



# ASSEMBLÉE NATIONALE

10ème législature

## Permis de construire

Question écrite n° 17207

### Texte de la question

M. Pierre Ducout attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur l'application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme qui prévoit que les services de l'Etat sont mis gratuitement à la disposition du maire ou du président de l'établissement public compétent pour l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation ou d'utilisation des sols. Les services mis à disposition doivent agir en concertation permanente avec le maire qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'accomplissement des tâches qu'il leur confie. Il semble être de pratique courante que les fonctionnaires qui agissent pour le compte du maire transmettent à leurs collègues du contrôle de légalité les mêmes observations que celles échangées avec le maire dans la phase d'instruction. Dans une réponse à la question écrite n° 48754 du 30 mars 1992, le ministre de l'équipement, du logement et des transports signalait : « La circulaire n° 84-89 du 26 mars 1984 relative au contrôle de légalité des actes pris par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en matière d'urbanisme rappelle que la cellule technique du contrôle de légalité, compte tenu des prescriptions de l'article 13 de la loi du 7 janvier 1983, ne devra en aucun cas participer aux tâches confiées à la DDE dans le cadre de la mise à disposition. » Cependant, la pratique courante sus-énoncée démontre le contraire. En conséquence, il lui demande d'envisager une réglementation précisant le rôle des services instructeurs lorsqu'ils sont mis à disposition du maire en vertu de l'article L. 421-60 du code de l'urbanisme.

### Texte de la réponse

La question posée appelle l'attention sur le rôle des services instructeurs mis à disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale pour l'instruction des demandes d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol. Elle dénonce le fait que les agents concernés transmettent aux agents chargés du contrôle de légalité les mêmes observations que celles échangées avec le maire ou le président de l'établissement public dans le cadre de l'instruction ; il souhaite qu'une réglementation précise le rôle des services instructeurs mis à disposition. L'organisation de la mise à disposition relève des articles 10 et 13 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences. L'article 10 prévoit le principe de la mise à disposition, précise, en ce qui concerne le domaine de l'application du droit des sols, par l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme (« ... Pendant toute la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie. »). L'article 13 dispose quant à lui que « les agents des services extérieurs de l'Etat qui ont apporté directement et personnellement leur concours à une collectivité territoriale pour la réalisation d'une opération ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle de légalité des actes afférents à cette opération ». L'analyse des travaux parlementaires éclaire l'interprétation qu'il convient de donner à ces textes. Il en résulte que, si les services mis à disposition agissent dans le cadre des instructions du maire, en revanche, leurs agents ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique du maire ; ils restent sous l'autorité de leur chef de service. L'évolution de la rédaction des dispositions qui devaient devenir l'article 13 de la loi du 7 janvier 1983 montre que, après avoir envisagé une conception organique de la séparation entre instruction et contrôle de légalité conduisant à interdire au service mis à disposition de participer au contrôle de légalité, le Parlement a préféré adopter le principe de l'interdiction

aux agents qui ont personnellement agi pour le compte de la commune de participer au contrôle de légalité des actes afférents à l'opération considérée. Afin de faciliter cette distinction des fonctions, la circulaire du 26 mars 1984, relative au contrôle de légalité des actes pris par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en matière d'urbanisme, a préconisé la création d'une cellule de contrôle de légalité, placée au sein de la DDE, mais ne devant « en aucun cas participer aux tâches confiées à la DDE dans le cadre de la mise à disposition ». Dans leur quasi-totalité, les préfets, sous l'autorité desquels est exercé le contrôle de légalité, ont effectivement opté pour ce type d'organisation au sein de la DDE et la séparation des fonctions est effective. Cela signifie qu'en pratique les agents des services mis à disposition ne participent pas au contrôle de légalité des autorisations qu'ils instruisent. Ces agents n'en restent pas moins des agents de l'Etat, soumis en tant que tels à des obligations déontologiques. En particulier, il est clair qu'un agent de l'Etat ne saurait participer à l'établissement d'un acte illégal sans porter atteinte à ses devoirs et sans risquer d'engager sa responsabilité pénale. Si donc le maire lui donnait des instructions qui ne lui paraîtraient pas conformes au droit, le service instructeur ne pourrait que faire part au maire de son analyse et lui proposer un acte qu'il estime légal. Bien entendu, le maire garde son pouvoir d'appréciation et peut établir et délivrer l'acte qu'il souhaite s'il ne partage pas l'analyse du service instructeur. Les agents de ce service restent, en outre, placés sous l'autorité hiérarchique du chef du service de l'Etat auquel ils appartiennent. Dans ces conditions, le principe de séparation entre l'instruction et le contrôle administratif, qui a simplement pour but d'éviter que des agents ne soient juges et parties, ne dispense pas les agents mis à disposition de l'obligation d'informer leur autorité hiérarchique des illégalités dont ils auraient connaissance dans le cadre des fonctions qu'ils exercent. L'autorité hiérarchique donne bien entendu la suite qu'elle juge convenable à un tel compte rendu. En cas d'illégalités répétées, elle peut, en particulier, être amenée à proposer au préfet une remise en cause des modalités de la mise à disposition, permettant d'éviter que la situation ne perdure. Tel est le sens des instructions qui sont données aux directeurs départementaux de l'équipement.

## Données clés

**Auteur :** [M. Ducout Pierre](#)

**Circonscription :** - SOC

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 17207

**Rubrique :** Urbanisme

**Ministère interrogé :** équipement, transports et tourisme

**Ministère attributaire :** équipement, transports et tourisme

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 1er août 1994, page 3848

**Réponse publiée le :** 9 janvier 1995, page 195