HAL
open science

”Les litiges entre personnes publiques : l’exemple du droit de l’urbanisme”

Jennifer Marchand

To cite this version:

Jennifer Marchand. ”Les litiges entre personnes publiques : l’exemple du droit de l’urbanisme”. Droit administratif, 2017, n° 8-9 (11). hal-01687027

HAL Id: hal-01687027

https://uca.hal.science/hal-01687027v1

Submitted on 1 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les litiges entre personnes publiques : l'exemple du droit de l'urbanisme

par
Jennifer MARCHAND maître de conférences à l'université Clermont Auvergne - centre Michel de l'Hospital, EA 4232

1. - Particularisme du droit de l'urbanisme. – D'une part, le droit de l'urbanisme est une matière stratégique et symbolique à laquelle les personnes publiques sont attachées. Pour l'État, le droit de l'urbanisme concourt à l'aménagement du territoire et à la définition des politiques urbaines et sociales. Pour les collectivités territoriales, la maîtrise du droit du sol est une prérogative fondamentale et les décisions en la matière sont des marqueurs importants des mandats locaux. D'autre part, le droit de l'urbanisme est par définition pluridimensionnel. Selon l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme, « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. [...] Elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie* ». Par définition, l'urbanisme est une compétence partagée. Il suppose une coordination des différents acteurs afin d'assurer la cohérence des pratiques et des normes urbanistiques.

2. - La décentralisation des compétences en matière d'urbanisme[1] a constitué une étape majeure. Les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 85-729 du 18 juillet 1985 ont procédé à un nouveau partage des compétences. Les communes se voient depuis lors reconnaître la compétence de droit commun pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, l'instruction et la délivrance des principales autorisations d'urbanisme. La réforme décentralisatrice a indéniablement favorisé l'affirmation d'un pouvoir local en matière d'urbanisme. Cet espace réservé ne concerne toutefois que les domaines urbanistiques qui ont un objet spécifiquement local. L'État demeure compétent pour assurer la sauvegarde des intérêts supra-communaux ce qui aboutit, malgré la clarification opérée, à un enchevêtrement des compétences communales et étatiques. Par la suite, le développement de l'intercommunalité et l'approfondissement de celle-ci en matière d'urbanisme[2] ont généré des difficultés dans la détermination du périmètre des compétences relevant de l'échelon communal et de celles relevant de l'échelon communautaire.

3. - Caractéristiques statistiques du contentieux de l'urbanisme. – La décentralisation de l'urbanisme a fait naître des hiérarchies et des rapports juridiques complexes, sources de litiges entre personnes publiques. Néanmoins, le passage du conflit, qui s'entend « d'une relation antagonique révélant l'opposition de prétentions », au litige, qui seul « se prête à règlement par une décision juridictionnelle[3] », se réalise peu :

– le contentieux de l'urbanisme est quantitativement faible : devant les tribunaux administratifs, le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement représente 6 % des entrées et diminue de 5 %. Devant les cours administratives d'appel, le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement représente 8 % des entrées et diminue de 4 %. Devant le Conseil d'État, le contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement représente 6,9 % des affaires enregistrées et 6,3 % des affaires réglées en 2015. Devant les cours administratives

[1] F. Priet, La décentralisation de l'urbanisme, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement : LGDJ, 1995, p. 29.
[2] L. n° 2010-788, 12 juill. 2010, portant engagement national pour l'environnement : JO 13 juill. 2010, p. 12905. – L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : JO 26 mars 2014, p. 5809.
[3] A. Jeammaud, Conflit, différend, litige : Droits 2001/2, n° 34, p. 15-20.

d'appel et le Conseil d'État, le contentieux de l'urbanisme constitue néanmoins le quatrième domaine de contentieux après le contentieux des étrangers, le contentieux fiscal et celui de la fonction publique[4] ;

– les requérants sont dans une très large proportion des personnes morales ou physiques de droit privé. Les personnes morales de droit public forment peu de recours en matière d'urbanisme. La solution des litiges entre personnes publiques repose bien souvent sur d'autres voies que la voie contentieuse. En matière de planification locale et d'autorisation d'urbanisme, la conciliation des différents intérêts publics en présence est privilégiée.

4. - Après avoir dressé un panorama des litiges susceptibles d'opposer les personnes publiques en matière d'urbanisme **(1)**, il conviendra d'évoquer les caractéristiques procédurales de ces litiges si particuliers **(2)**.

1. **La double dimension des litiges entre personnes publiques en matière d'urbanisme**

5. - Le droit de l'urbanisme est une compétence relevant d'une multiplicité d'acteurs aux intérêts parfois divergents. Dans un état unitaire, les litiges entre personnes publiques en matière d'urbanisme peuvent avoir une dimension verticale dans le cadre des relations de tutelle **(A)** et/ou une dimension horizontale lorsqu'ils n'impliquent que des autorités décentralisées **(B)**.

A. - **Les litiges de dimension verticale entre personnes publiques en matière d'urbanisme**

6. - Les compétences réservées à l'État en matière d'urbanisme sont multiples. L'État dispose de moyens juridiques forts pour assurer la cohérence des compétences en matière d'urbanisme et pour préserver la sauvegarde des intérêts supra-communaux **(1°)**. Les domaines d'intervention de l'État en matière d'urbanisme sont autant de champs de contentieux lorsque l'intérêt supra-communal diverge de l'intérêt communal **(2°)**.

1° **La répartition des compétences en matière d'urbanisme**

7. - « L'encadrement de la compétence locale d'urbanisme[5] ». – En consacrant un principe d'harmonisation des prévisions en matière d'urbanisme, l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme exclut une décentralisation complète de l'urbanisme et suppose un partage des compétences entre les différents échelons territoriaux[6]. Si le Conseil d'État a refusé de faire de l'article L. 101-1 *(ancien art. L. 110)* « la norme de résolution des conflits de compétences[7] », il permet néanmoins à l'État d'assurer la cohérence de la gestion de l'espace. Afin de garantir les intérêts de l'État, le préfet peut, sans méconnaître le principe de libre administration[8], s'opposer à l'approbation des PLU des communes non couvertes par un SCOT dont les dispositions « *compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace [...] ou font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des*

[4] CE, Rapport public 2016, activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015.
[5] Fonction assignée à l'article L. 101-1 (ancien art. L. 110) par le professeur Y. Jégouzo dans son étude « Les principes du droit de l'urbanisme » in Mél. en l'honneur d'Étienne Fatôme : D. 2011, p. 188.
[6] Y. Jegouzo, Les compétences aménagement du territoire et urbanisme, quelle décentralisation ? : RFAP 2015/4, p. 1049.
[7] F. Priet, Les principes régissant l'attribution des compétences en matière d'urbanisme : Constr.-Urb. 2015, étude 11. – CE, sect., 3 juill. 1998, n° 132250, Dpt Yvelines, Préfet des Yvelines.
[8] CE, 15 oct. 2014, n° 377088, Min. Logement et de l'Égalité des territoires c/ Cne Privas

communes voisines [...] » (C. urb., art. L. 153-25). De même, le préfet peut, s'il estime que l'absence d'un SCOT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, demander aux communes ou aux EPCI compétents d'élaborer un SCOT ou d'étendre le périmètre d'un schéma existant *(C. urb., art. L. 143-7)*. Ce pouvoir de contrainte et de substitution est révélateur de la persistance de la tutelle en matière d'urbanisme[9]. Néanmoins, un préfet ne peut se prévaloir de l'article L. 101-1 (*ancien art. L. 110*) pour imposer à une commune des modifications de son PLU sans lien avec le principe d'harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace[10].

2° **Le champ des litiges entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'urbanisme**

8. - Les compétences qui demeurent réservées à l'État peuvent générer des conflits d'intérêts et de compétences sources de litiges avec les collectivités territoriales.

9. - Le contentieux des projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national (OIN). -

Ces projets et opérations permettent de faire prévaloir les intérêts supra-communaux sur l'intérêt local. Ils trouvent leur origine dans la loi du 7 janvier 1983. Les PIG constituent « une contrainte absolue pour les auteurs des documents locaux d'urbanisme ». Ils témoignent d'un « pouvoir d'intervention de l'État dans la planification locale à l'évidence considérable[11] ». Ils font donc l'objet d'un contentieux récurrent. Le préfet est recevable à agir contre tout document local d'urbanisme qui n'aurait pas pris en compte un PIG *(CGCT, art. L. 2131-6)*. En raison des atteintes potentielles à leur autonomie, les collectivités territoriales s'efforcent d'obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral qualifiant un projet de PIG lorsque le projet concerne leur territoire[12] et limite les projets de constructions futures[13]. En revanche, une commune ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir lorsque le PIG est situé sur le territoire d'une autre commune[14].

10. - Le contentieux des permis de construire délivrés au nom de l'État. -

Lorsque le territoire de la commune est dépourvu de document d'urbanisme, les autorisations d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de l'État. Néanmoins, ce principe connaît des exceptions qui réservent un certain nombre de cas dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer l'autorisation[15]. Par exemple, lorsque survient un désaccord entre le maire d'une commune dépourvue de document d'urbanisme et les services instructeurs de l'État, le permis

[9] Y. Luchaire, La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales : AJDA 2009, p. 1134. Cela vaut également en matière de logement et de PLH : Y. Jégouzo, La loi du 25 mars 2009 et la réaffirmation du rôle de l'État : AJDA 2009, p. 1282.
[10] TA Nice, 25 mai 1987, n° 1808611, Cne Callian.
[11] R. Savy, La genèse du nouveau droit de l'urbanisme in Le nouveau droit de l'urbanisme : Cercol, RDI, 1984, p. 10.
[12] CE, 10 mars 1978, Cne Roquefort Les Pins. – CE, 21 juin 1999, Cne La Courneuve.
[13] CAA Douai, 18 déc. 2003, n° 01DA00732, SIVOM des communes de Courcelles-les-Lens, Dourges, Evin Malmaison, Leforest et Noyelles-Godault et a.
[14] CAA Marseille, 8 oct. 2013, n° 11MA00935, Cne Vias.
[15] C. urb., art L. 422-2 a), R. 422-2 a) ; CE, 5 févr. 2014, n° 366208, Cne Bollène.

est délivré par le préfet[16]. La commune justifie toujours d'un intérêt lui donnant qualité à agir pour demander l'annulation d'un permis de construire délivré par le préfet sur son territoire[17].

11. - Le contentieux des plans de prévention des risques. -

L'élaboration des plans de prévention des risques (PPRI, PPRNT, PPRNP) cristallise le caractère antagoniste des relations entre l'État et les communes. « Deux logiques s'affrontent : un objectif de protection maximale porté par les services de l'État contre un objectif de développement ou d'intérêt local défendu par les communes[18] ». Les plans de prévention des risques approuvés par le préfet sont notifiés au président de l'EPCI compétent ou au maire. Ces derniers doivent les annexer sans délai par arrêté au PLU. En cas de carence ou d'inertie des communes ou des EPCI, le préfet y procède d'office dans un délai de trois mois suivant une mise en demeure restée infructueuse *(C. urb., art. L. 153-60)*. Les communes peuvent contester l'arrêté préfectoral approuvant un plan de prévention des risques en excipant d'un zonage trop contraignant de nature à restreindre le développement urbain du territoire communal[19]. Il n'est pas rare que le préfet demande l'annulation de permis de construire lorsqu'une telle autorisation méconnaît les prescriptions du plan de prévention[20].

B. - **Les litiges de dimension horizontale entre personnes publiques en matière d'urbanisme**

12. - L'urbanisme a longtemps été un « urbanisme municipal ». Fondement des projets de développement de la commune, l'urbanisme est souvent le théâtre de litiges entre les collectivités territoriales. Les communes n'hésitent pas à contester les autorisations délivrées sur le territoire des communes limitrophes **(1°)**. La prééminence de l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme est susceptible de générer des litiges entre les communes et les EPCI **(2°)**.

1° Les litiges entre deux communes en matière d'urbanisme

1° **Litiges entre deux communes en matière d'urbanisme**

13. - Litiges entre communes limitrophes. -

Conformément à l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme, les communes doivent harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Lors de la procédure d'élaboration de leur document d'urbanisme (PLU) ou lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, elles ne peuvent opter pour un parti d'urbanisme qui serait manifestement incompatible avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines. Ainsi un ensemble immobilier unique implanté sur le territoire de deux communes doit, en principe, faire l'objet d'un seul

[16] CE, 25 nov. 2015, n° 372045, Jacquier. – CAA Nantes, 14 mars 2014, n° 12NT02655, Delagrange.
[17] CAA Douai, 7 janv. 2013, n° 11DA01542, Cne Quesnoy sur Artois. – CE, ass., 28 janv. 1972, Cne Marly.
[18] Rapport d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia (Sénat, 10 juin 2010), rapport d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var, et plus largement, dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011 (Sénat, 24 sept. 2012).
[19] CE, 6 juin 2016, n° 386000, Min. Écologie c/ Cne d'Alès . – CAA Marseille, 1er déc. 2015, n° 13MA04807, Cne de Tarascon. – CAA Marseille, 20 juin 2013, n° 11MA03421, Min. Écologie c/ Cne Vaison-la-Romaine et a. – CAA Lyon, 2 mars 2010, n° 07LY01753, Cne Saint-Denis-Les-Sens.
[20] CAA Nancy, 2 mai 2017, n° 17NC00512, n° 17NC00513, Cne Falck c/ Préfet de la Moselle . – CAA Nantes, 14 juin 2013, n° 12NT02689, Préfecture du Cher c/ Cne de Beffes. – CAA Nantes, 27 mars 2007, n° 06NT01269, Cne Faute sur Mer c/ Préfet de la Vendée.

permis de construire, délivré conjointement par les deux maires compétents[21] . Il n'est pas rare qu'une commune conteste un permis de construire délivré par une commune voisine lorsqu'elle estime que le projet autorisé, par sa proximité ou sa nature, est de nature à impacter son propre territoire et ses choix en matière de développement[22] . La collectivité requérante doit néanmoins se prévaloir d'une atteinte à des intérêts propres, et non à ceux de ses habitants, conformément à la règle selon laquelle nul ne peut plaider par procureur[23] . Tel est le cas lorsque le permis de construire délivré par la commune voisine est de nature à affecter le parti d'aménagement de la commune requérante[24] .

2° Les litiges entre les communes et les EPCI en matière d'urbanisme

14. - Urbanisme et aménagement de l'espace. -

Le Code général des collectivités territoriales ne mentionne pas l'urbanisme en tant que tel parmi les compétences transférées aux EPCI. Il traite de l'aménagement de l'espace. Le législateur a procédé à un alignement des dispositions relatives au transfert de la compétence en matière de PLU. Alors que les communautés urbaines *(CGCT, art. L. 5215-20)* et les métropoles *(CGCT, art. L. 5217-2)* exerçaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUi, la loi du 14 mars 2014 rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés de communes *(CGCT, art. L. 5214-16)* et aux communautés d'agglomération *(CGCT, art. L. 5216-5)*, dans un délai de 3 ans après la publication de la loi, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20 % de la population. La compétence urbanisme recouvre trois actions distinctes juridiquement dans le cadre intercommunal :

– la planification et l'élaboration des documents d'urbanisme qui figurent parmi les compétences obligatoires des EPCI ;

– l'instruction des autorisations d'urbanisme qui relève de la compétence de la commune et est assurée par le maire au nom de la commune. Elle peut faire l'objet, le cas échéant, d'une mise à disposition gratuite des services de l'État *(C. urb., art. L. 132-5 et L. 422-8)* ou encore d'une démarche de mutualisation entre les communes membres d'un EPCI ;

– la délivrance des autorisations d'urbanisme qui appartient au maire de la commune lorsqu'elle n'a pas été déléguée au président de l'EPCI.

L'intégralité de la compétence urbanisme ne donne pas lieu à transfert. La mise en place d'un PLUi n'induit ni le transfert de l'instruction ni celui de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Aussi un litige peut-il opposer un EPCI à une commune membre qui aurait délivré un permis de construire en méconnaissance des dispositions du PLUi. Cette hypothèse sera toutefois limitée par la possibilité pour les communes membres d'être couvertes par un plan de secteur qui précise les orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que le règlement spécifique à chaque secteur.

---

[21] CE, 9 mai 2012, n° 341259, Cne Tomino et Cne Meria
[22] CAA Lyon, 1er mars 2011, n° 08LY02833, Cne Beaune . – CAA Bordeaux, 13 mai 2008, n° 06BX01050, Cne Montferrand
[23] CE, 22 mai 2012, n° 326367, SNC MSE Le Haut des épinettes.
[24] CAA Paris, 20 nov. 2003, n° 98PA01927, Cne Puteaux.

15. - Urbanisme et intercommunalité. – Dans le cadre intercommunal, l'exercice par une commune de sa compétence urbanisme peut entrer en conflit avec l'exercice de compétences d'intérêt communautaire. L'exercice de la compétence « urbanisme » d'une commune peut être contesté par l'EPCI dont elle est membre si la délivrance d'un permis de construire empiète sur l'exercice d'une compétence exercée par l'EPCI tel que le développement économique[25] ; la création d'une zone d'aménagement concertée d'intérêt communautaire. Il en est de même lorsqu'une délibération portant mise en compatibilité du document local d'urbanisme empiète sur la compétence « gestion des déchets » d'une communauté de communes[26].

16. - Les litiges entre personnes publiques en présence d'un SCOT. -

Le SCOT est un instrument de planification de l'urbanisme dépassant le strict cadre communal. Il est élaboré soit par un EPCI, soit par un syndicat mixte constitué des communes et groupements compris dans le périmètre du schéma, soit par un syndicat lorsque les communes et EPCI compétents compris dans le périmètre ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence en matière de SCOT. L'intérêt supra-communal porté par l'EPCI ou le syndicat mixte chargé de la gestion du SCOT peut entrer en conflit avec l'intérêt des membres en raison d'atteintes jugées trop restrictives pour leur développement futur[27]Note 27 . L'intérêt municipal peut également motiver la suspension d'une délibération du syndicat mixte du SCOT empêchant l'implantation d'une entreprise sur le territoire d'une commune membre[28]Note 28 .

2. **Les caractéristiques procédurales des litiges entre personnes publiques en matière d'urbanisme**

17. - La résolution des conflits entre les intérêts communaux, inter-communaux et supra-communaux ne s'effectue au contentieux que si une conciliation entre ces intérêts n'a pas été rendue possible **(A)**. La présence de deux personnes publiques requérantes va en outre imprimer des caractères particuliers au contentieux de l'urbanisme **(B)**.

A. **- La recherche d'un équilibre entre conciliation et recours contentieux**

18. - En matière d'urbanisme, de nombreux outils de prévention des litiges entre personnes publiques **(1°)** permettent de n'envisager le recours contentieux, notamment le déféré préfectoral, qu'à titre subsidiaire **(2°)**.

1° **Les outils de prévention des litiges entre personnes publiques en matière d'urbanisme**

19. - Le porter à connaissance et la commission départementale de conciliation. -

Le porter à connaissance assigne au préfet la mission de faire connaître aux communes et aux EPCI compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter ainsi que les projets des collectivités et de l'État en cours d'élaboration ou existants *(C. urb., art. L. 132-2 et R. 132-1)*. L'État, les régions, les départements, sont associés à leur demande à l'élaboration des SCOT et des PLUi *(C. urb., art. L. 132-7)*. Pour l'État, l'association s'inscrit « dans une approche globale

[25] TA Lille, 15 mars 2016, n° 1402727, Synd. mixte ternois et communauté de communes Les vertes collines du Saint Polois.
[26] CAA Lyon, 24 janv. 2012, n° 10LY00441, Communauté de communes du Val-de-Drôme.
[27] TA Grenoble, 11 déc. 2014, n° 1302588, Assoc. Trait d'Union. – TA Grenoble, 26 févr. 2015, n° 1300942, Communauté de communes de la Bourne à l'Isère.
[28] CE, 28 nov. 2011, n° 350108, Cne Chatuzange-le-Goubet.

de concertation active avec les collectivités territoriales 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[29]Note 29 ». La commission départementale de conciliation en matière d'élaboration des documents d'urbanisme est composée d'élus désignés par les maires et les présidents d'EPCI et de personnes qualifiées désignées par le préfet. Elle est chargée de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer un SCOT, un PLU ou une carte communale et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler des propositions alternatives *(C. urb., art. L. 132-14)*. En revanche, « elle n'a compétence que pour arbitrer les conflits entre l'État et les communes ou les EPCI. Elle ne être saisie par une commune en vue de régler un différend qui oppose cette dernière à l'EPCI dont elle est membre[30] ». Ces mécanismes et procédures permettent, en amont, de désamorcer de potentiels litiges susceptibles d'opposer les personnes publiques.

20. - Lettres pédagogiques et recours gracieux. - Les lettres pédagogiques visent à appeler l'attention des autorités locales sur des irrégularités de moindre importance. Elles sont également privilégiées lorsque la complexité de la réglementation appelle une démarche d'explication plus que de sanction. Elles se distinguent des lettres d'observation valant recours gracieux qui portent sur des actes comportant des irrégularités substantielles. En droit de l'urbanisme, les observations portent de manière récurrente sur le non-respect du zonage et de ses implications sur la délivrance des permis, l'incomplétude des dossiers. En pratique, les petites collectivités sont plus attentives aux lettres d'observation alors que les collectivités de grande taille n'hésitent pas à contester le bien-fondé de certaines observations[31]. Ces outils favorisent le dialogue et la régulation administrative au détriment d'une action contentieuse.

2° **La pratique du déféré préfectoral en matière d'urbanisme**

21. - Le déféré préfectoral repose sur une définition nationale des actes prioritaires en matière de légalité. En matière d'urbanisme, les contrôles doivent porter notamment sur la prise en compte des risques naturels et technologiques, les dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement, le respect des principes de gestion économe de l'espace et de mixité sociale. Le déféré préfectoral porte principalement sur les documents d'urbanisme afin d'assurer leur sécurité juridique dans la mesure où ils conditionnent la délivrance des autorisations individuelles[32]. En dehors d'illégalités affectant les actes prioritaires, le préfet dispose d'une marge d'appréciation pour former un déféré. « Ainsi, peut-on conceptualiser un problème, le situer sur le plan du droit, sans pour autant être motivé pour agir juridiquement dans la mesure où l'on ne souhaite pas mettre en danger une situation sociale[33] ». Malgré une situation d'illégalité, le préfet peut ne pas déférer l'acte afin de préserver une relation de confiance avec les collectivités. Le déféré préfectoral est le résultat d'un choix raisonné découlant d'une mise en balance entre la gravité de l'irrégularité et le coût que pourrait entraîner une annulation.

---

[29] Circ. NOR : IOCK0920444C, 1er sept. 2009, relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme.
[30] P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, Droit de l'urbanisme : Dalloz, coll. HyperCours, 2015, 6e éd., p. 82.
[31] 22e rapport triennal sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales.
[32] Circulaire NOR : IOCB1202426C, 25 janv. 2012.
[33] E. Blankenburg, Mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice : Droits et Société, 1994, p. 692, n° 28.

B. - **L'influence de la présence de deux personnes publiques requérantes sur le contentieux de l'urbanisme**

22. - Le contentieux est marqué par une double tendance potentiellement contradictoire tenant à la présence d'une personne publique requérante : la banalisation de la personne publique requérante témoignant d'un anthropomorphisme certain **(1°)** et la particularisation de celle-ci **(2°)**. Ces deux tendances bien qu'opposées se rejoignent sur la finalité poursuivie, que l'on retrouve d'une manière générale dans le contentieux de l'urbanisme[34] : limiter les recours.

1° **La banalisation de la personne publique requérante**

23. - Anthropomorphisme. -

« Les personnes publiques ne bénéficient d'aucune présomption d'intérêt à agir. Une personne publique ne tient pas de sa seule nature une qualité à agir contre les autres personnes publiques. Elle doit par conséquent justifier d'un intérêt à agir[35] ». Un intérêt purement économique étant exclu[36], la recevabilité des recours des personnes publiques est subordonnée à la présence d'un intérêt urbanistique suffisamment direct et personnel ce qui témoigne d'un anthropomorphisme certain. Comme pour les particuliers *(C. urb., art. L. 600-1-2)*, la personne publique ne peut pas se borner à de simples allégations dépourvues de tout élément de nature à apprécier l'existence et l'étendue des menaces sur les intérêts dont elle a effectivement la charge. La réalité de l'intérêt lésé doit être démontrée[37]. Cette banalisation du traitement de la personne publique requérante s'inscrit dans la logique de la réforme du contentieux de l'urbanisme initiée par l'ordonnance du 18 juillet 2013 qui tend à rendre la démonstration de l'intérêt à agir plus difficile afin de « recentrer le contentieux de l'urbanisme sur sa vocation, à savoir permettre à des personnes directement affectées par un projet de construction d'y faire obstacle[38] ».

2° **Le particularisme de la personne publique requérante**

24. - Connaissance acquise. -

Dans la configuration d'un recours formé par une commune contre une autorisation d'urbanisme délivrée sur son territoire par le préfet, le Conseil d'État a refusé de considérer la commune comme un tiers au sens de l'article R. 600-2 du Code de l'urbanisme selon lequel *« le délai de recours contentieux à l'encontre [...] d'un permis de construire [...] court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain »*. Lorsque le préfet est compétent pour se prononcer sur une demande de permis de construire et que le permis est délivré après consultation du maire, la commune ne saurait être regardée comme un tiers. Pour le Conseil d'État, la réception en mairie du permis pour assurer l'affichage sur le terrain marque pour la commune le point de départ du délai de recours contre ce permis[39]. « Le contentieux de l'urbanisme apparaît comme particulièrement propice à une segmentation de la notion de tiers[40] ». Cela est particulièrement vrai pour la personne publique requérante.

---

[34] Ord. n° 2013-638, 18 juill. 2013 relative au contentieux de l'urbanisme : JO 19 juill. 2013, p. 12070.
[35] H. de Gaudemar, note ss CAA Lyon, 1er mars 2011, n° 08LY02833, Cne Beaune, préc., http://alyoda.univ-lyon3.fr.
[36] CAA Douai, 24 oct. 2013, n° 12DA0044, Cne Iron, Communauté de Guise.
[37] CAA Douai, 11 juill. 2013, n° 12DA00923, Cne Etalondes
[38] A. Lallet, L'intérêt pour agir contre un permis de construire : RFDA sept. 2015, p. 993.
[39] CE, 9 mars 2016, n° 384341, Cne Chapet
[40] J.-B. Sibileau, Recours de la commune contre un permis de construire préfectoral : quel point de départ pour le délai de recours ? : AJDA 2016, p. 1356.

Si dans la situation traitée dans le 1°, la personne publique requérante est assimilée à un tiers ordinaire, parfois, en raison de la situation spécifique dans laquelle elle se trouve, et qui lui permet de bénéficier d'une information directe concernant les permis délivrés sur son territoire, la qualité de tiers lui sera refusée et des règles particulières de détermination du point de départ du délai de recours lui seront appliquées.

25. - Le droit de l'urbanisme est « un droit des relations entre personnes publiques[41] ». La superposition des différents échelons et l'enchevêtrement des compétences auraient pu laisser craindre une explosion des litiges entre personnes publiques. Or, les chiffres témoignent du contraire. Il faut donc en déduire que le passage du conflit au litige se concrétise peu soit en raison de la réforme du contentieux de l'urbanisme qui impacte les personnes publiques requérantes soit parce que les litiges sont désamorcés en amont. Le recours (ou le non recours) contentieux est l'objet d'une décision réfléchie. Il est révélateur de la réalité et de la qualité des relations qu'entretiennent les personnes publiques, partenaires au quotidien en matière d'urbanisme et de gestion de l'espace.

[41] B. Plessix, Chronique de droit administratif : JCP G 2009, I, 130.