Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales à travers le service des affaires juridiques de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer

Aurore Angama

▶ **To cite this version:**

Aurore Angama. Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales à travers le service des affaires juridiques de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer . Droit. 2017. dumas-01655163

HAL Id: dumas-01655163

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01655163

Submitted on 4 Dec 2017

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.

Université de Toulon – Faculté de Droit

RAPPORT DE STAGE

Master II carrières publiques - Droit et gestion des collectivités territoriales

Sous la direction de Madame **Valérie COLLOMP**, maître de conférences.

Les rapports entre l'État et les collectivités territoriales à travers le service des affaires juridiques de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer

Stage au sein du service des affaires juridiques

Direction Départementale des Territoires et de la Mer

Sous l'égide de **Madame Marie BAILLY**, adjointe au chef du service des affaires juridiques

244 avenue de l'Infanterie de Marine à Toulon

Sous la direction de

Madame Virginie DONIER,

Professeure agrégée de droit public

à l'Université de Toulon,

Rapport de stage rédigé par

Aurore ANGAMA

Année universitaire 2016 – 2017

UNIVERSITÉ DE TOULON

AUTORISATION DE DIFFUSION ÉLECTRONIQUE D'UN TRAVAIL UNIVERSITAIRE DE NIVEAU MASTER (Mémoires/Rapports de stage)

ÉTUDIANT(E)

Je soussigné(e) Mlle ANGAMA Aurore

Courriel pérenne : a.angama@live.fr

Titre du mémoire/rapport de stage : Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales à travers le SAS de la DDTM

AUTORISE la diffusion de mon ~~mémoire~~/rapport de stage (Choisir une seule option)

- ☒ **sur internet (base DUMAS) :** uniquement pour les Masters 2
- ☐ **sur intranet**

JE CERTIFIE QUE :

- responsable du contenu de mon mémoire, je ne diffuserai pas d'éléments non libres de droit ou qui pourraient porter atteinte au respect de la vie privée.
- conformément à la loi "Informatique et libertés" du 6 janvier 1978 modifiée en 2004, je pourrai à tout moment demander la rectification de mes données personnelles ou modifier l'autorisation de diffusion que j'ai donnée par l'envoi d'une simple lettre ou un courriel au service documentaire de mon UFR.
- je renonce à toute rémunération pour la diffusion effectuée dans les conditions précisées ci-dessus.
- j'agis en l'absence de toute contrainte.

Fait à Toulon, le 28 août 2017

Signature précédée de la mention « bon pour accord »

AVIS DU JURY DE SOUTENANCE DU MÉMOIRE/RAPPORT DE STAGE

Je soussigné(e) V. HENROT COLLOMC, président du jury du mémoire précité, porte un

- ☒ **AVIS FAVORABLE** à la diffusion dans les conditions établies par l'auteur
- ☐ **AVIS FAVORABLE** par dérogation à la diffusion sur internet (note inférieure à 14)
- ☐ **AVIS DEFAVORABLE**

Fait à TOULON, le 7/09/17

Signature précédée de la mention « bon pour accord »

Bon pour accord

AVIS DE L'ETABLISSEMENT OU DE L'ENTREPRISE
(à remplir uniquement pour les rapports de stage)

Je soussigné(e) Bailly Marc, exerçant les fonctions de adjoint au chef du SAS au sein de l'entreprise DDTM 83 porte un

- ☒ **AVIS FAVORABLE** à la diffusion dans les conditions établies par l'auteur.
- ☐ **AVIS DEFAVORABLE**

Fait à Toulon, le 28/08/17

Signature précédée de la mention « bon pour accord »

Bon pour accord.

UNIVERSITÉ DE TOULON

Engagement de non plagiat.

Je soussigné, ... Mlle ANGATA Aurore .....

N° carte d'étudiant : ..... 21602220 .....

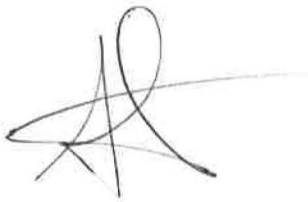
Déclare avoir pris connaissance de la charte des examens et notamment du paragraphe spécifique au plagiat.

Je suis pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie de document publiés sous quelques formes que ce soit (ouvrages, publications, rapports d'étudiant, internet etc...) constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour produire et écrire ce document.

Fait le .... 28 Juin 2017

Signature(s)



Ce document doit être inséré en première page de tous les rapports, dossiers et/ou mémoires.

Document du chapitre 10 annexe 5, issu de la Charte des examens adoptée en Conseil d'Administration le 11 juillet 2013 après avis du CEVU du 27 juin 2013 - Délibération N°2013-73

REMERCIEMENTS

En premier j'adresse mes remerciements à Madame **Valérie COLLOMP**, maître de conférences et directrice du Master II Droit et gestion des collectivités territoriales pour son écoute et sa pédagogie durant cette année.

A Madame **Virginie DONIER**, professeure agrégée de droit public, pour son écoute, ses conseils et pour m'avoir guidé dans la rédaction de mon rapport de stage.

Pour m'avoir permis de réaliser mon stage de fin d'études au sein de leur service, pour leurs conseils et leur professionnalisme,

Monsieur **Serge LHOTELLIER,** chef du service des affaires juridiques et Madame **Marie BAILLY**, son adjointe et ma tutrice lors de mon stage pour son accompagnement et sa précieuse aide à la relecture et correction de mon rapport.

Pour leur sympathie, leurs conseils et leur accompagnement,

L'équipe du bureau « contentieux administratif et pénal ».

Je tiens également à remercier Monsieur **Olivier VAROQUI**, responsable du pôle urbanisme du service aménagement durable de la DDTM, pour ses conseils et son aide à la relecture et correction de mon rapport.

***

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE

ÉTUDE ET ANALYSE

« Les rapports entre État et collectivités territoriales, à travers le service des affaires juridiques de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer »

CHAPITRE I

Le service des affaires juridiques de la DDTM et les collectivités territoriales : une relation ambivalente, entre coopération et rapports de force

Section 1 : Une coopération s'inscrivant dans une relation de conseils et de gestion de l'espace

Section 2 : Des intérêts divergents entre élus et services de l'État : la possible émergence d'un rapport de force, nécessaire et marqué du SAJ en tant que représentant de l'État

CHAPITRE II

L'association des collectivités territoriales aux actions de l'État : un nouveau partage des compétences

Section 1 : le projet de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme à un double échelon : vers une responsabilisation et une sensibilisation des communes

Section 2 : l'association des communes à l'exécution des décisions de justice : de l'optimisation des procédures à un gain d'efficacité

LISTE DES ABRÉVIATIONS OFFICIELLES

ALUR	Loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
APL	Aide Personnalisée au Logement
ATESAT	Assistance Technique de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire
ATR	Administration Territoriale de la République^
BTP	Bâtiment et des Travaux Publics
CA	Cour Administrative
CGPPP	Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DDFIP	Direction Départementale des Finances Publiques
DLM	Délégation Mer Littoral
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IRA	Instituts régionaux d'Administration
MAP	Modernisation de l'Action Publique
PAC	Politique Agricole Commune
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRIF	Plan de Prévention des Risques d'Incendies de Forêts
PV	Procès-verbal
RDV	Rendez-vous
RéATE	Réforme de l'Administration Territoriale de l'État
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RNU	Règlement National d'Urbanisme
SAJ	Service des Affaires Juridiques
SDIS	Service Départemental d'Incendies et de Secours
SEF	Service Environnement et Forêt
SEADER	Service Économie Agricole et Développement Rural
SHRU	Service Habitat et Rénovation Urbaine

SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
TA	Tribunal Administratif
TGI	Tribunal de Grande Instance

INTRODUCTION

Dans le cadre de mon master II Droit et gestion des collectivités territoriales, plusieurs voies professionnelles me sont offertes, notamment celle de fonctionnaire territorial. C'est pourquoi j'ai cherché à obtenir un stage dans une administration territoriale, afin de m'immerger dans le milieu professionnel qui a trait à mon cursus universitaire. C'est de cette manière que j'ai obtenu une convention bilatérale, me permettant d'effectuer un stage d'un mois au service juridique de la mairie de la Seyne-sur-Mer, en janvier 2017.

Par ailleurs je souhaite passer divers concours afin d'entrer dans la fonction publique et ce dès l'année prochaine, que ce soit les concours permettant d'accéder à la fonction publique territoriale tel que celui d'attaché territorial, ou ceux permettant d'accéder à la fonction publique d'État, tel que le concours des IRA.

C'est pour cette raison, que j'ai choisi d'effectuer mon stage de fin d'études dans une administration déconcentrée de l'État. Ainsi je pourrais me faire une idée d'ensemble des diverses voies qui me sont ouvertes, et surtout confirmer mon intention de passer ces divers concours, et éventuellement mieux les cibler.

Ayant une préférence pour le droit de l'urbanisme, et grâce à Madame Valérie COLLOMP qui m'a parlé de la possibilité d'effectuer un stage au service juridique de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), j'ai effectué des recherches sur cette structure qui m'a paru être un lieu de stage pertinent en vue de mes projets professionnels.

En effet, il s'agit de la seule DDTM encore dotée d'un service juridique conséquent, regroupant un bureau contentieux administratif et un bureau contentieux pénal. Ainsi, j'ai eu l'opportunité de toucher à divers domaines qui mettent en exergue les grandes problématiques et les enjeux dans le Var, notamment en matière d'urbanisme.

Par ailleurs comme il s'agit d'une administration disposant d'un grand service juridique, cela m'a permis d'analyser son fonctionnement, ses interactions avec d'autres services, tout en gardant à l'esprit le précédent stage effectué à la mairie de la Seyne-sur-Mer.

J'ai donc été accueillie du 18 avril au 16 juin, pour découvrir le service dans un premier temps, mais surtout pour appliquer ce que j'avais appris durant ces dernières années, tout en me plongeant dans le monde professionnel et ainsi acquérir une nouvelle expérience.

Nous étions deux stagiaires durant cette période et dès notre arrivée, l'adjointe au chef du service des affaires juridiques et ma tutrice, Madame Marie BAILLY, nous a présenté toute l'équipe et les locaux. Par la suite, elle nous a expliqué ce en quoi consistait son travail et ce qu'elle attendait de nous. Mais avant tout ce que nous attendions de notre stage. De cette manière elle a pu cibler nos attentes, nos besoins, nos compétences afin de nous diriger vers certains membres de l'équipe et nous confier des dossiers pertinents. C'est à ce moment qu'elle nous a fait part d'une chose importante que je garde toujours à l'esprit « la qualité de votre stage dépendra de ce que vous apportez au service … si vous apportez quelque chose alors vous en apprendrez en retour, et votre expérience ne sera que positive … tout dépend de vous ».

Dès lors j'ai commencé à recevoir des dossiers afin de rédiger les mémoires en défense au nom du préfet. N'ayant jamais rédigé de mémoire en défense, il a fallu commencer par des dossiers d'Aides Personnalisées au Logement qui sont les plus « simples » afin de s'approprier la méthodologie. C'est pourquoi on nous a confié deux premiers dossiers d'APL, afin qu'à deux, nous puissions nous approprier la rédaction.

Une fois la méthodologie acquise, j'ai demandé à traiter dans un premier temps plusieurs dossiers divers et variés puisque je ne savais pas encore quel serait le thème de mon rapport, et de cette manière, comprendre en quoi consiste le travail d'une juriste au sein de la DDTM.

Ainsi ces deux mois ont été ponctués de rédactions de mémoires en défense, de réunions diverses avec les membres du service, d'autres services et parfois avec les représentants de collectivités, et enfin d'audiences au Tribunal de Grande Instance (TGI), à la Cour d'Appel (CA) et au Tribunal Administratif (TA).

Très vite j'ai compris qu'il existait une relation particulière entre la DDTM et les collectivités territoriales, et que cette dernière avait un impact sur le service. Dès lors j'ai choisi, en accord avec ma tutrice, d'axer mon rapport de stage sur ce thème : quels sont les rapports entre les services des affaires juridiques de la DDTM du Var, qui représente l'État, et les collectivités territoriales.

Cette relation va s'inscrire dans le cadre, tantôt d'une collaboration., tantôt d'un rapport de force. En effet le service des affaires juridiques sera parfois amené à exercer un rôle de conseil auprès de certaines collectivités, voire de défense auprès des juridictions. Dans d'autres circonstances, ils vont travailler ensemble afin de porter au mieux les politiques publiques qui ont vocation à s'appliquer sur le territoire de ces communes, sous l'égide du préfet. Toutefois les élus ne sont pas toujours d'accord et dans ce cas un rapport de force va émerger se traduisant soit par un contentieux, soit par des sanctions financières.

Enfin nous aborderons la baisse des effectifs au sein des services de l'État qui a débuté avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2007. Cette dernière s'est poursuivie avec la Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012. Cette situation va impacter les relations du service avec les collectivités territoriales. On aura toujours autant de contentieux compte tenu des enjeux présents dans le Var, notamment en matière d'urbanisme mais aussi sur les missions d'appui aux « petites communes ». Mais en parallèle les effectifs s'amenuiseront. Il faudra, dès lors, opérer un tri et s'attacher aux dossiers les plus pertinents et importants. Afin de s'y préparer, une solution a émergé, en ce qu'elle consiste vers une priorisation des missions de l'État par la responsabilisation des communes. Par conséquent, ce bouleversement au sein du service va impacter leurs relations.

Après avoir analysé la relation ambivalente qui subsiste entre le service des affaires juridiques de la DDTM et les collectivités territoriales (chapitre I), il conviendra de se pencher sur l'évolution de cette relation en raison de la volonté du service de se recentrer sur des missions étatiques par un nouveau partage de compétences (chapitre II).

PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE

La DDTM de Toulon se situe sur l'avenue de l'Infanterie de Marine, entre le terminal des embarcations des ferrys et le Palais du Commerce et de la Mer. Elle borde la Rade et elle est composée de trois bâtiments qui regroupent divers services dont les affaires maritimes, celui de l'aménagement durable, celui de l'habitat et de la rénovation urbaine, le secrétariat général ou encore le service des affaires juridiques [1].

Ce dernier se trouve au 2ème étage du bâtiment principal. A cet étage nous pouvons y trouver un bureau lié au service environnement et forêt (SEF), à droite de l'ascenseur, et au fond à gauche, les bureaux du service économie agricole et développement rural (SEADR). Entre eux, les bureaux liés au contentieux pénal sous l'égide de Monsieur Marc VERNET, et les bureaux liés au contentieux administratif sous l'égide de Madame Marie BAILLY, aussi adjointe du chef de l'ensemble du service des affaires juridiques, Monsieur Serge LHOTELLIER.

Ainsi comme je viens de le présenter l'ensemble du SAJ est divisé entre le contentieux pénal et administratif. Le premier regroupe huit personnes, chargées de l'ouverture et du suivi des dossiers, des enquêtes, du recouvrement des astreintes, et d'assurer la représentation de l'Etat devant les juridictions pénales.

Le second bureau regroupe trois personnes chargées de l'ouverture et du suivi des dossiers, et enfin d'assurer la défense des recours engagés devant les juridictions administratives [2].

Les deux bureaux sont à proximité et peuvent interagir. En effet certains dossiers peuvent relever du contentieux pénal et administratif.

Il s'agit du dernier service juridique de cette importance d'une DDRM, en raison du volume considérable des contentieux dans le Var, notamment liés à l'urbanisme. En effet il est intéressant de voir qu'en parallèle, malgré la fermeture de plusieurs tribunaux ces dernières années[3], en 2008 on créait celui de Toulon [4].

Le temps de travail de chacun est réparti selon l'instruction des dossiers, les enquêtes, la rédaction des mémoires en défense, la recherche des productions en appui aux mémoires, les audiences et les réunions internes ou celles réunissant des élus, des représentants des collectivités, d'autres services …

Lors de mon arrivée, ma tutrice m'a dirigé vers mon bureau en face du sien. J'avais à disposition un ordinateur, des étagères et un tableau. Je partageais mon bureau avec un autre stagiaire de mon master.

Ce qui m'a interpelé, et m'a plu de suite lors de mes premiers jours, c'est la complémentarité entre les divers services présents. Chaque service n'est pas cloisonné. Il existe un dialogue entre eux. Par ailleurs j'ai remarqué une grande diversité concernant les dossiers à traiter. On peut passer d'un dossier sur les ordres de chasse particulière à un dossier sur les PPRIF en passant d'un dossier relatif à des constructions illégales. Enfin j'ai pu observer les différences entre le côté pénal et le côté administratif, particulièrement devant les juridictions.

J'ai remarqué que le profil des agents était très varié et qu'ils étaient presque tous issus d'un autre service ou d'un autre domaine. Ainsi cette diversité de personnalités a été enrichissante pour moi, puisque j'ai eu l'occasion de discuter avec eux et ils m'ont fait part de leur parcours

[1] Annexe 1 « Présentation de la structure ».
[2] Annexe 2 « organigramme du SAJ »
[3] Réforme de la carte judiciaire lancée par la Garde des Sceaux Rachida Dati en 2007.
[4] Par décret n°2008-819 du 21 août 2008.

et de leurs conseils concernant le mien. Cette diversité j'ai pu la remarquer aussi au travers de leur travail.

En deux mois j'ai été amené à traiter divers dossiers, selon ce que j'avais préalablement exposé à ma tutrice sur mes motivations, mes projets professionnels et mon sujet de rapport de stage.

Cette période a donc été ponctuée de rédactions de mémoire en défense, d'audiences auprès de diverses juridictions autant pénales qu'administratives, de réunions, de rendez-vous, d'enquêtes sur le terrain et de recherches [5].

Ce stage m'a permis de me rendre compte du travail au sein des services de l'État, leur fonctionnement et les possibilités de mobilité. J'ai appris à comprendre les interactions entre les enjeux et les acteurs présents sur un même territoire, les intérêts de chacun, parfois antinomiques, et les diverses politiques publiques qui ont vocation à s'appliquer.

Par ailleurs la diversité des dossiers que j'ai pu traiter m'ont parfois contrainte à prendre du recul sur le juridique dans certaines situations, à prendre en compte d'autres paramètres davantage techniques, humains, et financiers. Alors que d'autres dossiers ne laissent place qu'au droit et son application de manière rigoureuse.

Ce fut une expérience riche et stimulante, qui m'a permis d'avancer dans mes projets professionnels et de confirmer mes choix actuels.

[5]Annexe « Carnet de bord ».

ÉTUDE ET ANALYSE

LES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES A TRAVERS LE SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES DE LA DDTM

Afin de comprendre pourquoi j'ai retenu ce sujet en l'axant davantage sur l'urbanisme, il convient de faire un saut en arrière et de s'interroger sur l'origine de la DDTM et de sa relation avec les collectivités territoriales.

D'un côté, nous avons assisté ces dernières années à diverses réformes, qui ont constitué, de 1982, avec les lois Defferre, à 2015 avec la loi NoTRE[6], les actes I, II et III, de la décentralisation. Ces dernières ont conduit à une reconnaissance des collectivités territoriales. Désormais, elles ne sont plus soumises à la tutelle administrative mais sous l'égide du principe de libre administration, dont découle leur autonomie financière[7]. Tout ceci s'est petit à petit accompagné d'un transfert de compétences de l'État envers ces dernières, dont l'une des premières fut en matière d'urbanisme. Ainsi, apparaît déjà une première redéfinition des rapports entre État et collectivités, actée dès le 6 février 1992 par la loi sur l'administration territoriale de la République, en ce qu'elle dispose « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État »[8]. Ce qui constitue une première modification dans l'administration territoriale de l'État suite aux étapes de la décentralisation.

D'un autre côté, et en conséquence inévitable, a émergé en 2007 la réforme de l'administration territoriale de L'État (RéATE), dans le cadre plus large de la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP). Cette dernière poursuivait trois principaux objectifs : améliorer la qualité du service rendu aux usagers, tout en réduisant les dépenses publiques, tout ceci guidée par un mot clé, la modernisation. Elle visait une meilleure lisibilité de l'action de l'État, à travers des divers transferts ou partages de ses compétences au profit des collectivités.

On cherche petit à petit à tendre vers une meilleure affirmation du rôle de l'Etat et de l'administration déconcentrée.

C'est dans ce contexte que les directions départementales interministérielles chargées des territoires (DDT), de la cohésion sociale (DDCS), et de la protection des populations (DDPP), placées sous l'autorité du préfet, ont fait place aux directions départementales ministérielles.

Ainsi, et dans un premier temps, au 1er janvier 2007, des réformes successives ont conduit à la fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et des directions départementales de l'équipement (DDE) en directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Ce qui s'est opéré au 1er janvier 2009 dans le Var.

Dans un second temps, au 1er janvier 2010, les DDEA et les directions départementales des affaires maritimes (DDAM) ont fusionné pour former la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

Nous sommes ainsi passé de 10 à 2 ou 3 directions départementales interministérielles au niveau départemental sous l'autorité du préfet de département. Ce dernier devient le niveau territorial pour la mise en œuvre des politiques publiques[9]. Nous voyons d'ores et déjà que cet aspect aura des répercussions sur les relations entretenues entre la DDTM et les collectivités qui auront aussi à appliquer les politiques publiques touchant à leur territoire.

---

[6]Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, promulguée le 7 août 2015

[7]Articles 34 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958

[8]Article 1er de la loi d'orientation portant sur l'administration territoriale de la République

[9]D. Schuffenecker, L'accompagnement ressources humaines de la réforme de l'administration territoriale de l'État, AJDA 2010, p. 837

Ce n'est sans compter, qu'à tout ceci s'ajoute en 2012 le lancement du programme de modernisation de l'action publique (MAP), se substituant à la RGPP. Son ambition tient en deux axes : rendre l'action publique plus efficiente, réduction des dépenses publiques.

C'est sur ce dernier point qu'il convient d'apporter quelques précisions. En effet cette réduction des dépenses publiques sera entendue comme, par exemple, la baisse des effectifs au sein des services de l'État, par la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

En raison de ces réformes menées progressivement, touchant tant aux collectivités qu'aux services déconcentrés, depuis 1982 à aujourd'hui, nous sommes en mesure de comprendre l'enchevêtrement, et parfois les concours de compétences, que sont amenées à gérer ces acteurs de l'organisation administrative de notre système.

Ce qui, en conséquence, aura un impact sur leurs relations. C'est pourquoi, lorsque j'ai effectué mon stage, il m'a paru pertinent d'analyser et de comprendre, les relations que peuvent entretenir les collectivités locales avec les services déconcentrés de l'État à travers la DDTM. Puisqu'à mon sens, elles découlent en partie de cette transformation de notre organisation territoriale.

Par ailleurs, il faut prendre en compte le lieu de mon stage : la DDTM en tant que représentant des services de l'État dans le Var. Département aux enjeux multiples tant par sa position géographique, que par les caractéristiques qui en découlent : la gestion de son espace constitue une de ses problématiques majeures. À savoir, que ce département réunit une multitude de facteurs : la loi littoral, la loi montagne, des espaces boisés, du domaine public maritime, des risques présents tels que les risques feu de forêts, inondations, mouvements de terrain, ... un climat attractif. Tout ceci conduit à une pression foncière avec peu d'espaces constructibles. Ce qui conduit à une pratique récurrente des constructions illégales. Ainsi le contentieux de l'urbanisme, particulièrement le pan pénal représente une conséquence de tous ces caractéristiques mêlées aux facteurs présents.

Ainsi lorsque j'ai retenu la thématique de mon rapport, je n'ai pu que prendre en compte cette problématique inhérente au Var, ce qui m'a conduite à de maintes reprises au droit de l'urbanisme et particulièrement au droit et aux politiques pénales de l'urbanisme.

CHAPITRE I

Le service des affaires juridiques de la DDTM et les collectivités territoriales : une relation ambivalente, entre coopération et rapports de force

Après avoir mis en exergue les rapports de coopération entre ces deux acteurs principaux afin de gérer au mieux cet espace complexe (section 1), nous nous attacherons à analyser la prédominance de l'État lorsque les intérêts en jeu divergent (section 2).

Section 1 - Une coopération s'inscrivant dans une relation de conseil et de gestion de l'espace

Dans un premier temps, cette coopération aura pour but la prévention contre d'éventuels contentieux, en prenant en compte les connaissances de chacun dans le domaine concerné (paragraphe 1) ; mais cette relation s'inscrira aussi et tout simplement dans une protection plus performante du territoire en ce qui concerne des domaines spécifiques (paragraphe 2).

Paragraphe 1- Un rôle de conseil : une sécurisation des actes en amont

C'est à travers deux thématiques que nous illustrerons cette relation de conseil : en urbanisme et en matière de PPRIF. A cette fin, le terme « sécurisation » prendra tantôt un sens juridique, en ce qu'elle va consister en la volonté de consolider ses connaissances, dans l'élaboration d'actes juridiques, et dans un souci de parer à d'éventuels contentieux, tantôt elle sera abordée en son sens propre, c'est dire l'action de rendre plus sûr, plus stable[10].

Pour prévenir d'éventuels contentieux, et compte tenu des caractéristiques particulières du Var, les services de l'État continuent de fournir un appui aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme (A).

Ce n'est pas sans compter que, lorsque le préfet prescrit l'élaboration d'un PPRIF, il y associe les communes qui le souhaitent, puisque ce document s'appliquera sur leur territoire dans un souci de sécurité publique (B).

A - L'ingénierie publique fournie par l'État : l'illustration en matière d'urbanisme

Cette coopération, qui existe entre les services de l'État et les collectivités territoriales, peut paraître surprenante en matière d'urbanisme depuis que la décentralisation ait été déclenchée, avant d'être consacrée par la Constitution.

En effet, comme nous avons pu l'expliquer auparavant, les diverses réformes qui ont eu lieu ces dernières années tendaient plutôt vers une délégation des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, dont l'une des premières fut l'urbanisme.

[10]http://www.cnrtl.fr/definition/sécuriser

Parallèlement les réformes de l'administration territoriale ont conduit petit à petit à un recul de l'État par rapport à ces dernières, notamment pour se recentrer sur la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelon local et dans un souci de réduction des dépenses publiques.

Ce qui s'est incarné par la suppression de l'ATESAT à compter du 1er janvier 2014[11], rendue effective par l'article 134 de la loi ALUR du 24 mars 2014, en ce qui concerne l'instruction des autorisations d'urbanisme. Cependant une transition a été mise en place afin de la rendre effective au 1er juillet 2015[12].

Auparavant, les maires et les établissements publics pouvaient bénéficier gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme lorsqu'il s'agissait d'une commune de moins de 10 000 habitants ou d'un EPCI qui regroupait des communes dont la population totale restait inférieure à 20 000 habitants.

Désormais cette assistance technique de l'État ne subsistera qu'auprès des communes compétentes appartenant à un EPCI qui compte moins de 10 000 habitants ou aux EPCI compétents de moins de 10 000 habitants.

Lors de cette période de transition, les agents des services déconcentrés de l'Etat devaient mettre un œuvre un système de formation, d'accompagnement des collectivités concernées par ce recul de l'État.

Ainsi dans ce domaine, l'État, apporte toujours une aide à certaines communes qui n'ont pas de service d'instruction, ni les moyens humains et financiers. Concrètement dans le Var, avant la loi ALUR, 60% des communes faisaient appel aux services de l'Etat pour l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme. Désormais seules les communes répondant aux critères établis bénéficient de cette aide par le Service Territorial Ouest Var à Brignoles.

Mais il s'agira aussi des communes qui n'ont jamais eu de compétence en matière d'urbanisme parce qu'elles n'ont pas de documents dans ce domaine, s'applique alors le RNU. Ici encore ce sont les services déconcentrés de l'État qui se chargeront de l'instruction.

Par ailleurs, rien n'empêche les autres communes de demander, ponctuellement, des conseils aux agents de l'État, avant de délivrer une autorisation d'urbanisme d'un enjeu particulier ou qui soulève un doute.

D'un autre côté, et avant toute chose, il ne faut pas oublier que les services déconcentrés de l'État sont associés à l'élaboration ou à la révision des documents d'urbanisme dont les communes ont compétence. Si l'on prend l'exemple de l'élaboration d'un PLU, elle comprend plusieurs grandes phases telles que sa conception qui comprend des consultations, son adoption, une enquête publique avant son approbation.

Lors de sa conception, les services déconcentrés de l'État peuvent être associés, soit à la demande du maire, soit à la demande du préfet. Dans tous les cas des agents de la DDTM émettent un avis qui sera joint au projet de PLU arrêté et soumis à enquête publique. Cet avis pourra être pris en compte ou non par d'éventuels modifications du projet de PLU. Une fois les avis et observations faites, le PLU est arrêté par une délibération du conseil municipal, qui peut

[11]L'article 123 de la loi de finances initiale pour 2014 a abrogé l'article 7-1 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 dite loi ATR qui régissait jusque-là l'ATESAT.

[12]Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en l'application de l'article 134 de la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014

éventuellement et d'ores et déjà prévoir la date à laquelle il deviendra exécutoire. Il sera ensuite soumis au contrôle de légalité.

Ainsi que ce soit dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme en tant « qu'associé » ou dans le cadre de l'instruction des autorisations d'urbanisme, les services de l'État et les collectivités territoriales parviennent à collaborer d'une certaine manière. Même si l'urbanisme, en théorie, reste de la compétence des communes, certaines ne l'ont pas, et d'une manière globale, l'État continue à apporter un appui, une aide, des conseils.

En outre, de tout ceci découle un autre aspect plus attractif pourrait-on dire, en ce qu'il concerne la fiscalité. Puisque seuls les services de L'État sont compétents pour établir, liquider les taxes d'urbanisme[13] et émettre les titres de perception[14]. Or cette phase ne peut s'opérer sans la transmission, des autorisations d'urbanisme délivrées par ces communes et les éléments nécessaires au calcul, aux services déconcentrés de l'État. Il en est de même pour les constructions illégales, soumises elles aussi à ce régime de fiscalité sans compter l'ajout d'une pénalité de par leur nature. Cette situation illustre bien, là encore, la relation de coopération État, collectivités en matière d'urbanisme. Si les communes, après avoir délivré les autorisations d'urbanisme ou après avoir dressé un procès-verbal d'infraction, procèdent à la transmission de tous ces éléments aux services de l'État, alors les rouages de la procédure s'enclenchent mécaniquement et chacun s'y retrouve. Ainsi le risque de contentieux est moindre si tout se passe pour le mieux, par exemple si la commune fournit bien tous les éléments aux services de l'État, ces derniers organiseront dans de bonnes conditions l'établissement et la liquidation des taxes d'urbanisme. Toutefois si un maillon de la chaîne faille, au bout, nous aurons des taxes non établies, ou mal établies.

Enfin, c'est sans perdre de vue l'avenir de l'administration territoriale, qui s'inscrit dans une perspective de baisse des effectifs et des moyens financiers. Pour anticiper cette situation, les agents de la DDTM veulent sensibiliser petit à petit les agents territoriaux à travers des formations dispensées, le plus souvent, au CNFPT, ou en Outre-mer. Il s'agirait ainsi d'appréhender au fur à mesure la relève par la sensibilisation et l'accompagnement de ces communes afin qu'elles gagnent en autonomie.

A ce propos, ces rapports peuvent s'observer à travers, cette fois, l'élaboration par l'État d'un document qui aura vocation à s'appliquer sur le territoire de ces communes. C'est ainsi au travers l'élaboration des PPRIF, que nous nous aurons vocation à analyser la place des collectivités territoriales.

B - L'élaboration des PPRIF : le recours au principe de subsidiarité à travers la concertation

Dans le Var, nous pouvons répertorier une diversité de risques naturels : inondations, mouvements de terrain, risques sismiques ou encore risques feux de forêts. Cela s'explique d'une part, par les caractéristiques géographiques, on ne compte pas moins de 7 massifs dans le Var et au climat méditerranéen, des étés chauds et secs pouvant s'accompagner de vents violents. Tous ces phénomènes sont connus et prévisibles. Toutefois le risque feu de forêts demeure l'un des plus médiatisé et qui conduit à des contentieux particuliers.

[13]Elles recouvrent : la taxe d'aménagement (TA), le versement pour sous-densité (VSD, instituée par la loi de finances rectificative pour 2010) et la redevance d'archéologie préventive (RAP)

[14]En application des articles R 331-9 et R 331-10 du code de l'urbanisme, de l'article L 255A du livre des procédures fiscales

Ce n'est pas sans hasard que j'ai choisi d'illustrer une partie de mon sujet à travers les PPRIF. En effet, cet été a été ponctué par plusieurs incendies notamment dans le Var : à Bormes-les-Mimosas, Artigues, ou encore à la Croix Valmer. Au total il est fait état de plusieurs milliers d'hectares brûlés selon les divers articles de presse.

Selon Haroun Tazieff, nommé commissaire à l'étude et à la prévention des catastrophes naturelles en 1981, secrétaire d'État à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs de 1984 à 1986, "*On ne supprime pas les catastrophes naturelles, on s'adapte intelligemment à elles...*"

C'est dans ce cadre que s'inscrit à mon sens les PPR. Ils ont été institués par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il s'insère dans le cadre de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Je dois avouer qu'en tant que citoyenne, et habitante du Var, je n'avais auparavant jamais entendu parler de ces PPR. Il en existe un pour chaque type de risque répertorié en tant que tel, par exemple pour le risque feux de forêts, on parlera des PPRIF.

Il convient dans un premier temps de comprendre ce que contient ces plans et leur vocation, avant de se pencher sur la place des collectivités territoriales dans ce document.

Concernant le Var, il y eu un réel bouleversement suite aux violents incendies de 2003 : 73 000 hectares brûlés, une dizaine de morts et plusieurs dizaines de blessés. Face au bilan matériel, humain, et environnemental, le préfet du Var a prescrit dès octobre 2003 dans 17 communes jugées les plus exposées, un PPRIF.

Il a pour but, dans chaque commune concernée, de prendre en compte le risque feu de forêts en maîtrisant l'urbanisation ou du moins en prescrivant des mesures particulières à cette fin. Ainsi chaque PPRIF est arrêté par un représentant de l'Etat qui va garantir la sécurité des personnes et des biens.

Toutefois, même si le préfet a l'initiative de l'engagement de la procédure d'élaboration des PPRIF, il prend alors un arrêté le prescrivant, il s'agit d'une procédure de concertation avec la mairie.

En effet, il faut d'ores et déjà distinguer deux applications possibles des PPRIF.

La première étant l'application réglementaire. Dans ce premier cas de figure, le préfet prend un arrêté pour prescrire l'élaboration du PPRIF, il élabore ensuite le dossier en concertation avec la mairie et en consultant les services techniques, les organismes, compétents en la matière, par exemple le SDIS. Une fois le dossier complet, le préfet consulte pour avis la mairie et les services intéressés[15]. Le projet est soumis à une enquête publique avant d'être approuvé par un arrêté préfectoral et de faire l'objet de mesures de publicité et d'information.

Dans le second cas, l'application anticipée, les mesures prises ont pour but d'être directement opposable, dans ces cas la mairie est consultée par la suite pour formuler des observations avant que le projet soit approuvé par un arrêté préfectoral, s'ensuivent les mesures de publicité et d'information. Ici l'enquête publique n'a pas lieu en raison de l'urgence à agir.

Une fois le PPRIF approuvé, il constitue une servitude d'utilité publique qui doit être annexé au PLU pour qu'il puisse être pris en compte.

[15]Conformément à l'article R 562-7 du code de l'environnement

Ainsi nous pouvons voir que malgré son caractère unilatéral, derrière son élaboration, les mairies ne sont pas mises à l'écart et leurs avis, observations peuvent être prises en compte.

Ce qui peut rendre son opposabilité davantage acceptable puisqu'il s'agit d'un document qui s'impose aux communes. Le PPRIF comprend une note de présentation, un ou plusieurs documents graphiques et un règlement. Ce dernier se compose de mesures d'interdictions et de prescriptions applicables à chaque zonage, puis de mesures de prévention et de protection. Nous voyons dès lors l'impact sur la délivrance des autorisations d'urbanisme, ce qui va souvent conduire à une source de contentieux.

En associant les collectivités territoriales à son élaboration, l'État prend ainsi en compte d'une certaine manière qu'elles sont plus aptes à connaître les risques présents sur leur territoire, les catastrophes précédentes (incendies antérieures, conséquences ...), l'évolution urbaine. Or une bonne connaissance du risque eu du terrain conduit à un PPRIF cohérent et efficient.

Cependant le rôle des collectivités territoriales dans cette procédure ne peut se restreindre à l'anticipation du risque, puisqu'aujourd'hui ce qu'il faut développer davantage c'est l'information du public. Un risque connu et des mesures adéquates, combinés à un travail d'information et donc de prévention en amont, aboutissent à un PPRIF qui prend tout son sens.

Or ce travail se relaye aujourd'hui à travers les collectivités territoriales et découle de leur association à l'élaboration du PPRIF. Puisqu'elles étaient au cœur du sujet, elles sont à mêmes de porter à connaissance du public la culture du risque feu de forêts. Ainsi la relation État, collectivités territoriales à travers les PPRIF doit être regardée comme un moyen de parvenir à une sécurité des biens et des personnes en tout point, en amont par l'information au public et la connaissance du terrain et en aval par l'application des mesures prescrites. Que ce soit État ou collectivités territoriales, le service rendu aux usagers doit être la priorité, ce que chacun s'efforce à sa manière d'y parvenir. Ici il s'agit de mettre les usagers en sécurité.

À cet égard, le territoire du Var présente deux problématiques particulières, en ce qu'on y répertorie une prolifération des sangliers d'une part et d'autre part, la protection du littoral lorsqu'on répertorie 432 km de côtes dont 280 km de linéaire accessible et 27 communes littorales.

Nous verrons dans cette partie comment l'État et les collectivités territoriales mettent en œuvre leurs moyens afin de les résorber.

Paragraphe 2 – Une coopération en vue d'une protection efficiente du territoire concernant des problématiques locales particulières

Entre terres et mer, la sécurité des usagers et des biens n'est pas à ignorer, tels sont les propos que nous allons développer par le biais des ordres de chasse particulière et la protection du domaine public maritime naturel.

A - La délivrance des ordres de chasse particulière

Que revêtent ces termes bien loin de nos préoccupations urbaines ? C'est ce que nous pourrons penser de prime abord. Et pourtant il se trouve que nous connaissons depuis ces dernières années une prolifération de sangliers dans le Var, ce n'est sans dire que régulièrement nous

entendons parler de groupes de sangliers qui se promènent dans les centres-villes[16] ou dans le nord de Toulon[17].

Pour comprendre comment nous en sommes arrivés à une telle situation, il faut revenir sur l'évolution de leur nombre qui explique aujourd'hui leur prolifération et la mise en place d'un plan de lutte.

Dans les années 1980 les effectifs de sangliers s'amenuisaient, afin de pallier à leur éventuelle disparition, les chasseurs ont mis en œuvre diverses actions illégales, ayant fait l'objet de procédures par l'Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage, telle que les nourrir ou encore les élever.

Par conséquent dans les années 2000 et particulièrement à compter de 2012, le nombre de sangliers dans le Var a considérablement augmenté. De même que les dégâts qu'ils ont occasionnés, notamment aux parcelles agricoles, aux propriétés privées, ou encore aux biens publics. Pour cette raison, le 19 octobre 2015 un arrêté préfectoral a été pris afin de classer le sanglier comme animal nuisible dans le Var.

Dans un premier temps il a été demandé aux chasseurs d'opérer davantage de prélèvements. Toutefois les résultats n'ont pas été assez concluants, dès lors il a fallu trouver d'autres solutions.

A cette fin, un plan de lutte contre la prolifération du sanglier a été mis en place par le préfet en collaboration avec les personnes intéressées en la matière. Ce plan prévoit de prendre un arrêté qui encadrerait les opérations de destruction administrative. Arrêté qui fut pris le 5 avril 2016, malgré l'avis défavorable de la Fédération Départementale des Chasseurs du Var (FDCV), et qui permet la délivrance d'ordres de chasse particulière aux agriculteurs présents dans les communes qui dénombrent les dégâts les plus importants.

Par la suite la FDCV a attaqué presque tous les ordres de chasse particulière qui ont été délivrés par le préfet. C'est dans ce contexte que j'ai eu à élaborer les mémoires en défense qui y ont trait et je me suis demandée quelle était le rôle de la commune dans ce cas particulier. Ce que j'ai recherché en interrogeant le SEF et en rédigeant ces mémoires en défense.

Tout d'abord le droit de chasse est un droit lié au droit de propriété. Il s'incarne d'une certaine manière à travers les associations de chasse, ou d'une manière courante par des sociétés de chasse. Il s'agit d'un droit assez structuré, au plan national par le code de l'environnement, puis des arrêtés préfectoraux viendront apporter des précisions et enfin les associations de chasse vont prendre part à un échelon plus local.

A priori les maires n'ont que peu d'emprise sur le droit de chasse. Ils ne peuvent agir que pour des raisons d'ordre public ou déclencher des opérations de destructions administratives. Mais en pratique, selon le responsable du SEF, les maires n'agissent pas, ou très peu. La raison serait historique, les maires auraient pour habitude de saisir le préfet de la question.

En réalité les relations État, collectivités territoriales dans ce processus se traduisent par des interactions politiques. Lorsqu'il ait fait état de dégâts et de plaintes auprès des mairies, ces dernières se tournent vers la DDTM qui reçoit beaucoup de courriers de sollicitation. Dans un premier temps la DDTM va mobiliser les sociétés de chasse, puis les particuliers tels que les agriculteurs, en leur demandant de poser des clôtures électriques, et en dernier recours elle va

[16]http://www.varmatin.com/insolite/video-quand-une-dizaine-de-sangliers-se-balade-en-plein-centre-ville-85300
[17]http://www.varmatin.com/environnement/video-quand-les-sangliers-du-faron-sement-la-zizanie-chez-des-habitants-toulonnais-161371

utiliser les outils mis à disposition par le code de l'environnement, à savoir les ordres de chasse particulière, le recours aux agents de louveterie ou encore les battues administratives.

Par conséquent, les relations entretenues entre la DDTM et les collectivités territoriales sont des relations d'échanges, d'intermédiaires, entre les victimes et la DDTM à travers les collectivités locales. Elles peuvent prendre la forme de courriers, de mails, de réunions. Les collectivités, en l'espèce les communes, agissent comme des relais entre l'usager victime et l'État.

Cette protection du territoire par l'État et les collectivités locales face à la prolifération des sangliers, peut s'observer aussi dans une autre thématique liée à la configuration du Var, la protection du domaine public maritime naturel.

B - La gestion et la protection du domaine public maritime

Avant toute chose, une distinction doit s'opérer entre le domaine public maritime naturel qui s'oppose au domaine public artificiel.

Le premier est défini par l'article L 2111-4 du CGPPP comme comprenant : « le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale, et côté, terre, le rivage de la mer [...], le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer, et les lais et relais de la mer ... ».

Tandis que le domaine public maritime artificiel est défini par l'article L 2111-6 du CGPPP comme comprenant « les ouvrages ou installations appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime .... ».

En ce qui concerne le domaine public maritime naturel c'est le principe de libre usage par le public pour la pêche, la promenade, les activités balnéaires et nautiques, qui s'applique.

Alors comment gérer 432 km de côte lorsque les services de l'État chargés de la gestion du domaine public maritime se concentre au sein de la DDTM, au service DML, et à St Tropez où se situe un appui territorial côté est. C'est dans ce cadre que les collectivités peuvent intervenir. Puisque le but étant d'assurer la conservation du domaine public maritime.

En effet le plus souvent et c'est ce qui s'observe dans le Var, l'État à travers des contrats de concession, délègue aux communes la gestion du domaine public maritime. Ce sont elles qui, ensuite, vont délivrer les autorisations d'occupation temporaire aux personnes privées qui désirent exploiter le domaine public maritime. On parlera alors, de manière courante, de lots sous-traités.

Ce transfert de gestion s'effectuera sur des lots concédés, soit en vue d'une nouvelle affectation[18] soit pour répondre aux besoins touristiques sur le littoral, avec par exemple des concessions de plage ou des concessions pour garantir l'accès des piétons au domaine public maritime[19].

Nous pourrions nous poser la question de ce choix de transfert, alors que la protection et la gestion du domaine public maritime relève de la compétence de l'État.

---

[18] Article L. 2123-3 du CGPPP

[19] Article L. 2124-4 du CGPPP et l'article L. 321-9 du code de l'environnement concernant l'accès libre et gratuit des piétons à la plage

Nous y avons déjà apporté quelques éléments de réponse dans un premier temps. De par la consistance de ce domaine public qui s'étale sur plusieurs centaines de kilomètres, il n'est pas toujours facile d'accès, ce qui explique le transfert de gestion. Mais aussi par le fait que, compte tenu de la baisse des effectifs dans les services de l'État ces dernières années, il devient plus difficile d'être présent partout et d'opérer des contrôles réguliers de la bonne gestion du domaine public maritime par les communes, qui bénéficient d'un contrat de concession.

Or la politique de protection du littoral, et particulièrement du domaine public maritime, est issue de l'État, puis les services de l'État élaborent une stratégie plus adaptée aux spécificités locales.

L'efficacité de cette protection réside ainsi dans une bonne connaissance du terrain et des contrôles fréquents.

Ce que ne peut plus assurer seul, les services de l'État, ainsi la gestion qui passe par des contrats de concession aux collectivités locales est vite apparue comme une solution plus opportune.

D'autant que le Var est l'une des destinations privilégiées des touristes français et étrangers. L'été, la population se multiplie et la protection du littoral devient davantage nécessaire mais aussi difficile à assurer.

Enfin il faut noter qu'une multitude de réglementations ont vocation à s'appliquer sur ce domaine, telle que la loi Littoral, les divers arrêtés, des circulaires, le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement … ce qui rend sa gestion davantage complexe. Ceci combiné à la pression foncière, peu d'espaces disponibles et beaucoup de personnes intéressées, rendent cette partie du territoire plus convoitée que jamais. Le littoral varois regroupe ainsi des espaces de loisirs d'un côté, et des espaces naturels remarquables ouverts au public, par exemple l'île de Porquerolles, d'un autre côté. Une autre difficulté émerge là encore par la conciliation d'intérêts contradictoires sur un même territoire.

Par conséquent pour s'assurer d'une protection efficace, il faut introduire des acteurs locaux telle que les communes pour ce qui nous concerne. Elles sont à même de connaître le littoral présent sur leur territoire, les enjeux et les risques.

Tout ceci, à terme, permettrait dans un sens de limiter les atteintes au domaine public maritime, notamment par le fait de constructions illégales qui y empiètent, aux atteintes à l'environnement. Ce qui conduit à un contentieux important de contravention de grande voirie. Puisque malgré une protection de plus en plus stricte, la rareté des espaces « exploitables » et leurs coûts onéreux, contribuent au développement des occupations, des constructions illégales.

Même si les communes ne contribuent pas toujours à l'application de la stratégie départementale de protection du littoral varois ; compte tenu de la pression foncière, des lobbyistes fonciers, touristiques … d'un manque aussi de moyens humains, financiers, tels ne sont pas aujourd'hui le cadre de nos propos. Nous nous attacherons plutôt aux domaines dans lesquelles elles agissent en partenariat avec la DDTM.

Par exemple les services de l'État, la DML mettent en place des missions partenariales avec les collectivités afin d'élaborer la servitude de passage des piétons sur le littoral. Concrètement il s'agit des sentiers qui nous permettent d'accéder à telle ou telle plage, longeant les propriétés privées par exemple.

D'un autre côté nous allons retrouver, comme en matière d'urbanisme, une relation de gestion et de conseil auprès des communes.

Premièrement, il va s'agir d'une action de gestion administrative concernant divers dossiers affectant le domaine public maritime. Par exemple pour les dossiers portuaires, l'État va opérer des transferts en gestion ou en propriété de certains ports, pour des projets d'extension aussi, tous ces aspects vont faire l'objet d'une gestion administrative entre l'État, la DML et les collectivités concernées.

Pour les dossiers touchant au domaine public maritime naturel, même si l'État opère des transferts en gestion des concessions d'utilisation du domaine public maritime, des concessions de plages, il sera amené à être consulté par les communes au préalable lors de la délivrance des autorisations d'occupation temporaire. En ce qui concerne la délimitation du domaine public maritime, elle est à l'initiative des services de l'État, procédure longue et complexe, pouvant faire appel aux collectivités concernées du moins pour la délivrance d'extraits cadastraux des propriétés riveraines, et dans tous les cas, le projet est soumis pour avis aux maires concernés.

Un autre cas peut se présenter lors de l'élaboration de documents d'urbanisme, tel que le PLU, la DML peut être sollicitée pour avis lorsqu'il s'agit de communes littorales.

En second lieu, nous retrouverons une relation de soutien, de conseil auprès des communes. Il s'agit d'une manière générale de répondre aux problématiques liées à l'articulation entre la protection, l'utilisation et l'aménagement de la partie littorale. Par exemple lorsque la commune porte un projet qui est susceptible de soulever des enjeux relevant de la protection du littoral, l'État instruit ce projet en associant la collectivité à la réflexion, jusque son aboutissement, afin de répondre à ses attentes tout en appliquant la politique affichée par le ou les ministères concernés.

Enfin, les missions de surveillance et de contrôle relèvent de la priorité des services de l'Etat. Elles vont consister, par exemple, à la surveillance des occupations du domaine public maritime, de la suppression des ouvrages illicites ou non conformes ... selon des modalités diverses, c'est-à-dire qu'on l'on va prendre en compte si l'occupation relève d'un lot concédé ou non.

En effet s'il s'agit d'un lot concédé à une collectivité territoriale et qu'elle a délivré une autorisation d'occupation temporaire, elle est censée veiller au bon respect des termes de l'autorisation. Elle jouera alors un rôle plutôt d'alerte, à mon sens, envers les services de l'Etat en cas de dysfonctionnement, de non-respect des règles.

Tandis que si l'autorisation est délivrée directement par les services de l'Etat, ils opèreront un contrôle davantage poussé et complet du respect de la règlementation et de l'autorisation.

Ainsi nous pouvons dire qu'il s'agit de deux acteurs qui concourent à l'application des normes nationales appliquées à un échelon local pour la préservation du littoral, et ce dans deux mondes professionnels qui paraissent complémentaires en ce sens.

Lors cette première approche des relations Etat et collectivités territoriales, nous avons pu voir un travail de pair pour se rapprocher des enjeux locaux, prenant en compte les spécificités locales et les problématiques émergentes. A cette fin, ils ont su mutualiser leurs moyens, partager leurs compétences, apporter leurs connaissances, dans le but de parvenir à une meilleure application des politiques publiques, des politiques en matière d'aménagement de l'espace, et d'assurer la sécurité des usagers et des biens.

Toutefois, nous vivons dans un monde où tout n'est pas si cohérent et si certaines communes jouent le jeu de la collaboration, d'autres vont s'opposer, se montrer réticentes à travailler avec les services de l'Etat pour des raisons diverses et variées. Elles vont, dans ce cas, se confronter

à un rapport de force de l'Etat, en ce que dans les domaines concernés, il devra intervenir et les services déconcentrés de l'Etat traduiront cette relation à l'échelon local.

C'est ce que nous verrons dans cette partie à travers deux préoccupations qui convergent dans le Var : la pénurie de logements et les oppositions aux PPRIF.

Section 2 - Des intérêts divergents entre élus et services de l'Etat : la possible émergence d'un rapport de force nécessaire et marqué du SAJ en tant que représentant de l'Etat

Comme nous avons pu insister à maintes reprises, le Var est soumis à une pression foncière en raison des risques présents, du peu d'espaces disponibles et constructibles, et d'une forte demande. C'est pour cela que les prix augmentent, la rareté des biens en font donc l'objet de convoitises.

D'où deux préoccupations : la pénurie de logements sociaux (A) et l'opposition de certains élus aux PPRIF (B), qui illustrent bien un retour de l'Etat, marqué et forcé, vis-à-vis de l'aménagement du territoire de certains communes.

Paragraphe 1 - La politique des logements sociaux, la réticence de certaines collectivités

La politique nationale du logement est établie par l'Etat, puis les différentes strates administratives y concourent par le financement, les plans et office de l'habitat sont établis par les départements et les communes établissent les plans locaux de l'habitat (PLH). Nous voyons d'ores et déjà qu'entre la politique établie par l'Etat et les communes une distance s'instaure, ce qui va se traduire parfois par des conflits.

A - Une obligation légale : une mise en œuvre parfois difficile

Tout débute par la loi SRU du 13 décembre 2000[20] qui a modifié le code de l'urbanisme et plus particulièrement son article 55. Ce dernier impose une obligation aux communes en matière de production de logements sociaux. Cette obligation concerne les communes d'au moins 3 500 habitants (1 500 pour l'île de France) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants et comportant une ville d'au moins 15 000 habitants[21]. Elle vise donc les « grandes communes ». Ces dernières devront d'ici 2022 atteindre un objectif d'au moins 20% de logements sociaux.

Concrètement, la loi fixe l'établissement d'un plan triennal imposant le nombre de logements sociaux à construire ou à financer durant ces trois ans. A l'issue de cette période, le préfet arrête un bilan. Si les communes n'ont pas atteint leurs objectifs, elles font l'objet d'un prélèvement annuel pendant trois, jusqu'au nouveau bilan triennal. Elles peuvent cependant en déduire le montant des dépenses engagées, si tel fut le cas, en faveur de la construction ou du financement de logements sociaux.

[20] Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

[21] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, dite loi DALO, Droit Au Logement Opposable a étendu les mêmes critères à l'intercommunalité.

Par conséquent, la loi a obligé les communes à prendre en compte ces obligations dans leurs documents d'urbanisme. Certains ont eu recours à la mobilisation de leur foncier, voire à la préemption de terrains ou de logements pour y parvenir. Sans compter la possibilité pour certaines communes de subventionner la construction de tout ou partie des logements sociaux.

De surcroît, la loi SRU impose aux communes concernées une certaine mixité au sein des logements sociaux crées.

Autant dire que cette loi a suscité de vives réactions de la part de bon nombre d'élus, surtout pour les communes qui n'avaient pas du tout, ou très peu, de logements sociaux, pour des raisons historiques, culturelles ou volontaires. Certaines communes se sont retrouvées dans une situation difficile parce qu'elles n'avaient pas réalisé de réserves foncières ou alors elles étaient insuffisantes. A cela s'ajoute aussi, dans certains cas, l'hostilité des administrés à l'égard de ces projets.

Pourtant, l'image des logements sociaux a aujourd'hui relativement changé. Si l'on prend l'exemple du quartier Berthe à la Seyne-sur-Mer rénové dans le cadre d'un plan national de rénovation urbaine. Les architectes prennent davantage en compte l'intégration dans le paysage, l'utilisation de matériaux issus du développement durable ou encore l'aspect plus moderne afin de redonner un peu de vie, de couleurs à ces quartiers que l'on ne trouve pas toujours plaisant.

De plus, la construction de logements sociaux constitue un moteur pour l'activité économique d'une commune, en ce qu'il représente un nombre d'emplois considérable et une aubaine pour les entreprises du BTP et les activités qui y sont liées.

Enfin, notons que l'Etat peut apporter un soutien financier important en la matière. Ainsi tous les ans, dans le Var, l'Etat consacre plus de 10 millions d'euros à la construction de logements sociaux qui représentent entre 20 et 25% des aides directes obtenues par les bailleurs sociaux pour le financement.

Puis nous avons les aides indirectes telle que la réduction des taux de la taxe sur la valeur ajoutée, une possible exonération de taxe foncière et des avantages sur des prêts à la caisse des dépôts et consignations.

L'Etat peut, par ailleurs, décider de mettre à disposition son foncier, comme ce fut le cas dans le Var sur l'ancien site de l'hôpital saint Anne où aujourd'hui environ 150 logements sociaux ont vu le jour grâce à la décote du prix du terrain.

Malgré le soutien apporté aux communes et la promotion d'une politique de coopération et de dialogue, beaucoup d'entre elles se sont montrées récalcitrantes en n'agissant pas ou pas assez.

Parfois des stratégies de contournement ont été mise en place, comme la construction ou le financement de résidences étudiantes, de résidences pour personnes âgées, comptabilisées comme des logements sociaux. Quand d'autres ont préféré payer les prélèvements sans pour autant entreprendre quelque projet que ce soit.

C'est pourquoi après un bilan peu concluant, il a fallu attendre la loi ALUR du 18 janvier 2013 pour redonner du pesant à l'obligation imposée aux communes dans le cadre de la loi SRU, c'est ce que nous verrons par la suite.

B - L'intervention des services de l'Etat pour les communes récalcitrantes : la perte de prérogatives

La loi ALUR va redéfinir, tout d'abord, les objectifs de la loi SRU à la hausse, avant de redonner des pouvoirs au préfet, afin de les rendre applicables pour les communes les moins enclins à y parvenir. Face à la situation, nous sommes passés de l'incitation à la coercition.

Dans un premier temps, la loi relève à 25% le quota de logements sociaux à atteindre pour les communes d'ici 2025.

Puis elle renforce les outils mis à disposition des préfets afin de faire appliquer les dispositions de la loi SRU, et désormais, celles de la loi ALUR. Lorsque les communes se trouvent en situation de carence, c'est-à-dire qu'elles n'atteignent pas leurs objectifs, le préfet prend alors un arrêté de carence.

Après avoir constaté le caractère peu incitatif des prélèvements, elle permet aux préfets de les majorer jusqu'à cinq fois leur montant initial pour les communes qui n'auraient toujours pas atteint leurs objectifs à l'issu du bilan triennal.

En outre, à la possibilité de pouvoir préempter des terrains, les préfets peuvent désormais préempter des logements et délivrer les autorisations d'urbanisme qu'ils jugent utile en lieu et place du maire.

Concrètement, lorsqu'une commune à l'issu d'une période triennale n'a pas atteint les 25% de logements sociaux, elle se trouve en situation de carence dont prend acte le préfet. Ce dernier peut alors, s'il l'estime nécessaire, décider que sur telle partie du territoire de cette dernière, telles parcelles seront réservées pour la construction de 200 logements sociaux par exemple et à cette fin il pourra délivrer les permis de construire.

En réalité, et pour illustrer la situation dans le Var, sur la période 2011-2013, une liste de 36 communes carencées a été publiée, sur laquelle figurent 18 communes de la région Provence Alpes Côte d'Azur, dont les 2ères sur la liste se situent dans le Var, à savoir le Beausset et La Cadière d'Azur[22]. C'est pourquoi, lorsque le préfet, aujourd'hui prend acte de la carence des communes et des mesures plus sévères, les communes n'hésitent pas à attaquer l'arrêté qui en prend acte, ce qui, dans le Var, constitue une branche du contentieux qu'est amenée à gérer la DDTM notamment en collaboration avec le SHRU.

Cependant, certains élus, forts de bonnes intentions, dénoncent une loi qui n'est pas toujours adaptée aux communes. En effet certaines communes sont constituées principalement de rochers, d'espaces boisés avec des risques de feu de forêt, ou inondations, ... certaines sont soumises à la loi Littoral ou encore à la loi Montagne. D'autres expliquent qu'elles cumulent plusieurs de ces caractéristiques, et qu'elles sont déjà très urbanisées, ne disposant plus de terrains constructibles. Du moins elles ne sont pas en capacité « géographiquement » parlant, de produire le nombre de logements sociaux qui leur est imposé.

Ce qui fut un des arguments les plus souvent invoqués lors des audiences auxquelles j'ai pu assister, en sus de ceux liés au financement. Toutefois l'argument rétorqué à ces propos fut d'avancer l'exemple de communes qui ont connu des inondations importantes, ou des incendies violents, et qui malgré tout, ont réussi à atteindre leurs objectifs.

[22] Bilan de 2016 sur la période 2011-2013, source : ministère du logement et de l'habitat durable

Cet exemple montre bien les limites de la coopération entre Etat et collectivités locales lorsque celles-ci ne respectent pas l'application d'une loi, les services de l'Etat se repositionne alors dans son rôle, en tant que représentant de l'Etat sur une partie du territoire donnée.

Paragraphe 2 – La planification du territoire : l'interface entre intérêts locaux et l'intérêt général

Nous mettrons l'accent ici sur la reprise de la maitrise foncière par l'Etat soit dans le cadre du PPRIF en ce qu'il s'impose comme une servitude d'utilité publique aux documents d'urbanisme des communes (A), soit dans le cadre d'un contrôle de la politique d'urbanisme des communes ou de sa mission RNU (B).

A - L'opposition de certains élus aux PPRIF : le sentiment d'une élaboration à la discrétion des services de l'Etat

Certains élus dénoncent la complexité juridique et administrative des PPRIF, alors qu'ils s'imposent à leur territoire en ce qu'il est annexé au PLU en tant que servitude d'utilité publique.

Alors ce sentiment est amplifié, lorsque ce dernier classe une partie de la commune en zone inconstructible en raison du risque feu de forêts. Les conséquences n'en sont pas moins qu'une perte financière sur le potentiel de ces parcelles, si combiné à ceci, la commune dispose d'espaces boisés classés, d'espaces naturels faisant l'objet d'une protection particulière, ou d'autres « contraintes » qui diminuent son potentiel foncier.

En ce qui concerne la complexité de son élaboration, elle nécessite un travail technique considérable, d'analyse, de cartographies, de recherches. A cela s'ajoute des moyens humains et financiers qui s'amenuisent ces dernières années.

Ce qui explique en partie, le peu de PPRIF aujourd'hui approuvés, seulement 11 dont 5 mis en opposabilité immédiate, eu égard le nombre de PPRIF prescrits[23].

La réticence des élus et des administrés peut en constituer un frein en attaquant systématiquement, pour certaines communes, le PPRIF élaboré. Ce qui a pour conséquence d'allonger les délais de son élaboration, voire de sa mise en opposabilité.

Quant à la complexité de son application, elle prend son sens dans l'application du zonage et les prescriptions qui peuvent y être assorties. Ces prescriptions tendent à réduire la vulnérabilité et à favoriser l'accessibilité pour les services de secours.

Ce qui va se traduire concrètement par l'impossibilité de reconstruire en cas de sinistre, l'interdiction de nouvelles constructions, des obligations en matière d'équipement et de desserte. Ces prescriptions ont vocation à s'imposer tant aux élus, qu'aux administrés concernés.

Par exemple, en matière d'équipements il s'agira de l'installation de points d'eau à des distances précisées et répondant à des caractéristiques précises. Pour une parcelle située en interface boisée, présentant un risque fort face au feu de forêt il s'agira de la présence d'un poteau incendie à moins de 200m possédant un débit minimum de 60m3 pendant 2 heures.

[23] Annexe 4 « carte d'avancement des PPRIF dans le Var »

Ces prescriptions peuvent s'accompagner d'autres complémentaires, par exemple en matière de travaux, tel que l'élargissement de certaines voies et de la présence d'une aire de retournement afin que les services de secours puissent éventuellement se rendre sur les lieux de l'incendie et le défendre.

Par ailleurs la plupart de ces communes sont soumises à des obligations d'entretien des interfaces boisés, et de débroussaillement pour les zones les plus exposées au risque.

Tout ceci, bien qu'elles permettent d'assurer la sécurité des usagers et des biens, par la réduction de l'exposition des usagers au risque, par l'accessibilité des services de secours aux points de défense, représentent du temps et un coût.

Les élus peuvent ainsi avoir le sentiment de perdre la maitrise de leur foncier sur leur propre territoire, d'autant plus, lorsqu'un PPRIF classe la quasi-totalité de la commune en zone rouge[24].

De surcroît, bien souvent, les propriétaires concernés et opposés aux PPRIF, se regroupent sous forme d'associations de propriétaires comme une sorte d'opposition supplémentaire vers l'élu qui soutiendrait le projet, et contre les représentants de l'Etat qui l'élaborent.

Pour toutes ces raisons, bien souvent, les élus s'opposent aux PPRIF et le juge administratif est amené à se prononcer sur la légalité de ce dernier. L'un des arguments souvent invoqué par les opposants aux PPRIF, est celui du non-respect de la concertation avec la mairie lors de son élaboration. Or selon les services de l'Etat « concertation » ne signifie pas « l'approbation » du projet par le conseil municipal afin d'approuver le PPRIF. Les services de l'Etat soumettent le projet pour avis à la mairie mais ne sont pas tenus de prendre en compte tous les avis. Et lorsque les intérêts locaux s'opposent à l'intérêt général, ici c'est au juge administratif de trancher.

Une des solutions qui pourrait être apportée, consisterait à prendre en compte des zones qui pourraient être ouvertes à l'urbanisation (ce dont souhaitent la plupart des élus) après la réalisation de certains travaux, et de cette manière la révision du PPRIF par la suite pour le prendre en compte, le rendrait sûrement plus « acceptable » par les élus et les administrés.

Enfin avec le développement de l'intercommunalité, nous pourrions envisager l'élaboration des PPRIF intercommunaux. De cette manière nous pourrions penser que les élus ne se trouveraient pas directement face aux oppositions des administrés, et comme nous nous trouverons à un échelon « supra-communal », la prise de décision serait peut-être plus facile. Néanmoins cette solution laisse paraître une première inquiétude, celle d'élever la difficulté à un niveau supérieur. Si pour le moment les communes ne parviennent pas, le plus souvent, à se mettre d'accord sur le projet arrêté, ici il faudrait que toutes les communes parviennent à une sorte de consensus. De plus il faudrait consulter toutes les personnes publiques associées, autant dire que les délais d'élaboration des PPRIF seraient davantage rallongés. Enfin, il faudrait mettre à disposition du public de chaque commune, les registres durant l'enquête publique et donc nommées plusieurs commissaires enquêteurs ou un seul qui s'organiserait pour être présents sur toutes les mairies. Par conséquent, les difficultés rencontrées aujourd'hui à l'échelon communal, sembleraient multipliées à l'échelon intercommunal.

La solution la plus envisageable, aujourd'hui, semble celle déjà mise en œuvre dans le sud-ouest. Elle consisterait en l'obligation pour les communes de la prise en compte des zones à risques, au préalable, lors de l'élaboration du PLU par les communes. Elle leur laisserait une plus grande marge de manœuvre. L'Etat interviendrait en amont lors de la transmission des zones à risques, et en aval lors du contrôle de la bonne prise en compte du risque et de la manière

[24] Annexe 5 « cartographie du PPRIF de Bormes-les-Mimosas »

de l'appréhender. Si la commune ne tient pas compte du zonage transmis par les services de l'Etat, alors le PLU pourra être déféré au TA.

Toutefois l'enjeu du financement pourrait en constituer un frein. D'une part pour le financement de son élaboration, d'autre part pour le financement des travaux à réaliser en vue de l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones. Mais en termes d'acceptation et de communication, celle solution semble constituer un possible apaisement de la relation entretenue entre l'Etat et les communes en la matière. L'abandon de l'élaboration des PPRIF, au profit de leur prise en compte dans les PLU des collectivités concernées, à travers une carte d'indentification des zones, peut paraître moins précis et moins technique et dès lors, certains pourront avancer l'éventualité d'une prise en compte, peut-être, biaisée du risque à travers cette méthode.

Ce temps dégagé par les services de l'Etat en la matière, pourrait être mis à profit sur d'autres enjeux tout aussi importants répondant ainsi aux vocations des dernières réformes. Même si d'un autre côté, cela contribuerait à la perte d'un travail d'information valorisant et relationnel. Lors de son élaboration, plusieurs services en interne sont mis à contribution : le SAJ en terme de sécurisation du document, le SEF, les services territoriaux de l'ouest Var en contact avec les élus ..., et en externe avec les collectivités, le SDIS, ou encore les bureaux d'études.

Dans le cadre de cette dernière solution, un point a émergé en ce que l'Etat interviendrait en aval pour vérifier la prise en compte du zonage établi au préalable.

En réalité ce contrôle est à rapprocher de ce qui se passe actuellement dans le cadre du contrôle de légalité de tous les documents et autorisations d'urbanisme établis et délivrés par les collectivités. Et lorsque certaines communes n'ont toujours pas de document d'urbanisme et plus particulièrement un PLU, l'Etat reprend la maîtrise du foncier lors de l'octroi des autorisations d'urbanisme pour ces dernières.

B - L'Etat : principal acteur et garant d'une planification stratégique

L'existence de tensions générées par la pression foncière dans le Var est à l'origine d'un contentieux de l'urbanisme important. En effet on y enregistre en moyenne entre 900 à 1000 nouveaux dossiers par an. C'est pourquoi la DDTM est très investie dans la définition et la mise en place d'une stratégie départementale de traitement des dossiers lors du contrôle de légalité afin de cibler ceux présentant des enjeux. Et par ailleurs elle a mis en œuvre une politique pénale adaptée, aboutie, sous la direction du préfet et en collaboration étroite avec le parquet, les établissements publics spécialisés et les acteurs locaux tels que les communes et les associations agréées de protection de l'environnement. De cette manière les services de l'Etat peuvent garder une main mise sur les autorisations délivrées et les contrôler si jamais elles posent un souci en terme d'enjeux.

Une question se pose de savoir pourquoi la DDTM est telle si impliquée. C'est sans doute parce qu'elle est en charge de contrôler la politique de l'urbanisme des collectivités locales. Après la suppression de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales, lors de prémices de la décentralisation en 1982, nous sommes passés d'un contrôle de légalité a priori à un contrôle de légalité a posteriori.

En présence de contraintes urbanistiques de plus en plus complexes et restrictives imposées par l'Etat, accompagnées d'une baisse des effectifs, d'une réduction des dépenses, et face à un contrôle qui s'opère sur 148 communes, il a fallu déterminer une stratégie de tri des dossiers.

En 2016, le pôle contrôle de légalité de la DDTM du Var a enregistré en moyenne 30 000 dossiers. 17% d'entre eux relevaient des enjeux prioritaires de l'Etat ayant fait l'objet d'un contrôle poussé.

Il est intéressant de se pencher sur ces enjeux, pour lesquels les services de l'Etat vont intervenir.

Il s'agit tout d'abord des enjeux liés aux risques (feu de forêts, inondations, mouvements de terrain), ceux relatifs aux établissements recevant du public (ERP), les zones agricoles, naturelles et forestière, les monuments historiques, des enjeux eu égard à l'application de loi littoral ou montagne, ou encore en présence d'enjeux collectifs.

Dans un premier temps il s'agira de déterminer s'il s'agit d'un dossier non prioritaire, ou d'un dossier qui le devient parce qu'il répond aux enjeux cités. Dans ce cas, soit le dossier ne nécessite pas l'ouverture d'une feuille d'étude et il est étudié et classé ; soit il le nécessite et il fait l'objet d'un contrôle plus poussé sur sa complétude, la prise en compte des règlementations telle que la loi littoral par exemple, l'analyses des non conformités détectées, la mise en exergue de illégalités ... A l'issue de cette phase, soit il n'y a rien à signaler parce que le dossier ne relève pas du contrôle de l'égalité, soit s'ouvre une autre phasé pré-contentieuse par la rédaction d'un recours gracieux.

Lors de la rédaction et de l'envoi du recours gracieux, plusieurs issues sont possibles. Notamment la prise en compte du dossier par la commune qui peut décider, soit de retirer l'acte, soit elle répond et les instructeurs du contrôle de légalité analyse la réponse puis décident soit de classer le dossier, soit de proposer de le déférer. En cas d'absence de réponse de la commune, la DDTM peut décider de le déférer.

Concrètement, si l'on reprend les chiffres de 2016 du pôle contrôle de légalité, sur 350 recours gracieux proposés, environ 20% des actes font l'objet de retraits, et un quart font l'objet d'une proposition de déférer à la préfecture, qui gère ensuite cette partie.

Nous voyons déjà que les communes dans le Var sont assez rétives en ce que les services de l'Etat reviennent sur leurs autorisations d'urbanisme, puisqu'un un quart des recours gracieux font l'objet de propositions de déférer.

Les services de l'Etat, à travers le contrôle de légalité et la possibilité d'aller jusqu'au déféré, constitue un acteur principal de l'aménagement du territoire, en se recentrant sur les problématiques du territoire, en les prenant en compte et en vérifiant qu'ils le soient aussi au niveau des collectivités territoriales.

Ainsi tout projet qui contreviendrait à la préservation, à la protection, à la sécurité sur le département, se verrait prendre dans les filets « contrôle » des services de l'Etat. Ces derniers proposeront alors une solution après l'analyse du projet, et les enjeux présents.

Nous passons dès lors à une relation davantage axée sur des rapports de force lorsque nous sommes en présence d'une proposition de déférer.

D'un autre côté, cette relation peut s'accentuer pour les communes qui n'ont toujours pas de PLU exécutoire. En effet la loi SRU du 13 décembre 2000 annonçait la fin des Plans d'Occupation des Sols pour une mise en place des PLU au risque de l'application, à défaut de PLU, du RNU.

Or, tout comme elle prévoyait l'obligation d'un quota de 20 à 25% de logements sociaux, les communes concernées n'ont pas ou peu agi.

Puisque la loi ALUR du 24 mars 2014 a dû imposer une échéance pour ce passage du POS au PLU. En effet elle prévoyait à compter du 27 mars 2017, la caducité de l'ensemble des POS et l'application d'office du RNU[25] pour ces communes.

Or dans le Var, sur 148 communes, 45 sont concernées dont 5 qui n'ont jamais eu de compétence en matière d'urbanisme en raison de l'absence de document d'urbanisme, elles relèvent donc d'une compétence « Etat ».

Concrètement, les autorisations pour ces communes sont toujours accordées par le maire au nom de la commune mais leur délivrance est soumise à un avis conforme du préfet. Par exemple si le représentant de l'Etat émet un avis défavorable, la commune devra s'opposer à la délivrance de l'autorisation concernée. Dès lors l'Etat devient le principal acteur de l'aménagement du territoire, comme une sanction en l'absence d'application des dispositions de la loi SRU et de la loi ALUR.

Par conséquent, les communes perdent la maitrise foncière, la maitrise de l'urbanisation sur leur propre territoire. D'autant plus que le RNU se compose de règles générales qui ne sont pas modulables en ce qu'il ne prend pas en compte, par exemple les spécificités locales.

Ainsi la principale règle, désormais, est axée sur la constructibilité limitée c'est-à-dire qu'en parties actuellement urbanisées, avec bien entendu des exceptions telle que, par exemple, les constructions nécessaires aux exploitations agricoles.

Ainsi tant que ces communes n'ont pas de PLU exécutoire, elles perdent une partie de leurs compétences, si ce n'est leurs compétences en matière d'urbanisme.

Ne peut-on pas l'assimiler, ou presque, à un contrôle a priori telle qu'il existait avant la décentralisation dans le cadre de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales.

Dans ce premier chapitre, nous nous sommes attachés à analyser les différentes formes de relations qui peuvent exister entre l'Etat, à travers la DDTM, et les collectivités territoriales. Ces rapports peuvent s'inscrire dans le cadre, d'abord, d'une coopération. Puis à l'inverse, lorsque des intérêts divergents émergent, dans le cadre d'un rapport de force qui peut être amené à faire l'objet de contentieux, comme ce peut être le cas en matière de logements sociaux, ou des PPRIF.

Ceci nous amène à pousser cette réflexion à l'occasion de contentieux pénal de l'urbanisme. J'ai choisi de retenir ce type de contentieux à part pour deux raisons.

D'une part, le contentieux de l'urbanisme revêt une grande part du contentieux traité par le SAJ. Si bien que le pôle juridique est divisé en deux bureaux : contentieux administratif et contentieux pénal, qui à lui seul réunit une équipe de huit personnes.

D'autre part, et à mon sens, tout découle de l'urbanisme ou du moins toutes les matières que j'ai pu aborder, amènent à l'urbanisme, à la gestion, à l'aménagement du territoire.

Ce qui explique une nouvelle forme de relation entre les services de l'Etat et les collectivités, en ce que ces dernières sont amenées de plus en plus à être associées à la procédure contentieuse du droit pénal de l'urbanisme.

[25] Article L 174-1 du code de l'urbanisme

CHAPITRE II

L'association des collectivités territoriales aux actions de l'Etat tendant à un nouveau partage des compétences : la volonté d'un renforcement de leurs rapports

Ce nouveau partage de compétences entre nos deux entités, va se produire dans les deux phases du contentieux pénal de l'urbanisme. A savoir dans un premier temps, il va consister à associer les collectivités territoriales au traitement du contentieux pénal de l'urbanisme (section1). Puis lors de l'exécution des décisions de justice, il s'agira de les associer aux outils mis à disposition par le code de l'urbanisme à cet effet (section 2).

Section 1 - Le projet de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme à un double échelon : vers une responsabilisation et une sensibilisation des communes

La lutte contre les infractions au code urbanisme est un exercice fréquent et à part entière dans le Var, ne pouvant être partout sur le territoire, il a fallu dans un premier temps prioriser les enjeux sur lesquels il fallait retenir une attention particulière (paragraphe 1) ; avant de pouvoir déléguer une partie de ce contentieux à certaines communes qui disposent des capacités nécessaires (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La nécessité de prioriser les enjeux du département

Elle s'explique par le contexte particulier du Var en matière pénale de l'urbanisme (A), qui nécessite une attention particulière sur des enjeux spécifiques au département tels que la préservation des espaces sensibles face au phénomène de « cabanisation » et la lutte contre le déversement illégal des déchets du BTP (B).

A - La baisse des effectifs des services de l'Etat conjuguée au contentieux exponentiel de l'urbanisme spécifique au Var

Comme nous avons pu le mentionner plus tôt, le département du Var est particulièrement contrasté : frange littorale, plaines, espaces boisés, montagnes.

Par conséquent, afin de protéger ces zones, des règlementations s'y appliquent, souvent assez stricte, permettant de contenir voire de proscrire toute construction.

Ce qui en fait des espaces convoités par leur localisation et donc plus chers et très rares.

Dès lors il est tentant pour certains de passer outre ces réglementations et de s'y installer sans autorisation ou lorsqu'ils en détiennent une, de ne pas la respecter.

Concrètement, si l'on prend l'exemple, l'été, des entreprises de location de matériel de plage, elles peuvent solliciter et obtenir le temps de la période estivale une autorisation d'occupation temporaire pour s'installer sur la plage afin d'être au plus près des clients et accroître son activité. Toutefois si cette autorisation lui confère le droit de s'y installer durant juillet et août,

certains n'hésitent pas à la prolonger illégalement jusqu'en septembre pour poursuivre leur activité.

Il va s'agir par ailleurs, à titre d'exemple, d'un propriétaire qui a vu sa parcelle être classée en zone rouge du PRIF avec une interdiction d'extension de son habitation, et de reconstruction en cas de sinistre. Il peut être tenté de construire une petite dépendance sans solliciter d'autorisation, qu'il sait d'avance, ne pourra être que refusée.

Nous pouvons aussi avoir des cas de détournement de la règlementation, c'est par exemple une personne dont la parcelle se situe sur le littoral, qui obtient l'autorisation pour construire un garage mais après quelques modifications de la façade, se transforme en petite dépendance.

Autant d'exemples que de dossiers divers et variés qui parviennent au SAJ. En sachant que nous avons d'un côté les infractions pour méconnaissance d'une règle de fond comme des documents d'urbanisme ou des règles de portée générale telle que la loi littoral. Et d'un autre côté, nous pouvons répertorier les infractions aux règles de procédure, comme le défaut d'autorisation ou sa méconnaissance.

Selon les chiffres fournis par le pôle juridique en matière de contentieux pénal de l'urbanisme, sont enregistrés chaque année entre 9000 et 1000 dossiers nouveaux.

Plusieurs facteurs sont à prendre d'ores et déjà en compte. Parmi ces dossiers, bon nombre ont trait à des « petites infractions » eu égard l'absence d'enjeu particulier, beaucoup proviennent de dénonciations des voisins ce qui ne fait qu'encombrer le service juridique eu égard leur importance vis-à-vis de l'intérêt général.

Par ailleurs, il paraît impossible pour les agents d'être partout sur le territoire afin de vérifier à chaque fois l'infraction supposée, et de traiter tous les dossiers compte tenu des délais impartis.

De surcroît, la transversalité des infractions au code de l'urbanisme, en ce que certaines infractions touchent au droit de l'environnement, est une réalité concrète à prendre en compte.

Tous ces facteurs, combinés à une baisse des effectifs du service, ont conduit à une réflexion sur une nouvelle stratégie de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme qui associerait davantage les collectivités en leur déléguant une partie du contentieux.

De cette manière les services de l'Etat dégageront plus de temps et d'énergie pour traiter les dossiers qui présentent des enjeux importants établis en amont. Parmi ces enjeux, nous avons la préservation des espaces sensibles et la lutte contre le déversement illégal des déchets du BTP.

B - L'accent sur la préservation des espaces sensibles et la lutte contre le déversement illégal des déchets du BTP

Nous retrouvons ici la lutte contre le phénomène de « cabanisation ». Il s'entend comme le stationnement prolongé de caravanes, transformées en petits « cabanons ». Concrètement, ils s'installent bien souvent dans des zones naturelles, boisées ou agricoles.

Or bien souvent ils n'ont pas d'autorisation puisque ces zones sont protégées contre ce type d'installations contraire à leur vocation.

Par ailleurs, cela peut occasionner des problèmes considérables en matière de pollution de ces zones, ou encore en matière de sécurité. En effet leur présence peut engendrer par exemple la

dispersion des moyens de secours, voire le fait de ne pas être secouru en cas d'incendie, d'inondation, puisqu'ils ne sont pas censés se trouver ici.

En ce qui concerne le déversement illégal des déchets du BTP. Elles résultent d'un souci de rentabilité pour les propriétaires de parcelles agricoles ou boisées qui sont inconstructibles. Alors certains propriétaires n'hésitent pas à les louer à des prix attractifs pour des entreprises qui souhaitent déverser leurs déchets. En effet, ces dernières réaliseraient, de cette manière, des économies sur le coût de traitement des déchets.

Mais là aussi, cette pratique engendre des problèmes de pollution de ces espaces protégés, de pollution visuelle en ce qu'elle dénature le paysage et aggrave ou font émerger des risques tels que les inondations.

Cette pratique peut s'opérer sous diverses formes : des exhaussements, des comblements de vallon, des affouillements.

A travers ces illustrations, nous pouvons d'ores et déjà comprendre les efforts et le temps que nécessite ce type de dossier. Par exemple, le fait de pouvoir constater l'infraction au moment du déversement des déchets sur la parcelle nécessiterait la présence d'un agent verbalisateur à proximité durant au moins une journée. Il faudrait par ailleurs repérer les zones concernées par l'infraction sur la parcelle voire repérer la bonne parcelle s'il y en a plusieurs. En sachant qu'en réalité une parcelle agricole ou une parcelle boisée recouvre en général un large périmètre. Il faut aussi un travail en collaboration avec le SEF lorsque ces infractions touchent au domaine de l'environnement.

Tous ces facteurs expliquent la nécessité de revoir la manière de traiter ce contentieux notamment par la délégation d'une partie aux collectivités.

Paragraphe 2 - La délégation d'une partie du contentieux pénal de l'urbanisme aux communes « opérationnelles »

Il est apparu nécessaire de leur déléguer une partie de ce contentieux, toutefois comme en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme, nous avons pu voir que certaines communes n'ont ni les moyens humains, ni les moyens financiers de la faire. Jusque maintenant elles n'intervenaient presque jamais dans cette phase (A). C'est pourquoi, dans un souci d'efficacité, il a fallu dresser dans un premier temps une liste des enjeux en dehors desquels le transfert sera possible. Puis, dans un second temps de dresser la liste des communes qui seraient capable d'en assurer la charge (B).

A- Une procédure actuelle déséquilibrée : la quasi absence des communes

A l'origine de la procédure, une infraction au code de l'urbanisme, ou, en sus au code de l'environnement.

Il convient dès lors de présenter les différentes phases qui constituent la procédure en matière pénale de l'urbanisme.

Nous avons vu qu'il pouvait s'agir d'une infraction aux règles de fond ou aux règles de procédure[26].

[26] Articles L. 480-4 et L. 610-1 du code de l'urbanisme

Lorsque l'autorité administrative (le maire, le préfet, la DDTM) a connaissance d'une infraction au sens de l'article L 480-4 du code de l'urbanisme, elle est tenue de dresser un procès-verbal d'infraction et de le transmettre au parquet[27]. Elle se trouve donc dans une situation de compétence liée.

Le parquet bénéficie de l'opportunité des poursuites. Ce qui explique les liens étroits entretenus par la DDTM avec le parquet et les maires, lors de l'élaboration de stratégies départementales en la matière et de l'application de la politique départementale et pénale de l'urbanisme. Ils ont l'obligation de dresser un procès-verbal dès qu'ils ont connaissance d'une infraction en la matière. En effet et pour exemple, si l'autorité administrative tarde à dresser un procès-verbal d'infraction, et les travaux sont achevés, dès lors la prescription de l'action pénale intervient au bout de trois ans.

Or le procès-verbal est l'acte déterminant de la procédure pénale en matière d'urbanisme. C'est pourquoi il doit être dressé par un agent assermenté et commissionné à cet effet, et ce dernier doit le rédiger en bon uniforme. L'agent assermenté et commissionné, l'est pour la constatation des infractions : au code de l'urbanisme, au code de la route, au CGPPP et au code de l'environnement.

Si le parquet décide d'ouvrir une enquête, la procédure s'annonce assez longue puisqu'elle recouvre un procès-verbal d'audition, l'instruction, l'audience, et la possibilité de faire appel.

Alors pour faire cesser l'infraction si elle perdure, ces mêmes autorités disposent d'outils telle que la possibilité de prendre un arrêté interruptif de travaux tant que les travaux ne sont pas achevés.

Il existe deux procédures en la matière. Dans le premier cas, la procédure judiciaire, le maire peut solliciter par requête motivée au procureur de la République, l'interruption des travaux à l'égard du contrevenant. Ce dernier en fera part au juge d'instruction saisi des poursuites ou au tribunal correctionnel, afin qu'il l'ordonne. Dans le second cas, la procédure administrative, le maire peut prendre un arrêté interruptif de travaux motivé, si besoin par la coercition, tant que l'autorité judiciaire ne s'est pas prononcée. Cette procédure est ici soumise au principe du contradictoire[28], puisque l'arrêté interruptif de travaux ne peut être pris, sans avoir au préalable, mis le contrevenant en mesure de présenter ses observations.

Pourtant au regard des dossiers qui parviennent au SAJ de la DDTM, nombre d'entre eux ne sont pas gérés directement par les communes, et ces dernières sollicitent même les services de l'Etat pour s'en occuper, d'autant plus lorsqu'il s'agit de dossiers sensibles.

Les raisons sont diverses, certaines communes arguent le manque de moyens humains pour constater les infractions, telle que les tournées d'inspection appuyées par le droit de visite et de communication prévu par l'article L 461-1 du code de l'urbanisme. Mais aussi le manque de temps, de matériel et de locaux pour prendre des mesures de coercition telle que la saisie de matériaux et du matériel présent sur le chantier. Concrètement s'il s'agit d'une entreprise qui s'installe illégalement sur la plage pour louer des jets-skis, il faudrait disposer d'un espace suffisamment sécurisé et grand pour accueillir la saisie des jets-skis.

[27] Conformément à l'article L. 480-1 alinéas 3 et 4

[28] Article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Il peut s'agir d'autre part d'un manque de formation, certaines communes ne disposent pas d'agents capables de rédiger un procès-verbal en bon uniforme, or il est déterminant dans la procédure pénale.

Parfois certains élus sollicitent la DTTM pour des raisons politiques qui peuvent être moins « avouables », pour ne pas contrarier leurs administrés, et ne pas être à l'origine du déclenchement de l'action pénale par le fait de dresser les procès-verbaux et ensuite de prendre les arrêtés interruptifs de travaux.

Ainsi, nous avons pu constater que malgré la possibilité d'être plus présent dans le cadre de cette procédure, les collectivités, pour des raisons variées, n'en sont pas toujours les acteurs principaux.

Alors, face à l'encombrement des dossiers, la baisse des effectifs à venir, le SAJ travaille d'ores et déjà sur un projet de transfert des dossiers qui ne posent pas d'enjeux particuliers aux communes qui sont capable de les traiter.

De cette manière, elles sont davantage associées aux services de l'Etat dans une compétence qu'elles partagent.

B- Un transfert intégral en l'absence d'enjeux

Tout d'abord il s'agit de définir une liste de communes qui seraient capable d'instruire les dossiers en la matière et de les amener jusqu'au bout, c'est-à-dire à l'exécution de la décision de justice.

Ces communes sont dites « opérationnelles » parce qu'elles disposent des moyens humains et techniques suffisants. Le projet vise les communes de plus de 5 000 habitants ou moins pour celles qui sont structurées en moyens. Ce qui représente dans le Var, environ 44 communes.

Une fois qu'un tri sera opéré au sein du SAJ entre dossiers qui relèvent d'un enjeu départemental et qui seront traités par la DDTM, les autres seront redistribués aux communes opérationnelles pour qu'elles prennent en charge la procédure.

Ainsi ces communes devront établir les procès-verbaux, transmettre la procédure et leurs observations au parquet, être présente lors des audiences correctionnelles (au TGI ou à la CA) et si besoin prendre les mesures nécessaires à l'exécution des décisions de justice.

Cette transmission, ou délégation, selon l'accueil de ce projet par les intéressées, s'accompagnera d'une formation, de conseils de la part du SAJ. Le but étant de parvenir à une politique pénale uniforme, efficace et qui assure un traitement équitable des usagers.

Il ne s'agit pas de ne plus assurer une partie de ses missions, mais bien de trouver une solution pour remédier aux conditions de travail des années à venir.

Si certaines communes refuseront par moment d'agir, en verbalisant par exemple, la DDTM pourra se substituer à celles-ci.

De cette manière et dans ce contexte, les communes opérationnelles se bénéficieront que d'un soutien, d'un appui si besoin par le SAJ. Elles devront assurer le lien direct avec le parquet sans passer par l'intermédiaire de la DDTM.

Pour les dossiers à enjeux, le SAJ poursuivra ses missions. Tandis que pour les communes qui ne sont pas opérationnelles, même si la prise en charge des dossiers reste au niveau du SAJ, une aide pourra leur être apportée dans la rédaction des lettres dans le cadre de la procédure

contradictoire préalable à la prise d'arrêtés interruptifs de travaux, pour la préparation de ces derniers et pour s'assurer de leur respect par le contrevenant par la suite, notamment par la prise en charge des procès-verbaux de constat[29].

Section 2 : La participation des communes à l'exécution des décisions de justice : de l'optimisation des procédures à un gain d'efficacité

Normalement les communes sont presque absentes des procédures qui tendent à l'exécution des décisions de justice. Toutefois pour ce qui concerne les astreintes, du fait qu'elles sont recouvrées par l'Etat pour le compte des communes et en raison du projet de traitement du contentieux pénal, elles seront davantage présentes (paragraphe 1).

S'agissant des démolitions d'office, une réflexion a été menée au SAJ, afin de les y associer, en appui avec la réflexion menée pour les astreintes et dans la continuité du projet de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Les astreintes

Il s'agit d'une recette recouvrée par l'Etat pour les collectivités territoriales (A) qui ne paraît pas assez contraignante aujourd'hui, ce qui explique la proposition d'optimisation de leur procédure (B).

A- Une recette publique recouvrée par l'Etat pour les collectivités territoriales

Avant 2010, l'article L. 480-8 du code de l'urbanisme prévoyait le recouvrement des astreintes prononcées en matière d'infraction aux règles d'urbanisme, par les comptables directs du Trésor sur la réquisition du préfet pour le compte de la commune concernée.

Toutefois une difficulté est vite apparue, celle de devoir réquisitionner le préfet au préalable.

C'est pourquoi, depuis la loi du 12 juillet 2010[30], les astreintes sont désormais recouvrées par l'Etat pour le compte des communes, après un prélèvement de 4% pour couvrir les frais d'assiette et de recouvrement.

Lorsque les dossiers traités par le SAJ donne lieu à un jugement du tribunal condamnant le pétitionnaire à la remise en état des lieux, ce dernier s'accompagne souvent d'une peine d'astreinte. C'est-à-dire qu'à l'issu du délai imparti au contrevenant pour remettre en état les lieux, s'il n'a pas exécuté la décision de justice, il devra payer une astreinte par jour de retard.

Cette mesure permet de contraindre le contrevenant à exécuter de lui-même la décision de justice et ce dans un bref délai.

Durant le délai imparti, si aucune remise en état des lieux n'est observée, la personne chargée du recouvrement des astreintes doit signifier au contrevenant qu'il devra payer des astreintes à partir de la date prévue par le jugement et par jour de retard.

---

[29] Annexes 6 et 7 : exemples de procès-verbaux, d'infraction et de constat

[30] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

A l'issu du délai imparti, un nouveau procès-verbal de constat est dressé, et en cas de non-exécution du jugement, la procédure relative aux astreintes est enclenchée par la personne qui se charge de cette mission au sein du SAJ.

Par la suite et tant que le jugement n'est pas exécuté, des procès-verbaux vont être dressés afin de perdurer l'émission de titres de perception pour recouvrir l'astreinte. Ces procès-verbaux interviennent dans les trois mois à compter de la date d'échéance pour la remise en état des lieux et à compter de laquelle débute les astreintes, puis six mois plus tard, puis au bout d'un an et ensuite tous les ans. De cette manière, des preuves de l'exécution ou non de la décision de justice sont réunies et permettent de perdurer la procédure. Le cas contraire le contrevenant le signalerait à l'autorité compétente pour qu'elle stoppe la procédure de recouvrement des astreintes et dans ce cas un procès-verbal de constat est établi.

Concrètement la personne en charge de cette mission au SAJ, reçoit la transmission du jugement, l'analyse. Elle fait ensuite une demande d'émission de factures au centre de facturation de Marseille à travers une procédure dématérialisée, une plateforme sécurisée : Chorus. Ce dernier valide ou non la demande d'émission de la facture en fonction des pièces fournies (copie du ou des procès-verbaux, jugement ...). Si le centre valide la demande, il l'envoie à un autre centre situé dans le Vaucluse, et ce dernier le transmet ensuite à la Direction Départementale des Finances Publiques, qui émettra alors un titre de perception au contrevenant.

Lorsque le contrevenant ne régularise toujours pas et ne paye pas ses astreintes, alors c'est la Direction Départementale des Finances Publiques qui dispose des moyens nécessaires au recouvrement des montants dus, par exemple en procédant à des saisies sur salaire, à un avis à tiers détenteur ou encore à une opposition administrative.

Il s'agit ici de l'illustration du principe de séparation entre l'ordonnateur public (SAJ de la DDTM) et du comptable public. Lorsque le contrevenant conteste ses titres de perception, souvent il s'adresse au SAJ, or la remise de dette n'est possible et admise que si elle est accordée par le juge qui a prononcé la peine à l'origine de l'astreinte. Puisque l'ordonnateur dans ce cadre précis, ne fait qu'exécuter une décision de justice. Et lorsqu'il demande un échelonnement du montant de ses titres de perception, il doit se rapprocher de la Départementale des Finances Publiques. C'est une des difficultés à laquelle j'ai pu être confrontée sur un dossier de contestation des titres de perception émis. Puisque selon ce que le requérant réclame, il n'est pas de la compétence du SAJ en tant qu'ordonnateur mais de celle de la Départementale des Finances Publiques en tant que comptable public.

Après avoir expliqué la procédure de recouvrement des astreintes, il convient de s'interroger de son avenir au SAJ si le projet de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme aboutit. En effet nous avons vu que l'un des apports majeurs consisterait à confier aux communes opérationnelles, le traitement du contentieux du début, par l'établissement du procès-verbal, à la fin, par l'exécution des décisions de justice.

B - La proposition d'optimisation de la procédure

Si nous prenons en compte le projet de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme en ce qu'il aboutit. Alors il prévoit que la procédure actuelle soit maintenue. Les communes opérationnelles devront éventuellement transmettre les décisions de justice au SAJ pour procéder au recouvrement, au cas où le SAJ n'en avait pas reçu une copie.

Toutefois il est prévu de proposer une énième modification de l'article L 480-8 du code de l'urbanisme, par une proposition ou un projet de loi, afin que les communes puissent devenir ordonnateur et qu'elles prennent désormais en charge l'intégrale de la procédure de recouvrement des astreintes.

De cette manière elles devront communiquer directement avec le parquet pour obtenir les décisions de justice, établir les procès-verbaux de constat, émettre les factures à travers Chorus et établir un lien avec la Départementale des Finances Publiques.

Ce qui paraît d'ores et déjà problématique pour les communes qui n'ont pas les structures adéquates, ni les moyens humains de s'en charger.

Il serait intéressant toutefois, de l'expérimenter dans les grandes villes, voire dans un premier temps pour les communes dites opérationnelles.

Enfin une autre proposition du service consisterait à rendre davantage contraignant le montant de l'astreinte. Aujourd'hui l'article L 480-7 du code de l'urbanisme prévoit que le montant de l'astreinte peut atteindre maximum 500 euros par jour de retard.

La DDTM propose d'abord de ramener à deux tranches au lieu de trois pour le recouvrement des astreintes au cours de la première année, puis tous les ans. De cette manière la charge de travail qui pèse sur les agents de la DDTM et des communes serait allégée. En effet ils doivent aujourd'hui procéder à la vérification de l'exécution ou de la non-exécution des décisions de justice à chaque nouvelle tranche. A cela s'ajoute le travail de transmission des éléments nécessaires à l'émission des titres de perception.

D'autre part, il sera proposé de recourir à la procédure de demande en relèvement de l'astreinte lorsqu'ils estiment que le montant de l'astreinte n'est pas suffisamment contraignant eu égard les enjeux. Cette possibilité est prévue par l'article L. 480-7 alinéa 3 du code de l'urbanisme, mais elle est très peu utilisée ou suivie. Il est ainsi possible de demander au parquet de saisir le dernier juge pénal ayant statué d'une requête en relèvement d'astreinte afin qu'il prononce une augmentation de son montant pouvant aller au-delà des 500 euros par jour de retard.

Lorsque la procédure de recouvrement des astreintes n'aboutit en rien quant à l'exécution de la décision de justice, l'autre possibilité consiste pour l'autorité administrative de procéder elle-même à l'exécution d'office.

Paragraphe 2 – Les démolitions d'office

Puisque leur procédure est lourde et couteuse (A) ; la DDTM propose d'y associer les communes qui sont concernées (B).

A - Une procédure lourde et couteuse orchestrée par le service des affaires juridiques

La première exécution d'office d'une décision de justice en France s'est déroulée dans le Var, le 4 mai 1992, portant sur 400m² en zone agricole, sur l'île de Porquerolles.

Compte tenu du nombre de dossiers d'infraction important dans le département, de la multitude des recours devant les juridictions, et d'environ 5 millions d'astreintes pénales émises par le SAJ tous les ans, il a fallu à certains moments procéder à des exécutions d'office pour faire appliquer les décisions de justice.

Cette politique s'est renforcée depuis 2014, désormais une feuille de route a été élaborée par le préfet et la DDTM portant sur une liste d'exécutions d'office à opérer après avoir débuté le recouvrement des astreintes qui n'aboutit en rien à l'exécution par le contrevenant.

Cette liste permet aussi d'attirer l'attention des propriétaires qui y figurent. Depuis 2014 sur les 38 démolitions prévues, déjà 18 propriétaires ont procédé eux même à la démolition.

Conformément à l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme « Si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol.

Au cas où les travaux porteraient atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages visés, le maire ou le fonctionnaire compétent ne pourra faire procéder aux travaux mentionnés à l'alinéa précédent qu'après décision du tribunal de grande instance qui ordonnera, le cas échéant, l'expulsion de tous occupants. »

Ainsi il s'agit d'une simple faculté pour l'autorité administrative. Mais en pratique elle est difficile à mettre en œuvre, du moins complexe.

Pour la bonne exécution de la procédure, il convient dans un premier temps d'organiser les démarches en toute confidentialité, lors de plusieurs réunions et de rendez-vous avec les différents intervenants.

Il faut en effet, réunir tous les acteurs qui vont intervenir, à savoir les officiers de police judiciaire, un huissier, des entreprises du BTP, un serrurier éventuellement, des déménageurs, une personne chargée de couper l'alimentation aux réseaux (eau, électricité), les médias afin que la démolition puisse servir « d'exemple » aux prochains sur la liste, aux contrevenants qui n'y figurent pas ou à ceux qui ont l'intention de procéder à des constructions illégales …

Tout ceci nécessite une organisation rigoureuse en amont et coûteuse, ces personnes qui interviennent ne sont pas bénévoles et le code des marchés publics s'applique lorsqu'il faut faire appel à certaines d'entre elles.

Sans oublier qu'il faut prendre en compte des normes de sécurité, par exemple surveiller l'opération et prendre les mesures nécessaires afin qu'il n'y ait pas d'accident lors de la démolition, qu'il n'y ait pas d'amiante, mais aussi prendre en compte le relogement des personnes s'y trouvant encore au moment de la démolition.

Enfin l'Etat, ou le maire, engage la procédure à ses frais, puis il devra émettre un titre de recettes au contrevenant pour le remboursement des frais engagés en raison de sa non-exécution de la décision de justice qui lui incombait de respecter.

Or concrètement, soit la personne est décédée et il faut rechercher ses héritiers et leurs émettre les titres, soit elle est en vie mais bien souvent, elle est insolvable.

Autant d'aspects qui ne paraissent pas évidents de prime abord mais qui en réalité sont réels et explique sans doute que peu d'exécutions d'office ont été opérées depuis 2014 et surtout, depuis la dernière en septembre 2016, il n'y en a pas eu d'autre.

B - La proposition de stratégie associant les communes à la procédure

Elle consiste à proposer un appui technique et juridique aux communes opérationnelles qui souhaiteraient recourir à l'exécution d'office des décisions de justice. De cette manière la DDTM se déchargera d'une partie des exécutions d'office qu'elle est censée opérer.

Ce qui cadrerait avec la stratégie de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme proposé. Toutefois, si les communes aujourd'hui ne procèdent pas aux exécutions d'office, il n'y a pas de raison, a priori, qu'elles décident demain d'y procéder.

Eventuellement si elles affichent une politique pénale de l'urbanisme stricte, qu'elles sont investies et qu'elles en ont les moyens. Mais la procédure reste lourde à appliquer, et nécessiterait avant tout que chaque conseil municipal vote l'octroi de crédits nécessaires à l'avance des frais.

Cependant c'est ici que l'appui technique et juridique de la DDTM pourrait être un plus et conduire à un partage des tâches, pour justement rendre la procédure moins complexe à mettre en œuvre, voire inciter les communes à sa lancer.

CONCLUSION

Nous avons pu voir, à travers ces divers thèmes abordés lors mon stage, les différentes formes de relations qui peuvent exister entre l'Etat, à travers le SAJ de la DDM, et les collectivités territoriales.

Cette relation prend la forme, tantôt, d'une coopération, d'un soutien, d'un appui technique, humain, ou encore financier. Lorsque les intérêts de chacun convergent vers un but précis et commun alors les ententes sont possibles et efficaces.

Toutefois, dès lors que la DDTM doit se positionner en tant que représentant de l'Etat dans une mission de contrôle ou de substitution en raison d'une carence des collectivités locales, les intérêts divergent et des rapports de force naissent. Ce qui peut compromettre la qualité du service rendu en attendant de retrouver une relation de coopération, où les intérêts, les conceptions se rejoignent.

En réalité, si l'on prend recul, leurs relations s'apparentent à celles que nous pouvons trouver dans le monde réel, d'humains à humains. Lorsque l'Etat et les collectivités territoriales coopèrent ensemble pour assurer une protection et une gestion efficace et performante du territoire, on peut la comparer à une équipe de travail, qui mutualise ses moyens, ses idées, se répartit les tâches.

Alors que dans le cadre d'intérêts divergents, lorsque les collectivités ont une vision spécifique de leur territoire, comment le gérer et pourquoi telles décisions ont été prises, il paraît évident que lorsque l'Etat va intervenir pour contrôler et contrevenir à ses projets, que des rapports de force vont naître. D'autant que l'Etat reste garant de l'intérêt général, qui jusque preuve du contraire, prime sur l'intérêt local.

Leurs relations s'apparentent à des relations de travail, où parfois elles sont complémentaires, parfois c'est la relation de force qui va émerger en temps de désaccords. Mais ces derniers sont nécessaires pour retrouver une relation apaisée, les désaccords laissent place à un temps de réflexion et de positions qui s'affrontent, ce qui permet de trouver des solutions et d'avancer.

En parallèle, ces dernières années, nous assistons à une réflexion sur la priorisation des missions étatiques sur des enjeux primordiaux. A cela et compte tenu du contexte économique, cette réflexion se mène en parallèle d'une réduction des effectifs des services de l'Etat. Ce qui risque de se traduire par de transfert de compétences envers les collectivités territoriales.

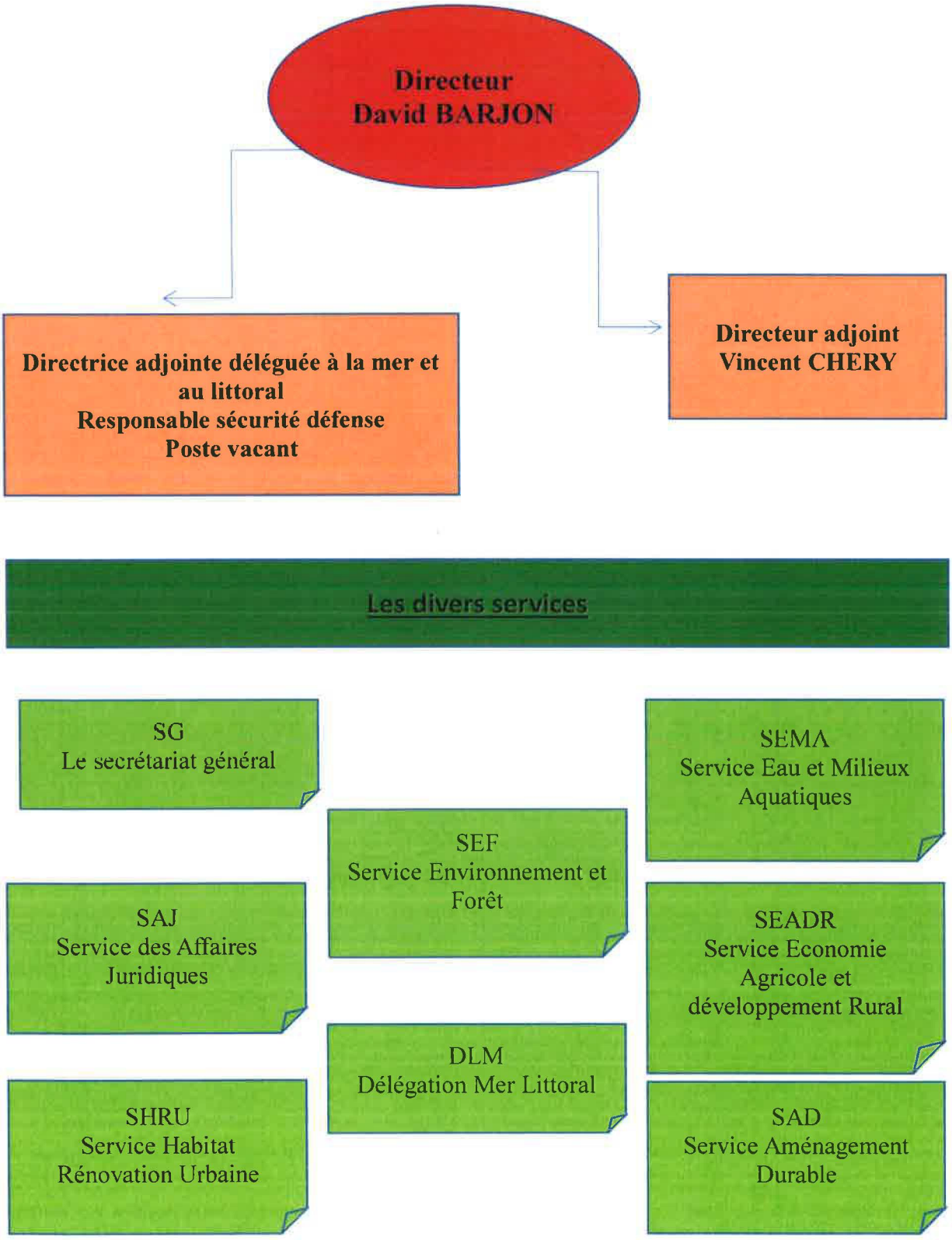
Or pour ces dernières, ces transferts s'accompagnent bien souvent d'une baisse de dotations de l'Etat. Une des solutions pour qu'elles puissent faire face, résiderait dans la mutualisation des efforts et des moyens à travers l'intercommunalité, de cette manière elles amortiraient le choc de nouvelles compétences et des recettes moindres, venant de l'Etat. Ainsi leurs relations seraient moins impactées, tant que parallèlement, les services de l'Etat continuent d'apporter leur aide et leur soutien en cas de besoin. Les collectivités ne doivent pas se sentir désarmées et seules.

ANNEXES

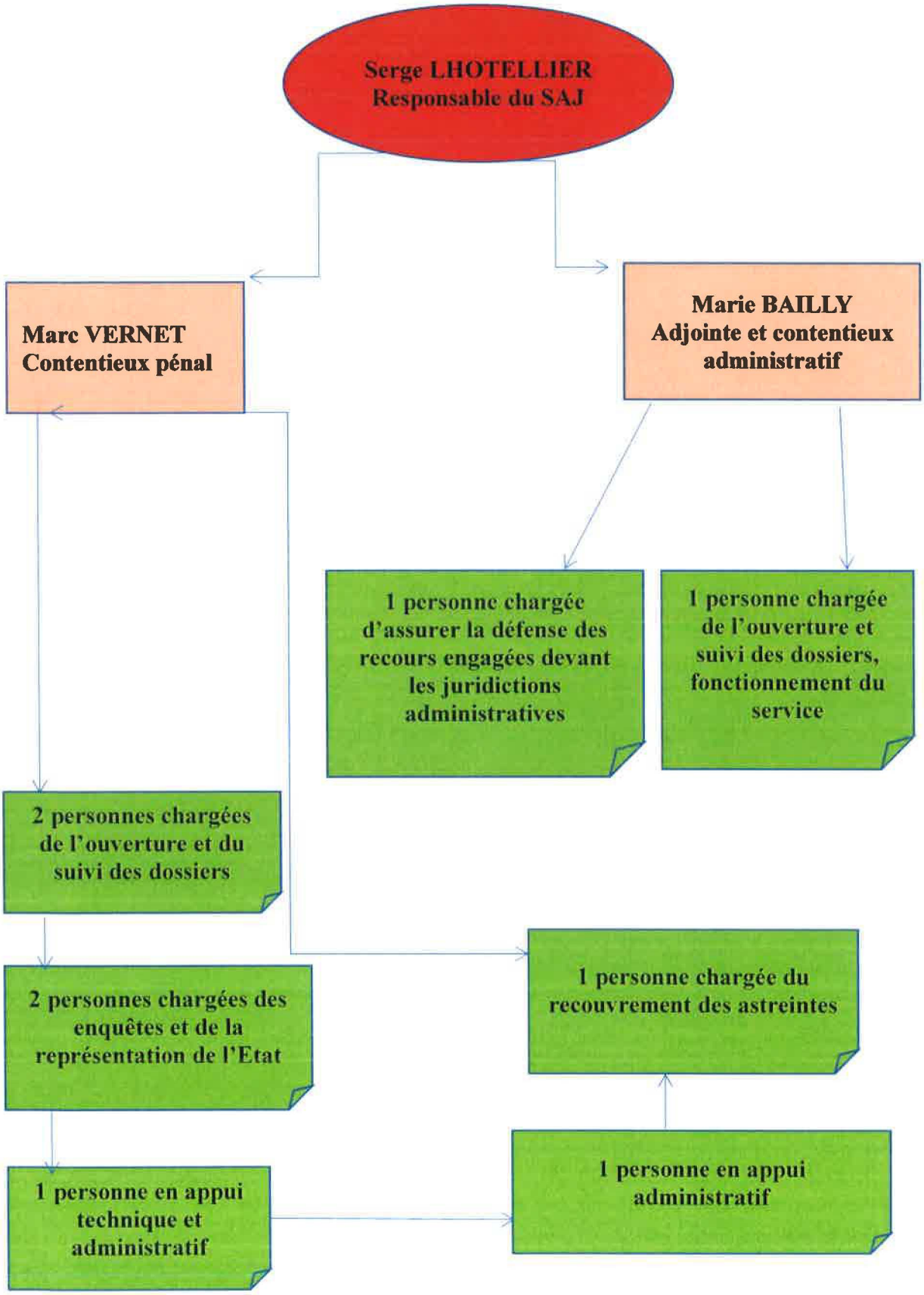
Sommaire des annexes

ANNEXE 1	Présentation de la structure
ANNEXE 2	Organigramme du SAJ
ANNEXE 3	Carnet de bord
ANNEXE 4	Carte d'avancement des PPRIF dans le Var en date du 20 février 2015
ANNEXE 5	Cartographie du PPRIF de Bormes-les-Mimosas
ANNEXE 6	Exemple d'un procès-verbal d'infraction
ANNEXE 7	Exemple d'un procès-verbal de constat
ANNEXE 8	Exemple de mémoire en défense rédigé pour un dossier d'APL

PRESENTATION DE LA STRUCTURE



ORGANIGRAMME DU SAJ



CARNET DE BORD

Mardi 18 avril

J'ai été accueillie par Madame Marie BAILLY qui m'a expliqué le rôle, l'évolution et le fonctionnement de la DDTM. Ensuite elle m'a présenté à toute l'équipe et on s'est occupé de la configuration de mon ordinateur et de mon badge pour accéder aux divers bâtiments. Elle m'a expliqué son travail. Après lui avoir fait part de mes attentes, elle m'a confié deux premiers dossiers d'APL, que je nommerais A et B, afin de rédiger les mémoires en défense. A cette fin, elle m'a expliqué le système de classification des dossiers et le réseau auquel je devrai accéder afin de trouver tous documents, références et modèles utiles tout au long de mon stage.

Mercredi 19 avril

Analyse du dossier A en reprenant les éléments fournis par le requérant, sa requête et son mémoire. Puis j'ai cherché dans le réseau un modèle de mémoire en défense sur ce type de dossier afin de commencer à rédiger le mien. J'ai tout de suite pris conscience de la difficulté à adapter un mémoire en défense type à un dossier, en particulier quand on en a jamais rédigé. C'est pourquoi une vacataire qui était présente au tout début de mon arrivée, m'a aidé en m'expliquant la méthodologie et en me donnant quelques conseils.

Jeudi 20 avril

Etablissement d'une frise chronologique des faits pour le dossier A.

Rédaction du mémoire en défense.

Envoie par mail par ma tutrice d'un dossier relatif au PPRIF de Bormes les Mimosas qui va passer en audience courant mai, à laquelle j'y assisterai, du guide relatif aux contentieux des APL et d'un guide de jurisprudences. Lecture de ces documents afin de m'aider à comprendre ce contentieux.

Vendredi 21 avril

Création d'un dossier à mon nom sur le réseau par lequel j'ai adressé mon mémoire en défense du dossier A pour validation par ma tutrice.

Lecture et analyse du dossier sur le PPRIF de Bormes envoyé la veille pour me préparer à l'audience en mai.

Lundi 24 avril

Recherches sur l'élaboration des PPRIF puisqu'ils font référence à des termes assez techniques.

Analyse d'un dossier d'urbanisme transmis par la vacataire pour que je puisse avoir un exemple de dossier « bouclé » qui même le pan administratif et pénal : vue d'ensemble sur les moyens invoqués par les deux parties, le processus et la rédaction.

Lecture et analyse du dossier B et début de rédaction du mémoire en défense.

Mardi 25 avril

J'ai fait le point avec ma tutrice sur les dossiers traités, elle a répondu à mes questions notamment sur les PPRIF.

La vacataire m'a transmis deux dossiers d'ordres de chasse particulière à traiter, donc j'ai commencé à faire des recherches sur le droit d'affût. Ensuite la personne chargée de ces dossiers est venue m'expliquer leur origine et comment il avait rédigé les premiers mémoires en défense.

En fin d'après-midi je suis allée à la rencontre d'une vacataire au service aménagement durable dont m'avait parlé ma tutrice en ce qu'elle passait l'oral des IRA en mai. Elle m'a ainsi expliqué son parcours et m'a donné quelques conseils sur la préparation de ce concours que j'envisage.

Mercredi 26 avril

Correction des mémoires des dossiers A et B par ma tutrice, impression et envoie pour signature à la direction.

La vacataire m'a transmis le premier mémoire en défense rédigé avec la personne qui s'en charge concernant les ordres de chasse particulière ainsi que les productions liées.

Dans l'après-midi ils sont tous deux venus nous transmettre, à moi et l'autre stagiaire, l'ensemble des dossiers d'ordres de chasse particulière qui leur sont parvenus en même temps. De cette manière nous devions les trier en fonction des moyens soulevés s'ils différaient du premier dossier type pour lequel ils avaient déjà rédigé un mémoire en défense.

Nous leur avons fait part chacun des points divergents et par la suite nous avions chacun récupéré une partie des dossiers.

De cette manière je devrai rédiger les mémoires en défense en m'inspirant du modèle type tout en l'adaptant aux nouveaux moyens invoqués que j'aurais pu relever plus tôt.

Jeudi 27 avril

Afin de faciliter la rédaction de tous les mémoires en défense des dossiers d'ordres de chasse, j'ai commencé à opérer un tri en fonction des mêmes moyens relevés et ainsi je rédigerai un modèle type de mémoire pour chaque pile.

Vendredi 28 avril – mercredi 3 mai

J'ai poursuivi la rédaction des mémoires en défense portant sur les ordres de chasse.

Jeudi 4 mai

Audience relative au PPRIF de Bormes les Mimosas au TA de Toulon.

Reprise des dossiers d'ordres de chasse pour vérification des fautes et des arguments.

Point avec ma tutrice sur l'audience du matin.

Vendredi 5 mai

Point avec ma tutrice et Monsieur LHOTELLIER sur l'avancé de mon stage, les possibilités de mobilité dans la fonction publique et sur les dossiers d'ordres de chasse.

Prise de RDV avec un agent verbalisateur du bureau contenticux pénal pour réserve une voiture en vue d'un déplacement sur le terrain le 11 mai.

Mardi 9 mai

Audience prévue à 14h à la CA d'Aix en Provence. Donc dès mon arrivée, le matin, j'avais rdv avec l'agent chargé des dossiers d'urbanisme appelés le jour même, afin de m'expliquer les grandes lignes.

Nous sommes partis en fin de matinée compte tenu du trajet avec un véhicule réservé au préalable.

Nous y sommes restés jusque 18h, 9 dossiers appelés, en formation collégiale dont 5 dossiers pour lesquels les avocats ou les requérants ont demandé leur renvoie.

Première expérience au sein d'une juridiction civile qui m'a permis de différencier le fonctionnement eu égard les autres audiences auxquelles j'ai pu assister au sein de juridictions administratives.

Mercredi 10 mai

Rdv au TGI à 8h30 avec un agent chargé des dossiers appelés en matière d'urbanisme.

J'ai pu déjà observé une formation différente de la veille à la CA, ici il s'agissait d'une formation à juge unique. De plus la particularité en matière pénal

concernant l'urbanisme réside en la possibilité pour les agents qui assurent la représentation de l'Etat, d'intervenir à l'oral, comme j'ai pu constater la veille. Toutefois lors d'une citation directe ils n'interviennent pas.

En rentrant au bureau dans l'après-midi j'ai repris les dossiers d'urbanisme que j'ai pu avoir en main afin de comprendre leur cheminement jusque devant une juridiction.

Jeudi 11 mai

A mon arrivée j'avais rdv avec une personne de l'équipe pénal afin de me rendre à Carnoules puis à Pierrefeu. Suite à des plaintes anonymes, il doit se rendre sur place afin de constater ou non une infraction en établissant un procès-verbal. Il m'a montré comment procéder, les outils utilisés et les difficultés rencontrées, notamment la localisation du terrain.

En rentrant l'après-midi, j'ai relu un mémoire en défense pour ma tutrice afin de repérer d'éventuelles incohérences, des fautes et de m'approprier le dossier.

Elle m'a ensuite envoyé le planning des audiences à venir afin de m'organiser selon celles auxquelles je souhaite assister.

Enfin elle m'a montré comment utiliser Télérecours en procédant à l'envoie des dossiers d'APL A et B.

Nous avons pris rdv avec l'agent chargé des contentieux maritimes pour qu'il m'explique son travail au sein de la DLM.

Vendredi 12 mai

J'ai fini la relecture et correction du dossier PPRIF confié par ma tutrice.

Listing des difficultés rencontrées avec les dossiers d'ordre de chasse.

Rédaction d'un mail au responsable du SEF pour lui faire part de ces difficultés. Il travaille sur la délivrance de ces ordres de chasse.

On m'a confié un dossier d'urbanisme coté administratif en ce que la prétendue carence du maire en matière de constatation d'une infraction est attaquée.

Lundi 15 mai

Reprise du dossier d'urbanisme confié la veille. Mais je me suis retrouvée bloquée en ce qu'apparemment au vue des productions, la commune n'aurait pas agi et serait bien en situation de carence. J'ai décidé d'aller voir les agents du contentieux pénal pour savoir s'ils avaient éventuellement un dossier du même nom. J'ai donc récupéré un dossier qui m'a permis de rédiger mon mémoire en défense, puisque j'ai retrouvé un PV de constat.

Par la même occasion j'ai interrogé les deux personnes chargées de l'ouverture et du suivi des dossiers au bureau contentieux pénal.

Par la suite je suis allée voir la personne chargée de la même mission au bureau contentieux administratif.

Mardi 16 mai

J'avais rdv au TA de Toulon avec ma tutrice et une personne du SHRU, concernant trois dossiers relatifs à l'article 55 de la loi SRU. Cette audience était importante puisque la veille nous avons pu lire les conclusions du rapporteur public sur SAGACE, qui tendaient à un rejet.

En rentrant au bureau en fin de matinée, nous avons toutes les trois fait le point sur les audiences, en vue de préparer la note en délibérée. En effet ma tutrice l'avait demandée plus tôt au juge, dans ce cas elle devait la transmettre au TA dans les 48h. En sachant qu'après sa rédaction il faut la signature du chef de service, de la direction

et de la préfecture, donc le temps était compté.

Durant l'après-midi, j'ai terminé la rédaction du mémoire en défense pour mon dossier d'urbanisme (prétendue carence de la mairie). Je l'ai transmis sur le réseau pour correction.

Mercredi 17 mai

J'ai commencé un nouveau dossier, assez conséquent, relatif à des constructions illégales sur le domaine public maritime, que je nommerais « dossier M ».

Ce dossier est déjà connu de l'agent de la DLM puisque ce requérant conteste tout depuis des années.

J'ai commencé par analyser étape par étape le dossier, notamment en établissant une première frise chronologique.

Puis j'ai essayé d'isoler les seuls moyens invoqués dans le mémoire en défense pour me diriger dans la rédaction du mémoire en défense.

Enfin j'ai vu avec la personne chargée du recouvrement des astreintes en quoi consiste son travail, les modalités d'établissement, d'envoie et de recouvrement des astreintes.

Jeudi 18 mai

J'ai poursuivi mon travail sur le dossier M, notamment par la frise chronologique des faits depuis 2008.

En début d'après-midi j'avais rdv avec la personne chargée des dossiers précédents concernant le même requérant.

Avant de partir, j'ai fait le point avec mon chef de service sur le mail envoyé au responsable du SEF à propos des ordres de chasse particulière.

J'ai pris note des remarques émises par ce dernier et mon chef de service pour aiguiller mon travail par la suite.

Vendredi 19 mai

Poursuite du travail sur le dossier M.

Tri et préparation des productions que je joindrais éventuellement à mon rapport de stage, notamment par leur anonymisation.

Lundi 22 mai

Nous nous sommes rendus, avec deux des agents verbalisateurs du service pénal, sur un domaine viticole pour faire le point suite à un PV d'infraction.

Finalement le propriétaire fait part aux agents de documents prouvant qu'il y a eu une composition pénale entre temps ce qui classe notre dossier.

En rentrant, j'ai fait le point avec eux sur les moyens, les conditions d'établissement des PV.

Ensuite j'ai commencé à sélectionner et imprimer des documents relatifs aux PV de constat ou d'infraction pour mon rapport de stage.

Mardi 23 mai – lundi 29 mai

J'ai poursuivi mon travail sur le dossier M, notamment en allant chercher les précédents dossiers portant sur ce même requérant et en les analysant.

Mardi 30 mai

Réunion dans la matinée sur les risques en matière d'incendies, de feux de forêts et d'inondations, avec notamment le responsable du pôle risques.

Poursuite du travail sur le dossier M.

Mercredi 31 mai

Recherches pour le dossier M, envoie d'un mail à la DDFiP pour des renseignements

puisqu'elle a émis les titres de perception que le requérant conteste.

J'ai obtenu la correction de mon mémoire en défense concernant le dossier d'urbanisme, je l'ai modifié et j'ai préparé le bordereau d'envoie en préfecture.

La personne chargée des ordres de chasse m'a apporté des modifications aux mémoires en défense, j'en ai pris note pour poursuivre ceux qu'on m'a confié.

Jeudi 1er juin

Audience PPRIF de la Cadière d'Azur le matin au TA de Toulon.

Travail sur les ordres de chasse.

Transmission du mémoire en défense du dossier M à ma tutrice pour correction en attendant la réponse de la DDFiP.

Vendredi 2 juin

J'ai terminé un dossier d'ordre de chasse au complet pour transmission, en prenant en compte les modifications demandées : scan et numérotation des productions, bordereau préfecture, bordereau Télérecours.

Mardi 6 juin

Reprise du dossier M pour correction.

Rdv à la DLM avec la personne chargée du recouvrement des astreintes, elle m'a emmené voir une personne qu'elle connaît pour m'expliquer le fonctionnement de Chorus, système de pilotage des dépenses de l'Etat.

Mercredi 7 juin

Nouveau dossier que j'ai commencé à analyser, relatif à la contestation d'un permis de construire, délivrée en vue de la construction de logements sociaux.

Recherches pour mon rapport de stage, préparation de documents à produire.

Jeudi 8 juin

J'ai fait le point avec ma tutrice sur le dossier M (constructions illégales sur le domaine public maritime).

J'ai commencé des recherches pour le nouveau dossier relatif au permis de construire pour la construction de logements sociaux. J'ai notamment appelé la mairie de la commune concernée pour obtenir des informations supplémentaires auprès du service urbanisme.

Reprise du mémoire en défense du dossier M suite à la réponse par mail de la DDFiP. Envoie à ma tutrice et la personne qui s'est chargée des précédents dossiers pour validation.

Vendredi 9 juin

Compte tenu de la fin de mon stage qui approche, et en accord avec ma tutrice, j'ai laissé le dossier sur les logements sociaux manque de temps.

Reprise du mémoire en défense du dossier M, suite aux modifications apportées par la personne en charge des précédents dossiers sur le même sujet.

L'après-midi je me suis rendue au TGI avec un des agents du service contentieux pénal.

Lundi 12 juin

Le matin j'ai fait le point avec ma tutrice sur les dossiers en cours et mon rapport de stage.

L'après-midi j'avais rdv avec le responsable du contentieux pénal pour mon rapport de stage.

Mardi 13 juin

Travail sur le rapport de stage.

Mercredi 14 juin

Rdv avec un agent du service de la PAC, ancien membre du pôle risques pour me

parler des PPRIF, de son ancien poste et de sa vision du sujet eu égard mon sujet de rapport de stage.

Jeudi 15 juin

Préparation du dossier M pour transmission : mémoire en défense, productions scannées et numérotées, bordereau préfecture et Télérecours.

J'ai préparé un compte rendu sur le dossier des logements sociaux pour faciliter le travail de la personne qui allait le reprendre après mon départ, notamment les informations recueillies.

En fin d'après-midi nous avons organisé, avec mon collègue stagiaire, un goûter pour notre départ.

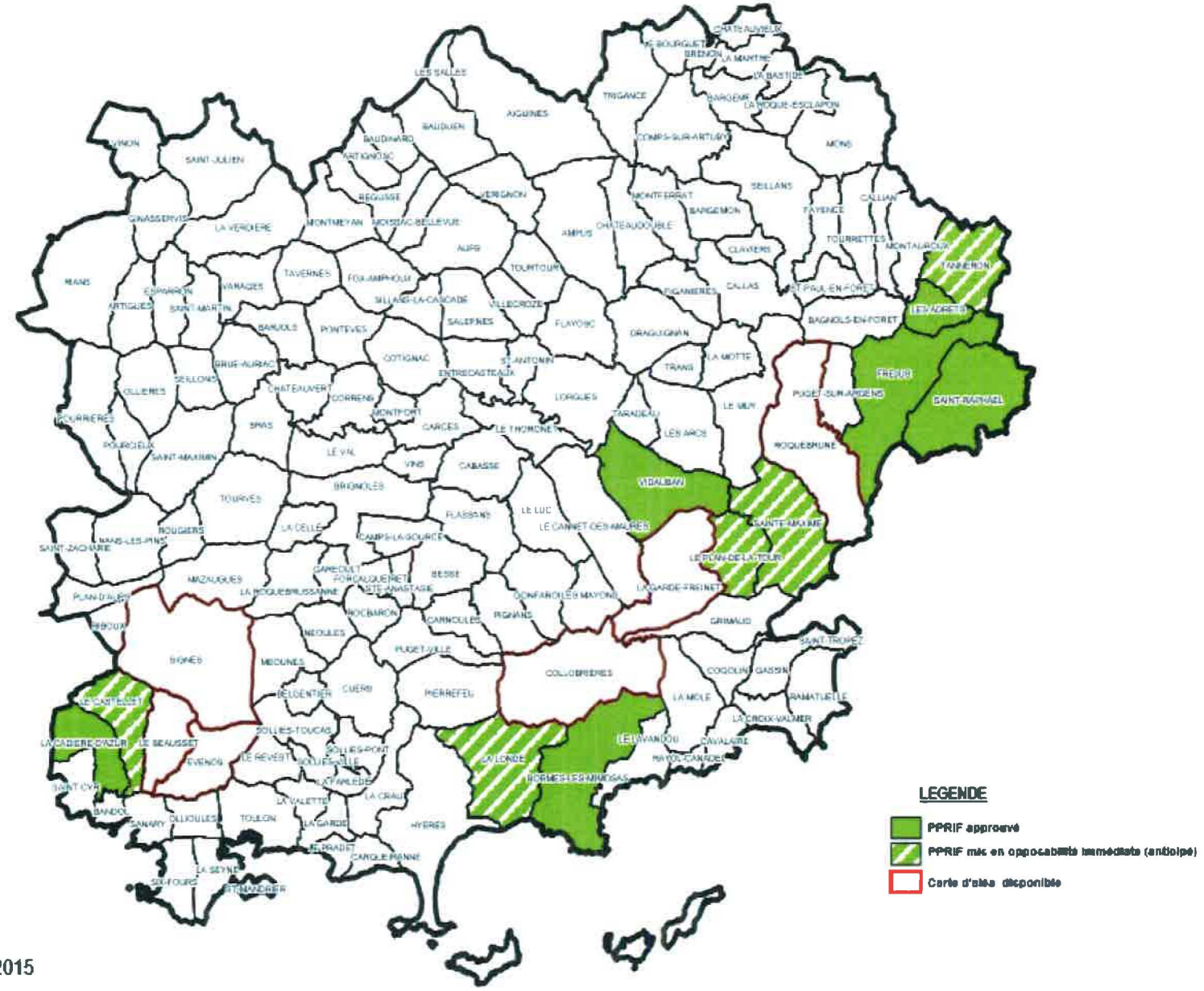
Vendredi 16 juin

J'ai continué à travailler sur mon rapport de stage, ranger les dossiers sur mon bureau, vider mon ordinateur.

J'ai fait le bilan avec le responsable du SAJ sur mon stage, mes impressions et mes projets.

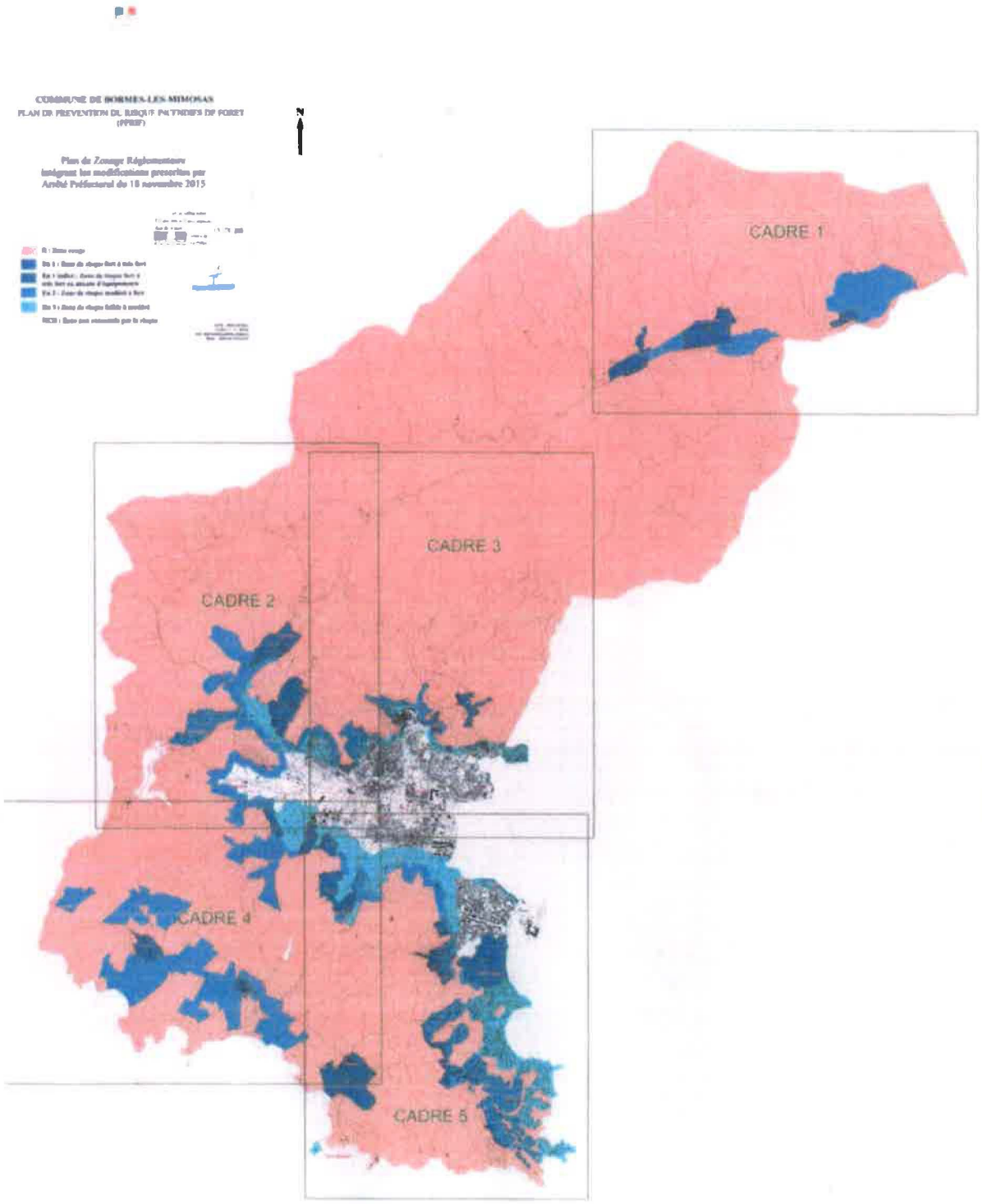
ETAT D'AVANCEMENT DES PPRIF DANS LE VAR

Direction Départementale des Territoires et de la Mer VAR



20 FEVRIER 2015

CARTOGRAPHIE DU PPRIF de Bormes-les-Mimosas



COMMUNE DE BORMES-LES-MIMOSAS

PLAN DE PREVENTION DU RISQUE INCENDIES DE FORET (PPRIF)

Plan de Zonage Réglementaire intégrant les modifications prescrites par Arrêté Préfectoral du 18 novembre 2015

VU et APPROUVE
Comme annexé à mon arrêté en
date de ce jour,
Toulon,le 15 FEV. 2016
Le Préfet,

Pierre SOUBELET

R : Zone rouge

En 1 : Zone de risque fort à très fort

En 1 indicé : Zone de risque fort à très fort en attente d'équipements

En 2 : Zone de risque modéré à fort

En 3 : Zone de risque faible à modéré

NCR : Zone non concernée par le risque

DATE JANVIER 2016
ECHELLE 1 / 18 000
REF BDPARCELLAIRE® IGN2014
REAL BUREAU RISQUES

Exemple d'un procès-verbal d'infraction

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU VAR

Direction
Départementale
des Territoires
et de la Mer
du Var

Service des Affaires Juridiques
Contentieux Pénal

Procès Verbal d'Infraction

L'an deux mille dix-sept, le à 10h00, à la requête du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie.

Je soussigné, ., agent du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie au Service des Affaires Juridiques – Contentieux Pénal, près de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer – 244, Avenue de l'Infanterie de Marine – BP 501 – 83 041 Toulon Cedex 9, ayant prêté serment le 2014 et porteur de ma commission délivrée le même jour.

Certifie m'être rendu ce jour, sur la propriété de la représentée par monsieur sur les parcelles cadastrées N° , , , – section – Quartier de – 83 390 Pierrefeu et qui se situe en zone **A** du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Pierrefeu.

Une demande de permis de construire sous la référence a été déposé le 2007 par la représentée par monsieur . pour « *la construction d'une cave vinicole, hangar agricole, et maison d'habitation* », il a été accordé par arrêté le **2008**. (pièce1).

Le projet se décompose en 2 tranches, première tranche portant sur la réalisation de hangars, d'ateliers, bureaux. *(Plans du permis de construire en annexe).*

La deuxième tranche concerne la réalisation de la partie habitation, garages des propriétaires exploitants. *(cette deuxième tranche n'est pas à ce jour réalisée).*

En présence de monsieur ., et avec son autorisation pour pénétrer sur sa propriété j'ai procédé aux constatations suivantes :

– La réalisation de travaux de construction en non-conformité avec le permis de construire accordé.

En effet, ce bâtiment devant être à usage de hangars, d'ateliers et bureaux, a été transformé par l'aménagement de deux appartements à usage d'habitation.

Adresse postale : Préfecture du Var - DDTM - Boulevard du 112ème Régiment d'Infanterie CS 31209 - 83070 TOULON CEDEX
Accueil du public DDTM : 244 avenue de l'Infanterie de Marine à Toulon
Téléphone 04 94 46 83 83 - Fax 04 94 46 32 50 - Courriel ddtm@var.gouv.fr
www.var.gouv.fr

Appartement 1 :

Le premier appartement est occupé par , le rez-de-chaussée de 72,25 m² est composé d'une salle à manger, cuisine et d'un coin toilettes, la destination initiale de ces locaux était prévue pour accueillir deux hangars et un local à produits. *(photos 1 et 2 et plan de repérage infractions appartement 1).*

Un auvent de 37,60 m² a été construite en façade sud. *(photo 3 et plan de repérage infractions appartement 1)*, cet auvent n'était pas prévu sur le plan du permis de construire.

L'étage est de la même superficie que le rez-de-chaussée soit 72,25 m² et ne figure pas sur le plan du permis de construire, il est composé de deux grandes chambres et une salle de bains.*(photos 3 et plan de repérage infractions appartement 1).*

Appartement 2 :

Le deuxième appartement est en cours de réalisation et inoccupé, en sous sol il a été creusé une cave d'une surface 80,00 m² et d'une hauteur sous plafond de 2,30 m. Cette cave ne figure pas sur les plans du permis de construire. *(photos 4 et 5 et plan de repérage infractions appartement 2).*

En rez-de-chaussée, une salle à manger de 39 m², une cuisine de 24,50 m² et d'un coin toilette de 4,00 m², la destination de ce niveau initialement prévue sur les plans du permis de construire étaient à usage d'ateliers et sanitaires. (photos 6 et 7 *et plan de repérage infractions appartement 2*).

À l'étage, 3 chambres (13,80 m², 13,60 m², 13,00 m²), une salle de bains (9,90 m²), un dressing (10,10 m²), et un hall (2,40 m²), la destination de ce niveau initialement prévue sur les plans du permis de construire étaient à usage de bureaux, office, archives, et stockage de matières sèches. (photos 8 et 9 *et plan de repérage infractions appartement 2*).

Au vu de ce qui précède les travaux de construction réalisés ne sont pas conformes au permis de construire délivré le 02 juin 2008.

Attendu l'infraction aux dispositions de l'article du code de l'urbanisme suivant : **R.421-1 (NATINF**), j'ai dressé procès verbal à l'encontre de la représentée par monsieur et à monsieur représentant la .

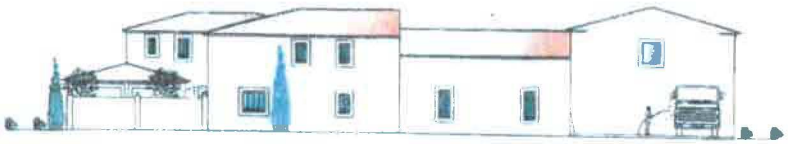
l'agent assermenté

Pièces jointes : Copie de la carte d'agent assermenté.
Autorisation d'accès
Planche Photographique.
Plan de repérage des infractions.
Dossier Permis de construire et arrêté (pièce 1).

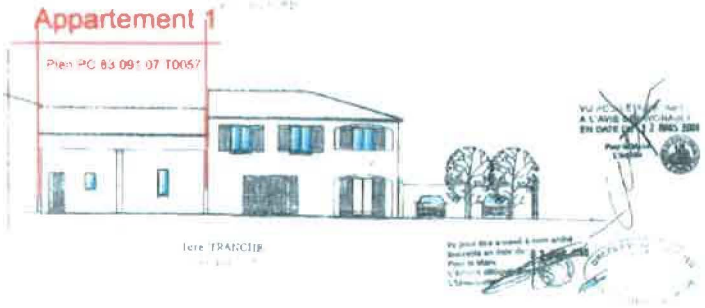
Ctx 37102/14

Adresse postale : Préfecture du Var - DDTM - Boulevard du 112ème Régiment d'Infanterie CS 31209 - 83070 TOULON CEDEX
Accueil du public DDTM : 244 avenue de l'Infanterie de Marine à Toulon
Téléphone 04 94 46 83 83 - Fax 04 94 46 32 50 - Courriel ddtm@var.gouv.fr
www.var.gouv.fr

Appartement 1

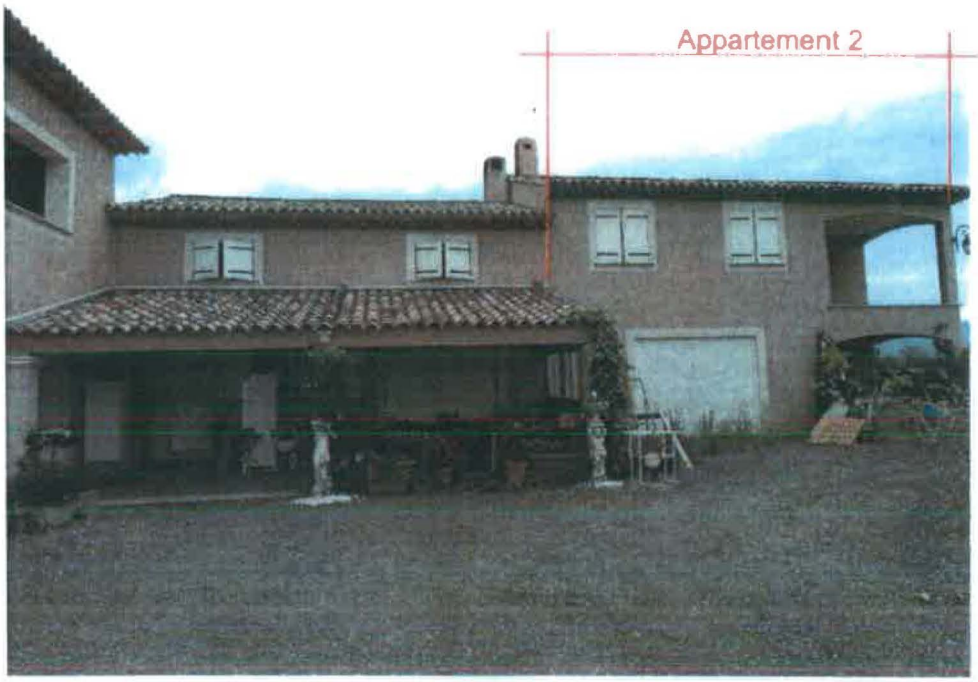


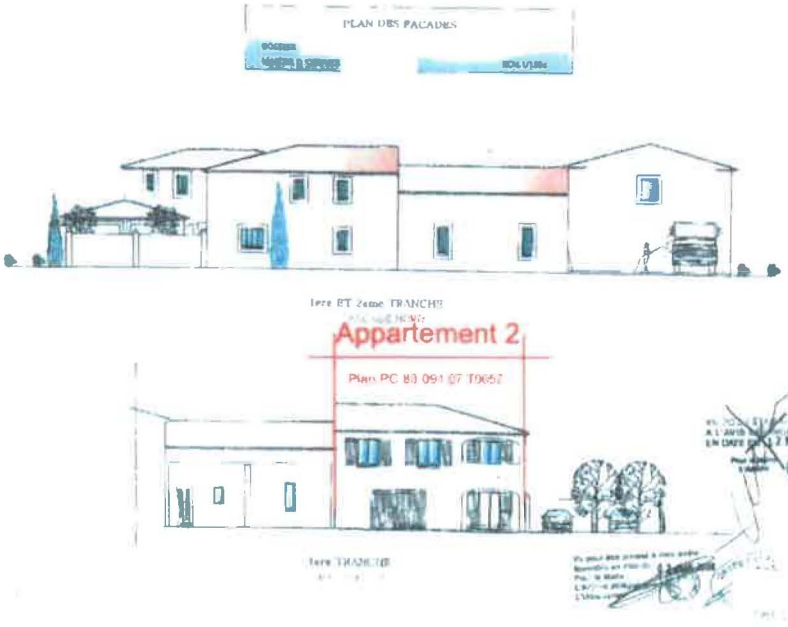
1ere ET 2eme TRANCHE



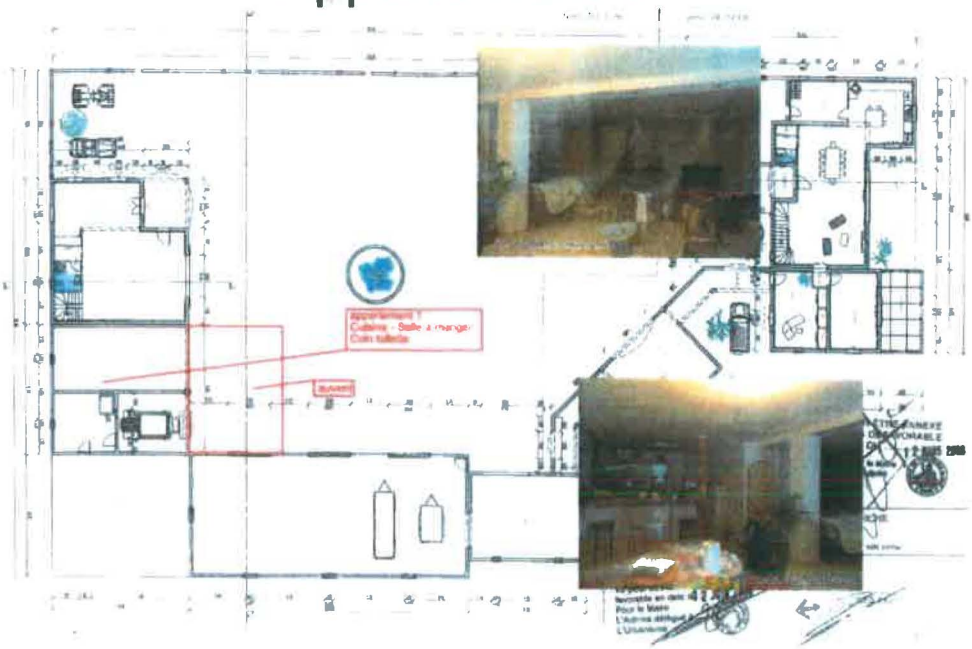
1ere TRANCHE

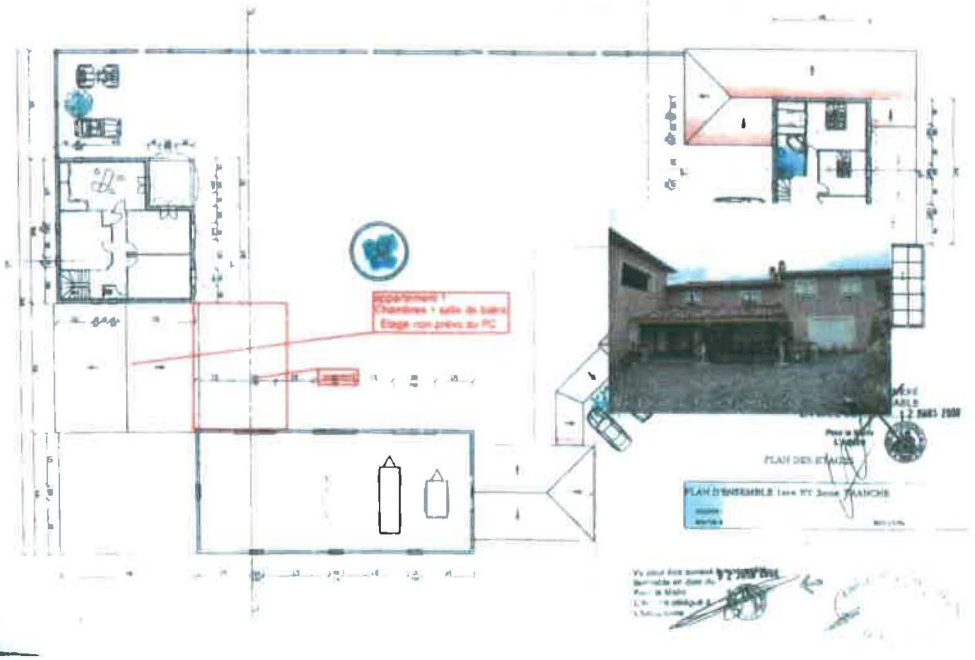
Appartement 2



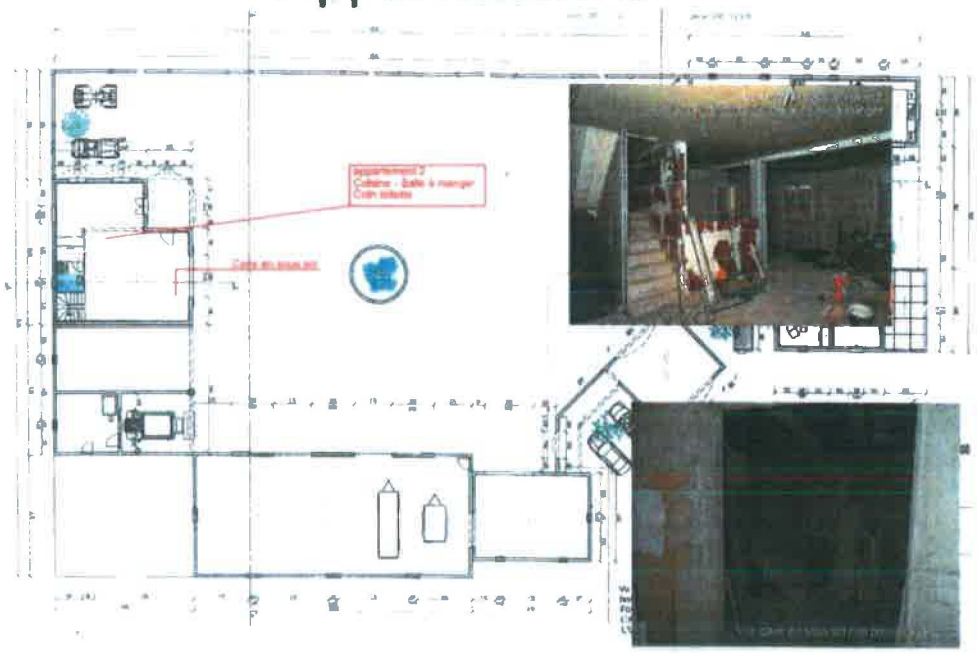


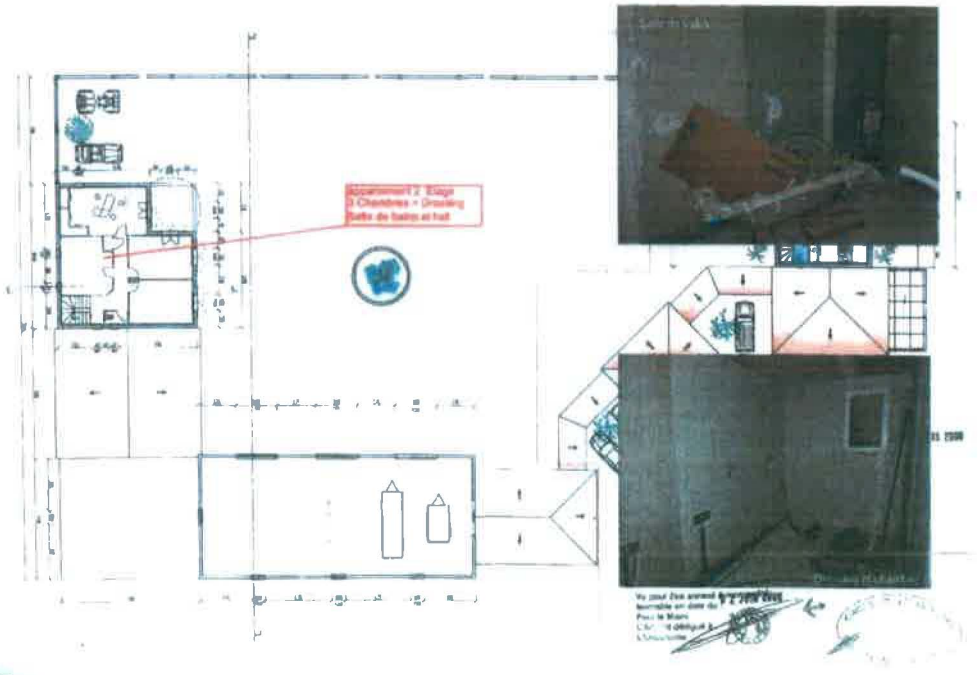
Appartement 1





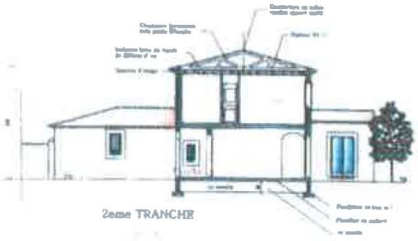
Appartement 2



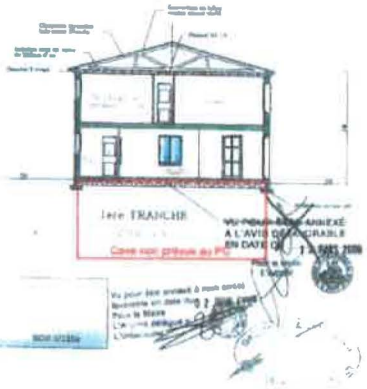


Appartement 2

1ere TRANCHE



2eme TRANCHE



1ere TRANCHE

COUPE DE PRINCIPE

Planche Photographique

Planche Photographique

Exemple d'un procès-verbal de constat

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU VAR

Direction
Départementale
des Territoires
et de la Mer
du Var

Procès Verbal de Constat

Service des Affaires Juridiques
Contentieux Pénal

L'an deux mille dix-sept, le mai à 10h30, à la requête du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie.

Je soussigné, , agent du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie au Service des Affaires Juridiques – Contentieux Pénal, près de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer – 244, Avenue de l'Infanterie de Marine – BP 501 – 83 041 Toulon Cedex 9, ayant prêté serment le et porteur de ma commission délivrée le même jour.

Accompagné de monsieur agent du Service des Affaires Juridiques, de monsieur régisseur du Domaine de certifie m'être rendu ce jour, sur la propriété de monsieur représentant la SARL « Domaine de » – Route de , sur les parcelles cadastrées **N°** – section de la commune de : Le Luc en Provence.

En présence et avec l'autorisation orale de monsieur régisseur du domaine, j'ai procédé aux constatations suivantes :

La parcelle numéro section , ayant fait l'objet des procès verbaux d'infraction dressés le avril 2014 et le juin 2015 a été remise en culture *(vignes)* et ne présente plus aucun exhaussement ou affouillement. *(planche photographique).*

Il est à noter que monsieur a fait l'objet d'une mesure de composition pénale le 2015 à savoir le paiement d'une amende de composition de 6 000 €.(pièce 1).

À ce jour, il n'y a pas d'infraction au code de l'urbanisme.

l'agent assermenté

Pièces jointes :
– Planche photographique.
– Copie carte d'assermentation.
– Composition Pénale

CTX :37049/14

Adresse postale : Préfecture du Var - DDTM - Boulevard du 112ème Régiment d'Infanterie CS 31209 - 83070 TOULON CEDEX
Accueil du public DDTM : 244 avenue de l'Infanterie de Marine à Toulon
Téléphone 04 94 46 83 83 - Fax 04 94 46 32 50 - Courriel ddtm@var.gouv.fr
www.var.gouv.fr

PLANCHE PHOTOGRAPHIQUE

Adresse postale : Préfecture du Var - DDTM - Boulevard du 112ème Régiment d'Infanterie CS 31209 - 83070 TOULON CEDEX
Accueil du public DDTM : 244 avenue de l'Infanterie de Marine à Toulon
Téléphone 04 94 46 83 83 - Fax 04 94 46 32 50 - Courriel ddtm@var.gouv.fr
www.var.gouv.fr

Exemple de mémoire en défense rédigé pour un dossier d'APL

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU VAR

Direction départementale des territoires et de la mer du Var

Service des affaires juridiques

Le préfet du Var

Réf. à rappeler : TP
Affaire suivie par :
A. Angama

à

Monsieur le Président
du tribunal administratif de Toulon

Objet : Requête n° formée devant le tribunal administratif le 2016 par Mme tendant à l'annulation de la décision de la Caisse d'Allocations Familiales du Var du 2016 rejetant sa demande de remise de dette d'un trop perçu d'aide personnalisée au logement d'un montant de 2241,38 €.
Réf : Votre communication du 2017

MEMOIRE EN DEFENSE

Pour : le préfet du Var

Contre : Mme

Exposé des faits

M. était locataire d'un logement au pour lequel la Caisse d'Allocations Familiales du Var (CAF) lui versait l'aide personnalisée au logement (APL). Cependant M. . étant décédé, la CAF du Var s'adresse à sa femme Mme .

Par courrier du 2015 (**production 1**), la CAF a indiqué à l'allocataire qu'il ne remplissait plus toutes les conditions pour bénéficier des prestations familiales et, qu'après étude, il est apparu qu'il avait reçu une somme de 2137,20 € versée à tort du 2014 au 2014.

Par la suite par courrier du 2015 **(production 2)** après réexamen la CAF a constaté un nouveau trop perçu de 257,93 euros pour la période du 1er au 31 2015 ajouté au précédent.
Cette situation résultait du fait que M. est sorti du territoire 205 jours en 2014 soit 83 jours en plus de la limite autorisée (122 jours).
La CAF lui a donc demandé de rembourser cette somme perçue à tort d'un montant total de 2241,38 euros **(production 3)**.
Cette demande a été réitérée par courrier de mise en demeure de rembourser les sommes indues du 2015 **(production 4)** et du courrier de dernier appel avant action en justice du 2016 **(production 5)**, suivis d'un courrier de contraintes du 2016 constatant un remboursement déjà effectué de 157,75 euros **(production 6)**.

Par courrier du 2016 **(production 7)** Mme . effectue une demande de remise gracieuse totale de sa dette, motivée par sa situation familiale : étant veuve et sans ressource.

Cette demande examinée par la commission de recours amiable (CRA) en séance du 2016 a été rejetée **(production 9)**. L'allocataire a été informée de ce refus par un courrier du **(production 8)**. Cette dernière réitère alors sa demande par courrier du . 2016. Elle reçoit un nouveau refus de la CAF par courrier du 2016 **(production 9)**.

Par une requête du 2016, Mme . conteste « *la décision de la CAF du Var* » rejetant sa demande de remise de dette du 2016.

Il sera considéré que la décision de refus de remise de dette du 2016 de la CAF du Var est l'acte attaqué.

Moyens soulevés

Au soutien de son action, la requérante invoque la précarité de sa situation financière d'autant plus qu'elle est veuve, justifiant selon elle, l'annulation du refus de remise de dette.

Discussion

Sur l'unique moyen de la requête tiré de l'insuffisance de ressources de la requérante

• La requérante explique que, ne disposant pas de ressources pour vivre et étant veuve, elle n'a pas la capacité financière de rembourser la somme due. A l'appui, elle produit une attestation de revenu global imposé pour l'année 2016 indiquant un revenu total de 8605,51 dirhams **(production adverse n° 3/2)**, un certificat de charge de famille du 2016 indiquant ses cinq enfants (**production adverse 3/3**), et un décompte de paiement de sa pension de retraite du 2016 indiquant le montant net de l'allocation trimestrielle soit de 198,65 euros perçue par la requérante **(production adverse 3/7)**.

Cette situation justifie, selon elle, l'annulation du refus de remise de dette querellé.
• Il sera observé que, pour la jurisprudence administrative, la procédure organisée par le code de la construction et de l'habitation au titre de l'APL « *ne crée aucun droit à remise de dette*

au profit des attributaires de l'aide personnalisée au logement qui sont débiteurs des sommes qui leur ont été indûment versées » (CE, 10 octobre 1986, Cox, rec. p. 603).

Selon l'article R. 351-5 I du même code, *« les ressources prises en considération pour le calcul de l'aide personnalisée sont celles perçues par le bénéficiaire, son conjoint et les personnes vivant habituellement au foyer. »* En application de ces dispositions, la jurisprudence prévoit également que *« lorsqu'il est établi qu'une personne vit maritalement avec le bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement, l'administration doit prendre en compte les ressources perçues par les deux intéressés au cours de l'année civile précédant la période de versement de l'aide, alors même que, pendant cette année civile, ils ne vivaient pas ensemble maritalement »* (CE, 29 décembre 1997, Bentoumi, req. 169293).

Par ailleurs eu égard la circulaire n°2010-14 du 15 décembre 2010 *« lorsque l'inoccupation du logement est de plus de 122 jours, le droit à l'aide au logement est maintenu pour tous les mois complets d'occupation du logement »*.
Or, eu égard à ce dispositif, il sera noté que, Mr est sorti du territoire 205 jours en 2014 soit 83 jours en plus de la limite autorisée (122 jours) de ce fait il n'a pas respecté la législation, ce qui a conduit à une rupture de ses droits aux APL.

Le moyen sera donc rejeté comme infondé.

Concernant la précarité de sa situation, il sera noté, à titre d'information, que l'intéressée peut, si sa situation s'est aggravée depuis la décision litigieuse, saisir à nouveau la commission de recours amiable pour un recours gracieux ou un rééchelonnement de sa dette.

Conclusions

Par ces motifs, l'exposant conclut à ce qu'il plaise à Monsieur le Président, à Mesdames et Messieurs les Conseillers du tribunal administratif de Toulon bien vouloir rejeter la requête n° .

Toulon, le

Le préfet,

Productions :

1. courrier du 2015
2. courrier de la CAF du 2015
3. courrier rapport d'enquête du 2015
4. courrier de mise en demeure du 2015
5. courrier de dernier appel avant action en justice du 2016
6. courrier de contrainte du 2016
7. courrier de demande de remise gracieuse du 2016
8. courrier de rejet demande gracieuse du 2016
9. courrier de refus de la CAF du 2016

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

D. Bioret, T. Lamulle, Jean-Manuel Larralde, S. Leclerc, Objectif concours, culture territoriale, Structures et politiques territoriales, hachette éducation, 4ème édition

O. Rouquan, Culture territoriale, Les légitimités territoriales du politique, Les institutions territoriales : continuité et changements, Gualino, 2ème édition

M. Verpeaux et L. Janicot, Droit des collectivités territoriales, Puf, 3ème édition

O. Gohin, M. Degoffe, A. Maitrot De La Motte, Charles-André Dubreuil, Droit des collectivités territoriales, Cujas, 2ème édition

Décrets, circulaires

Décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (concernant l'Ile-de-France)

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 modifié par le décret n°2010-146 du 16 février 2010

Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le 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

Décret n°2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France

Instruction codificatrice n°11-022-M0 du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux

Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en l'application de l'article 134 de la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014

Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'Etat dans les territoires 2016-2018

Revues juridiques

D. Schuffenecker, L'accompagnement ressources humaines de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, AJDA 2010, p. 837

Marie-Christine Mehl-Schouder, S. Lhotellier, Le risque pénale pour les constructions en matière d'urbanisme, L'exemple du département du Var et de la direction départementale des territoires et de la mer, AJCT 2015, p.372

E. Marcovici, La simplification de l'administration territoriales de l'Etat par la modernisation de l'action publique, RFDA 2016, p. 971

Jean-Marie Pontier, Le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, AJDA 2014, p. 1694

P. Villeneuve, Réformes de l'administration territoriale de l'Etat, L'esprit et la lettre, AJDA 2013, p. 2190

G. Marcou, L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ? AJDA 2013, p. 1556

Marie-Christine de Montecler, Le Sénat veut développer l'ingénierie des collectivités en matière d'urbanisme, Rapport sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, Dalloz actualité 31 juillet 2012

Christine Guettier, L'administration départementale de l'Etat, AJDA 2010, p. 831

F. Séners, Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat, AJDA 2010, p. 809

Rapports officiels

Rapport du Sénat n°654 « les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme»

Rapport de la Cour des comptes, L'organisation territoriale de l'Etat, juillet 2013

Rapport d'information n° 654 (2011-2012) de M. Pierre JARLIER, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 17 juillet 2012 (http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-654_mono.html#toc93)

Lois

Article 1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Article 24 de loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relations avec les administrations

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

L'article 123 de la loi de finances initiale pour 2014 a abrogé l'article 7-1 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 dite loi ATR qui régissait jusque-là l'ATESAT.

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, dite loi DALO, Droit Au Logement Opposable

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Jurisprudences

CE n°202058, 21 juin 2000, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement c/ commune de Roquebrune-Cap-Martin

CE n°297432, 27 octobre 2008, commune de Poilly-lez-Gien

Articles codifiés

Article L. 422-8 du code de l'urbanisme

Article R. 490-2 du code de l'urbanisme

Article L. 480-1 du code de l'urbanisme

Article L 480-2 du code de l'urbanisme

Articles R 331-9 et R 331-10 du code de l'urbanisme

Article L 174-1 du code de l'urbanisme

Article L. 480-4 du code de l'urbanisme

Article L. 610-1 du code de l'urbanisme

Article L. 480-1 alinéas 3 et 4 du code de l'urbanisme

Articles 34 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958

Article L 255A du livre des procédures fiscales

Article R 562-7 du code de l'environnement

Article L. 321-9 du code de l'environnement

Article L. 2123-3 du CGPPP

Article L. 2124-4 du CGPPP

Liens internet

http://www.batiactu.com/edito/loi-sru-ministre-ville-rappelle-a-ordre-mauvais-eleves-42500.php

http://www.batiactu.com/edito/loi-sru-prefets-se-subsitueront-aux-maires-dans-communes-42555.php

http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dp_sru_ormesson.pdf

http://www.leparisien.fr/economie/hlm-les-prefets-pourront-forcer-la-main-aux-maires-recalcitrants-10-05-2017-6934383.php

http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/votre-commune-respecte-t-elle-la-loi-sru-sur-les-logement-sociaux-977654.html

http://www.var.gouv.fr/les-causes-de-l-insuffisance-de-logements-a2952.html

http://www.var.gouv.fr/les-outils-de-mobilisation-a-la-disposition-de-l-a2953.html

http://www.var.gouv.fr/le-constat-a2950.html

http://www.var.gouv.fr/le-constat-a2950.html

http://www.var.gouv.fr/IMG/pdf/pprif_var_reglement_plaquette_2_cle6e1564.pdf

http://www.var.gouv.fr/deroulement-et-reglementation-des-pprif-a4078.html

http://statique.sigvar.org/virtual/1/lots/PPRIF_MODIFIE_BORMES_reglement.pdf

http://www.cnrtl.fr/definition/sécuriser

http://www.varmatin.com/insolite/video-quand-une-dizaine-de-sangliers-se-balade-en-plein-centre-ville-85300

http://www.varmatin.com/environnement/video-quand-les-sangliers-du-faron-sement-la-zizanie-chez-des-habitants-toulonnais-161371

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ..... p 1

PRESENTATION DE LA STRUCTURE ..... p 3

ETUDE ET ANALYSE ..... p 5

CHAPITRE I

Le service des affaires juridiques de la DDTM et les collectivités territoriales : une relation ambivalente, entre coopération et rapports de force ..... p 9

Section 1 – Une coopération s'inscrivant dans une relation de conseil et de gestion de l'espace ..... p 9

Paragraphe 1- Un rôle de conseil : une sécurisation des actes en amont ..... p 9

A - L'ingénierie publique fournie par l'État : l'illustration en matière d'urbanisme ..... p 9

B - L'élaboration des PPRIF : le recours au principe de subsidiarité à travers la concertation ..... p 11

Paragraphe 2 – Une coopération en vue d'une protection efficiente du territoire concernant des problématiques locales particulières ..... p 13

A - La délivrance des ordres de chasse particulière ..... p 13

B - La gestion et la protection du domaine public maritime ..... p 15

Section 2 - Des intérêts divergents entre élus et services de l'Etat : la possible émergence d'un rapport de force nécessaire et marqué du SAJ en tant que représentant de l'Etat ..... p 18

Paragraphe 1 - La politique des logements sociaux, la réticence de certaines collectivités .... p 18

A - Une obligation légale : une mise en œuvre parfois difficile ..... p 18

B - L'intervention des services de l'Etat pour les communes récalcitrantes : la perte de prérogatives ..... p 20

Paragraphe 2 – La planification du territoire : l'interface entre intérêts locaux et l'intérêt général ..... p 21

A - L'opposition de certains élus aux PPRIF : le sentiment d'une élaboration à la discrétion des services de l'Etat ..... p 21

B - L'Etat : principal acteur et garant d'une planification stratégique ..... p 23

CHAPITRE II

L'association des collectivités territoriales aux actions de l'Etat tendant à un nouveau partage des compétences : la volonté d'un renforcement de leurs rapports ..... p 26

Section 1 - Le projet de traitement du contentieux pénal de l'urbanisme à un double échelon : vers une responsabilisation et une sensibilisation des communes ..... p 26

Paragraphe 1 – La nécessité de prioriser les enjeux du département ..... p 26

A - La baisse des effectifs des services de l'Etat conjuguée au contentieux exponentiel de l'urbanisme spécifique au Var ..... p 26

B - L'accent sur la préservation des espaces sensibles et la lutte contre le déversement illégal des déchets du BTP ..... p 27

Paragraphe 2 - La délégation d'une partie du contentieux pénal de l'urbanisme aux communes « opérationnelles » ..... p 28

A- Une procédure actuelle déséquilibrée : la quasi absence des communes ..... p 28

B- Un transfert intégral en l'absence d'enjeux ..... p 30

Section 2 : La participation des communes à l'exécution des décisions de justice : de l'optimisation des procédures à un gain d'efficacité ..... p 31

Paragraphe 1 – Les astreintes ..... p 31

A- Une recette publique recouvrée par l'Etat pour les collectivités territoriales ..... p 31

B - La proposition d'optimisation de la procédure ..... p 32

Paragraphe 2 – Les démolitions d'office ..... p 33

A - Une procédure lourde et couteuse orchestrée par le service des affaires juridiques p 33

B - La proposition de stratégie associant les communes à la procédure ..... p 35

CONCLUSION ..... p 36

SOMMAIRE DES ANNEXES ..... p 39

ANNEXE 1 Présentation de la structure ..... p 40

ANNEXE 2 Organigramme du SAJ ..... p 41

ANNEXE 3 Carnet de bord ..... p 42

ANNEXE 4 Carte d'avancement des PPRIF dans le Var en date du 20 février 2015 ... p 49

ANNEXE 5 Cartographie du PPRIF de Bormes-les-Mimosas ..... p 50

ANNEXE 6 Exemple d'un procès-verbal d'infraction ..... p 52

ANNEXE 7 Exemple d'un procès-verbal de constat ..... p 61

ANNEXE 8 Exemple de mémoire en défense rédigé pour un dossier d'APL ..... p 63

BIBLIOGRAPHIE ..... p 66