

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9886>

Permis de construire : un maire peut-il s'opposer publiquement à un projet et signer le refus de permis ?

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : vendredi 10 juillet 2026

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale &
associative - Tous droits réservés

Un maire qui s'est publiquement exprimé contre un projet industriel en faisant état de préoccupations sanitaires et environnementales peut-il encore légalement statuer sur la demande de permis de construire ?

Oui répond le Conseil d'Etat dans cette affaire à condition que ses déclarations ne révèlent pas un parti pris définitif et que le maire ne soit pas personnellement intéressé au projet.

La Haute juridiction juge que deux contrôles doivent être distingués : celui de l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme relatif au maire personnellement intéressé au projet et celui du respect du principe général d'impartialité qui s'impose pendant toute la procédure d'instruction et de délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

En l'espèce, si le maire avait exprimé publiquement, à plusieurs reprises, ses inquiétudes sur les risques sanitaires et écologiques du projet, il n'avait pas pour autant fermé par avance la discussion.

En effet, il avait notamment indiqué attendre des compléments d'information et n'avait pas refusé de tenir compte des éléments produits par la société pétitionnaire : le principe d'impartialité n'était donc pas méconnu.

Par ailleurs, le fait que le maire soit propriétaire de terres agricoles situées à proximité du terrain d'assiette du projet, exploitées par son fils, ne suffit pas à le faire regarder comme « intéressé » au projet au sens de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme estime le Conseil d'Etat. Cet article impose le dessaisissement du maire lorsque celui-ci est intéressé au projet en son nom personnel ou comme mandataire, et la désignation par le conseil municipal d'un autre élu pour prendre la décision.

Réglant l'affaire au fond, le Conseil d'Etat valide le refus de permis en raison d'un motif tiré du règlement du PLU.

Une société sollicite un permis de construire en vue de l'implantation d'une usine de fabrication de laine de roche sur le territoire d'une commune de l'Aisne. Le maire refuse de délivrer l'autorisation.

La société pétitionnaire et le préfet contestent ce refus devant le tribunal administratif d'Amiens lequel annule l'arrêté municipal. Saisie par la commune, la cour administrative d'appel de Douai annule le jugement et valide le refus de permis de construire.

La société se pourvoit alors en cassation. Elle reproche à la cour administrative d'appel d'avoir écarté le moyen tiré de l'irrégularité de la décision du maire alors que selon elle, celui-ci aurait dû être regardé soit comme intéressé au projet au sens de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme, soit comme ayant méconnu le principe d'impartialité.

L'absence d'intérêt personnel et le respect de l'impartialité : deux obligations distinctes et complémentaires

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord que, dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu le maire est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme au nom de la commune en application de l'article L.422-1 du Code de l'urbanisme.

Toutefois, cette compétence connaît une limite lorsque le maire est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis ou de la déclaration préalable, soit en son nom personnel, soit comme mandataire.

Dans cette hypothèse, l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme impose le dessaisissement du maire intéressé. Le conseil municipal de la commune doit désigner un autre de ses membres pour prendre la décision à sa place.

Dans une précédente décision, le Conseil d'Etat a déjà rappelé que le maire ne peut prendre la décision lorsqu'il est personnellement intéressé au projet ou lorsqu'il peut être légitimement être regardé comme tel ([CE, 13 décembre 2024 : n°470383](#)).

Cette exigence vise le maire et non la commune elle-même. Il a été jugé que le fait que la commune soit intéressée par l'achat de la parcelle ne saurait suffire à établir l'intérêt personnel du maire au projet en litige ([CAA Marseille, 17 décembre 2020 : n°18MA05545](#)).

Mais, cette règle spéciale n'efface pas la nécessité de respecter le principe général d'impartialité. Celui-ci garantit aux administrés que toute autorité administrative est tenue de traiter leurs affaires sans préjugés ni partis pris. Il doit, en particulier, être respecté durant l'intégralité de la procédure d'instruction et de délivrance de toute autorisation d'urbanisme.

Les décisions d'urbanisme sont donc soumises à deux exigences cumulatives : d'une part aux dispositions de l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme, et d'autre part, aux exigences du principe d'impartialité. Le juge doit par conséquent opérer deux contrôles distincts.

Or, pour la valider le refus de permis de construire la cour administrative d'appel avait raisonné à partir d'une règle unique en considérant qu'une irrégularité ne pouvait être retenue que si le maire disposait d'un intérêt personnel distinct de l'intérêt général de la commune.

Le Conseil d'Etat censure ce raisonnement, en statuant ainsi la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

L'absence d'intérêt personnel au sens des dispositions de l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme ne dispense pas de vérifier séparément si le principe d'impartialité a été respecté.

Pas d'intérêt personnel du maire

Le Conseil d'Etat règle l'affaire au fond en examinant dans un premier temps la situation personnelle du maire.

Celui-ci est propriétaire de terres agricoles situées à proximité du terrain d'assiette du projet sur lesquelles son fils exerce des activités de maraîchage. Il avait d'ailleurs évoqué publiquement cette situation au cours de l'instruction du permis de construire.

Nonobstant, cette seule circonstance ne suffit pas à établir que le maire était intéressé au projet au sens de l'article L.422-7 du Code de l'urbanisme.

L'article L. 4227 du code de l'urbanisme impose une règle claire : lorsqu'un maire est intéressé à un projet, que ce soit en son nom propre ou du fait d'un lien personnel, le conseil municipal doit désigner un autre de ses membres pour prendre la décision. C'est le conseil municipal qui est seul compétent pour désigner un autre élu. Ce n'est donc pas le maire qui peut lui même désigner un adjoint.

Ces dispositions, dont la mise en œuvre pratique suscite régulièrement des difficultés, ont fait l'objet de recommandations pédagogiques à destination des élus et des services instructeurs. Des services préfectoraux ont notamment produit des [fiches explicatives rappelant les bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts pour les décisions d'urbanisme](#) (PDF).

Il en ressort en particulier que la désignation d'un élu suppléant ne peut être générale et permanente : le conseil municipal doit procéder à une désignation au cas par cas, pour chaque dossier d'urbanisme concerné (permis de

construire, déclaration préalable, permis d'aménager, permis de démolir ou certificat d'urbanisme). Régulièrement nous observons dans notre [juridiscopes territoriales](#) que des élus sont poursuivis pour prise illégale d'intérêts pour ne pas avoir respecté ces règles.

Des prises de position publiques mais pas de parti pris définitif

Le Conseil d'Etat examine ensuite les déclarations publiques du maire au regard du principe général d'impartialité.

L' élu s'était exprimé à plusieurs reprises dans la presse locale de manière critique sur le projet en évoquant des préoccupations sanitaires et écologiques. Il s'était également présenté comme personnellement exposé à ces risques et avait invité les habitants de la commune à participer à l'enquête publique pour les dénoncer.

Ces éléments étaient sensibles au regard de l'exigence d'impartialité.

Toutefois, la Haute juridiction relève que le maire n'avait pas exprimé une intention ferme et définitive de rejeter la demande de permis de construire. Il avait indiqué attendre des compléments d'information sur les incidences du projet sans toutefois refuser par avance de prendre en compte les éléments produits par la société.

Dans ces conditions et compte tenu de sa qualité d' élu local, ces déclarations critiques ne suffisent pas, en l'espèce, à caractériser une méconnaissance du principe d'impartialité.

« Le principe d'impartialité, qui garantit aux administrés que toute autorité administrative, individuelle ou collégiale, est tenue de traiter leurs affaires sans préjugés ni partis pris, doit être respecté durant l'intégralité de la procédure d'instruction et de délivrance d'un permis de construire, y compris, dès lors, dans la phase de consultation précédant la prise de décision W ([Cour administrative d'appel de Douai, 17 février 2011, n° 09DA01776](#))

Un refus justifié sur le fond

Si le Conseil d'Etat censure le raisonnement suivi par la cour administrative d'appel, la société n'obtient pas pour autant gain de cause.

Le refus de permis de construire est finalement validé en retenant un motif tiré de la méconnaissance du règlement du PLU.

L'article UZ 10 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune limitait en effet la hauteur des constructions à la cote de 176,50 m NGF tout en permettant un dépassement sous conditions, notamment s'il était justifié par des raisons techniques ou fonctionnelles.

Or, en l'espèce, le dossier de permis de construire ne comportait aucune justification technique ou fonctionnelle permettant d'autoriser le dépassement de cette cote pour l'un des bâtiments du projet.

Le maire a pu légalement se fonder sur la méconnaissance de l'article du règlement du PLU pour refuser le permis.

Le Conseil d'Etat précise également que la société ne pouvait utilement soutenir que le maire aurait dû délivrer le

permis en l'assortissant de prescriptions destinées à assurer sa conformité au PLU. Le motif tiré de la méconnaissance de la règle de hauteur était à lui seul de nature à justifier le refus de permis.

L'arrêt invite les communes à être particulièrement vigilantes lorsque le maire intervient dans une procédure d'autorisation d'urbanisme portant sur un projet sensible.

Avant que le maire ne signe la décision, la commune doit vérifier s'il existe des éléments susceptibles de le faire regarder comme personnellement intéressé au projet. Si tel est le cas, l'article L. 422-7 du Code de l'urbanisme impose au conseil municipal de désigner un autre de ses membres pour prendre la décision.

En cas de doute sérieux, il peut être préférable de sécuriser la procédure en organisant ce dessaisissement plutôt que de prendre le risque d'une contestation ultérieure.

Même si le maire n'est pas personnellement intéressé au sens de l'article L.422-7, la commune doit encore veiller au respect du principe général d'impartialité. Le Conseil d'Etat rappelle que ces deux exigences sont distinctes et cumulatives.

Autrement dit, l'absence d'intérêt personnel ne suffit pas à écarter tout risque juridique si les prises de position du maire donnent le sentiment que sa décision était déjà prise.

Le maire peut participer au débat local et exprimer des préoccupations d'intérêt général, notamment sanitaires, environnementales ou urbanistiques. Mais ses déclarations doivent rester prudentes.

Dans l'arrêt du 29 juin 2026, le Conseil d'État tient précisément compte du fait que le maire n'avait pas refusé par avance de prendre en considération les éléments produits par la société pétitionnaire.

Le refus de permis doit, en tout état de cause, reposer sur un motif d'urbanisme objectif, précis et juridiquement établi.

[Conseil d'Etat, 29 juin 2026 : n°496823](#)