

URBANISME

Un permis de construire à prix coûtant ?

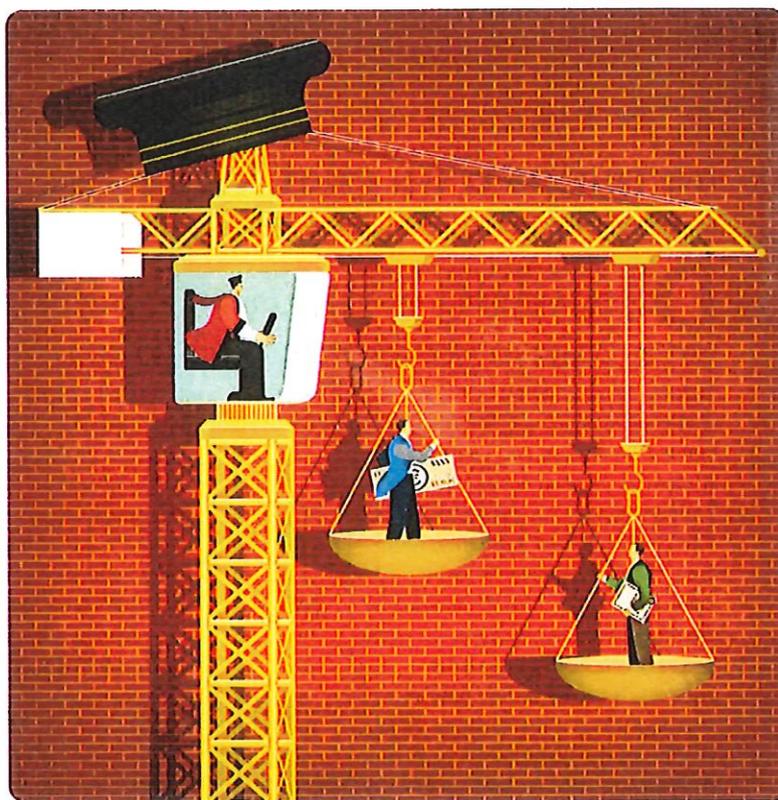
Peut-on faire payer le pétitionnaire pour l'instruction d'un permis de construire ? Les communes, qui auraient la « bonne idée » d'instaurer une redevance sur les permis et certificats d'urbanisme risquent de peiner à convaincre la justice.

Max Boiron-Bertrand & Vincent Lacroix

L'instruction des demandes d'urbanisme a un coût pour les collectivités. C'est vrai si elle est internalisée, ce qui implique un recrutement idoine d'agents, c'est aussi vrai si elle est externalisée, dans ce cas les services sollicités reportent le coût de cette instruction sur les communes en leur présentant ensuite la facture. Face à la croissance du poids de ce poste de dépenses, accélérée par les dispositions de la loi Alur, la commune de Sauteyrargues (34) a choisi, par une délibération du 5 avril 2018, de reporter ces coûts sur les pétitionnaires. Elle a, dans ce cadre, voté l'application d'une grille tarifaire fixant la contribution perçue auprès de chaque pétitionnaire : 200 euros pour un permis de construire, 300 euros pour un permis d'aménager, 120 euros pour un certificat d'urbanisme... Cette démarche suscite des interrogations et de nombreuses collectivités sont tentées de s'en inspirer.

L'instruction des demandes d'urbanisme : un service public obligatoire

Deux critères s'imposent pour la qualification de service public : un critère matériel et un critère organique. En l'espèce, et d'une part, en application de l'article R.423-14 du code de l'urbanisme, l'instruction des



demandes d'urbanisme est effectuée, en principe, pour le compte et au nom du maire. Cette instruction peut être confiée à diverses personnes, suivant l'article R.423-15 du code de l'urbanisme : services d'un groupe de collectivités, services d'un syndicat mixte, services de l'État pour les collectivités qui peuvent en bénéficier... Mais les personnes privées sont exclues de cette liste, comme le confirme l'annexe 2 de l'Instruction du gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme. D'autre part, l'instruction des demandes d'urbanisme concourt bien

à l'intérêt général en permettant la poursuite de l'urbanisation et le traitement des demandes d'urbanisme : c'est une activité nécessaire pour un développement maîtrisé et régulier de l'urbanisation du territoire.

L'analyse de l'activité d'instruction des demandes d'urbanisme fait ressortir le caractère éminemment administratif de ce service public

Il s'agit ensuite de qualifier le caractère de ce service public : est-il administratif ou industriel et commercial ?

La qualification peut être législative, ou résulter de l'application des critères de la jurisprudence « syndicale des industries aéronautiques » de 1956. L'analyse de l'activité d'instruction des demandes d'urbanisme permet de faire ressortir le caractère éminemment administratif de ce service public: il n'est assuré que par des administrations, il ne donne (a priori) lieu à aucun paiement, et l'objet du service est en lui-même intrinsèquement administratif. Dès lors, l'instruction des demandes d'urbanisme constituant un service public qui est, sinon par essence, a tout le moins dans son fonctionnement, un service public administratif, son organisation sera régie par les lois du service public.

Le principe de gratuité dans le service public et l'instruction des demandes d'urbanisme

Les services publics, tant administratifs qu'industriels et commerciaux, obéissent à plusieurs grands principes, principalement issus d'une construction jurisprudentielle: la mutabilité, la continuité, l'égalité. Néanmoins, il n'existe pas de principe général de gratuité du service public.

Le traitement différencié des usagers d'un service public ne peut être justifié que par des différences de situation objectives ou l'intérêt général

Le législateur a pu, lui, consacrer l'application de ce principe à certains services: il en va ainsi de l'enseignement primaire. Les textes peuvent également prévoir la capacité pour une personne publique assumant l'exécution d'un service public de percevoir une contribution en échange du service rendu

nonobstant, le cas échéant, le caractère administratif de ce dernier. Dès lors, la prise en charge de l'instruction des demandes d'urbanisme par les prestataires mentionnés à l'article R.423-15 du code de l'urbanisme peut donner régulièrement lieu à la perception d'une contribution auprès des communes (1). Ainsi, en l'absence d'un principe de gratuité du service public, rien ne s'oppose à ce que les communes qui confient l'instruction des demandes d'urbanisme à des prestataires se voient refacturer le coût de cette opération. Cependant, elles ne peuvent pas, à leur tour, décider de répercuter ce coût sur les usagers par la perception d'une contribution: cette démarche se heurte à d'autres principes du service public, et notamment au principe d'égalité.

Une redevance hors cadre légal

Ce dernier s'entend de l'égalité devant les charges publiques et d'une égalité devant le service public, laquelle a été dégagée par la jurisprudence (2). Le traitement différencié des usagers d'un service public est possible, mais ne peut être justifié que par des différences de situation objectives ou l'intérêt général (3). En l'espèce, sur l'ensemble du territoire national, les communes ou EPCI instruisent gratuitement les demandes qui leur sont présentées par les pétitionnaires. Or, l'instauration discrétionnaire, par certaines communes, en dehors de tout cadre légal, d'une redevance pour l'instruction des demandes d'urbanisme imposerait aux usagers d'un même service public à l'échelle de l'ensemble du territoire national dans des conditions en tous points identiques, des charges différentes. La justification de la mise en place de cette charge financière "différenciante" n'apparaît établie, du moins à ce jour, ni par une différence de situation objective, ni par une nécessité

d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service. En l'absence d'une telle possibilité prévue par les textes, les communes ne peuvent donc pas décider de percevoir une participation financière auprès des pétitionnaires pour l'instruction de leurs demandes.

L'instauration d'une redevance tarifaire perçue auprès des pétitionnaires apparaît donc aujourd'hui illégale

En l'état actuel des textes, l'instauration d'une redevance tarifaire perçue auprès des pétitionnaires pour l'instruction de leurs demandes apparaît donc aujourd'hui illégale, en ce qu'elle est contraire au principe d'égalité du service public. Les communes qui ont choisi cette voie risquent de voir, d'une part, leur décision annulée et, d'autre part, leur responsabilité engagée, précisément pour une rupture d'égalité entre les citoyens devant les charges publiques. Les communes n'ont d'autre choix, à ce jour, que de supporter elles-mêmes ce coût sans pouvoir le reporter sur les pétitionnaires. ♦

(1) Question n° 07924 de M. Jean-Louis Masson, et CAA de Nantes, 26 janvier 2018 n° 16NT01629.
(2) CE, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, et Décision DC n° 2009-504 du 16 juillet 2009.
(3) CE, 10 mai 1974 Donoyez et Chorques.

SUR LE WEB



RÉAGISSEZ SUR :

Twitter: @Lettre_du_cadre

Facebook: lalettreducadre

Google+: <http://bit.ly/18KEJ4>