Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer
et des Collectivités Territoriales

Le ministre d'Etat,
ministre de l'Ecologie, de l'Energie,
du Développement Durable et de la Mer,
en charge des technologies vertes et des
négociations sur le climat

Le secrétaire d'Etat à l'Intérieur
et aux Collectivités Territoriales

Le secrétaire d'Etat chargé du Logement
et de l'Urbanisme

NOR IIOCK0920444C

à

01 SEP. 2009

Mesdames et Messieurs les préfets

OBJET : Contrôle de légalité en matière d'urbanisme.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a annoncé le 12 décembre 2007 le principe d'une réforme du contrôle de légalité en confirmant notamment l'objectif de recentrage du contrôle de légalité sur les actes qui présentent les enjeux les plus importants en matière d'urbanisme, d'environnement et de marchés publics.

Par ailleurs, le Président de la République a souhaité engager une démarche d'assouplissement et de simplification de la législation en matière d'urbanisme, notamment en milieu urbain.

Il apparaît dès lors nécessaire de fixer de nouvelles priorités pour l'exercice du contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales dans la continuité de la circulaire du 17 janvier 2006[1] relative à la modernisation du contrôle de légalité tout en tenant compte de la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1er octobre 2007.

Au-delà du rappel des principaux enjeux gouvernementaux (I), que vous devez traduire dans votre stratégie locale de contrôle, et des mesures prises en appui au contrôle de légalité (II), il paraît essentiel de préciser également les priorités du contrôle de légalité spécifiques aux documents et aux autorisations d'urbanisme.

A ce titre, je vous demande, le plus en amont possible, de veiller à la légalité des documents d'urbanisme (III). Par ailleurs, une méthode de contrôle des décisions individuelles doit être élaborée en privilégiant notamment celles devant faire l'objet d'un contrôle plus approfondi (IV).

Pour vous permettre de mettre en œuvre ces priorités, vous sont rappelées, en annexe, les principales conditions d'application de ces instructions.

[1] Annexe 7

I - LES PRINCIPAUX ENJEUX

Dans le cadre de la stratégie locale du contrôle de légalité que vous avez définie à l'appui de la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, je vous demande, en fonction des intérêts locaux, d'attacher une importance particulière aux points suivants :

1. L'impératif de sécurité publique à travers la prise en compte de la problématique des risques naturels et technologiques

Cette obligation concerne naturellement tous les risques définis dans un plan de prévention des risques mais aussi ceux qui n'auraient pas été mentionnés dans le cadre d'un tel plan. Elle consiste notamment à veiller à ce que les risques que vous avez identifiés dans le cadre du porter à connaissance soient bien pris en compte par les documents d'urbanisme[2]. Elle vous conduira également à exercer un contrôle particulier sur la délivrance des autorisations individuelles dans les secteurs concernés par des risques.

2. Le respect des dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement, notamment de la biodiversité, et celles relatives à la protection des espaces particulièrement sensibles ainsi qu'à la conservation du patrimoine naturel et paysager. Vous veillerez en particulier à ce que les règles d'urbanisme définies dans le PLU soient compatibles avec les objectifs de protection ayant présidé au classement ou à l'inscription d'un site. L'application des mesures de protection édictées par les lois montagne et littoral a fait l'objet de précédentes circulaires rappelées en référence[1]. Vous vous attacherez par ailleurs à faire respecter les règles architecturales définies localement concernant notamment les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (articles L.642-1 et suivants du code du patrimoine et décret n° 84-304 du 25 avril 1984 modifié relatif aux ZPPAUP) et les secteurs sauvegardés (articles L.313-1 et suivants et R.313-1 et suivants du code de l'urbanisme). Vous veillerez tout particulièrement à l'intégration des enjeux liés à la biodiversité et à la prise en compte des périmètres et zones d'inventaire, de conservation ou de protection définis par le code de l'environnement[3].

3. La production de logement dans le respect du principe de mixité sociale doit être contrôlée ; l'article L.110 du code de l'urbanisme vise à « *assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat* répondant à la diversité des besoins» et l'article L.121-1 du même code vise à « *assurer la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat* ». Ce principe doit vous conduire en particulier à assurer un contrôle de la compatibilité du PLU sur ce point avec les dispositions du programme local de l'habitat (PLH), en application de l'avant- dernier alinéa de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme.

4. Le principe de la gestion économe de l'espace, édicté par l'article L.110 du code de l'urbanisme, doit aussi être respecté par les documents d'urbanisme tout en tenant compte des objectifs de développement économique et social des territoires. Il convient donc d'être attentif à la notion de consommation d'espace[4] qui résultera de la mise en œuvre des documents d'urbanisme, notamment en favorisant la densification en milieu urbain.

---

[2] Cf. circulaire PPRT référencée en annexe 7
[3] Annexe 6
[4] Annexe 7

II - LES MESURES EN APPUI DU CONTROLE DE LEGALITE

Dans le cadre de vos missions de contrôle de légalité, il vous appartient, si un acte vous semble présenter des risques juridiques, de faire part de vos interrogations à la collectivité, celles-ci pouvant prendre la forme, le cas échéant d'une lettre d'observation. En dernier lieu, si l'acte vous semble illégal, il vous appartiendra de le déférer auprès du tribunal administratif.

Par ailleurs, toutes les mesures évoquées ci-après, qui s'inscrivent en amont du contrôle de légalité, doivent être utilisées ou améliorées dans un souci de cohérence de l'action de l'Etat et c'est dans cette optique qu'il convient de les présenter aux élus.

1. Le développement du conseil juridique aux élus locaux en charge de l'urbanisme

Vous êtes conduits notamment à apporter une expertise juridique quant à l'interprétation des textes. Le conseil juridique favorisant la sécurité juridique des décisions et facilitant par là même le contrôle a posteriori, vous en ferez un axe important pour l'organisation de vos services et vous veillerez à ce que la communication avec les élus le fasse clairement apparaître.

2. La participation de l'Etat à l'élaboration des documents d'urbanisme

La participation de l'Etat à l'élaboration des documents d'urbanisme a fait l'objet d'une précédente circulaire aux termes de laquelle vous vous reporterez[1].

- ***Le porter à connaissance*** est le premier des 3 points d'appui dans l'exercice ultérieur du contrôle de légalité[5]. Il revêt une importance particulière puisqu'il consiste à transmettre aux communes ou à leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Ce porter à connaissance comporte des données réglementaires ainsi que les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement (article L.121-2 du code de l'urbanisme).

Il importe que ce porter à connaissance soit le plus complet possible et transmis aux collectivités dans des délais rapides pour une exploitation optimale de son contenu. Tout élément nouveau peut être communiqué durant la procédure.

Il est souvent opportun d'accompagner le porter à connaissance d'un document complémentaire constituant une « **note d'enjeux** »[6] dans laquelle sont communiqués les enjeux que l'Etat défend en matière d'urbanisme dans le département, et qui sera un des éléments qui pourront éclairer votre action en matière de contrôle de légalité.

– ***L'association des services de l'Etat*** aux procédures d'élaboration des différents documents d'urbanisme, prévue par les articles L.121-4, L.122-6 et L.123-7 du code de l'urbanisme est le second vecteur à privilégier.

L'association s'inscrit dans une approche globale de concertation active entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat et doit permettre de trouver en amont des solutions aux questions dont la réponse s'accompagne d'un doute juridique sérieux et d'assurer un allègement corrélatif du contrôle de légalité.

Si l'association ne requiert pas de formalisme particulier, il vous est toutefois conseillé, tout au long de la procédure, de veiller à officialiser les positions de l'Etat qui auront une

---

[5] Annexe 1

[6] Des exemples seront mis à disposition sur les sites intranet des deux ministères.

importance sur la légalité du futur document, par exemple dans les éventuels relevés de décisions ou par des courriers adressés au responsable de l'étude.

– ***L'avis des services de l'Etat sur le projet arrêté*** formulé dans le cadre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme constitue le troisième point d'appui dans l'exercice du contrôle de légalité. Il conviendra de veiller, en particulier dans les situations à enjeux, d'une part, au respect du délai de 3 mois pour émettre votre avis et, d'autre part, à la qualité juridique de cet avis qui est annexé au dossier soumis à enquête publique.

3. L'intervention de l'Etat dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale

La démarche de l'évaluation environnementale résulte de la transposition en droit français, par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, de la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. La combinaison des articles L.121-10, R.121-14 et R.121-16 du code de l'urbanisme établit la liste des documents d'urbanisme et des procédures liées à ces documents pour lesquels une évaluation environnementale de type « plans et programmes » est obligatoire[1].

Pour ceux-ci, votre contrôle consistera d'une part à vérifier que le document d'urbanisme comporte bien cette évaluation environnementale. Vous pourrez notamment vous appuyer sur les éventuels avis de carence formulés par vos services lorsque, consultés au titre des articles L.122-8 et L.123-9 du code de l'urbanisme, ils font le constat de cette absence d'évaluation environnementale alors que celle-ci est obligatoire.

Votre contrôle consistera d'autre part à vérifier que cette évaluation environnementale, dans sa présentation formelle et plus encore sur le fond, respecte les dispositions des articles L.121-10 à L.121-15, R.121-14 à R.121-17 du code de l'urbanisme. Vous vous référerez pour ce contrôle aux avis que vous aurez émis en tant qu'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, conformément aux dispositions de l'article L.121-12 du code de l'urbanisme. Pour vous permettre d'exercer efficacement le contrôle de légalité, vous veillerez donc à ce que ces avis soient opérationnels et directement exploitables, et bien sûr cohérents avec celui que vous avez à émettre au titre des articles L.122-8 et L.123-9 mentionnés précédemment.

Pour les documents d'urbanisme ou pour les procédures liées à ces documents qui ne sont pas concernés par l'évaluation environnementale de type « plans et programmes », vous veillerez à ce que la prise en compte de l'environnement prévue par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et qui continue à s'appliquer soit effectivement mise en œuvre.

4. Les procédures spécifiques d'intervention de l'Etat

Même si le droit de l'urbanisme se traduit principalement par une décentralisation des compétences aux communes et à leurs groupements et par un contrôle de légalité des actes exercé en aval par le préfet, l'Etat a conservé des pouvoirs exceptionnels. Ces procédures, qui peuvent aboutir à une modification par substitution du document d'urbanisme, constituent des outils permettant de préserver, dans certains cas limités, des intérêts supra-communaux et d'imposer le respect de la norme supérieure[7].

---

[7] Annexe 4

III - LE CONTROLE DE S DOCUMENTS D'URBANISME

1. Un axe prioritaire du contrôle de légalité

Le contrôle doit porter de façon prioritaire sur les documents de planification dans la mesure où ils conditionnent la délivrance d'autorisations individuelles. La sécurité juridique de celles-ci en sera dès lors mieux assurée. Le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme devrait ainsi contribuer dans une optique préventive à réduire la fréquence des recours à l'exception d'illégalité.

2. La méthode du contrôle[8]

Il convient de procéder à un examen en trois étapes qui reprend les principaux points que l'Etat entend voir respecter :

- Vérifier la prise en compte de toutes les normes supérieures telles que les lois concernant la montagne et le littoral, les articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme, les directives territoriales d'aménagement, les chartes de parcs naturels, les SDAGE et SAGE et selon les cas les SCOT, SMVM, PDU, PLH.
- Apprécier l'intégration des données du **porter à connaissance** ainsi que celles contenues dans l'**avis** de l'Etat éclairés par les points de vue exprimés par l'Etat durant l'association ;
- S'assurer que les PLU comportent en annexe toutes les **servitudes d'utilité publique** concernant le territoire ;

Par ailleurs, vous pourrez, le cas échéant, analyser les conclusions du commissaire enquêteur afin de déceler les éventuelles difficultés qui ont pu apparaître au cours de l'enquête publique.

Vous veillerez à croiser cette méthode avec les principaux enjeux mentionnés au point I de la présente circulaire.

Vous porterez également une attention particulière au respect des règles de forme et de procédure (déroulement de l'enquête publique, mesures de publicité, ...).

IV - LE CONTROLE DES DECISIONS INDIVIDUELLES[9]

La réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1er octobre 2007 a essentiellement porté sur la simplification des régimes de permis et de déclarations d'urbanisme. S'agissant du contrôle de légalité, les modalités de transmission au préfet des actes d'urbanisme par l'autorité locale ont été modifiées afin de permettre un contrôle des décisions tacites, ce qui a souvent nécessité la mise en place d'un suivi des dossiers depuis leur enregistrement jusqu'au possible déféré.

Afin d'améliorer la gestion pratique des dossiers, un décret est en préparation concernant la transmission de la demande et des pièces constituant le dossier au moment où naît la décision tacite.

---

[8] Annexe 2

[9] Annexe 3

8 Le maire peut refuser la délivrance d'une autorisation individuelle lorsque le projet porte atteinte aux lieux avoisinants sur le fondement des articles R.111-2 relatif à la salubrité et à la sécurité publiques, R.111-4 relatif à la conservation des vestiges archéologiques, R111-15 relatif aux atteintes à l'environnement et R.111-21 relatif à l'aspect des constructions

Compte tenu de la quantité d'actes à contrôler, le contrôle de légalité des décisions individuelles nécessite l'utilisation de critères pour effectuer le tri des dossiers et repérer ceux sur lesquels le contrôle doit en priorité être réalisé. Ces critères sont à élaborer par vos soins.

Le contrôle de légalité qui porte sur les décisions individuelles peut également permettre de révéler des illégalités dont serait entaché le document, notamment le règlement du PLU, sur la base duquel elles sont prises.

De même, le recours systématique par l'autorité locale aux articles d'ordre public du code de l'urbanisme[8] pour fonder ses décisions peut être dû à des imperfections dans la rédaction du document susceptibles d'affecter sa bonne application voire sa légalité. Il convient alors d'alerter l'autorité locale et de l'inviter à modifier son document.

*

* *

Dans le contexte de la mise en œuvre prochaine des premiers textes issus du Grenelle de l'environnement, nous attachons une importance particulière à l'exercice du contrôle de légalité des actes d'urbanisme, élément essentiel de protection de notre patrimoine naturel et d'un aménagement de l'espace correspondant aux exigences du développement durable.

Nous comptons sur votre implication personnelle, ainsi que celle de vos collaborateurs, pour assurer la mise en œuvre de ces instructions.

Enfin, nous vous demandons de réunir sur ce point, avec vos services compétents, le comité de pilotage que vous avez mis en place dans le cadre de la circulaire du 17 janvier 2006 précitée et de nous faire part avant le 1er octobre 2009 des mesures que vous avez localement mises en œuvre en application de la présente instruction, ainsi qu'un bilan des déférés exercés en 2009.

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer
et des Collectivités Territoriales

Brice HORTEFEUX

Le ministre d'Etat,
ministre de l'Ecologie, de l'Energie,
du Développement Durable et de la Mer,
en charge des technologies vertes
et des négociations sur le climat

Jean-Louis BORLOO

Le secrétaire d'Etat à l'Intérieur
et aux Collectivités Territoriales

Alain MARLEIX

Le secrétaire d'Etat chargé du Logement
et de l'Urbanisme

Benoist APPARU

LISTE DES ANNEXES

1 **Porter à connaissance et contrôle de légalité**

2 **Méthodologie du contrôle des documents d'urbanisme**

3 **Méthodologie du contrôle des décisions individuelles**

4 **Les procédures spécifiques d'intervention de l'Etat**

5 **Les règles de procédure gracieuse et contentieuse**

6 **Préservation de la biodiversité**

7 **Gestion économe de l'espace**

8 **Liste des circulaires et références**

ANNEXE 1

PORTER A CONNAISSANCE ET CONTROLE DE LEGALITE

Les lois de décentralisation de 1983, renforcées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, en confiant la compétence en matière de documents d'urbanisme aux communes et à leur groupements compétents, ont donné à l'Etat la responsabilité de porter à leur connaissance les « *informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » (art L. 121-2 du code de l'urbanisme).

La circulaire n° 2001-63/UHC/PS/18 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification fixe en ces termes les obligations de l'Etat relatives au « porter à connaissance » (articles L.121-2 et R.121-1 du code de l'urbanisme) :

> « *Selon les termes de la loi, vous porterez à la connaissance des collectivités locales les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Il s'agit toujours d'un exercice obligatoire, mais qui n'est plus tenu dans un délai réglementaire. Vous n'en devez pas moins transmettre les informations que vous détenez déjà le plus complètement et rapidement possible dès l'engagement des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme. Toutefois, vous pourrez porter à la connaissance des collectivités les informations nécessaires au fur et à mesure de leur élaboration ou de leur disponibilité pendant toute la durée de la procédure.*
>
> *L'article R.121-1 du code de l'urbanisme précise le contenu du porter à connaissance. Celui-ci inclura les éléments à portée juridique certaine tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général de l'Etat et des autres personnes publiques, les protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine, etc... Vous fournirez également les autres informations nécessaires aux collectivités, parmi lesquelles les études en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement, les études et données utiles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie, d'emplois et de gestion de l'eau, par exemple les diagnostics territoriaux établis par les services de l'Etat, les études réalisées dans le cadre des DTA, etc...* »

Par ailleurs les porter à connaissance de l'Etat sont tenus à disposition du public et tout ou partie peut être annexé au dossier d'enquête publique du document d'urbanisme.

Ils constituent donc un document de référence en terme de contrôle de légalité et ils doivent pouvoir être utilisés par les services qui en sont chargés afin de pouvoir aller rapidement à l'essentiel : par exemple compatibilité avec une DTA ou une charte de parc, prise en compte des politiques en matière de risques, de logement social ou de préservation pour des motifs environnementaux, respect de schémas tels que aires de nomades, carrières, éolien ou déchets, caractère complet du contenu des annexes en particulier les servitudes d'utilité publique.

Au stade du contrôle de légalité, seules des dispositions du document d'urbanisme entravant la mise en œuvre des politiques précédemment citées peuvent être invoquées.

ANNEXE 2

METHODOLOGIE DU CONTROLE DES DOCUMENTS D'URBANISME

En premier lieu, le contrôle de légalité doit avoir pour objectif minimal la vérification de la prise en compte des avis de l'Etat dans le document approuvé, ce qui suppose qu'il soit apporté le plus grand soin à leur rédaction. Dans cette logique, la qualité du porter à connaissance, tout comme celle des avis des différents services, à commencer par celui de l'Etat sur le projet arrêté, conditionne la pertinence des vérifications futures.

Dans un second temps, les services chargés du contrôle s'attacheront à examiner la correcte prise en compte des documents ou des législations supra communaux. Il peut s'agir de servitudes obligatoirement annexées au document de planification, tels les plans de prévention des risques, ou les servitudes relatives à la conservation du patrimoine (site classé, inscrits monuments historiques), ou encore de dispositions qui s'imposent même en l'absence de toute mention dans le document communal, à l'image de celles contenues dans un schéma de cohérence territoriale, une directive territoriale d'aménagement, ou les articles du code de l'urbanisme relatifs à la loi montagne ou à la loi littoral.

Nous vous invitons à veiller tout particulièrement au respect par les élus des législations afférentes à l'aménagement et à la protection des espaces géographiques sensibles : compte tenu de leurs spécificités, les zones de montagne ou du littoral doivent amener l'Etat à assurer strictement le respect des dispositions d'urbanisme qui y sont applicables (article L.145-1 et suivants, article L.146-1 et suivants du code de l'urbanisme).

En outre, la protection de l'environnement et du patrimoine, est un enjeu majeur. En conséquence, les précisions relatives à l'impact sur l'environnement du document de planification (évaluation environnementale prévue à l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, mentions particulières dans le rapport de présentation au titre du L.121-11) seront tout particulièrement étudiées en liaison avec l'autorité administrative compétente en matière d'environnement dans le département. Cette dernière devra s'efforcer de rédiger l'avis prévu à l'article L.121-12 de telle sorte qu'il puisse être exploité par les services du contrôle de légalité en tant que de besoin.

Par ailleurs, la lecture des conclusions du commissaire enquêteur fournira une grille de lecture susceptible de mettre à jour incohérences et illégalités. Les observations sur les points à enjeux, notamment juridiques, sont autant d'indices susceptibles de révéler le non-respect de certaines règles.

Enfin, les normes imposées par le règlement du PLU doivent être cohérentes, motivées et leur mise en œuvre ne doit pas poser de difficultés majeures.

Seule une contradiction majeure avec un document de planification supérieur, à l'instar d'un SCOT par exemple, peut être soulevée à l'égard du zonage, qui traduit le choix d'aménagement de l'autorité locale. Une exception doit être faite cependant au regard des risques de mitage. Ainsi une gestion économe de l'espace, dont il faudra définir quelques indicateurs au regard des contingences locales, impose une vigilance accrue sur les zones ouvertes à l'urbanisation, et la préservation des zones naturelles ou agricoles (*cf. annexe 6*).

ANNEXE 3

METHODOLOGIE DU CONTROLE DES DECISIONS INDIVIDUELLES

1. Critères de tri des dossiers

Le tri des dossiers permet d'accroître l'efficacité du contrôle et d'optimiser les moyens alloués.

Si une première sélection doit être réalisée en fonction des enjeux locaux mis en avant dans le plan de contrôle préalablement défini par le préfet, un deuxième niveau de tri peut être opéré à l'appui des critères suivants :

- l'importance matérielle (ex : lotissements de plus de 10 lots, ...) et la localisation (ex : zone protégée, zone à risques,...) du projet

- la nature du projet (ex : Etablissement Recevant du Public, Installation Classée pour la Protection de l'Environnement, ...)

- la nature de la décision (permis de construire, déclaration préalable, permis d'aménager,...)

- le signalement du dossier par le service instructeur de l'Etat lorsqu'il est mis à disposition de la commune, notamment dans le cas où l'autorité locale prendrait un arrêté différent du projet qui lui a été proposé par le service instructeur, ou par un tiers.

- le sens de la décision : autorisation ou refus.

Ces critères s'appliquent tant aux décisions expresses qu'aux décisions tacites

Cette sélection des dossiers à enjeux doit bien évidemment s'accompagner d'un contrôle aléatoire pouvant permettre de faire émerger de nouvelles priorités et de faire évoluer le plan de contrôle.

De plus, dans le cas où le préfet aurait connaissance d'une décision qui ne lui aurait pas été transmise, il dispose de la faculté de demander à l'autorité locale de lui communiquer l'acte en question afin de le soumettre au contrôle de légalité.

2. Modalités pratiques d'organisation du contrôle.

D'un point de vue organisationnel, l'efficacité du contrôle de légalité des autorisations individuelles ne pourra être assurée que si un suivi des dossiers traités est effectué afin, notamment, d'assurer le respect des délais qui s'imposent que ce soit pour demander des pièces complémentaires, pour adresser une lettre d'observations à l'autorité locale ou pour déférer un acte devant le tribunal administratif (*cf. annexe 5*).

Il importe de souligner que ce suivi est indispensable pour effectuer le contrôle de la légalité des décisions tacites.

ANNEXE 4

LES PROCEDURES SPECIFIQUES D'INTERVENTION DE L'ETAT

Sans méconnaître la décentralisation du droit de l'urbanisme, l'Etat a conservé depuis 1983 des pouvoirs exceptionnels exercés par le préfet qui lui permettent de préserver, dans certains cas limités, des intérêts supra-communaux.

Au préalable, il convient de rappeler que le préfet dispose, en vue de leur prise en compte par les documents d'urbanisme, de la capacité de qualifier de "projet d'intérêt général" (PIG), tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique répondant aux conditions (de fond et de forme) prévues à l'article R.121-3 du code de l'urbanisme. Ces projets peuvent émaner non seulement de l'Etat mais également d'autres personnes publiques. Lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme, afin de permettre la prise en compte effective de ces projets, il vous appartient, à l'occasion du porter à connaissance, de préciser clairement les incidences du projet en cause sur le document d'urbanisme concerné.

Plus fondamentalement, le législateur a prévu dans le code de l'urbanisme des procédures qui permettent une intervention plus significative de l'Etat, soit pour suspendre le caractère exécutoire des actes pris par les autorités locales, soit pour imposer la modification du document d'urbanisme.

1. La suspension du caractère exécutoire des actes

Ce contrôle préalable de suspension du caractère exécutoire des actes est exercé directement par vos soins et il est distinct du contrôle de légalité du document d'urbanisme. Il intervient dans deux cas :

- à l'égard de la délibération approuvant le schéma de cohérence territoriale, lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement (DTA) les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou compromettent gravement les principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1 (article L.122-11) ;

- à l'égard de l'acte approuvant le plan local d'urbanisme (dans les communes non couvertes par un SCOT), lorsque les dispositions du PLU ne sont pas compatibles avec les DTA, les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou lorsqu'elles compromettent gravement les principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1, mais également en cas d'incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines, ou lorsque les dispositions du PLU sont de nature à compromettre la réalisation d'une DTA, d'un SCOT, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) en cours d'établissement (article L.123-12).

Compte tenu de son caractère très contraignant pour les communes et leurs groupements, cette procédure qui doit être justifiée et motivée ne peut être utilisée que pour préserver des impératifs ou enjeux particulièrement importants.

2. La modification du document d'urbanisme imposée par substitution

Le code de l'urbanisme permet par ailleurs une intervention encore plus forte de l'Etat pour imposer la modification des plans locaux d'urbanisme. Ainsi, l'article L.123-14 vous permet, non seulement de demander à la commune ou au groupement de communes la révision ou la modification du document, mais également de vous substituer à elle, à l'issue d'un délai, pour approuver cette révision ou cette modification.

Cette possibilité est ouverte dans deux cas :

- si le PLU est incompatible avec une DTA, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ou pour permettre la réalisation d'un nouveau PIG ;

- en cas d'incompatibilité avec les dispositions d'un SCOT, d'un schéma de secteur, d'un SMVM, d'une charte de parc naturel régional (PNR) ou de parc national, d'un plan de déplacements urbains (PDU), d'un programme local de l'habitat (PLH), ou avec la réalisation d'un ou de plusieurs programmes de logements prévus par le PLH.

Par ailleurs, l'article L.126-1 du code de l'urbanisme non seulement vous permet de mettre en demeure le maire ou le président de l'établissement public compétent d'annexer au PLU les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, mais vous demande d'y procéder d'office si cette formalité n'a pas été effectuée dans les délais de trois mois.

Vous disposez en l'espèce des moyens juridiques permettant à l'Etat de faire prévaloir le respect de normes supérieures par le PLU. Compte tenu de ses effets, il vous appartient de recourir à cette procédure de façon pertinente s'il vous apparaît que le dialogue engagé avec la collectivité ne peut permettre d'assurer la légalité du PLU.

ANNEXE 5

LES REGLES DE PROCEDURE GRACIEUSE ET CONTENTIEUSE DU CONTROLE DE LEGALITE

1. Le rôle du préfet en matière de contentieux

1.1. La procédure contentieuse

En application de l'article 72 de la Constitution, et de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le contrôle de légalité est une compétence du préfet. C'est à dire qu'il revient au représentant de l'Etat dans le département de déférer un acte auprès du tribunal administratif s'il estime qu'il y a eu violation de la règle de droit.

La requête introductive d'instance est signée par le préfet, tout comme les mémoires complémentaires, ou par un membre du corps préfectoral lorsqu'il dispose d'une délégation expresse. Il peut s'agir d'un sous-préfet (CE, 12 décembre 1997, «Préfet du Tarn» n° 148897ou du secrétaire général de la préfecture (CE, 15 octobre 1999, «Savigny le Temple» n° 196548).

1.2. La procédure gracieuse

Avant d'engager une phase contentieuse, il est préférable de mener une procédure gracieuse auprès de la collectivité locale, laquelle se concrétise par l'envoi d'une lettre d'observations qui a valeur de recours gracieux à la mairie.

Dans ce cas, une copie du recours gracieux du préfet auprès du maire doit être notifiée au bénéficiaire de l'acte (R.600-1 du code de l'urbanisme), lorsqu'il existe.

Ce courrier expose les motifs d'illégalité retenus par le préfet et demande expressément le retrait de l'acte[10] en raison de la ou des illégalités constatées.

A la différence de la requête introductive d'instance, cette lettre peut être signée par toute personne qui en a reçu délégation par le préfet (article 43 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements) : le directeur départemental de l'équipement, un chef de service, un chef de bureau... Il convient de veiller à ce que la délégation de signature ait été publiée.

En tout état de cause, le préfet dispose d'une marge d'appréciation pour décider de déférer ou non. Lorsqu'un acte est illégal, il n'est pas tenu de recourir à la justice administrative. Il peut s'en tenir exclusivement à la lettre de recours gracieux et ne pas engager une procédure contentieuse. Dans l'hypothèse où un préfet déciderait de ne pas déférer un acte illégal, sa responsabilité peut être engagée en cas de faute lourde (CE, 6 octobre 2000, « Commune de Saint-Florent c/ ministre de l'intérieur », n° 205959).

---

[10] Les décisions de non-opposition aux déclarations préalables ne sont pas susceptibles de retrait (article L.424-5 du code de l'urbanisme)

2. La saisine du juge

2.1. La nature des actes susceptibles de déféré

2.1.1. Les actes soumis à l'obligation de transmission

Pour que le préfet puisse déférer un acte, il faut qu'il en ait connaissance. L'article L.2131-2 du CGCT fixe une liste de décisions qui doivent être obligatoirement transmises au représentant de l'Etat pour entrer en vigueur : les services chargés du contrôle sont donc automatiquement informés des *«permis de construire et [des] autres autorisations du sol, (...) [des] certificats d'urbanisme délivrés par le maire ou par le président de l'établissement public intercommunal»*.

Le code de l'urbanisme reprend cette obligation de transmission, que ce soit pour la demande de déclaration préalable à l'article R.423-7 ou encore pour le permis de construire à l'article L.424-7. Des dispositions analogues existent pour les documents de planification.

La commune ou le président de l'EPCI doit informer le demandeur de la date de transmission au contrôle de légalité de l'acte accordé (R.424-12 du code de l'urbanisme).

L'acte transmis doit être complet. Si l'autorité locale n'a pas envoyé au service chargé du contrôle de légalité l'intégralité des pièces nécessaires à la vérification, ce dernier peut lui réclamer un envoi complémentaire, dans le délai de deux mois de la réception de l'acte. Dans ce cas, le délai de deux mois imparti au préfet pour déférer l'acte au tribunal administratif est interrompu. Il redémarre soit à partir de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit à partir de la décision, explicite ou implicite, de refus de compléter cette transmission. Toutefois, s'agissant des autorisations individuelles, ces documents doivent correspondre aux pièces exigibles au titre des articles R.431-4 et suivants du code de l'urbanisme, en possession de l'autorité locale. Tout autre document annexe exigé n'a pour effet de proroger le délai de recours, que s'il permet au préfet d'apprécier la légalité de l'acte. Le juge administratif en apprécie l'utilité (CE, 23 février 2000, « Préfet de la Lozère » n° 190898).

Si l'acte, pour être attaqué doit être «décisoire» (contenir une décision y compris de refus), le préfet dispose d'une compétence générale qui lui permet d'agir contre tout acte, même si celui-ci ne lui est pas obligatoirement transmissible au titre du CGCT : son intérêt à agir est présumé (CE, 4 novembre 1994, «Département de la Sarthe» n° 99643 et CE, 28 février 1997, « Commune du Port » n° 167483).

En tout état de cause, vous trouverez avantage à rappeler aux collectivités compétentes quels actes sont soumis à obligation de transmission au titre du contrôle de légalité.

2.1.2. Les actes non soumis à l'obligation de transmission

Au titre de l'article L.2131-3 du CGCT, le préfet peut demander à tout moment communication d'un acte non soumis à l'obligation de transmission. Si la demande intervient dans les deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, le préfet peut déférer l'acte devant le tribunal administratif dans les deux mois qui suivent sa communication.

Une personne morale ou physique lésée peut communiquer au préfet un acte dont elle conteste la légalité. Dans ces conditions, la lettre adressée au préfet constitue une demande de déféré (article L.2131-8 du CGCT). Dans ce cas, le délai de deux mois pour déférer l'acte court à compter de la réception de la demande par le préfet. Il convient de rappeler que cette communication prolonge jusqu'à la réponse expresse ou tacite du préfet le délai du recours pour excès de pouvoir que la personne peut en outre exercer ultérieurement devant le tribunal administratif.

L'exercice d'un recours contentieux, à l'encontre d'un acte obligatoirement transmissible ou non, peut être utilement accompagné d'une demande de référé suspension. En effet, en application de l'article L.2131-6 du CGCT, la seule demande de référé suspension, si elle est introduite par le préfet dans le délai de dix jours suivant la réception de l'acte, entraîne la suspension automatique de son caractère exécutoire. L'acte redevient exécutoire si le juge des référés n'a pas statué dans le mois.

2.2. Le calcul des délais

Le recours introduit par le préfet n'est recevable par le juge que s'il satisfait aux exigences fixées par l'article L.2131-6 du CGCT_et la jurisprudence en la matière, à savoir un délai de deux mois.

2.2.1. Les conséquences pratiques du délai franc

Le délai de deux mois est un délai franc : les services de contrôle disposent en fait de deux mois + un jour.

Si un permis de construire est reçu le 1er avril, la lettre de recours gracieux peut être envoyée jusqu'au 2 juin minuit, sachant qu'un envoi par fax est accepté par la jurisprudence, à condition d'en conserver une preuve (CE, 29 mai 1987, «Commune de Goult» n° 65605, et CE, 3 juin 1998, «Commune de Sanary-sur-mer» n° 164798).

S'agissant d'un délai franc, le samedi, le dimanche pas plus que les jours fériés ou chômés ne comptent.

Si un permis de construire est reçu le 10 septembre, un recours est possible jusqu'au 12 novembre minuit dans la mesure où le 11 novembre est un jour férié (CE, 26 juillet 1991, «Commune de Saint Marie de la Réunion» n° 117717).

2.2.2. La prorogation du délai de deux mois

- **La prorogation due au recours gracieux**

Le premier délai de deux mois qui correspond à la phase contentieuse peut être prorogé par un recours gracieux préalable, lequel doit également être présenté dans les deux mois de réception de l'acte par la préfecture. Le point de départ du délai est fixé par le cachet de réception apposé par le service de la préfecture.

Les règles de calcul du délai franc s'appliquent aussi bien pour le recours gracieux que pour le recours contentieux, sachant que par dérogation au droit administratif général, la date du recours gracieux correspond à celle de l'envoi du recours (volet bleu de l'accusé de réception) et non à celle de la réception par la commune (volet rose de l'accusé de réception) en vertu de l'article R.600-1 du code de l'urbanisme.

Selon ce même article, le recours gracieux doit être notifié au bénéficiaire de l'acte dans les quinze jours suivant la lettre au maire pour interrompre valablement le délai de recours contentieux. La requête présentée au tribunal doit elle aussi être notifiée, en tant que de besoin, au demandeur sous peine d'irrecevabilité.

- **La prorogation liée à la demande de pièces complémentaires**

Dans un arrêt du 13 janvier 1988 «Mutuelle générale des fonctionnaires des collectivités locales et de leurs établissements» n° 68166, le Conseil d'Etat a estimé que la transmission au contrôle de légalité n'est accomplie que si l'acte est complet : le service chargé de la vérification doit disposer des pièces nécessaires au contrôle. Si tel n'est pas le cas, il peut demander un envoi complémentaire à la collectivité locale, sachant que cette demande peut se cumuler avec une lettre de recours gracieux ultérieure et qu'elle proroge les délais de deux mois supplémentaires dans certaines conditions.

Ainsi, le cumul et donc la prorogation ne sont admis par le juge que si les pièces réclamées permettent de fonder le déféré introduit ultérieurement. Si la demande porte sur le projet architectural, elle n'est pas susceptible de justifier un délai supplémentaire si la requête porte uniquement sur une distance par rapport à une limite séparative, visible sur un simple plan masse. Il en irait autrement si le préfet soulevait un moyen lié à l'insertion dans le paysage.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a interprété de façon littérale, et donc restrictive, l'obligation de transmission au préfet. Il a précisé que le délai ne pouvait commencer à courir qu'à partir de la date à laquelle l'acte est effectivement transmis à la préfecture. Aucun autre service de l'Etat, y compris une DDE ou une DDEA qui aurait une délégation sur le recours gracieux, ne peut attester de cette réception en lieu et place du représentant de l'Etat (CE, 6 juillet 2007, «Saint Paul Trois Châteaux» n° 298744).

Exemple d'une prorogation consécutive à un recours gracieux :

Un permis de construire est reçu au contrôle le 15 septembre. Le délai pour envoyer la lettre de recours gracieux expire le 16 novembre à minuit : deux mois plus un jour, voire plus si le 16 novembre est un jour férié, chômé, un samedi ou un dimanche.

Le service du contrôle écrit le 10 novembre : la commune peut notifier une réponse jusqu'au 10 janvier. Le délai de deux mois n'est pas un délai franc puisqu'il s'agit du délai de réponse de la commune qui suit la règle générale selon laquelle le silence gardé pendant deux mois vaut rejet implicite.

La commune répond le 8 janvier. Nouveau délai franc de deux mois pour introduire un recours contentieux : date limite pour déposer une requête au tribunal le 9 mars minuit (la date est indiquée automatiquement par l'horodateur dans la boîte aux lettre des tribunaux) à condition que le 9 mars ne soit pas un jour férié, chômé, un samedi ou un dimanche.

Exemple d'une prorogation cumulant demande de pièces complémentaires et recours gracieux :

Permis de construire reçu le 10 septembre : le service compétent a jusqu'au 12 novembre pour envoyer une lettre de recours gracieux (deux mois + un jour et le 11 novembre est férié). Il manque les plans de coupe.

Demande de pièces complémentaires (plans de coupes) envoyée le 2 octobre. La mairie a jusqu'au 2 décembre pour répondre (délai de deux mois qui n'est pas un délai franc).

Les plans arrivent le 15 novembre. Le préfet a jusqu'au 16 janvier pour demander gracieusement le retrait (délai franc deux mois + un jour). La hauteur autorisée est dépassée. La lettre de recours gracieux invoquant ce moyen est envoyée le 10 décembre.

La mairie a jusqu'au 10 février pour répondre (deux mois juste). Une réponse est notifiée au contrôle de légalité le 9 février.

Le préfet a jusqu'au 10 avril pour déposer une requête au tribunal administratif à condition de soulever la violation de la règle relative à la hauteur des bâtiments qui ne pouvait être constatée que par la production des plans de coupe réclamés ; dans le cas contraire, le recours ne serait pas recevable car les délais sont largement dépassés.

ANNEXE 6

PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE

Les articles L.121-1, L.122-1 et L.123-1 du code de l'urbanisme définissent les objectifs que doivent respecter les documents d'urbanisme en matière de biodiversité.

L'article L.121-1 demande à tous les documents d'urbanisme d'assurer « *la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains* ».

L'article L.122-1 relatif aux SCOT et l'article L.123-1 relatif aux PLU définissent leur contenu en matière de protection des espaces naturels, et leur imposent de déterminer ou délimiter les zones naturelles à protéger.

Les articles L.121-10 et suivants du code de l'urbanisme prévoient également que les SCOT, ainsi que les PLU susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, font l'objet d'une évaluation environnementale spécifique intégrée au rapport de présentation.

L'examen des dossiers de document d'urbanisme dans le cadre du contrôle de légalité repose principalement sur les informations transmises durant la procédure d'élaboration ou de révision, au travers du « porter à connaissance ».

Ces informations relatives à la biodiversité sont en particulier contenues dans les documents suivants :

- Réserves naturelles et parcs nationaux, institués au titre des articles L.332-1 à L.332-18 du code de l'environnement, ils constituent des servitudes annexées au PLU.

- Les ZNIEF, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, régies par l'article L.310-1 du code de l'environnement, et qui constituent un inventaire du patrimoine naturel.

- Les zones NATURA 2000, instituées par la directive habitats et prévues par l'article L.414-1 du code de l'environnement, qui sont des zones spéciales de conservation des habitats à protéger.

- Les ZPS, zones de protection spéciale, et les ZICO, zones importantes pour la conservation des oiseaux, prévues par des directives spécifiques pour identifier et préserver des sites accueillant des espèces d'oiseaux à protéger.

- Les ZHIEP, zones humides d'intérêt environnemental particulier, régies par les articles L.211-1 à 3 du code de l'environnement qu'il convient de maintenir ou restaurer.

- Les APB, arrêtés de protection de biotope, par lesquels les préfets de département peuvent fixer des mesures pour la conservation des biotopes d'espèces protégées.

ANNEXE 7

GESTION ECONOME DE L'ESPACE

Les articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme appellent à définir un équilibre entre le développement urbain nécessaire à la satisfaction des besoins et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Cet équilibre doit tenir compte du principe de gestion économe de l'espace. Ce principe se combine avec celui de protection de l'environnement décliné dans le troisième alinéa de l'article L.121-1. La gestion économe de l'espace incite à privilégier l'accueil du développement dans une logique de maîtrise spatiale de l'urbanisation.

Dans le cadre du droit applicable, et en l'absence de texte définissant de manière précise cette notion de gestion économe de l'espace, il vous appartient d'apprécier ses principaux enjeux en fonction du contexte local ; l'avis de l'Etat formulé avant l'enquête publique pourra aussi vous éclairer sur ce point.

En outre, la jurisprudence a apporté quelques illustrations jurisprudentielles qui vous sont proposées ci-dessous et dont vous devrez vous assurer du caractère transposable.

Le juge administratif exerce sur cette question un contrôle sur l'erreur manifeste d'appréciation.

- Le juge vérifie que la commune qui révise son PLU a respecté l'équilibre entre développement urbain et protection de l'environnement (CAA Nantes, 6 mars 2007, n° 05NT01974).

- Le juge vérifie que le PLU préserve une croissance équilibrée de la commune, s'agissant de l'extension de l'urbanisation au regard de la croissance démographique (CAA Douai, 30 novembre 2003, n° 06DA00275).

- Le juge vérifie l'existence d'un équilibre entre la préservation des activités agricoles et la nécessité pour la commune de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour l'accueil des activités économiques (CAA Marseille, 11 janvier 2007, n° 02MA01157).

ANNEXE 8

LISTE DES CIRCULAIRES ET REFERENCES

- Circulaire MCTB0600004C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité

- Circulaire ministère de l'écologie et du développement durable (direction de la prévention, de la pollution et des risques), du 3 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des plans de préventions des risques technologiques (non publiée).

- Circulaire UHC/PS1 n° 2005-57 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme (BO n° 2005-18)

- Circulaire DGUHC du 19 janvier 2008 relative aux unités touristiques nouvelles en montagne (BO du MEEDAT n° 2008-10)

- Circulaire UHC/PS/18 n°2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification.

- Circulaire UHC/PA2 n° 2006-16 du 16 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement (BO n° 2006-5)

- Circulaire UHC/DU4 n° 2005-47 du 28 juillet 2005 relative à la décentralisation des autorisations et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation du sol (BO n° 2005-15)

- Circulaire du 28 juin 1985 relative au contrôle de légalité des autorisations et actes pris par les communes et les établissements de coopération intercommunale en matière d'occupation ou d'utilisation du sol (JORF du 6 août 1985)

- *«Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux»,* 2004-2006, chapitre 1

- *Guide pratique du contrôle de légalité, MIOMCT, DGCL (http://dgcl.mi/base_doc/intranet/rubrique_2/controle_de_legalite)*