

sommaire

CHRONIQUES

Les propositions du <i>Livre blanc de la sécurité intérieure</i> de 2020 relatives aux collectivités locales Franck DURAND	3
Quarantaine et isolement outre-mer : qui fait quoi en Polynésie française ? Grégoire CALLEY	11
Chronique de jurisprudence financière Stéphanie DAMAREY	20

JURISPRUDENCE

Fonction publique territoriale

Comment les congés de maladie des agents publics doivent-ils être pris en compte dans leur cycle de travail annuel ?

- CE (4/1 CHR) 4 novembre 2020, *Syndicat local départemental de la FSU territoriale du département d'Indre-et-Loire*, n° 426093

Conclusions **Frédéric DIEU**

Dans quelle condition une commune peut-elle mettre fin à la convention mettant à sa disposition un salarié de droit privé ?

- CAA Lyon (3^e ch.) 17 novembre 2020, *M. Pillot*, n° 18LY03493

Conclusions **Samuel DELIANCOURT**

Organismes de coopération et de regroupement

Quel est le contrôle du juge sur la notion d'actions d'intérêt communautaire ?

- TA Lyon (3^e ch.) 15 octobre 2020, *Commune de Saint-Didier-sur-Chalaronne*, n° 1901512-2001903

Conclusions **Romain REYMOND-KELLAL**

Observations **Jeanne MESMIN d'ESTIENNE**

Collectivités locales à statut particulier

Une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, alors même qu'elle ne mentionnerait pas l'extension et l'adaptation des dispositions adoptées sur son fondement aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, autorise-t-elle implicitement le gouvernement non seulement à adopter, sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, les mesures entrant dans le champ de l'habilitation, mais aussi à les rendre applicables à ces collectivités ?

- CE (1/4 SSR) 15 juillet 2020, *Polynésie française*, n° 436155

Conclusions **Vincent VILLETTE**

Observations **Jean-Paul PASTOREL**

Contentieux des collectivités locales

Une ordonnance de cristallisations des moyens s'applique-t-elle aussi aux intervenants ?

- CE (1/4 CHR) 14 octobre 2020, *Union syndicale Solidaires*, n° 428524 ; *M. Pailhas*, n° 429333

Conclusions **Marie SIRINELLI**

L'État peut-il faire appel d'un jugement annulant la décision qui a refusé un permis de construire en se conformant à l'avis négatif rendu par le préfet en application de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme ?

- CE (2/7 CHR) 16 octobre 2020, *M. et Mme C*, n° 427620

Conclusions **Guillaume ODINET**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	72
---	----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	77
--	----

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ MUNICIPAL PORTANT OPPOSITION DE LA PRESCRIPTION QUADRIENNALE	82
--	----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

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

François SÉNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en
service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département
de la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

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

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Perspectives pour les collectivités territoriales

Le mois de janvier 2021 est toujours placé sous le signe de la COVID 19 qui préoccupe pouvoirs publics et citoyens et affecte le fonctionnement des collectivités territoriales.

Un certain nombre de textes adoptés concernent ces dernières plus ou moins directement.

La loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales prend en compte les circonstances sanitaires qui peuvent empêcher l'organisation d'élections sur le territoire national. Le code électoral prévoit que les vacances constatées au sein du conseil municipal, du conseil de la métropole de Lyon ainsi que l'incomplétude du conseil municipal lorsqu'il doit être procédé à une nouvelle élection du maire peuvent donner lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois (art. L. 224-30, L. 251, L. 258 L. 270 et art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales). S'agissant des vacances au sein d'un conseil d'arrondissement, elles peuvent donner lieu à une élection partielle dans un délai de deux mois (art. L. 272-6 du code électoral). Aussi, les vacances constatées ou à venir sont susceptibles de déclencher l'organisation d'élections partielles pendant les périodes de forte circulation du virus et même de confinement. Par conséquent, la loi prévoit une extension du délai d'organisation des élections partielles d'arrondissement, municipales et métropolitaines à Lyon ainsi que des élections des commissions syndicales. La date limite est fixée au 13 juin 2021 par cohérence avec la date fixée dans le projet de loi organique portant extension du délai d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles.

D'autres textes ne sont pas encore adoptés et peuvent avoir des incidences sur le fonctionnement des collectivités territoriales : ainsi du projet de loi confortant le respect des principes de la République qui veut par exemple garantir la neutralité des services publics en prévoyant que lorsque l'acte d'une collectivité territoriale est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ou à porter gravement atteinte au principe de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

De même il est prévu que les associations culturelles ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État ni des collectivités territoriales.

Au Sénat un grand nombre de propositions fleurissent dont on ne sait si elles déboucheront sur l'adoption d'un texte mais elles ne sont pas inintéressantes comme la proposition de loi visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS) ou celle visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage ou même celle visant à étendre le pouvoir de police des maires afin de garantir l'esthétique générale des communes.

Mais pour l'instant on attend toujours la réforme promise par le Ministre Gourault. ■

Bernard POUJADE

L'État peut-il faire appel d'un jugement annulant la décision qui a refusé un permis de construire en se conformant à l'avis négatif rendu par le préfet en application de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme ?

RÉSUMÉ L'annulation de la décision par laquelle le maire ou le président de l'EPCI, se conformant, en application de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme, à l'avis négatif du préfet, rejette la demande de permis de construire ou s'oppose à la déclaration préalable, est susceptible de préjudicier aux intérêts dont le représentant de l'État est le défenseur. Par suite, l'État a la qualité de défendeur à l'instance devant le tribunal administratif et, dès lors, le ministre chargé de l'urbanisme a qualité pour faire appel du jugement ayant annulé le refus opposé par le maire, sur avis négatif du préfet, à une demande de permis construire.

ABSTRACTS Procédure contentieuse administrative ■ Voies de recours ■ Appel ■ Recevabilité ■ Autorisation d'urbanisme soumise à l'avis conforme du préfet (art. L. 422-5 du code de l'urbanisme) ■ Autorité compétente se conformant à un avis négatif ■ Qualité de partie en première instance de l'État ■ Existence ■ Conséquence ■ Recevabilité de l'appel du ministre ■ Existence.

CE (2/7 CHR) 16 octobre 2020, M. et Mme C, n° 427620 – M. Bernard, Rapp. – M. Odinet, Rapp. public – SCP Lyon-Caen, Thiriez, Av.
 ➔ Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Guillaume ODINET, rapporteur public

M. et Mme C ont sollicité un permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble collectif sur le territoire de la commune de l'Île Rousse. Aucun document d'urbanisme n'étant applicable sur ce territoire, le maire de l'Île Rousse a, en application de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme, recueilli l'avis conforme du préfet de Haute-Corse. Celui-ci a rendu un avis défavorable et le maire a, en conséquence, refusé d'accorder le permis de construire.

M. et Mme C ont saisi le tribunal administratif de Bastia de ce refus du maire. Le tribunal a mis en cause la commune et l'État ; seul le préfet a produit devant lui. Le tribunal a ensuite annulé le refus dont il était saisi, en se fondant sur l'illégalité de l'avis du préfet.

La commune de l'Île Rousse, qui n'avait pas défendu en première instance, n'a pas fait appel de ce jugement. En revanche, le ministre de la Cohésion des territoires a saisi la cour de Marseille, qui a jugé son appel recevable et y a fait droit, en annulant le jugement et en rejetant la demande de première instance de M. et Mme C.

1. Les motifs par lesquels la cour a jugé, pour l'application des dispositions particulières au littoral (qui figuraient alors à l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme), que le terrain d'assiette du projet n'était pas situé en continuité de l'urba-

nisation et que le projet ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation sont dépourvus de dénaturation et échappent donc à votre contrôle. Vous l'aurez compris, c'est la question de la recevabilité de l'appel du ministre, que conteste le pourvoi, qui a justifié l'inscription de cette affaire au rôle de votre formation de jugement.

Les règles générales de recevabilité d'un appel

2. Depuis votre décision de section *Sieur de Harenne* du 9 janvier 1959¹, vous jugez avec constance, en excès de pouvoir, qu'est recevable à faire appel la personne qui avait la qualité de partie en première instance, c'est-à-dire la personne qui, si elle n'avait pas été dans la cause, aurait eu qualité pour former tierce opposition. C'est ainsi le critère de recevabilité de la tierce opposition qui permet de

¹ Rec., p. 23.

déterminer lesquelles des personnes présentes ou représentées dans l'instance ont la qualité de parties et peuvent, en conséquence, faire appel. En d'autres termes, parmi ces personnes, seules sont recevables à faire appel celles aux droits desquels le jugement préjudicé, selon la formule que l'arrêt *Boussuge*² avait reprise du code civil, qui figure aujourd'hui à l'article R. 832-1 du code de justice administrative et que votre jurisprudence a pris soin d'éclairer et d'atténuer – le président Stahl, dans ses conclusions sur votre décision *SARL QSCT et SA France restauration rapide* du 3 décembre 2003³, soulignait que vous exigez en réalité une atteinte à des intérêts bien établis.

En même temps que la recevabilité de l'État à faire appel du jugement du tribunal administratif, vous déterminerez donc sa qualité de partie à l'instance devant ce tribunal, sa recevabilité à faire tierce opposition du jugement s'il n'est pas présent (ou représenté) dans cette instance et la nécessité, en conséquence, de le mettre en cause.

3. Pour juger que l'État aurait eu qualité pour former tierce opposition s'il n'avait pas été appelé en cause devant le tribunal et que le ministre était par suite recevable à faire appel de son jugement, la cour s'est fondée, dans une formule sibylline comme vous les aimez, sur « *la nature des compétences conférées au représentant de l'État par les dispositions des articles L. 422-5 et L. 422-6 du code de l'urbanisme* ».

Les conséquences de l'avis conforme

3.1. L'État, vous l'avez compris, n'est pas, formellement, l'auteur de la décision attaquée ; en revanche, le préfet dispose d'un pouvoir d'avis conforme, dont vous savez comme il est original. Les avis conformes sont, selon les mots du président Laferrière : « *quelque chose de plus que des avis, ils constituent une collaboration effective à la décision ; celle-ci ne peut pas être prise sans le concours de deux autorités, celle qui fait l'acte et celle qui lui donne son assentiment sous forme d'avis* » ; il en résulte que : « *Si [...] l'auteur de la décision n'a pas pris ou n'a pas suivi l'avis, le vice de forme qui entache son acte participe de l'incompétence, car il a fait seul ce qu'il ne pouvait faire qu'en s'associant une autre autorité ; il a ainsi usurpé la part de pouvoir réservée à cette autorité.* » En d'autres termes, le pouvoir d'avis conforme confie à son détenteur un rôle de coauteur de la décision. Votre jurisprudence en porte la marque.

À la suite du président Laferrière, vous liez en effet l'attribution d'un pouvoir d'avis conforme à un partage de la compétence décisionnelle⁴. Vous jugez en conséquence que le défaut de recueil d'un avis conforme entache la décision adoptée d'incompétence⁵, tout comme l'adoption d'une

décision distincte de celle proposée par l'autorité dotée d'un pouvoir de proposition⁶.

Par ailleurs, si vous affirmez en principe qu'un avis conforme négatif ne constitue pas une décision susceptible de recours mais peut être contesté dans le cadre du recours contre la décision qui en tire les conséquences⁷, vous dérogez néanmoins à cette ligne de jurisprudence, non seulement lorsque c'est l'autorité chargée de prendre la décision après l'avis conforme qui conteste cet avis⁸, mais encore, et surtout, lorsque l'avis conforme, ou l'expression d'un pouvoir analogue – notamment de proposition – conduit, lorsqu'il est négatif, à mettre fin par lui-même à une procédure, sans qu'une décision ultérieure ne vienne en tirer les conséquences : vous regardez alors l'avis conforme négatif ou le refus de proposition comme une décision susceptible de recours⁹. Dans ces hypothèses, l'auteur de l'avis conforme est ainsi regardé, au contentieux, comme l'auteur de la décision attaquée ; il dispose en conséquence du statut de partie en première instance et peut par suite interjeter appel.

Enfin, vous avez déjà admis, dans certaines hypothèses particulières de participation d'une personne tierce à la décision de l'autorité compétente, à travers un pouvoir d'accord, d'avis conforme ou de proposition, que cette personne était recevable à faire tierce opposition du jugement rendu dans une instance où elle n'avait été ni présente, ni représentée. Ainsi avez-vous jugé que la décision qui annule des dispositions du cahier des charges d'une appellation d'origine protégée (AOP) préjudicie aux droits de l'organisme de défense et de gestion et à ceux de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui sont chargés d'élaborer ce cahier des charges et d'en proposer l'homologation aux ministres compétents¹⁰. De même, vous avez jugé que l'annulation du refus d'abroger un arrêté ne pouvant être pris que sur demande et après accord des syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une profession préjudicie aux droits de ces syndicats, ce qui les rend recevables à former tierce opposition du jugement qui la prononce¹¹. Et nous notons, *a contrario*, que, lorsque vous avez jugé qu'une commune n'avait pas à être appelée dans l'instance opposant un demandeur à l'État au

² 29 novembre 1912 : Rec., p. 1128.

³ N° 248840 : Rec., T., p. 720-964-1013.

⁴ V. CE S. 7 janvier 1955, *Sieur Ged* : Rec., p. 11 ; 12 janvier 1972, *Caisse des dépôts et consignations c/ sieur Picot* : Rec., p. 32.

⁵ V. 29 janvier 1969, *Dame veuve Chanebout* : Rec., p. 43.

⁶ 21 novembre 1980, COFRADEP : Rec., T., p. 433 ; CE 30 juillet 1997, Confédération nationale de la production française des vins doux naturels d'appellation d'origine contrôlée, n° 147826 : Rec., p. 304.

⁷ CE Ass. 26 octobre 2001, *M. et Mme Eisenchteter*, n° 216471 : Rec., p. 495.

⁸ V., par exemple, 15 avril 1996, *Mme Rakotomavo*, n° 136079 : Rec., T., p. 879 sur un autre point.

⁹ V., s'agissant du refus de la commission paritaire des publications et agences de presse de proposer aux ministres intéressés la réinscription d'une société sur la liste des agences de presse, CE 19 juin 2002, *Société TCT Actualités télévisées*, n° 223026 : Rec., T., p. 836-839-893 ; s'agissant du refus de la commission d'avancement des magistrats de donner son accord à la nomination d'un candidat au second grade de la hiérarchie judiciaire, CE S. 30 décembre 2003, *Mme Mocko* : Rec., p. 535 ; s'agissant de l'avis négatif de la commission de validation pour l'accès aux fonctions de chef de service, directeur adjoint ou sous-directeur des administrations centrales de l'État, CE 11 octobre 2004, *Mme Chauveau*, n° 263349 : Rec., p. 368 ; s'agissant de l'avis conforme négatif émis par le Conseil supérieur de la magistrature sur la nomination d'un magistrat du siège, CE 29 octobre 2013, *M. Vidon*, n° 346569 : Rec., p. 259 ; s'agissant de l'avis de l'ARAFER faisant obstacle à ce qu'une autorité organisatrice de transports ferroviaires limite ou interdise une desserte intérieure, CE 30 janvier 2015, *Région PACA*, n° 374022 : Rec., T., p. 527-536-833-887 ; s'agissant du refus d'accord préalable à l'implantation d'une éolienne près d'un radar, CE 11 mai 2016, *Société Météo France*, n° 387484 : Rec., T., p. 784-862 ; s'agissant du refus du garde des Sceaux de proposer la nomination d'un magistrat, CE 29 mars 2017, *Mme Bresdin*, n° 397724 : Rec., T., p. 528-656.

¹⁰ V. CE 13 mars 2019, *Syndicat de la Clairette de Die et des vins de Diois et autre*, n° 423752 : Rec., T., p. 558-964.

¹¹ V. CE 3 décembre 2003, *SARL QSCT et SA France restauration rapide*, n° 248840 : Rec., T., p. 720-964-1013.

sujet de décisions préfectorales prises sur son avis, vous avez pris le soin de relever qu'elle ne disposait alors que d'un rôle consultatif ¹².

En somme, non seulement vous avez reconnu que le pouvoir d'avis conforme emportait participation à la prise de décision, mais vous en avez aussi tiré les conséquences, certes de façon ponctuelle et pragmatique, mais réellement néanmoins, dans la définition du débat contentieux, soit qu'il s'agisse d'admettre que ce débat se noue directement sur l'avis conforme négatif ou le refus de proposition faute d'autre « prise contentieuse », soit qu'il s'agisse d'inclure l'auteur de la proposition dans le débat contradictoire.

La place de l'auteur de l'avis dans le débat contradictoire

3.2. Et il faut bien comprendre que, fondamentalement, c'est là, dans l'existence d'un réel débat contradictoire devant le juge, que réside votre principal sujet de préoccupation. De même que vous avez ouvert votre prétoire aux avis conformes négatifs qui mettent fin à une procédure pour que le droit au recours puisse se matérialiser, de même vous avez jugé que devait être appelée dans l'instance la personne dotée du pouvoir de proposition lorsque le jugement était de nature à remettre en cause le sens de cette proposition afin que le débat contradictoire puisse effectivement se tenir.

Et nous pensons qu'il n'en va pas différemment dans l'hypothèse où la décision attaquée est motivée par un avis conforme négatif. En effet, l'attribution d'un pouvoir d'accord ou d'avis conforme à une autorité distincte de celle qui est compétente pour prendre une décision repose, par construction, sur le constat que ces autorités – fussent-elles toutes deux chargées de poursuivre des intérêts généraux – ne sont pas en charge des mêmes intérêts et sont susceptibles de porter des appréciations divergentes. Il en résulte que, lorsque la décision repose essentiellement sur l'appréciation de l'autorité disposant du pouvoir d'accord ou d'avis conforme – ce qui est le cas, en particulier, lorsque l'avis conforme est négatif –, l'auteur de cette décision peut n'avoir pas intérêt, ou du moins n'être pas en mesure, de défendre les motifs de l'acte qu'il a signé. Dans une telle hypothèse, seule l'autorité disposant du pouvoir d'avis conforme est susceptible d'apporter une réelle contradiction dans l'instance, en justifiant des motifs de son avis (qui sont ceux de la décision attaquée) et en les défendant ; et c'est assurément aux intérêts bien établis dont elle a la charge, bien davantage qu'à ceux dont l'auteur de la décision a la charge, que l'annulation de la décision sera susceptible de porter une lésion. Si bien qu'en l'absence de l'autorité dotée du pouvoir d'avis conforme dans l'instance, le juge n'a devant lui que les apparences d'une contradiction.

Le cas d'espèce, dans lequel la commune, qui était liée par l'avis conforme négatif du préfet, n'a ni défendu devant le tribunal administratif, ni fait appel de l'annulation, en est une illustration assez pure.

3.3. Est-ce à dire que tout détenteur d'un pouvoir d'avis conforme doit être regardé comme co-auteur de la décision prise sur son avis et traité en conséquence comme une partie à l'instance dans laquelle est demandée l'annulation de cette décision ?

La cour, prudemment, n'a pas pris un parti aussi général. Et nous ne vous proposerons pas d'aller aussi loin, tant est grande la variété des procédures incluant un pouvoir de proposition, de présentation, d'accord ou d'avis conforme, sur tout ou partie d'une décision à prendre.

Le cas de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme

Il nous semble néanmoins que ce n'est pas tant, comme l'a relevé la cour, la nature des prérogatives conférées au préfet par les articles L. 422-5 et 6 du code de l'urbanisme – qui, somme toute, ne relèvent que de l'avis conforme « classique » – que la circonstance que la décision, motivée par l'avis conforme négatif, repose essentiellement sur l'exercice de son pouvoir d'avis conforme (c'est-à-dire, dans les mots du président Laferrière, qu'elle procède de sa « part » à lui du pouvoir décisionnel), qui justifie que l'État soit regardé comme partie à l'instance dans laquelle est contestée cette décision.

En d'autres termes, nous pensons qu'indépendamment des spécificités (limitées) de la procédure en cause en l'espèce, lorsqu'un texte confie un pouvoir d'avis conforme (ou un pouvoir analogue) à une personne distincte de celle qui dispose du pouvoir de décision et que la décision est fondée sur la circonstance qu'un avis conforme négatif a été rendu, l'auteur de cet avis doit être appelé dans l'instance relative à cette décision dans laquelle il est alors partie et à l'issue de laquelle sera rendu un jugement dont il pourra faire appel. Cette affirmation, vous le noterez, en posant deux conditions réserve deux questions. La première est celle des autorités devant être mises en cause dans l'hypothèse où l'autorité décisionnaire et l'autorité disposant du pouvoir d'avis conforme émanent de la même personne morale : nous ne vous invitons à ne traiter que de l'hypothèse où ces autorités émanent de deux personnes distinctes. La seconde question réservée est celle de l'avis conforme favorable (le cas échéant avec réserves), qui appelle certainement des réponses plus nuancées selon les procédures : nous ne vous proposons de traiter que de l'hypothèse dans laquelle un avis conforme négatif a été émis, qui fonde une décision de rejet.

Dans l'hypothèse que nous visons avec ces deux conditions, la distinction des personnes entre lesquelles est réparti le pouvoir de décision fait en principe obstacle à ce que celle qui dispose du pouvoir d'avis conforme puisse être regardée comme étant représentée dans l'instance par celle qui dispose du pouvoir de décision ; et le caractère liant de l'avis conforme négatif est tel que c'est en réalité l'auteur de cet avis qui assurera l'essentiel de la contradiction dans le débat contentieux et dont les intérêts bien établis sont susceptibles d'être lésés par la décision juridictionnelle. Voilà pourquoi cette personne nous paraît recevable à former tierce opposition du jugement si elle n'a pas été appelée dans l'instance.

¹² V. CE 16 juin 1976, *Guérin*, n° 98495 : Rec., T., p. 1085-1155 ; 28 septembre 1984, *Commune de Limay*, n° 15940 et 17042 : Rec., T., p. 674-721.

Si vous nous avez suivi, vous en déduirez, sans plus vous rattacher à la « nature des prérogatives » que les articles L. 422-5 et 6 confèrent au représentant de l'État et donc par des motifs ayant une portée un peu plus large, que c'est à bon droit que la cour a jugé que le ministre était recevable à faire appel du jugement par lequel le tribunal administratif a, après avoir mis le préfet en cause, annulé le refus de permis de construire du maire. La solution que vous retiendrez ainsi ne bouleversera pas l'organisation des procédures administratives contentieuses : la présente affaire témoigne de ce qu'elle est déjà pratiquée.

3.5. Notons enfin, pour répondre à l'argumentation du pourvoi, que cette solution n'est nullement contradictoire avec votre jurisprudence *Armagnac*¹³, selon laquelle l'annulation

d'un POS n'a pas pour effet de remettre en cause le transfert au maire, au 1^{er} avril 1984, de la compétence relative à l'instruction et à la délivrance des permis de construire. Nous vous l'avons suffisamment expliqué, la solution que nous vous proposons ne part pas du principe que l'annulation du document d'urbanisme de l'île Rousse a eu pour effet de redonner compétence au préfet pour délivrer les permis de construire, mais sur le fait que l'absence de document d'urbanisme applicable lui confère un pouvoir d'avis conforme.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi. ■

¹³ CE 1^{er} décembre 1993, n° 127683 : Rec., T., p. 556-1083-1105.

Décision

Vu la procédure suivante :

Mme A. C et M. B. C ont demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler l'arrêté du 20 mars 2015 par lequel le maire de l'île Rousse (Haute-Corse) a refusé de leur délivrer un permis de construire un immeuble collectif de trente-neuf logements sur une surface de plancher de 2 538 m².

Par un jugement n° 1500421 du 13 avril 2017, le tribunal administratif a annulé cet arrêté.

Par un arrêt n° 17MA02469 du 3 décembre 2018, la cour administrative d'appel de Marseille, saisie par la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a annulé ce jugement et rejeté la demande de M. et Mme C. Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 février et 6 mai 2019 et le 22 septembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. et Mme C demandent au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler l'arrêté du 20 mars 2015 du maire de l'île Rousse ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 3 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un jugement du 13 avril 2017, le tribunal administratif de Bastia a annulé l'arrêté du 20 mars 2015 par lequel le maire de l'île Rousse a rejeté la demande de permis de construire de M. et Mme C. Par un arrêt du 3 décembre 2018, rendu sur appel de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement et rejeté la demande d'annulation de l'arrêté du maire. M. et Mme C se pourvoient en cassation contre cet arrêt.

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme : « Lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopé-

ration intercommunale est compétent, il recueille l'avis conforme du préfet si le projet, [objet de la demande de permis de construire ou de déclaration préalable] est situé : a) Sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu [...]. » L'annulation de la décision par laquelle le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, se conformant, en application de ces dispositions, à l'avis négatif du préfet, rejette la demande de permis ou s'oppose à la déclaration préalable, est susceptible de préjudicier aux intérêts dont le législateur a confié la défense au représentant de l'État en subordonnant la réalisation du projet à son accord. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'État avait la qualité de défendeur à l'instance devant le tribunal administratif et que, par suite, la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales avait qualité pour relever appel du jugement ayant annulé le refus opposé par le maire, sur avis négatif du préfet, à la demande de M. et Mme C.

3. En second lieu, aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. » Aux termes du II du même article : « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. » Le schéma d'aménagement de la Corse, qui vaut schéma de mise en valeur de la mer et produit les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement, prescrit que l'urbanisation du littoral demeure limitée. Pour en prévenir la dispersion, il privilégie la densification des zones urbaines existantes en évitant une

urbanisation linéaire diffuse. Pour juger que le projet des requérants, distant d'environ cent mètres du rivage, méconnaissait ces dispositions, la cour administrative d'appel a notamment relevé, au terme d'une appréciation souveraine des faits de l'espèce, que la parcelle en cause était séparée du centre urbain de l'île Rousse par une route, bordée à l'ouest par une zone naturelle, au sud par une parcelle dépourvue de construction et à l'est par une station d'épuration et que le projet avait pour objet l'édification de trente-neuf logements pour une surface de 2 538 mètres carrés. En se fondant sur ces éléments pour juger que le terrain d'assiette du projet n'était pas situé en continuité d'un espace déjà urbanisé et que le projet ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis.

4. Il résulte de ce qui précède que M. et Mme C ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent.

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'État qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. et Mme C est rejeté. [...]