

sommaire

CHRONIQUE

Chronique annuelle de droit constitutionnel local. **Julien MARTIN** 87

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Le juge peut-il résilier un marché de fournitures en cas de faute grave dans l'exécution de son obligation de fourniture par son cocontractant ? 94

TA Bordeaux (1 CH) 9 octobre 2017, *Syndicat médocain pour la collecte et le traitement des ordures ménagères*, n° 1601715

Conclusions **François BEROUJON**

Observations **Jean-David DREYFUS**

Un tiers peut-il contester sans délai un acte administratif frauduleux ? ... 102

CE (1/6 CHR) 5 février 2018, *SCI Cora*, n° 407149 et n° 407198

Conclusions **Rémi DECOU-PAOLINI**

État

Quelles sont les obligations de l'État lors du réexamen périodique des plans de prévention du bruit ? 110

CE (2/7 CHR) 7 mars 2018, *Association « Alertes nuisances aériennes » et autres – Association de défense contre les nuisances aériennes et autres*, n° 410043 et 410052

Conclusions **Xavier DOMINO**

Compétences des collectivités locales

Est-il possible de régulariser un permis de construire après avoir modifié la règle d'utilisation du sol qui n'avait pas été respectée ? 116

CE (2/7 CHR) 7 mars 2018, *Mme B.*, n° 404079 et 404080

Conclusions **Xavier DOMINO**

Police administrative

Le préfet du Bas-Rhin dispose-t-il d'un pouvoir de police générale ? ... 124

CE (6/5 CHR) 21 février 2018, *Ministère de l'Intérieur c/ Guienne*, n° 390601

Conclusions **Julie BURGUBURU**

Observations **Amadis FRIBOULET**

Fonction publique territoriale

Quelle est la procédure à suivre lorsque le fonctionnaire demande que sa maladie ou son accident soit reconnue imputable au service ? 131

CE (3/8 CHR) 21 février 2018, *Mme Pelletier-Creuset*, n° 396013

Conclusions **Vincent DAUMAS**

Les agents contractuels de la Bourse du travail de Paris ont-ils la qualité d'agent contractuel de droit public ? 138

CE (7/2 CHR) 7 mars 2018, *Bourse du travail de Paris*, n° 415125

Conclusions **Gilles PELLISSIER**

Finances publiques locales

Les décrets revalorisant le montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) et réformant la formation des accompagnants éducatifs et sociaux font-ils peser sur les collectivités des charges qui doivent être compensées concomitamment à ces mesures ? 144

CE (1/4 CHR) 21 février 2018, *Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n° 404879

CE (1/4 CHR) 21 février 2018, *Département du Calvados et autres*, n° 409286

Conclusions **Charles TOUBOUL**

Contentieux des collectivités locales

Une association de défense contre les nuisances aéroportuaires peut-elle attaquer devant le juge administratif l'inscription d'un aéroport sur la liste de ceux qui sont exclus du transfert aux collectivités territoriales ? 154

CE (2/7 CHR) 7 mars 2018, *Association Collectif danger aéroport de Mille*, n° 402350

Conclusions **Xavier DOMINO**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 157

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 161

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ PORTANT RESTRICTION DE CIRCULATION À L'OCCASION D'UNE COURSE 166

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes
Avocat au Barreau de Paris

Michel DEGOFFE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes

François SÈNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit
à l'Université Grenoble-Alpes

Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département
de la Moselle – Ancien président de l'Association des
directeurs généraux et directeurs généraux
adjoints des services des départements et régions

Mattias Guyomar

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé à
l'Université de Lorraine

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Le Sénat et les problèmes de l'intercommunalité

Le Sénat est, visiblement pour des raisons qui tiennent à l'ancrage local de ses membres, très sensible aux problèmes de l'intercommunalité.

On en veut pour preuve le dépôt le 19 février 2018 d'une proposition de loi visant à créer un outil de médiation dans les conflits entre intercommunalités ou entre les communes déléguées des communes nouvelles.

Ce texte a donc pour objet de créer les outils nécessaires pour régler les conflits surgissant au sein ou entre les établissements publics de coopération intercommunale, comme au sein des communes nouvelles, ou de doter le préfet de pouvoirs pour débloquer ces situations.

L'article unique complète d'une nouvelle section le chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. Dans cette section, sont instaurées une procédure de désignation d'un administrateur provisoire, la mise en place d'un liquidateur, dont les missions et les moyens sont définis. Sont enfin précisées les modalités de la nomination du liquidateur.

Par ailleurs, la proposition de loi déposée au Sénat, le 6 février 2018, a été adoptée le 5 avril dernier.

On sait que, en 2014, les citoyens français ont élu, pour les communes de plus de 1 000 habitants, à la fois leurs conseillers municipaux et leurs conseillers communautaires par l'application d'un système de fléchage. Cette élection reposait sur les modalités de scrutin définies par les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ». Cette dernière loi prévoyait, en son article 54, l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, en renvoyant à une autre loi devant être adoptée avant le 1^{er} janvier 2017 le soin d'en fixer les modalités. La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a, en son article 78, repoussé au 1^{er} janvier 2019 l'adoption d'une loi définissant le cadre applicable à l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, soit à peine plus d'un an avant le prochain renouvellement des conseils municipaux.

La proposition de loi supprime l'article 54 de la loi MAPTAM, afin de consacrer le principe d'une élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct par un système de fléchage lors du renouvellement général des conseils municipaux. ■

Bernard POUJADE



Est-il possible de régulariser un permis de construire après avoir modifié la règle d'utilisation du sol qui n'avait pas été respectée ?

RÉSUMÉ Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance d'une règle relative à l'utilisation du sol, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que la règle qui était méconnue par le permis initial a été entre-temps modifiée. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial.

ABSTRACTS Urbanisme ■ Permis de construire ■ Légalité d'un permis modificatif ■ Modification antérieure de la règle d'utilisation du sol méconnue ■ Existence ■ Conséquences.

CE (2/7 CHR) 7 mars 2018, Mme B., n°s 404079 et 404080 – Mme Bréhier, Rapp. – M. Domino, Rapp. public – SCP Lyon-Caen, Thiriez, SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin et SCP Piwnica, Molinié, Av.

Décision publiée au Recueil Lebon.

Conclusions

Xavier DOMINO, rapporteur public

Cette affaire de recours contre un permis de construire, banale au départ, s'est compliquée en cours de procédure au point de vous fournir l'intéressante occasion d'énoncer des principes essentiels, afin de tout remettre à l'endroit.

Faits et procédure

Mme B. a entendu contester le permis de construire accordé par le maire de Wissembourg à la SNC Lidl en vue de la réalisation d'un supermarché de 1 941 m², sur un terrain situé allée des Peupliers sur le territoire de l'ancienne commune d'Altenstadt, fusionnée avec la commune de Wissembourg. Ainsi que l'indiquent les noms des communes en cause, le lieu du litige se trouve à quelques centaines mètres de l'Allemagne, entre les collines des Vosges et la forêt de Bienwald, dans la partie la plus orientale de la France métropolitaine. Le permis valait autorisation d'exploitation commerciale et conduisait donc à remplacer, dans une zone déjà urbanisée et fort peu bucolique – nous sommes au bord d'une départementale –, une parcelle en friche par un supermarché juste en face de la résidence secondaire de Mme B.

Mme B. a d'abord formé un recours gracieux contre cette décision. Cette demande a été rejetée par une décision en date du 15 décembre 2015 dont Mme B. a demandé l'annulation au tribunal administratif de Strasbourg. Par

une ordonnance du 18 avril 2016, le tribunal administratif a transmis la requête à la cour administrative d'appel de Nancy, en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme introduit par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises et selon lequel : « Les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévu à l'article L. 425-4. »

Par un arrêt n° 16NC00721 du 5 août 2016, la cour administrative d'appel de Nancy, ne s'estimant saisie dans le délai de recours que de conclusions dirigées contre le rejet du recours gracieux :

a rejeté comme irrecevables les conclusions, qu'elle a estimées comme étant ultérieurement formées, dirigées contre le permis de construire ;

a annulé, en revanche, la décision de rejet du recours gracieux du 15 décembre 2015, aux motifs qu'un emplacement réservé affecté à la réalisation d'un parking pour poids lourds était institué sous le n° 209 par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur le terrain d'assiette du projet envisagé par la SNC Lidl.

Entre-temps, la commune a procédé à deux opérations. Elle a d'abord fait réviser de façon simplifiée le (PLUi) par le conseil communautaire pour ce qui concerne la parcelle en cause, en supprimant la servitude d'emplacement réservé. Puis le maire de Wissembourg a, par un arrêté du 30 mars 2016, délivré à la SNC Lidl un permis modificatif

portant sur le déplacement du bâtiment de 36 cm, la modification des espaces verts, l'édification de clôtures, et des modifications de façades ainsi que du parc de stationnement en créant notamment des aires de covoiturage.

Mme B. a saisi la cour administrative d'appel de Nancy d'une demande d'annulation de ce permis modificatif. Sa requête a été rejetée par un arrêt n° 16NC00993, rendu en même temps que le premier arrêt, soit le 5 août 2016.

Mme B. s'est pourvue en cassation contre ces deux arrêts, partiellement pour le premier bien entendu puisqu'il lui était, optiquement tout du moins, partiellement favorable en tant qu'il annulait la décision de rejet de son recours gracieux. Par la voie du pourvoi incident, la commune de Wissembourg vous a demandé l'annulation de cette autre partie de l'arrêt rendu dans la première affaire, si bien que vous êtes saisi de conclusions demandant, finalement, l'annulation de l'ensemble des deux arrêts contestés.

Et il nous semble que vous devrez faire entièrement droit aux conclusions dont vous êtes saisis.

Quel office pour le juge ?

1. C'est une question d'office du juge saisi de conclusions dirigées contre le rejet d'un recours gracieux qui nous semble justifier la cassation, et la cassation totale, de l'arrêt.

Ainsi qu'on l'a dit, la cour a cru pouvoir dissocier le sort contentieux qu'elle réservait au permis initial d'une part et au rejet du recours gracieux formé à l'encontre de ce permis d'autre part en jugeant, que les conclusions présentées dans le délai de recours par Mme B. l'étaient à l'encontre de la seule décision de rejet de son recours gracieux. Or une telle sévérité tranche avec la plasticité avec laquelle vous avez coutume d'aborder cette question lorsqu'est en jeu un recours gracieux ou un recours administratif non obligatoire.

Comme le soutient le pourvoi, le président Odent affirmait déjà que, « *des conclusions qui tendent à l'annulation du rejet d'un recours gracieux ou hiérarchique sont interprétées comme tendant aussi à l'annulation de la décision que contestait ce recours gracieux ou hiérarchique* »¹.

Cette affirmation reflète toujours la pratique qui est la vôtre, notamment en tant que juge de premier ressort, à tout le moins pour ce qui est des recours gracieux, c'est-à-dire des recours administratifs qu'une personne peut toujours former auprès de l'administration qui a pris la décision et qui ont pour objet de lui demander de se raviser. Pour les recours hiérarchiques, les choses peuvent être rendues plus compliquées lorsque la décision, même de rejet, n'est pas totalement transparente par rapport à la décision initiale.

Pour s'en tenir donc aux recours gracieux, vous n'avez jamais eu l'occasion, à notre connaissance, d'officialiser en termes juridiques votre pratique, un peu comme vous manquez, avant la décision *Cordière*, d'une mise au point

générale sur l'absence de charge de la preuve devant le juge administratif.

Mais cette pratique affleure parfois jusqu'à la surface de votre jurisprudence. Ainsi, avez-vous jugé, pour régler une question de compétence au sein de la juridiction, que qu'une demande contre la décision de la commission économique centrale, doit être regardée comme tendant également à l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur qu'elle avait confirmée². Puis, dans le contentieux des autorisations de licenciement, vous avez jugé que les décisions prises sur recours hiérarchique par le ministre ne se substituent pas aux décisions de l'inspecteur du travail dès lors que ce recours ne présente pas un caractère obligatoire et que c'est ainsi sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les conclusions dont ils étaient saisis que les juges du fond ont estimé que la demande d'un requérant tendant à l'annulation de la décision du ministre rejetant son recours hiérarchique devait être regardée comme tendant également à l'annulation de la décision objet du recours hiérarchique³.

Enfin, vous avez rendu impossible la contestation des vices propres dont serait entachée la décision de rejet du recours gracieux⁴.

La raison de cette ligne de jurisprudence est que, pour reprendre les mots du président Stahl dans ses conclusions de Section sur une affaire *M. et Mme Damon*⁵ : « *Le recours administratif ne constitue pas une demande autonome par rapport à la décision qu'il entend contester : il n'a pas de signification en soi ; il n'en a que par rapport à cette décision initiale dont il poursuit la réformation ou l'annulation.* »

En somme, le recours gracieux doit être appréhendé par le juge administratif comme un acte transparent ou siamois de l'acte administratif attaqué. Il ne sert à rien de dissocier le sort contentieux de l'un et de l'autre, sinon à créer des chausse-trappes ou à ouvrir des impasses contentieuses pour les personnes concernées.

Vous pourriez saisir l'occasion de l'affaire pour affirmer de façon plus générale que vous ne l'avez fait dans votre jurisprudence que lorsqu'il est saisi d'un rejet de recours gracieux formé à l'encontre une décision administrative, il appartient au juge administratif de se regarder saisi de conclusions dirigées contre la décision elle-même, sauf peut-être à ce que ce recours ne comporte que des moyens soulevant des vices propres à la décision prise sur son recours, sans jamais concerner le fond du droit en cause.

En l'espèce, eu égard au caractère de l'argumentation que développait Mme B., très clairement dirigée contre le refus du permis initial, la cour ne pouvait, sans erreur de droit, se croire saisie d'une requête exclusivement dirigée contre la décision de rejet de recours gracieux. Elle a ce faisant commis une erreur de droit qui l'a conduite à opposer à tort une irrecevabilité aux conclusions dirigées contre le

² CE 3 octobre 1979, *Lasry*, n° 12.063, p. 358.

³ CE 5 septembre 2008, *Société Sapa Profiles Puget*, n° 303707 : Rec., p. 955.

⁴ CE S. 6 mars 2009, *Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines*, n° 309922 : A.

⁵ CE S. 15 juillet 2004, n° 266479 : A.

¹ *Cours de contentieux administratif*, tome II, éd. Dalloz, 2007, p. 253.

permis, et à annuler de façon frustratoire et contradictoire une décision prise sur recours gracieux. Vous casserez donc entièrement son arrêt, en faisant droit aux conclusions du pourvoi et du pourvoi incident sur ce point.

Erreur de droit à propos du deuxième arrêt

2. Le deuxième arrêt de la cour nous paraît lui aussi devoir être cassé, pour une raison qui découle en réalité de l'erreur qu'a commise la cour dans son premier arrêt. Dès lors qu'elle a estimé, à tort, ne pas avoir été saisie de conclusions contre le permis initial, la cour a entendu appliquer votre jurisprudence *Malsoute* ⁶, selon laquelle lorsque le requérant, sans avoir contesté le permis initial, forme un recours contre un permis de construire modificatif, son intérêt pour agir doit être apprécié au regard de la portée des modifications apportées par le permis modificatif au projet de construction initialement autorisé. Ce n'était pas la configuration de l'espèce. Or lorsque le requérant a saisi le juge non seulement de la légalité d'un permis modificatif, mais aussi du permis initial, son intérêt pour agir s'apprécie au regard de l'ensemble du permis, tel qu'il a résulté des modifications qui lui ont été apportées.

Règlement au fond

3. Une fois la double cassation prononcée, vous pourrez régler l'affaire au fond, pour deux raisons : d'une part, en aménageant la voie de recours spéciale directement devant la cour, le législateur en 2014 a souhaité réduire la durée des contestations des permis valant autorisation commerciale ; en outre, le litige permet de se poser d'intéressantes questions ayant trait à la régularisation spontanée, en cours de procédure, d'un permis.

Vous vous regarderez donc saisis de conclusions dirigées à la fois contre le permis initial et contre le permis modificatif. Vous savez que dans ce cas, vous jugez que les irrégularités purgées ne peuvent plus utilement être invoquées ⁷.

Dans cette décision, vous avez jugé que : « *lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables*

au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ».

Modalités de la régularisation

L'affaire présente une seule originalité, à notre connaissance inédite : alors que dans la plupart des précédents, la régularisation provient de ce que le permis modificatif se soumet à la règle d'urbanisme qui avait été méconnue, ici, c'est la règle d'urbanisme qui a été modifiée. La régularisation à laquelle procède le permis modificatif a été précédée d'une délibération du 8 février 2016 par laquelle la commune a procédé à la révision simplifiée de son PLU aux fins de supprimer l'emplacement réservé concernant la parcelle.

Rien ne fait pour autant obstacle à ce que vous reconnaissez à la collectivité publique la faculté de procéder ainsi. Tout plaide au contraire pour que, au nom du pragmatisme qui vous a fait adopter la décision *SCI Fontaine Villiers* et qui a conduit le législateur à élargir de façon spectaculaire les facultés de régularisation en cours d'instance, vous poussiez à ce point les facultés de régularisation spontanée de la part de l'administration, afin de permettre de remédier au plus tôt aux irrégularités constatées. Bien entendu, et c'est la limite qui garantit l'équilibre et l'équité du système, dans une telle hypothèse, il ne faut pas que la modification du PLU soit constitutive d'un détournement de pouvoir.

À cet égard, il nous semble que plusieurs garde-fous permettent d'éviter que la faculté que vous accorderiez en nous suivant ouvre inconsidérément les vannes de la régularisation :

- la première, c'est tout simplement la démocratie locale : une modification du PLU suppose le respect d'une procédure, avec enquête publique et vote du conseil municipal, qui permet de prévenir des mesures de faveur non justifiées, mais autorise aussi la commune à se choisir les règles qui correspondent à ses partis pris d'aménagement ;
- la deuxième c'est la possibilité de contester par voie d'action la révision simplifiée du PLU, ce que du reste Mme B. a fait en l'espèce, en portant l'affaire devant le tribunal administratif – on notera au passage que la soi-disant simplification consistant à rendre les cours compétentes en premier et dernier ressort pour les permis valant autorisant de surfaces commerciales ne s'en avère pas vraiment une quand elle conduit, comme en l'espèce à disloquer le litige ;
- la troisième c'est la possibilité d'exciper de l'illégalité de cette révision du PLU dans le litige relatif au permis de construire tel que modifié ainsi en cours de procédure. Or dans notre configuration, une telle exception d'illégalité est possible, puisque les conditions mises par la jurisprudence de *Section Commune de Courbevoie* ⁸, selon laquelle : « *Un requérant demandant l'annulation d'un permis de*

⁶ CE 17 mars 2017, *M. et Mme Malsoute*, n°s 396362 et 396366 : B.

⁷ CE 2 février 2004, *SCI la fontaine de Villiers* : Rec., T., p. 914, confirmant sur ce point 8 décembre 1995, *Association de défense des riverains de Central Park* : Rec., T., p. 1098.

⁸ CE S. 7 février 2008, concl Courrèges : A.

construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature de l'illégalité dont il se prévaut, sauf s'il fait en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes remises en vigueur du fait de l'illégalité des dispositions illégales. »

En l'espèce, nous croyons qu'il est impossible de voir dans la modification du PLU, qui a consisté à supprimer l'emplacement réservé que le PLU avait institué sur la parcelle pour y prévoir le stationnement des poids lourds, afin de permettre celle d'un supermarché, une manœuvre ou un détournement de pouvoir, et ce d'autant qu'un emplacement réservé est une servitude grevant une propriété privée, et que l'intérêt public qui justifiait en l'espèce une telle servitude était des plus limités. Nous vous invitons donc à juger que la modification du PLU n'est pas entachée de détournement de pouvoir et à écarter en conséquence comme inopérant le moyen tiré de l'existence à l'origine d'un emplacement réservé.

Aucun des nombreux autres moyens soulevés ne nous semble en outre devoir retenir votre attention.

La requérante soutient que le pétitionnaire n'avait pas qualité pour présenter le dossier de permis de construire, mais ce moyen manque en fait : le dossier comportait bien l'attestation requise par l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme (CU) selon laquelle elle allait devenir propriétaire du terrain.

Il est soutenu que le volet paysager du dossier de demande, très pauvre la première fois, a été insuffisamment enrichi la deuxième fois et ne permettrait toujours pas de s'assurer de l'insertion du projet dans le site. Mais ce moyen ne peut prospérer : le dossier était vraiment suffisant au regard des exigences de votre jurisprudence *Mme Laurin et autres*⁹, les insuffisances alléguées n'ayant pas été de nature à fausser l'appréciation de l'administration.

La requérante fait ensuite grand cas de ce que le dossier du permis de construire, que ce soit dans sa version initiale ou dans sa version modifiée, différerait significativement, sur plusieurs points du dossier soumis à la CDAC. Mais la procédure mise en place par le législateur en 2014 ne permet aux particuliers que d'attaquer le permis de construire en tant que tel et non pas l'autorisation d'exploitation commerciale¹⁰. Or à notre sens, la critique formulée ne peut avoir de portée, si elle est fondée, qu'à l'égard de l'avis de la CDAC, et non à l'égard du permis. Vous écarterez donc les moyens comme inopérants, ce qui nous semble fidèle à l'intention du législateur qui a introduit à l'article L. 600-1-4 une disposition selon laquelle : « *Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale sont irrecevables à l'appui de telles conclusions.* » En tout état de cause, le moyen est infondé, les différences réelles entre les dossiers n'étant pas du tout substantielles.

Sur le fond, l'insertion du projet dans le site, ne nous semble poser aucune difficulté : le bâtiment certes peu exaltant, s'insère dans une zone commerciale composite où il ne dépare malheureusement en rien. On y trouve des

habitations assez ordinaires et des locaux commerciaux assez proches de la valeur esthétique d'un supermarché. Contrairement à ce qui est soutenu, le projet ne méconnaît pas les dispositions du chapitre 2 du PLU selon lesquelles le secteur de la parcelle est « principalement dévolu à l'habitation et certaines activités ». Il ne méconnaît pas non plus les dispositions de l'article 6UB relatives à l'alignement : le bâtiment est aligné sur le château d'eau voisin. Est ensuite invoquée une méconnaissance des règles posées à l'article L. 111-19 du CU qui limitent la superficie des aires de stationnement d'une surface commerciale à un plafond égal aux ¾ de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce, avec des exclusions (places pour véhicules électriques, autopartage) et des coefficients (les places non imperméabilisées comptant pour moitié de leurs surfaces). Ici, tout va bien, et largement : surface commerciale de 1 941 m², surface de stationnement de 36 m² en enrobé et 826,78 m² en non imperméabilisés.

La contestation du respect de l'article 13 UB du PLU qui exige que 20 % au moins de la parcelle restent perméables est aussi vaine que la précédente : la seule surface des espaces verts du terrain d'assiette atteint plus de 680 m², bien au-dessus des 413 m² nécessaires.

Il est encore soutenu que l'accès du projet à la voirie est dangereux, mais le dossier ne permet en rien de souscrire à cette analyse, et sur ce point, la circonstance avancée que l'avis du département serait insuffisamment motivé, qui amorce une critique de régularité du dossier de permis, ne nous convainc en rien de ce que l'appréciation de l'administration aurait été faussée sur ce point.

Enfin, la circonstance que l'acte de vente du terrain aurait dû avoir attesté le pétitionnaire des dangers qui auraient résulté des installations préalablement installées sur le terrain est inopérante à l'égard du permis.

Vous pourrez donc rejeter les demandes de Mme B., sans vous prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense.

Par ces motifs, nous concluons à la cassation des arrêts attaqués, au rejet des demandes présentées Mme B. devant la cour administrative d'appel de Nancy, et au rejet en l'espèce de l'ensemble des demandes de frais présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

⁹ CE 23 décembre 2015, n° 393134 : B.

¹⁰ Article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme.

Arrêt

Vu les procédures suivantes :

1° Mme B... A... a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler la décision du 15 décembre 2015 par laquelle le maire de Wissembourg a rejeté son recours gracieux dirigé contre le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivré le 30 septembre 2015 à la société en nom collectif Lidl (SNC Lidl). Par une ordonnance n° 1507314 du 18 avril 2016, la présidente du tribunal administratif de Strasbourg a transféré cette demande à la cour administrative d'appel de Nancy.

Par un arrêt n° 16NC00721 du 5 août 2016, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé la décision du 15 décembre 2015 du maire de la commune de Wissembourg et rejeté le surplus des conclusions de la demande de Mme A...

Sous le n° 404079, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 5 octobre 2016, 5 janvier et 20 février 2017 et 8 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme A... demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de première instance ;

2° Mme A... a demandé à la cour administrative d'appel de Nancy d'annuler l'arrêté du 30 mars 2016 par lequel le maire de la commune de Wissembourg a délivré un permis modificatif à la SNC Lidl. Par un arrêt n° 16NC00993 du 5 août 2016, la cour a rejeté sa demande.

Sous le n° 404080, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 5 octobre 2016, 5 janvier et 20 février 2017 et 8 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme A... demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de première instance ;

[...]

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Wissembourg a, par arrêté du 30 septembre 2015, délivré à la société en nom collectif Lidl un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale en vue de la réalisation d'un bâtiment commercial d'une surface de plancher de 1 941 m² sur un terrain situé allée des Peupliers sur le territoire de la commune ; que Mme A... a adressé au maire, le 4 décembre 2015, un recours gracieux contre cet arrêté ; que ce recours gracieux a été rejeté par une décision du maire le 15 décembre 2015 ; que, par une demande introduite le 24 décembre 2015, Mme A... a saisi le tribunal administratif de Strasbourg ; que le président du tribunal administratif, par ordonnance du 18 avril 2016, a transmis cette demande à la cour administrative d'appel de Nancy, compétente pour en connaître en premier ressort en vertu de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme ; que, par un nouvel arrêté du 30 mars 2016, le maire de Wissembourg a délivré à la SNC Lidl un permis de construire modificatif ; que Mme A... a saisi la cour administrative d'appel de ce permis modificatif le 30 mai 2016 ; que, par un premier arrêt du 5 août 2016 rendu sous le n° 16NC00721, la cour administrative d'appel a rejeté comme irrecevables les conclusions dirigées contre le permis initial mais a annulé la décision du 15 décembre 2015 ayant rejeté le recours gracieux dirigé contre ce permis ; que, par un second arrêt rendu le même jour sous le n° 16NC00993, la cour a rejeté la demande de Mme A... dirigée contre le permis modificatif ; que Mme A... s'est pourvue en cassation contre ces deux arrêts en tant qu'ils ont rejeté

ses conclusions ; que la commune de Wissembourg a formé un pourvoi incident contre le premier arrêt en tant qu'il a annulé le rejet du recours gracieux ; qu'il y a lieu de joindre ces deux pourvois pour statuer par une seule décision ;

Sur les pourvois en cassation principaux et incident :

2. Considérant qu'il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté ; que l'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative ; qu'il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale ;

3. Considérant que, pour rejeter les conclusions de Mme A... dirigées contre le permis de construire initial, délivré le 30 septembre 2015, la cour administrative d'appel de Nancy s'est fondée sur les motifs que le mémoire introductif d'instance, enregistré le 24 décembre 2015 au greffe du tribunal administratif de Strasbourg, ne comportait que des conclusions dirigées contre le rejet, intervenu le 15 décembre 2015, du recours gracieux formé par Mme A... et que le permis initial n'a fait l'objet de conclusions formelles que le 1^{er} mars 2016, après l'expiration du délai de recours contentieux ; qu'en statuant de la sorte, alors que, ainsi qu'il vient d'être dit, il appartenait à la cour d'interpréter les conclusions qui lui avaient été soumises dans le délai de recours contentieux comme étant dirigées aussi contre le permis initial, la cour administrative d'appel a méconnu son office ; que l'arrêt rendu sous le n° 16NC00721 doit, par suite, être annulé en ce qu'il a écarté comme irrecevables les conclusions de Mme A... dirigées contre le permis de construire initial ; que cette annulation emporte, par voie de conséquence, l'annulation du même arrêt en tant qu'il a statué sur la légalité du rejet du recours gracieux ; qu'elle emporte, de même, l'annulation de l'arrêt rendu sous le n° 16NC00993, qui s'est fondé sur la circonstance que le permis initial n'avait pas fait l'objet d'une contestation recevable pour rejeter comme irrecevables les conclusions de Mme A... dirigées contre le permis modificatif du 30 mars 2016 ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme A... et, par la voie du pourvoi incident la commune de Wissembourg, sont fondées à demander l'annulation des deux arrêts rendus par la cour administrative d'appel de Nancy le 5 août 2016 ;

5. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Sur la légalité des permis attaqués :

6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R.*423-1 du code de l'urbanisme : « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux [...] » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article R.*431-5 du même code dans sa rédaction applicable à la date du litige : « *La demande comporte également l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R.*423-1 pour déposer une demande de permis » ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'attestation requise par les dispositions de l'article R.*431-5 figurait au dossier de demande de permis de construire ; que le moyen tiré du défaut de qualité du pétitionnaire pour solliciter le permis de construire litigieux ne peut par suite qu'être écarté ;**

7. Considérant que la circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable ; qu'il ressort en l'espèce des pièces du dossier que le dossier de demande de permis déposé par la société Lidl, en particulier son volet paysager, étaient de nature à permettre à l'autorité administrative de porter, en connaissance de cause, son appréciation sur l'insertion du projet dans son environnement ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure les respects des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ; qu'il peut, de même, être régularisé par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entre-temps modifiée ; que les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date du permis de construire initial, le terrain d'assiette du projet était grevé d'une servitude d'emplacement réservé par le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du pays de Wissembourg pour la réalisation d'un parc de stationnement pour poids lourds ; que cette servitude a toutefois été supprimée par une délibération du conseil communautaire de la communauté de communes du pays de Wissembourg du 8 février 2016 portant modification simplifiée du plan local d'urbanisme intercommunal ;

10. Considérant que si Mme A... soutient que cette délibération serait illégale, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle serait intervenue pour un motif étranger aux attributions de la communauté de communes

en matière d'aménagement et d'urbanisme ; que le détournement de pouvoir allégué à cet égard n'est pas établi ;

11. Considérant que la délivrance ultérieure, par arrêté du 30 mars 2016, d'un permis modificatif sur le fondement du plan local d'urbanisme intercommunal modifié a régularisé l'illégalité qui entachait le permis initial, résultant de la méconnaissance de la destination assignée à l'emplacement réservé en vue du stationnement des poids lourds ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le permis de construire litigieux aurait été délivré en méconnaissance des dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal relatives à l'existence et à la destination d'un emplacement réservé sur le terrain d'assiette du projet ne peut plus être utilement invoqué à l'appui des conclusions dirigées contre le permis initial ;

12. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du chapitre 2 du plan local d'urbanisme intercommunal : « *Le secteur UB correspond aux extensions récentes de la commune, secteur principalement dévolu à l'habitation et certaines activités ainsi que leurs dépendances » ; qu'aux termes de l'article 2UB du plan local d'urbanisme, sont au nombre des occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières dans le secteur UB : « 1. les constructions à vocation industrielle, artisanale et commerciale, à condition que l'activité soit compatible avec le voisinage d'habitations » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la construction projetée, à vocation commerciale, n'est pas incompatible avec le voisinage d'habitations ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le projet de construction litigieux méconnaîtrait les dispositions du chapitre 2 du plan local d'urbanisme intercommunal, relatif au secteur UB, ne peut qu'être écarté ;*

13. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 6UB du plan local d'urbanisme intercommunal : « *3. Le nu de la façade sur rue d'au moins une construction principale de chaque unité foncière s'implantera dans la bande formée par le prolongement des façades des constructions voisines existant de part et d'autre » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le nu de la façade de la construction projetée est implantée sur la même ligne que le château d'eau situé sur la parcelle n° 2263 ; qu'il est ainsi implanté dans la bande formée par le prolongement des façades des constructions voisines existant de part et d'autre du terrain d'assiette ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6UB du plan local d'urbanisme intercommunal doit, par suite, être écarté ;*

14. Considérant, en cinquième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles voisines du terrain d'assiette de la construction projetée, situé dans la zone commerciale des Peupliers, supportent des maisons individuelles ou des bâtiments à usage commercial de différentes hauteurs et d'aspect divers qui confèrent aux lieux un caractère composite ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la construction projetée porterait atteinte au caractère ou à l'intérêt de ces lieux ;

15. Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : « *Nonobstant toute disposition contraire du plan local d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale prévue aux 1° et 4° du I de l'article L. 752-1 du code de commerce et à l'autorisation prévue au 1° de l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée, ne peut excéder un plafond correspondant aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce. Les espaces paysagers en pleine terre, les surfaces des aménagements relevant de l'article L. 3114-1 du code des transports, les surfaces résér-*

vées à l'autopartage et les places de stationnement destinées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables sont déduits de l'emprise au sol des surfaces affectées au stationnement. La surface des places de stationnement non imperméabilisées compte pour la moitié de leur surface » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la surface de plancher de la construction projetée étant de 1 941 m², une surface de 1 455 m² pouvait être affectée aux aires de stationnement ; que la surface des aires de stationnement enrobées est de 34 m² et que la surface des aires de stationnement non imperméabilisées est de 826,78 m² ; que, par suite, les surfaces affectées aux aires de stationnement devant être prises en compte pour l'application des dispositions en cause sont de 447,39 m² ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme ne peut, par suite, qu'être écarté ;

16. Considérant, en septième lieu, qu'aux termes de l'article 13UB du plan local d'urbanisme intercommunal : « 20 % (vingt pour cent) au moins de la superficie de l'unité foncière intégrée à la zone UB doivent rester perméables à l'infiltration des eaux pluviales. [...] » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la surface du terrain d'assiette située en zone UB étant de 2 065 m², une surface de 413 m² devait rester perméable à l'infiltration des eaux pluviales ; que la seule surface des espaces verts du terrain d'assiette située en zone UB est de 683,67 m² ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 13UB du plan local d'urbanisme intercommunal ne peut, par suite, qu'être écarté ;

17. Considérant, en huitième lieu, qu'aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : « Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial. [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 600-1-2 du même code : « Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitat » ; qu'aux termes de l'article L. 600-1-4 du même code : « Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 600-1-2 d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il vaut autorisation de construire. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale sont irrecevables à l'appui de telles conclusions » ; que les dispositions du code de commerce et du code de l'urbanisme constitue des législations indépendantes, répondant à des finalités distinctes ; que, par suite, des moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du code de commerce ne peuvent être utilement invoquées à l'appui d'une requête dirigée contre un permis relevant de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme en tant qu'il vaut autorisation de construire ; que la requérante ne peut, par suite, utilement soutenir que les modifications apportées au projet litigieux nécessitaient qu'une nouvelle demande soit formée par la SNC Lidl devant la commission départementale d'aménagement commercial afin que cette dernière procède à une nouvelle instruction du projet ;

18. Considérant, en neuvième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, consulté sur les conditions de desserte du projet, dès lors que l'allée des Peupliers appartient à la voirie départementale, le conseil départemental du Bas-Rhin a émis un avis favorable ; que, contrairement à ce qui est soutenu, cet avis n'avait pas à comporter l'énoncé des modifications de la signalétique et des modalités de circulation envisagées sur la voie départementale pour faciliter l'accès au centre commercial ;

19. Considérant, enfin, que le moyen tiré de ce que l'acte de vente du terrain d'assiette aurait dû attester que le vendeur avait informé le pétitionnaire des dangers qui auraient résulté de l'exploitation des installations préalablement implantées sur ce terrain est en tout état de cause sans incidence sur la légalité du permis ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, les conclusions de Mme A... tendant à l'annulation du permis initial et du permis modificatif, comme au demeurant celles dirigées contre le rejet de son recours gracieux, doivent être rejetées ;

Sur les conclusions relatives à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les parties devant la cour administrative d'appel de Nancy et le Conseil d'État au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les arrêts de la cour administrative d'appel de Nancy du 5 août 2016 sont annulés.

Article 2 : Les demandes présentées par Mme A... devant la cour administrative d'appel de Nancy sont rejetées.

[...] ■