

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire UHC/DU/11 n° 99-35 du 26 janvier 1999 relative à la représentation de l'Etat devant les juridictions administratives

NOR : EQUU9910095C

Références : circulaires du 23 septembre 1987 (Premier ministre, *J.O.* du 29 septembre 1987 et *B.O.M.E.T.L.*), n° 88-47 du 9 mai 1988 (équipement) et n° 95-35 du 3 mai 1995 (direction de l'architecture et de l'urbanisme).

Le secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement.

Plusieurs difficultés récemment rencontrées en ce qui concerne le contentieux de l'urbanisme m'amènent à vous rappeler les règles de la représentation de l'Etat devant les juridictions administratives.

Ces règles résultent des textes suivants :

- articles R. 114, R. 115 et R. 117 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CTACAA), article 43 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 ;
- article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ;
- articles 1723 *sexies* et 1723 *terdecies* du code général des impôts, L. 255 A du livre des procédures fiscales, et R. 332-7 du code de l'urbanisme.

Il convient de souligner, de manière générale, que le ministre détient une compétence de principe pour représenter l'Etat devant les juridictions administratives, en application des articles R. 114 et R. 117 du CTACAA, et 43 de l'ordonnance précitée du 31 juillet 1945.

Le préfet, ou le chef d'un service déconcentré de l'Etat, dispose donc d'une compétence d'attribution, prévue par des textes qui sont rappelés ci-dessous. Ces textes sont d'interprétation stricte, comme toutes les exceptions aux règles de principe.

Il me paraît utile de préciser les règles générales, avant d'évoquer les cas particuliers des contentieux introduits par la voie du déferé préfectoral et les litiges relatifs à la fiscalité de l'urbanisme.

1. Les règles générales

1.1. En première instance

En application de l'article R. 115 du CTACAA, le préfet de département ou le préfet de région est compétent pour défendre l'Etat, devant le tribunal administratif lorsque le litige est né de l'activité des administrations civiles de l'Etat dans le département ou la région.

Cette disposition ne concerne que les actes pris par les services déconcentrés de l'Etat. Par conséquent, seul le ministre est compétent pour défendre, en première instance, les actes qu'il a pris, ou qui ont été signés en son nom. En matière d'urbanisme, le cas n'est pas fréquent. On peut toutefois citer les recours contre les autorisations interministérielles prévues par les articles L. 145-5 (5^e alinéa), L. 146-8 (2^e alinéa) et L. 156-2 (3^e alinéa) du code de l'urbanisme et les contestations de décisions concernant les remises gracieuses en matière fiscale.

Lorsque le ministre a pris une décision, explicite ou non, sur un recours hiérarchique exercé contre un acte du préfet, celui-ci demeure compétent pour défendre l'Etat devant le tribunal administratif.

Le préfet reste compétent en première instance nonobstant les dispositions de la circulaire (équipement) n° 88-47 du 9 mai 1988 qui précise, dans son paragraphe II-1, que l'instruction de certains dossiers peut être effectuée à l'échelon central, notamment en matière de contentieux indemnitaire, lorsque le litige porte sur une somme excédant 2 millions de francs. Le mémoire en défense proposé par l'administration centrale sera en tout état de cause signé par le préfet.

Pour ce qui concerne le cas particulier des unités touristiques nouvelles (UTN), il appartient au préfet désigné pour assurer la coordination dans le massif, en application des décrets du 20 septembre 1985 (*Journal officiel* du 24 septembre 1985), de défendre devant les tribunaux administratifs la légalité des décisions qu'il a prises.

L'article R. 115 précité du CTACAA ne concerne que l'Etat en défense. Comme il a été rappelé ci-dessus, cet article est d'interprétation stricte.

Faute de texte donnant compétence au préfet dans l'hypothèse de l'Etat demandeur, en dehors du cas du déferé préfectoral qui sera examiné ci-dessous (2.1.), seul le ministre est compétent pour introduire une action devant le tribunal administratif.

Ainsi, les requêtes en opposition ou en tierce opposition doivent elles être signées par le ministre ou une autorité ayant

régulièrement reçu délégation de signature (pour une tierce opposition : CAA Paris, 19 décembre 1996, M. et Mme Denord contre commune de Bougival, n^{os} 95PA00765 et 95PA01280).

1.2. *Devant les cours administratives d'appel*

En application de l'article R. 117 du CTACAA, seul le ministre est compétent pour représenter l'Etat devant les cours administratives d'appel. Cette disposition concerne tout à la fois l'action et la défense.

En ce qui concerne plus particulièrement les jugements et ordonnances relatifs aux sursis à exécution, l'article R. 123 de ce même code dispose que l'appel peut être formé par l'auteur de la décision.

Toutefois, il n'y a pas, à ma connaissance, de décision de justice ayant admis la recevabilité d'un appel interjeté par le représentant de l'Etat dans le département à l'encontre d'un jugement ordonnant le sursis à exécution d'une décision qu'il aurait prise. Par ailleurs, l'article R. 123 précité n'a pas prévu une compétence exclusive de l'auteur de l'acte.

Il convient donc, par prudence, de privilégier la signature de l'appel par une autorité ayant délégation du ministre, même si la Cour ne peut rejeter le pourvoi sans avoir mis en demeure son auteur de régulariser l'incompétence, dans les conditions fixées par l'article R. 149-2 du CTACAA.

Enfin, le préfet n'est pas recevable à former une intervention devant la cour administrative d'appel, n'ayant pas qualité pour demander, au nom de l'Etat, le maintien d'un jugement qui n'a pas été rendu sur déféré préfectoral (CAA Marseille, 10 février 1998, SCI Vista Amena, n^o 96MA01620).

1.3. *Devant le Conseil d'Etat*

L'article 43 de l'ordonnance n^o 45-1708 du 31 juillet 1945 dispose que les recours formés par l'Etat devant la Haute Juridiction sont signés par le ministre intéressé ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet.

La défense devant le Conseil d'Etat est signée dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, la saisine de la section du rapport et des études de la Haute Juridiction, à l'effet de recueillir son avis sur l'exécution d'une décision contentieuse, en application de l'article 58 du décret n^o 63-766 du 30 juillet 1963, relève des attributions exclusives du ministre.

La défense des actes réglementaires du ministre devant le Conseil d'Etat, qui examine les requêtes en premier et en dernier ressort, appartient à la seule autorité ministérielle.

2. **Le cas particulier du déféré préfectoral**

2.1. *Devant le tribunal administratif*

En application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités locales, le préfet est seul compétent pour déférer devant le tribunal administratif les actes des collectivités locales qu'il estime illégaux.

La juridiction administrative admet la délégation de signature au secrétaire général de la préfecture (CAA Lyon, 21 janvier 1997, SARL Les Maisons Vellaves et commune de Vals près Le Puy, n^{os} 94 LY 01922 et 95 LY 00377 ; CAA Nancy, 26 mars 1998, 2 arrêts, commune de Talange, n^o 94 NC 01595 et 94 NC 01596 ; CE, 18 mai 1998, commune d'Allonzier la Caille, n^o 163 708, à publier dans les tables du recueil Lebon ; TA de Versailles, 4 juin 1998, préfet de l'Essonne et M. Tixier contre commune de Saint Chéron, n^{os} 965138, 975059 et 972737) ou à un sous-préfet (CE, 12 décembre 1997, préfet du Tarn, n^o 148 897, Les petites affiches, n^o 86, 20 juillet 1998, avec les conclusions du commissaire du Gouvernement).

La cour administrative d'appel de Paris a jugé que le préfet ne pouvait déléguer sa signature, pour l'exercice du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, qu'à un membre du corps préfectoral, et non à un membre du corps du cadre national des préfectures (CAA Paris, 3 mars 1998, commune de Savigny-le-Temple, n^o 96 PA 02329).

2.2. *En appel*

L'appel des jugements rendus sur déféré préfectoral ressortit à la compétence du préfet (dernier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales).

Il en va de même, dans un tel cas, pour la défense de l'Etat, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, Section, commune de Boulazac, 2 mars 1990, RFDA juillet-août 90, p. 624).

Le préfet peut déléguer sa signature dans les conditions précisées ci-dessus (2.1.).

2.3. *Devant le juge de cassation*

Seul le ministre peut se pourvoir en cassation, même si le litige a été porté devant le juge administratif par le préfet (Conseil d'Etat, Section, 28 janvier 1998, préfet du Var contre M. Ferran, n^o 176 286, AJDA, 20 mai 1998, p. 441, conclusions de H. Savoie intégrales, BJD 3/98, p. 213).

Depuis l'intervention de la réforme du contentieux administratif, et la généralisation de la compétence des cours administratives d'appel à la quasi totalité du contentieux de l'annulation, le 1^{er} octobre 1995, le représentant de l'Etat dans le département n'a plus qualité pour représenter l'Etat devant la Haute Juridiction.

3. Le cas du contentieux de la fiscalité et des participations

3.1. Le contentieux fiscal

L'article L. 255 A du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction issue de l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 1998, n° 98-1267 du 30 décembre 1998, dispose que le directeur départemental de l'équipement, ou le maire dans certaines conditions, est compétent pour émettre le titre de recette qui permet d'asseoir, de liquider et de recouvrer les taxes d'urbanisme.

Devant le tribunal administratif, le directeur départemental de l'équipement défend les intérêts de l'Etat, en ce qui concerne les recours portant sur l'assiette et la liquidation des taxes, quelle que soit l'autorité qui a effectué ces opérations. Les mémoires sont donc signés par le DDE ou par une personne ayant régulièrement reçu délégation à cet effet.

Le ministre chargé de l'urbanisme intervient, en demande ou en défense, devant le juge d'appel ou de cassation.

A cet égard, j'appelle tout particulièrement l'attention des directeurs départementaux de l'équipement sur l'appel des jugements prononçant des décharges des taxes d'urbanisme.

En application de l'article R. 200-18 du livre des procédures fiscales, le directeur du service de l'administration des impôts, à savoir le directeur départemental de l'équipement s'agissant des taxes d'urbanisme, dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification faite par le tribunal administratif, pour me transmettre, en ma qualité de ministre chargé de l'urbanisme, et s'il y a lieu, le jugement et le dossier.

Le délai de deux mois, imparti à mes services pour interjeter appel d'un tel jugement, court à compter de la première des deux dates suivantes : soit la signification du jugement que le directeur départemental de l'équipement m'aura adressée, sous le timbre DGUHC/DU 2, soit l'expiration du délai de transmission de deux mois rappelée au paragraphe précédent.

Par ailleurs, s'agissant du contentieux du recouvrement, le trésorier payeur général, ou le directeur départemental des services fiscaux dans le cas de la redevance pour la création de bureaux en Ile de France (articles L. 520-1 et suivants du code de l'urbanisme), a qualité pour défendre l'Etat en première instance. En appel et en cassation, le ministre chargé des finances représente l'Etat.

3.2. Le contentieux des participations

Si le litige porte sur l'annulation de la ou des dispositions d'une autorisation prescrivant ces participations, il appartient à l'autorité qui a délivré cette autorisation, en général la commune, de se défendre ou d'agir devant les juridictions. Lorsque l'autorité compétente est l'Etat, celui-ci est représenté devant les juridictions administratives dans les conditions rappelées au I. ci-dessus.

Lorsque le préfet défère à la censure du juge administratif de telles dispositions, il y a lieu d'appliquer le dispositif rappelé au II. ci-dessus.

Par ailleurs, en ce qui concerne le plein contentieux, tendant à la décharge des participations, seuls les collectivités locales, ou les maîtres d'ouvrage délégués bénéficiaires desdites participations, défendent ou agissent devant les juridictions administratives.

*

* *

Lorsque l'acte contesté a été pris au nom de la commune, seul le maire représente cette collectivité devant les juridictions administratives, dans les conditions fixées par l'article L. 2122-22 (16^o) du code général des collectivités territoriales. La circonstance que les services de la direction départementale de l'équipement seraient mis à la disposition de la commune, pour aider celle-ci à défendre les actes pris en son nom, ainsi que le prévoit la circulaire n° 84-81 du 21 mars 1984, des ministres chargés de l'intérieur et de l'urbanisme, n'a aucune incidence sur cette règle.

Enfin, il me paraît utile de rappeler que mes services n'ont pas la charge des contentieux, tant en annulation qu'en recherche de responsabilité, concernant :

- les sites classés ou inscrits, réserves naturelles et zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) à caractère principalement paysager, l'affichage et la publicité au titre de la loi du 29 décembre 1979, les installations classées pour la protection de l'environnement, qui relèvent des attributions du ministre chargé de l'environnement ;
- les monuments classés ou inscrits et leurs abords, les autres ZPPAUP, les secteurs sauvegardés (ministère chargé de la culture) ;
- les autorisations d'équipement commercial (ministère chargé du commerce) ;
- les déclarations d'utilité publique au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs établissements (ministère chargé de l'intérieur) ou concernant la construction des lignes électriques et canalisations de transport d'hydrocarbures et de gaz, ou l'établissement des servitudes pour ces ouvrages (ministère chargé de l'industrie).

Le ministre chargé de l'urbanisme peut éventuellement être conduit à produire, dans ces matières, des observations devant le juge d'appel ou de cassation, mais il n'est pas le principal ministre intéressé.

*

* *

Par ailleurs, il m'apparaît utile d'appeler votre attention, à la suite de difficultés rencontrées à plusieurs reprises, sur l'impérieuse nécessité de m'adresser dans les meilleurs délais les éléments nécessaires à la défense des intérêts de l'Etat.

En particulier, vos demandes tendant à ce qu'un appel soit interjeté à l'encontre d'un jugement de tribunal administratif devront me parvenir rapidement, pour laisser à mes services un délai suffisant avant la date limite pour préparer efficacement le pourvoi. En outre, de telles demandes seront accompagnées de toutes les pièces utiles à la contestation du jugement, et notamment les documents (plans, photographies, etc.) permettant d'appuyer l'argumentation sur les faits.

Je vous demande également de veiller à m'informer des jugements et arrêts dont il apparaît, à la lecture du dispositif, qu'ils ne m'ont pas été notifiés. Il est en effet dans l'intérêt des justiciables que mes services puissent, le cas échéant, former des pourvois dans des délais raisonnables à compter de la notification à l'Etat de ces décisions juridictionnelles.

Je vous remercie de bien vouloir prendre toutes les dispositions utiles de nature à ce que les autorités compétentes puissent assurer efficacement la défense des intérêts de l'Etat.

Je vous invite à vous rapprocher du bureau du contentieux de l'urbanisme de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC/DU 2), si vous rencontrez des difficultés d'interprétation dans la mise en œuvre des règles rappelées ci-dessus.

Pour le secrétaire d'Etat
au logement :

*Le directeur général
de l'urbanisme, de
l'habitat
et de la construction,
P.-R. Lemas*