compétente sollicite la DAJ et la DHUP en vue de l'engagement des crédits correspondant à l'intégralité de la procédure (estimation la plus précise des besoins correspondant à chaque étape de la mise en compatibilité), sur la base d'un dossier complet démontrant en particulier le caractère nécessaire de la mise en compatibilité du PLU. Il convient à cette occasion d'être vigilant sur l'application, le cas échéant, du code des marchés publics. Une fois l'accord de la DAJ et de la DHUP obtenu, les crédits sont délégués à la DREAL. Après l'approbation de la mise en compatibilité du PLU, un titre est émis à l'encontre de l'EPCI compétent (ou de

¹ Sous réserve cependant d'atténuation de cette responsabilité, dans le cas d'une irrégularité ou d'une exécution défectueuse à l'occasion de la mise en œuvre du pouvoir de substitution.

la commune) défaillant ; le recouvrement de l'ensemble des dépenses avancées par l'État est ensuite assuré par la DRFIP.

Le Conseil d'État s'est prononcé le 22 octobre 2013 par un avis ([n° 387971](#)) sur le pouvoir de substitution du préfet en matière de cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement.

Cet avis est particulièrement éclairant sur deux questions :

- Le préfet se substitue-t-il au seul exécutif de la collectivité territoriale (ou de l'EPCI) ou à l'ensemble des organes qui concourent à l'élaboration et à l'adoption des documents en jeu ?

Le Conseil d'Etat indique que les dispositions de l'article L. 572-10 du code de l'environnement doivent s'interpréter comme organisant la substitution du préfet à la collectivité publique défaillante et par là même à l'ensemble de ses organes participant à la préparation, l'élaboration et l'adoption des actes mentionnés ci-dessus.

- La passation par l'État de marchés en vue de la réalisation de ces documents obéit-elle aux règles,

de seuil applicables à l'État ou à celles applicables à la collectivité territoriale défaillante ?

Le Conseil d'Etat répond que si l'Etat décide de passer des marchés d'études pour la réalisation de cartes de bruit et de plans de prévention de bruit dans le cadre de son pouvoir de substitution en application du précédent article, ils doivent être passés et conclus selon les règles applicables à l'Etat.

Les réponses apportées par le Conseil d'État sont transposables à la mise en compatibilité "forcée" d'un PLU.

Autre domaine de prédilection du pouvoir de substitution, la police de l'urbanisme. En présence de travaux de construction entrepris illégalement, en cas de carence du maire et après mise en demeure de ce dernier, le préfet a la possibilité d'exercer le pouvoir de police, en vertu de son pouvoir de substitution, et de prendre un arrêté interruptif de travaux, conformément à [l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme](#). Dans le cadre de cette police, le maire agit en effet en qualité d'autorité administrative de l'État.

Dossier du mois

Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme

1. Les principes fondateurs du contrôle de légalité

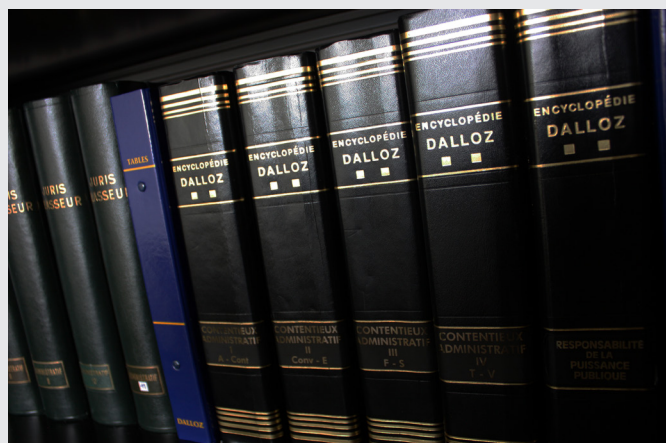
1.1 Une mission constitutionnelle

Le [dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution](#) du 4 octobre 1958 prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Mis en place dans le cadre de l'acte I de la décentralisation en 1982, ce contrôle permet d'inscrire l'égalité devant la loi de tous les citoyens dans l'organisation décentralisée mais aussi indivisible de la République. Le contrôle de légalité doit néanmoins respecter le principe de libre administration des collectivités (alinéa 3 du même article – [décision n° 82-137 DC](#) du 25 février 1982), qui a également valeur constitutionnelle.

1.2 Un contrôle a posteriori

Avant 1982, le préfet exerçait un contrôle a priori des actes des collectivités territoriales et disposait même d'un pouvoir propre d'annulation pour des motifs tenant tant à la légalité de ces actes qu'à leur opportunité.

La décentralisation a donc changé la nature et les modalités du contrôle de l'État, par la voie de son représentant dans le département qui n'a pas à justifier d'un intérêt pour agir, étant investi par la Constitution du contrôle administratif et du respect des lois.



Crédits photo : Daniel Coutelier - Terra

1.3 Contrôle de légalité et responsabilité de l'État

En matière de contrôle de légalité, la haute juridiction administrative reconnaît au représentant de l'État une compétence spécifique, admettant qu'il détient en la matière un large pouvoir d'appréciation. Sur ce fondement, le Conseil d'État en déduit un principe de responsabilité de l'État pour faute lourde en cas de carence dans l'exercice du contrôle de légalité (Conseil d'État, 21 janvier 2000, [n° 202058](#) / Conseil d'État, 6 octobre 2000, Commune de Saint Florent, [n° 205959](#)).

Il ressort de ces deux décisions, à titre d'illustration,

que la faute lourde de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité doit être retenue par le juge dès lors qu'il existe une abstention répétée du représentant de l'État à déférer des actes dont l'illégalité – dans les délais de contrôle impartis – sont aisément décelables et comportent des conséquences financières, pour les collectivités territoriales concernées. En revanche, le fait pour le préfet de s'abstenir ponctuellement de déférer un acte, même illégal, ne revêt pas en tant que tel le caractère d'une faute lourde.

De même, la responsabilité de l'État n'est pas engagée lorsque les requêtes du préfet ont été rejetées par le juge (en ce sens CAA de Marseille, 2 juillet 2010, [n° 07MA04236](#)).

2. Les modalités du contrôle de légalité

2.1 Les actes soumis à obligation de transmission

La liste des actes soumis à obligation de transmission est définie par le code général des collectivités territoriales. Ainsi, pour les communes, sont notamment concernés, en application de l'article [L. 2131-2](#) :

- les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal ;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par les sociétés d'économie mixte locale pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

2.2 Les délais de transmission

Le code général des collectivités territoriales impose à celles-ci de transmettre au contrôle de légalité les décisions individuelles, par exemple les permis de construire, dans un délai de 15 jours à compter de leur signature (article [L. 2131-1](#) du CGCT).

Aucun délai n'est en revanche prévu pour les autres

catégories d'actes, qui ne sont toutefois exécutoires qu'à compter de leur transmission au préfet et de leur publication/affichage.

2.3 La complétude de la transmission

La transmission doit être complète, incluant donc les documents se rapportant à l'élaboration de l'acte et ses annexes, indispensables pour en apprécier la légalité. Par exemple, dans le cadre de l'approbation d'un PLU, la commune ou l'EPCI compétent doit non seulement transmettre la délibération d'approbation, le document d'urbanisme mais aussi l'ensemble de ses annexes obligatoires et le rapport du commissaire-enquêteur.

À défaut d'une transmission complète, le préfet peut demander au maire ou au président de l'EPCI compétent, dans les deux mois suivant la réception de l'acte en cause, de lui adresser l'ensemble des pièces manquantes. Dans ce cas, le délai de recours du préfet est prorogé puisqu'il ne commence à courir qu'à compter, soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des pièces manquantes, soit de la décision, expresse ou tacite, de l'autorité compétente refusant de compléter la transmission initiale.

2.4 Le déploiement de la transmission électronique

En 2004, le ministère de l'Intérieur a développé un programme de dématérialisation des échanges liés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

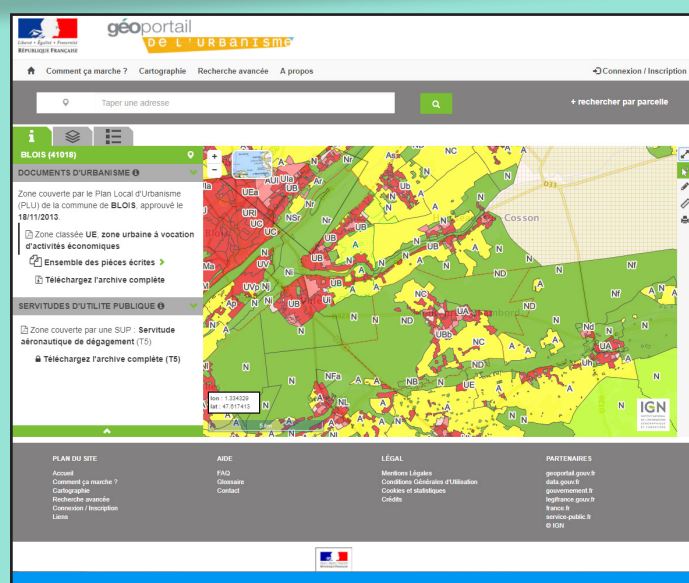
La transmission par voie électronique est ainsi prévue par le CGCT (articles [L. 2131-1](#) et [R. 2131-1-A et B](#)), et l'accusé de réception de l'acte est envoyé automatiquement à la collectivité dès sa réception sur le serveur du ministère de l'Intérieur. Cette date marque le départ du délai de recours contentieux.

L'acronyme @CTES désigne le système d'information destiné à mettre en œuvre le contrôle de légalité dématérialisé. Il contribue notamment à :

- alléger les tâches matérielles (réception papier des actes, tri...) et réduire les coûts correspondants ;
- recentrer l'exercice du contrôle de légalité sur le travail d'expertise et accélérer les échanges entre les différents acteurs ;
- faire courir les délais de recours.

Si l'adhésion à @CTES repose pour le moment sur le volontariat des collectivités territoriales, la [loi Notre du 7 août 2015](#) rend obligatoire l'envoi des actes soumis au contrôle de légalité par voie dématérialisée, à compter du 7 août 2020, pour les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et l'ensemble des EPCI à fiscalité propre.

Rapprochement @CTES et GPU



La DGCL, la DGALN et l'IGN travaillent actuellement sur les modalités d'articulation entre les systèmes d'information @CTES et le Géoportail de l'urbanisme de manière à mutualiser l'obligation de transmission au contrôle de légalité sous forme électronique avec l'obligation de mise à disposition sur le portail (exemple : transmission du PLU au contrôle de légalité via @CTES et publication du PLU sur le GPU). Ce rapprochement a également pour objectif d'inciter les communes à publier leur document d'urbanisme sur le GPU afin de respecter l'échéance du 1er janvier 2020.

Une phase pilote sera lancée avant la fin de l'année afin d'évaluer la pertinence du premier scénario choisi pour le rapprochement.

Il permet en outre d'envisager à terme de nouvelles fonctionnalités pour faciliter l'exercice du contrôle de légalité, comme la sélection automatique des autorisations d'urbanisme à contrôler au regard des priorités fixées.

3. Les priorités du contrôle de légalité

La politique de modernisation des politiques publiques engagée à partir de 2006 s'est traduite par la volonté de réformer et de moderniser le contrôle de légalité avec comme principal objectif le recentrage du contrôle de légalité sur les actes qui présentent les enjeux les plus importants.

La [circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 janvier 2006](#) relative à la modernisation du contrôle de légalité invitait ainsi les préfets à définir une stratégie locale, en sus des priorités élaborées au niveau national, sur la base de critères déterminant les catégories d'actes les plus sensibles qui doivent faire l'objet d'un contrôle plus approfondi.

3.1 La circulaire du 1^{er} septembre 2009

Dans le domaine de l'urbanisme, la [circulaire interministérielle du 1^{er} septembre 2009](#) a listé les

priorités stratégiques du contrôle de légalité. Il est ainsi demandé aux préfets d'attacher une importance particulière aux points suivants :

- *l'impératif de sécurité publique à travers la prise en compte de la problématique des risques naturels et technologiques ;*
- *le respect des dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement, notamment de la biodiversité ;*
- *la production de logement dans le respect du principe de mixité sociale ;*
- *le principe de la gestion économe de l'espace.*

Cette circulaire est essentielle s'agissant de la méthodologie à retenir pour le contrôle des documents d'urbanisme et des autorisations de construire.

Le contrôle des premiers est explicitement défini comme axe prioritaire du contrôle de légalité, suivant trois points que l'État doit voir respecter :

- *vérifier la prise en compte de toutes les normes supérieures, en particulier des lois littoral et montagne ;*
- *apprécier l'intégration des données du porter à connaissance ainsi que celles contenues dans l'avis de l'État, éclairés par les points de vue exprimés par l'État durant l'association ;*
- *s'assurer que les PLU comportent en annexe toutes les servitudes d'utilité publique.*

Concernant les autorisations de construire, la circulaire insiste sur *“l'utilisation de critères pour effectuer le tri des dossiers et repérer ceux sur lesquels le contrôle doit en priorité être réalisé”*.

3.2 La circulaire du 25 janvier 2012

Cette dynamique s'est poursuivie avec la [circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 janvier 2012](#) relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité et [ses annexes](#). Trois niveaux structurent les stratégies départementales du contrôle de légalité.

a) Les priorités nationales

Les documents d'urbanisme relèvent de la catégorie des actes prioritaires. La circulaire rappelle qu'ils *« conditionnent en effet la délivrance des autorisations individuelles, la sécurité juridique de celles-ci en sera dès lors mieux assurée »*.

Les autorisations de construire sont considérées comme prioritaires dès lors :

- qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones concernés par des PPR ;
- qu'elles concernent les ERP, les bâtiments de grande hauteur et les installations classées pour la protection de l'environnement ;
- qu'elles interviennent dans les zones agricoles et les zones naturelles et forestières des PLU ;
- qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones de conservation du patrimoine naturel et paysager ;
- qu'elles sont soumises à enquête publique.

b) Les priorités locales

L'objectif ici est d'adapter le contrôle au contexte local et de *« détecter les risques particuliers liés soit aux caractéristiques du département, soit à ses différents acteurs »*.

La circulaire vise notamment les actes adoptés sur le territoire des communes littorales ou montagne ou encore les actes pris dans les zones concernées par l'application d'un plan d'exposition au bruit.

c) Les actes qui ne relèvent ni des priorités nationales, ni des priorités locales

Les actes dont le contrôle n'est pas prioritaire doivent continuer à faire l'objet d'un contrôle aléatoire, les préfets définissant la méthode adaptée à ce type de contrôle (échantillon représentatif etc.).

4. Les outils juridiques entre les mains du préfet

4.1 Le recours gracieux

Bien que facultative, la phase pré-contentieuse est essentielle dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité, étape de dialogue souvent décisive entre l'État et les collectivités territoriales.

Notifié à la collectivité compétente dans les deux mois suivant la transmission au contrôle de légalité de l'acte en cause (mais également parallèlement au pétitionnaire lorsqu'il s'agit d'une autorisation de construire – [article R. 600-1 du code de l'urbanisme](#)), le recours gracieux vise à obtenir son retrait, sa modification ou son abrogation.

Concernant les documents d'urbanisme, si les modifications demandées par le préfet sont substantielles et remettent en cause l'économie

générale du document¹, il convient alors pour l'organe délibérant compétent d'arrêter de nouveau le projet de plan et de reprendre la procédure (nouvelle enquête publique et actualisation, si nécessaire, de l'évaluation environnementale).

En revanche, si les modifications demandées par l'État ne sont pas substantielles et ne remettent pas en cause l'économie générale du document, une nouvelle délibération approuvant le document modifié suffit.

Le silence de la collectivité territoriale au terme de deux mois fait naître une décision de rejet que le préfet peut ensuite contester par la voie contentieuse.

1 CAA Marseille, 12 février 2010, [n° 07MA05006](#) ; CAA Bordeaux, 14 oct. 2010, [n° 09BX02915](#) ; CAA Lyon, 18 juillet 2000, [n° 99LY00784](#) et [n° 99LY00808](#).

4.2 La suspension du caractère exécutoire des SCoT et PLU

En matière de documents d'urbanisme, le préfet dispose d'un outil puissant lui permettant de suspendre leur caractère exécutoire. En principe, le SCoT est exécutoire deux mois après sa transmission au préfet au titre du contrôle de légalité. Toutefois, en application des dispositions de [l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme](#), le préfet notifie par lettre motivée à l'établissement public compétent les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci :

- ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les prescriptions particulières de massif et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ;
- compromettent gravement les principes généraux du droit de l'urbanisme, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Dans ce cas, le schéma ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées.

Il en est de même pour un PLU portant sur un territoire non couvert par un SCoT approuvé¹ ([article L. 153-25 du code de l'urbanisme](#)).

4.3 Le déféré préfectoral et le référé-suspension

Face au rejet implicite ou explicite de son recours gracieux, le préfet peut décider de déférer au juge administratif l'acte litigieux. Il dispose ici d'une appréciation souveraine et peut ainsi renoncer à déférer un acte (Conseil d'État, 25 janvier 1991, [n° 80969](#)). En conséquence, le refus du préfet d'exercer le déféré préfectoral n'est pas, lui-même, susceptible de recours pour excès de pouvoir.

¹ Un dispositif similaire est prévu lorsqu'un PLU comportant des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat doit être modifié pour répondre aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, ou qu'il a fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement ([article L. 153-26 du code de l'urbanisme](#)).

Le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ([article L. 2131-6 du CGCT](#)). Ce délai est prorogé d'autant lorsque le préfet exerce un recours gracieux.

À l'occasion de son déféré, le préfet peut assortir son recours d'une demande de suspension de l'acte en cause. Les demandes de suspension présentées par le préfet ne sont d'ailleurs pas soumises à la condition d'urgence en application de [l'article L. 2131-6 du CGCT](#). Il lui suffit ainsi simplement de démontrer que les moyens qu'il invoque à l'appui de sa demande sont propres à créer en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Néanmoins, lorsque la construction sera achevée, le juge des référés prononcera un non-lieu.

A noter également, le CGCT prévoit en matière d'urbanisme un mécanisme spécifique de suspension provisoire accordé au préfet. Ainsi, jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension formulée par le représentant de l'État dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire ([alinéa 3 de l'article L. 2131-6 du CGCT](#)).

4.4 Appel et cassation

Le recours en appel est prévu par le [dernier alinéa de l'article L. 2131-6 du CGCT](#). Cette disposition prévoit expressément que l'appel est interjeté par le préfet et non par le ministre, contrairement au pourvoi en cassation.

Pour aller plus loin :

- [Circulaire du ministère de l'Intérieur du 23 juillet 2009](#) relative à la réorganisation du contrôle de légalité
- [Rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes](#) (pages 329 à 366)
- [Les collectivités territoriales en chiffres](#) (DGCL, 2017)

L'exemple de la stratégie annuelle de contrôle de légalité de l'État en matière d'urbanisme dans l'Hérault

Entretien avec Anne GUIZIOU et Chantal MATHIEU
DDTM, Unité des affaires juridiques

1. Comment est organisé l'exercice du contrôle de légalité s'agissant du domaine de l'urbanisme dans votre département ? Y a-t-il une centralisation de l'ensemble des missions au sein de la préfecture ? Comment est formalisé le partenariat entre les différents services ?

La stratégie annuelle du contrôle de légalité est organisée au sein du pôle inter-services du contrôle administratif (PICA) piloté par la préfecture. Une réunion en début d'année rend compte du bilan de l'année écoulée et valide la feuille de route annuelle des différents services concernés, dans leurs champs de compétence respectifs.

La DDTM 34 assure le contrôle de légalité des actes d'urbanisme pour le compte du préfet, de manière différenciée selon que les actes relèvent de la planification de l'urbanisme (SCoT, PLU...) ou qu'il s'agisse d'actes individuels (certificats d'urbanisme, permis de construire, de démolir, d'aménager...).

La décision et l'opportunité d'engager un contentieux relève du préfet, en concertation avec les sous-préfets.

Le contrôle de légalité de la planification de l'urbanisme est confié aux deux services territoriaux en charge du suivi de la planification au sein de la DDTM, soit le STU (service territoire et urbanisme, pour l'Est du département) et au SATO (service aménagement du territoire Ouest). Le contrôle est exhaustif, et intégré tout au long de la procédure d'élaboration de l'acte (de l'association amont à l'approbation), ce qui permet d'anticiper d'éventuelles illégalités ou irrégularités.

Le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme (ADS) est pris en charge par le service habitat construction affaires juridiques (SHAJ) de la DDTM au sein de l'unité des affaires juridiques. La rédaction de l'ensemble des recours contentieux est réalisée par cette unité, en lien avec les services métiers DDTM et autres services de l'État concernés (notamment DREAL, ARS, SDAP...).

2. Comment sont fixés les objectifs annuels tant en planification qu'en ADS et sur la base de quels indicateurs ?

Le contrôle de légalité des actes de planification est

intégré au processus d'association de l'État. L'objectif est donc de contrôler 100 % des actes.

Pour l'ADS, compte tenu du nombre important d'actes (26 000 en 2016), les objectifs sont aléatoires et calés sur les orientations nationales ainsi que sur les moyens et enjeux locaux au travers d'une stratégie annuelle.

3. Comment établissez-vous votre contrôle sur listes en ADS ?

Cette stratégie repose sur :

- les priorités nationales, avec un contrôle aléatoire des actes délivrés sur des territoires à risques (risques naturels pour l'essentiel) ;
- les priorités locales liées aux territoires à enjeux :
 - le littoral (contrôle de 20 % des actes de 3 communes différentes par rotation tous les trimestres) ;
 - le fuseau de passage de la future ligne TGV Montpellier-Perpignan (5 communes contrôlées en permanence avec une rotation tous les 2 mois) ;
 - les communes sous surveillance connues pour leurs défaillances antérieures (13 communes tout au long de l'année) qui varient tous les ans ;
 - les actes (avis conformes) liés au retour au RNU de certaines communes (une centaine de communes concernées – contrôles aléatoires) ;
 - les actes signalés par des tiers identifiés (particuliers, associations, avocats) ou des administrations (100 %) ;
 - les autorisations de bâtiments collectifs de + de 12 logements en communes carencées SRU (respect du taux de 30 % de logements sociaux).

Un tableau de bord de suivi des actes arrivés et des contrôles est tenu à jour régulièrement. Les objectifs indicateurs indigo trimestriels sont fixés par la Préfecture et renseignés par la DDTM.

4. Quelle est la part du contrôle aléatoire par rapport au total des actes contrôlés ?

La mise en œuvre d'un ciblage plus fin des actes ADS est nécessaire, c'est un contrôle qui est fait par sondage, en conservant les grands enjeux de l'Etat comme critères de sélection (zones à risques, bandes d'études préservées pour un projet de l'Etat, zones agricoles, naturelles et forestières des documents d'urbanisme...).

Ce contrôle aléatoire permet ainsi de porter sur une diversité de communes et de critères de sélection (taille ou nature des projets, hangars agricoles, constructions proches du littoral, risques naturels, changements de destination...) : il représente 50 % des actes contrôlés. Ciblé majoritairement sur des dossiers plus importants et nécessitant une analyse plus approfondie, il est par conséquent le plus chronophage.

Le contrôle des actes d'urbanisme, notamment en matière d'ADS, passe aussi par une vigilance territoriale importante assurée par les services territoriaux de la DDTM qui permet de compléter l'action sur le terrain.

5. De quels outils opérationnels disposez-vous pour assurer le suivi et la supervision des actions de contrôle ? En particulier, comment est évalué le nombre total d'actes transmis au contrôle de légalité en matière d'urbanisme ?

Pour l'ADS, un tableur a été mis en place en interne, pour enregistrer tous les actes reçus et croiser avec les caractéristiques des communes (digitalisation des PLU et PPRI).

Ce tableur permet également le suivi des permis tacites plus difficile à repérer.

TABLEAU FICTIF

COMMUNE	ACTE	NOIR	Date Prefecture	Objet	N°	Stockage	Contrôle Nom agent	CADASTRE	DATE arrêté RNU
SSAN	PC03400017A0000	AAAAAAA	10/08/2017	DECISION ACCORD	284	Bur 10	XXX - ALERTE	AN0001	23/08/17
SSAN	DEP03400017B0000	X0000000	10/08/2017	DECISION ACCORD	284	Bur 10	XXX - LITTORAL	BB0001	23/08/17
SSAN	PC03400017C0000	CCCCCCCC	10/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - LITTORAL	CC0001	23/08/17
SSAN	PC03400017D0000	DDDDDDDD	10/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - EAU - Retour le 25 08 17	EE0001	23/08/17
SSAN	PC03400017E0000	EEEEEEEE	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	FF0001	23/08/17
SSAN	PC03400017F0000	FFFFFFF	11/08/2017	DECISION REFUS	285	Bur 10	XXX - RNU	GG0001	23/08/17
SSAN	PC03400017G0000	GGGGGGG	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	HH0001	23/08/17
SSAN	PC03400017H0000	HHHHHHH	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	II0001	23/08/17
SSAN	PC03400017I0000	IIIIIIIII	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	JJ0001	23/08/17
SSAN	PC03400017J0000	JJJJJJJJJ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	KK0001	23/08/17
SSAN	PC03400017K0000	KKKKKKK	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	LL0001	23/08/17
SSAN	PC03400017L0000	LLLLLLL	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	MM0001	23/08/17
SSAN	PC03400017M0000	MMMMMMM	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	NN0001	23/08/17
SSAN	PC03400017N0000	NNNNNNN	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	OO0001	23/08/17
SSAN	PC03400017O0000	OOOOOOO	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	PP0001	23/08/17
SSAN	PC03400017P0000	PPPPPPP	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	QQ0001	23/08/17
SSAN	PC03400017Q0000	QQQQQQQ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	RR0001	23/08/17
SSAN	PC03400017R0000	RRRRRRR	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	SS0001	23/08/17
SSAN	PC03400017S0000	SSSSSSS	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	TT0001	23/08/17
SSAN	PC03400017T0000	TTTTTTT	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	UU0001	23/08/17
SSAN	PC03400017U0000	UUUUUUU	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	VV0001	23/08/17
SSAN	PC03400017V0000	VVVVVVV	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	WW0001	23/08/17
SSAN	PC03400017W0000	WWWWWWW	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	XX0001	23/08/17
SSAN	PC03400017X0000	XXXXXXXX	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	YY0001	23/08/17
SSAN	PC03400017Y0000	YYYYYYY	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	ZZ0001	23/08/17
SSAN	PC03400017Z0000	ZZZZZZZ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	AA0002	23/08/17
SSAN	PC03400017A0000	AAAAAAA	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	BB0002	23/08/17
SSAN	PC03400017B0000	BBBBBBB	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	CC0002	23/08/17
SSAN	PC03400017C0000	CCCCCCC	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	DD0002	23/08/17
SSAN	PC03400017D0000	DDDDDDD	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	EE0002	23/08/17
SSAN	PC03400017E0000	EEEEEEE	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	FF0002	23/08/17
SSAN	PC03400017F0000	FFFFFFF	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	GG0002	23/08/17
SSAN	PC03400017G0000	GGGGGGG	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	HH0002	23/08/17
SSAN	PC03400017H0000	HHHHHHH	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	II0002	23/08/17
SSAN	PC03400017I0000	IIIIIIIII	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	JJ0002	23/08/17
SSAN	PC03400017J0000	JJJJJJJJJ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	KK0002	23/08/17
SSAN	PC03400017K0000	KKKKKKK	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	LL0002	23/08/17
SSAN	PC03400017L0000	LLLLLLL	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	MM0002	23/08/17
SSAN	PC03400017M0000	MMMMMMM	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	NN0002	23/08/17
SSAN	PC03400017N0000	NNNNNNN	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	OO0002	23/08/17
SSAN	PC03400017O0000	OOOOOOO	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	PP0002	23/08/17
SSAN	PC03400017P0000	PPPPPPP	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	QQ0002	23/08/17
SSAN	PC03400017Q0000	QQQQQQQ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	RR0002	23/08/17
SSAN	PC03400017R0000	RRRRRRR	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	SS0002	23/08/17
SSAN	PC03400017S0000	SSSSSSS	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	TT0002	23/08/17
SSAN	PC03400017T0000	TTTTTTT	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	UU0002	23/08/17
SSAN	PC03400017U0000	UUUUUUU	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	VV0002	23/08/17
SSAN	PC03400017V0000	VVVVVVV	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	WW0002	23/08/17
SSAN	PC03400017W0000	WWWWWWW	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	XX0002	23/08/17
SSAN	PC03400017X0000	XXXXXXXX	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	YY0002	23/08/17
SSAN	PC03400017Y0000	YYYYYYY	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	ZZ0002	23/08/17
SSAN	PC03400017Z0000	ZZZZZZZ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	AA0003	23/08/17
SSAN	PC03400017A0000	AAAAAAA	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	BB0003	23/08/17
SSAN	PC03400017B0000	BBBBBBB	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	CC0003	23/08/17
SSAN	PC03400017C0000	CCCCCCC	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	DD0003	23/08/17
SSAN	PC03400017D0000	DDDDDDD	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	EE0003	23/08/17
SSAN	PC03400017E0000	EEEEEEE	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	FF0003	23/08/17
SSAN	PC03400017F0000	FFFFFFF	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	GG0003	23/08/17
SSAN	PC03400017G0000	GGGGGGG	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	HH0003	23/08/17
SSAN	PC03400017H0000	HHHHHHH	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	II0003	23/08/17
SSAN	PC03400017I0000	IIIIIIIII	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	JJ0003	23/08/17
SSAN	PC03400017J0000	JJJJJJJJJ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	KK0003	23/08/17
SSAN	PC03400017K0000	KKKKKKK	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	LL0003	23/08/17
SSAN	PC03400017L0000	LLLLLLL	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	MM0003	23/08/17
SSAN	PC03400017M0000	MMMMMMM	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	NN0003	23/08/17
SSAN	PC03400017N0000	NNNNNNN	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	OO0003	23/08/17
SSAN	PC03400017O0000	OOOOOOO	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	PP0003	23/08/17
SSAN	PC03400017P0000	PPPPPPP	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	QQ0003	23/08/17
SSAN	PC03400017Q0000	QQQQQQQ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	RR0003	23/08/17
SSAN	PC03400017R0000	RRRRRRR	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	SS0003	23/08/17
SSAN	PC03400017S0000	SSSSSSS	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	TT0003	23/08/17
SSAN	PC03400017T0000	TTTTTTT	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	UU0003	23/08/17
SSAN	PC03400017U0000	UUUUUUU	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	VV0003	23/08/17
SSAN	PC03400017V0000	VVVVVVV	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	WW0003	23/08/17
SSAN	PC03400017W0000	WWWWWWW	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	XX0003	23/08/17
SSAN	PC03400017X0000	XXXXXXXX	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	YY0003	23/08/17
SSAN	PC03400017Y0000	YYYYYYY	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	ZZ0003	23/08/17
SSAN	PC03400017Z0000	ZZZZZZZ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	AA0004	23/08/17
SSAN	PC03400017A0000	AAAAAAA	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	BB0004	23/08/17
SSAN	PC03400017B0000	BBBBBBB	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	CC0004	23/08/17
SSAN	PC03400017C0000	CCCCCCC	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	DD0004	23/08/17
SSAN	PC03400017D0000	DDDDDDD	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	EE0004	23/08/17
SSAN	PC03400017E0000	EEEEEEE	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	FF0004	23/08/17
SSAN	PC03400017F0000	FFFFFFF	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	GG0004	23/08/17
SSAN	PC03400017G0000	GGGGGGG	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	HH0004	23/08/17
SSAN	PC03400017H0000	HHHHHHH	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	II0004	23/08/17
SSAN	PC03400017I0000	IIIIIIIII	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	JJ0004	23/08/17
SSAN	PC03400017J0000	JJJJJJJJJ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	KK0004	23/08/17
SSAN	PC03400017K0000	KKKKKKK	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	LL0004	23/08/17
SSAN	PC03400017L0000	LLLLLLL	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	MM0004	23/08/17
SSAN	PC03400017M0000	MMMMMMM	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	NN0004	23/08/17
SSAN	PC03400017N0000	NNNNNNN	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	OO0004	23/08/17
SSAN	PC03400017O0000	OOOOOOO	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	PP0004	23/08/17
SSAN	PC03400017P0000	PPPPPPP	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	QQ0004	23/08/17
SSAN	PC03400017Q0000	QQQQQQQ	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	RR0004	23/08/17
SSAN	PC03400017R0000	RRRRRRR	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	SS0004	23/08/17
SSAN	PC03400017S0000	SSSSSSS	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	TT0004	23/08/17
SSAN	PC03400017T0000	TTTTTTT	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	UU0004	23/08/17
SSAN	PC03400017U0000	UUUUUUU	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	VV0004	23/08/17
SSAN	PC03400017V0000	VVVVVVV	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	WW0004	23/08/17
SSAN	PC03400017W0000	WWWWWWW	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	XX0004	23/08/17
SSAN	PC03400017X0000	XXXXXXXX	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	YY0004	23/08/17
SSAN	PC03400017Y0000	YYYYYYY	11/08/2017	DECISION ACCORD	285	Bur 10	XXX - RNU	ZZ0004	23/08/17

Les défis à relever pour un contrôle de légalité efficace

Le contrôle de légalité est une mission complexe qui nécessite de solides connaissances juridiques dans le domaine de l'urbanisme. Si traditionnellement, les instructeurs ADS évoluaient vers la mission du contrôle de légalité, le vivier se tarit et le recrutement devient plus difficile.

Quant au développement des outils informatiques comme @CTES, GPU, Géorisques, il permettra, dans un contexte de dématérialisation des procédures, de

faciliter le contrôle de légalité.

Cependant, ils ne peuvent aujourd'hui, faute d'être généralisés ou complets, être réellement utilisés. Leur développement est d'autant plus attendu qu'il permettra de résoudre la question de l'archivage qui devient problématique pour certains services (exigence légale de conservation des actes du contrôle de légalité pendant 5 ans).



Crédits photo : Véronique FAU - DDTM de l'Hérault

Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *Urba-Info* :

gv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr