

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N° 1901576**

---

**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<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déferé 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 12 février 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de S a refusé d'abroger sa délibération du 12 avril 2018 instaurant des frais d'instruction des actes d'urbanisme à la charge des pétitionnaires ;

2°) d'enjoindre à la commune de S d'abroger la délibération du 12 avril 2018.

Il soutient que la commune n'est pas fondée à refuser d'abroger la délibération du 12 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 des mémoires en défense enregistrés les 28 janvier et 9 mars 2020, la commune de S, représentée par la SCP V associés, conclut au rejet du déféré, à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens, et à ce qu'il soit mis à la charge du préfet de l'Hérault le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le préfet n'a pas qualité pour agir et que les moyens soulevés 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 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,
- et les observations de Me B, pour la commune de S.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 12 avril 2018, le conseil municipal de S 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. 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 12 avril 2018. Par une délibération du 12 février 2019, dont le préfet de l'Hérault demande l'annulation, le conseil municipal de S a refusé d'abroger ladite délibération.

Sur la recevabilité du déféré :

2. La demande d'abrogation en date du 9 novembre 2018 ainsi que le déféré sont signés, pour le préfet de l'Hérault et par délégation, par M. P, secrétaire général de la préfecture. Par un arrêté n° 2018-I-618 du 8 juin 2018, régulièrement publié au recueil des actes administratifs, le préfet de l'Hérault a accordé à M. P délégation à l'effet de signer « *tous actes, arrêtés, décisions et circulaires relevant des attributions de l'Etat dans le département de l'Hérault (...)*. Or, la demande d'abrogation d'une délibération adoptée par un conseil municipal ainsi que l'introduction d'un déféré au tribunal relèvent, en vertu notamment de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, de la compétence du représentant de l'Etat dans le département. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la partie défenderesse tirée du défaut de qualité à agir du signataire de la demande d'abrogation et du déféré doit être écartée.

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 bénéfice 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 est ainsi 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 S, 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 constitutive, ainsi que le fait valoir le préfet, 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 12 avril 2018 par laquelle le conseil municipal de S a décidé d'instaurer le « remboursement des frais » à la charge des pétitionnaires pour les demandes d'autorisation en matière d'urbanisme étant illégale, la commune, 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 12 février 2019 de la commune de S.

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. L'annulation 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 S 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 12 avril 2018.

Sur les frais liés au litige :

11. La présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens il ne peut être fait droit aux conclusions de la partie défenderesse tendant à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens.

12. 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 S.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 12 février 2019 du conseil municipal de S refusant d'abroger sa délibération du 12 avril 2018 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de S de convoquer son conseil municipal, dans un délai de deux mois suivant la date de notification du présent jugement, aux fins d'abrogation de la délibération du 12 avril 2018.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Ss tendant à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens et celles présentées 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 S.

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,

Le président,

D. Lorriaux

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

