

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1901578

PREFET DE L'HERAULT

Mme Daphné Lorriaux
Rapporteure

M. Louis-Noël Lafay
Rapporteur public

Audience du 29 juin 2020
Lecture du 21 juillet 2020

135-01-04
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 29 mars 2019, et un mémoire complémentaire enregistré le 20 février 2020, le préfet de l'Hérault demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 28 janvier 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de C a refusé d'abroger sa délibération du 9 avril 2018 instaurant des frais d'instruction des actes d'urbanisme à la charge des pétitionnaires ;

2°) d'enjoindre à la commune de C d'abroger la délibération du 9 avril 2018.

Il soutient que la commune n'est pas fondée à refuser d'abroger la délibération du 9 avril 2018, celle-ci étant illégale dès lors que :

- la répercussion des coûts d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme sur le pétitionnaire peut être qualifiée d'imposition, or il ne peut être perçu d'impôt sans autorisation législative en application de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 ;
- l'instauration de frais d'instruction des actes d'urbanisme à la charge des pétitionnaires entraîne une rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- l'instruction des actes d'urbanisme relève d'un pouvoir de police administrative du maire qui ne peut donner lieu à redevance et les charges qui en découlent sont au nombre des dépenses obligatoires de la collectivité concernée sauf à violer le principe de gratuité en matière de services d'intérêt général et l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 décembre 2019, la commune de C, représentée par la SELARL, conclut au rejet du déféré et à ce qu'il soit mis à la charge du préfet de l'Hérault le versement d'une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, à titre principal, que les conclusions fondées sur l'exception d'illégalité de la délibération du 9 avril 2018 sont irrecevables et, à titre subsidiaire, que les moyens soulevés par le préfet ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lorriaux, rapporteure,
- les conclusions de M. Lafay, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 9 avril 2018, le conseil municipal de C a décidé d'instaurer une « redevance » à la charge des pétitionnaires pour les demandes d'autorisation en matière d'urbanisme, l'instruction de celles-ci ayant été préalablement transférée à la communauté de communes du G conformément à la convention du 25 novembre 2014 et selon une grille tarifaire fixé par l'établissement public de coopération intercommunale. Par un déféré du 10 janvier 2019, le préfet de l'Hérault a demandé au juge des référés du tribunal, de prononcer la suspension de cette délibération. Par une ordonnance du 4 février 2019, le juge des référés a rejeté le déféré suspension en raison de sa tardiveté, car formé au-delà des deux mois suivant

la transmission de la délibération. Le 9 novembre 2018, le préfet de l'Hérault a sollicité l'abrogation de la délibération du 9 avril 2018. Par une délibération du 28 janvier 2019, dont le préfet de l'Hérault demande l'annulation, le conseil municipal de C a refusé d'abroger ladite délibération.

Sur la recevabilité du déféré :

2. En raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Mais cette contestation peut également prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire comme le prévoit l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel « *l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait nouvelles* ». Ainsi, et dès lors que le préfet de l'Hérault, par le présent déféré, demande l'annulation de la décision du 28 janvier 2019 par laquelle la commune de C a refusé d'abroger sa délibération du 9 avril 2018, la circonstance que la décision du 28 janvier 2019 n'ait pas été prise en application de la délibération du 9 avril 2018 ni n'en constitue la base légale est sans incidence sur la recevabilité du déféré. Par suite il n'y a pas lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par la partie défenderesse.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. En vertu de l'article L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales, des conventions visant à l'exercice en commun de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat pour ce qui se rapporte aux autorisations d'urbanisme peuvent être conclues entre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes qui en sont membres Aux termes des dispositions de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction alors en vigueur : « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat./ (...) L'organe délibérant de la commune mentionnée à l'article L. 422-1 ou de l'établissement public de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 422-3 peut confier l'instruction des demandes mentionnées au premier alinéa du présent article à un ou plusieurs prestataires privés, dans la mesure où l'autorité de délivrance mentionnée au même premier alinéa conserve la compétence de signature des actes d'instruction. Ces prestataires privés ne peuvent pas se voir confier des missions qui les exposeraient à un intérêt privé de nature à influencer, ou paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions. Ils agissent sous la responsabilité de l'autorité mentionnée au sixième alinéa, et celle-ci garde l'entière liberté de ne pas suivre la proposition du ou des prestataires. Les missions confiées en application du présent alinéa ne doivent entraîner aucune charge financière pour les pétitionnaires (...)* ». Aux termes de l'article R. 423-14 du même code : « *Lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'établissement public de*

coopération intercommunale, l'instruction est faite au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public. ». L'article R. 423-15 du même code dispose que « *L'autorité compétente peut charger des actes d'instruction : a) Les services de la commune ; b) Les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités (...)* ».

4. Une redevance pour service rendu peut être légalement établie à la condition, d'une part, que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas des missions qui incombent par nature à l'Etat et, d'autre part, qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéficiaire propre d'usagers déterminés. Une redevance, qui n'est prévue par aucun texte et qui n'est pas uniquement la contrepartie d'un service rendu, présente alors le caractère d'une taxe que l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 réserve à la loi.

5. L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanismes consiste à vérifier que le projet de construction ou de travaux est conforme d'une part aux règles d'urbanisme relevant du code de l'urbanisme qui sont soit locales soit nationales et, d'autre part, aux servitudes d'utilité publique, lesquelles ont trait aux différents domaines de la sécurité et de la santé publiques, la défense nationale, les communications, la voirie, la protection du patrimoine naturel, urbain, architectural. L'autorité compétente est, sauf caractère incomplet du dossier, tenue d'instruire le dossier de demande régulièrement déposé. Elle ne relève ainsi pas d'une activité de nature industrielle ou commerciale, contrairement aux allégations de la commune de C, mais, au contraire, est exercée en exécution d'un service public administratif légalement obligatoire pour la personne publique.

6. Dès lors, une telle activité ne peut donner lieu à redevance à la charge des pétitionnaires que dans le cas où les usagers ont directement bénéficié de prestations particulières, personnalisées et telles qu'elles puissent être considérées comme ayant pour objet de servir leur intérêt propre plus que l'intérêt général. Or, alors même que l'instruction des autorisations d'urbanisme correspond à une prestation rendue précédant la délivrance d'un acte d'urbanisme, ou au contraire son refus de délivrance, à des pétitionnaires déterminés, une telle activité, dès lors qu'elle a pour finalité de contrôler le respect des règles de droit public énoncées au point précédent, est effectuée essentiellement dans l'intérêt général. Par suite, la « redevance » à la charge des pétitionnaires pour les demandes d'autorisation en matière d'urbanisme, décidée par le conseil municipal de C, ne peut être considérée comme une redevance pour service rendu et présente ainsi le caractère d'une imposition qui, n'étant, en l'espèce, autorisée par aucune disposition législative, est illégale.

7. Enfin, dès lors que les dispositions de l'article L. 423-1 du code l'urbanisme, énoncées au point n° 3, prévoient que l'instruction des demandes peut être confiée par l'autorité compétente, sous sa responsabilité et sous son contrôle, à un prestataire privé mais précise que la mission réalisée par ces derniers ne doit entraîner aucune charge pour le pétitionnaire, l'instauration d'une redevance à la charge des pétitionnaires, dans le cas où le service instructeur ne fait pas appel à un prestataire privé, est, ainsi que le fait valoir le préfet, constitutive d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, la prestation réalisée étant identique et les pétitionnaires n'étant pas placés dans une situation différente du seul fait que l'instruction n'a pas été confiée à un prestataire privé.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du 9 avril 2018 par laquelle le conseil municipal de C a décidé d'instaurer une « redevance » à la charge des pétitionnaires pour les demandes d'autorisation en matière d'urbanisme étant illégale, la commune de C, en l'absence de circonstances nouvelles, était tenue d'abroger expressément ladite délibération. Il

y a donc lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du déféré, de faire droit aux conclusions du préfet de l'Hérault tendant à l'annulation de la délibération du 28 janvier 2019 de la commune de C.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* ».

10. Les motifs d'annulation exposés faisant obstacle à ce que l'administration prît la même décision pour d'autres motifs, il y a lieu d'enjoindre au maire de la commune de C de convoquer, dans un délai de deux mois suivant la date de notification du présent jugement, son conseil municipal aux fins d'abrogation de la délibération du 9 avril 2018.

Sur les frais liés au litige :

11. L'Etat n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à sa charge la somme demandée, à ce titre, par la commune de C.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 28 janvier 2019 du conseil municipal de C refusant d'abroger sa délibération du 9 avril 2018 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de C de convoquer, dans un délai de deux mois suivant la date de notification du présent jugement, son conseil municipal aux fins d'abrogation de la délibération du 9 avril 2018.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de C au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet de l'Hérault et à la commune de C.

Délibéré après l'audience du 29 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
Mme Daphné Lorriaux, première conseillère.

Lu en audience publique le 21 juillet 2020.

La rapporteure,

D. Lorriaux

Le président,

J. Charvin

La greffière,

A. Lacaze

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier le 21 juillet 2020
La greffière,

A. Lacaze