

sommaire

CHRONIQUES

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés et les collectivités locales. Frank DURAND	423
Chronique de jurisprudence financière. Stéphanie DAMAREY	437

JURISPRUDENCE

État

Le juge des installations classées peut-il se fonder sur les mesures prises par le pétitionnaire pour vérifier si l'installation ne portera pas atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement ?

■ CE (6/5 CHR) 31 mai 2021, *Société Castorama*, n° 434542 et *Ministère de la Transition écologique et TES*, n° 434603

■ CE (6/5 CHR) 31 mai 2021, *Société Logiprest*, n° 434576 et *MTES*, n° 434604

Conclusions Stéphane HOYNCK

Observations M^e David DEHARBE

Compétences des collectivités locales

Quand une délibération approuvant un plan local d'urbanisme entre-t-elle en vigueur ?

■ CE (5/6 CHR) 2 avril 2021, *M. et Mme Falgaronne*, n° 427736

Conclusions Nicolas POLGE

Quelle conséquence attacher, en cas de pluralité de demandeurs, à la notification d'un refus de permis de construire fondé en droit, dans le délai, à un seul des demandeurs ?

■ CE (5/6 CHR) 2 avril 2021, *Société Serpe*, n° 427931

Conclusions Nicolas POLGE

Finances publiques locales

Quel est le régime de TVA applicable à l'exploitation des piscines municipales et intercommunales et plus généralement à l'assujettissement à la TVA des droits d'entrée à des équipements sportifs locaux ?

■ CE (8/3 CHR) 28 mai 2021, *Commune de Castelnaudary*, n° 442378

Conclusions Romain VICTOR

Observations Loïc LEVOYER

Finances publiques locales

Quelle est la définition des terrains constructibles pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ?

■ CE (8/3 CHR) 28 mai 2021, *M. A.*, n° 440265

Conclusions Romain VICTOR

Élections

Dans quelles circonstances l'inéligibilité d'un des candidats d'une liste municipale entraîne l'annulation du scrutin ?

■ CE (1/4 CHR) 28 mai 2021, *Élections municipales du Fousseret*, n° 446967

Conclusions Vincent VILLETTE

Contentieux des collectivités locales

Comment s'applique le régime de l'autorisation de plaider lorsque l'action en cause vise les agissements du maire de la commune et le refus de la commune de se constituer partie civile ?

■ CE (1/4 CHR) 12 mai 2021, *Commune de Montauban*, n° 447403

Conclusions Vincent VILLETTE

La régularisation d'une autorisation de construire, intervenue à la suite d'un recours devant le juge administratif, permet-elle à ce juge de mettre les frais non compris dans les dépens à la charge de l'auteur du recours, regardé comme la partie perdante ?

■ CE (1/4CHR) 28 mai 2021, *Époux J.*, n° 437429

Conclusions Vincent VILLETTE

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	491
--	-----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	495
---	-----

MODÈLE D'ACTE MODÈLE DE CONVENTION D'OCCUPATION TEMPORAIRE D'UNE AIRE PERMANENTE D'ACCUEIL	501
---	-----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

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

François SÈNERS

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

Le projet de loi 4 D : la fin d'un chemin de croix ?

Le très attendu projet de loi 4 D (différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale), qui vise à adapter l'action publique locale aux spécificités des territoires et prévoit de nouveaux transferts de compétences aux collectivités, a été présenté le 12 mai en conseil des ministres et les sénateurs sont en train de l'examiner.

Les commissions du Sénat ont adopté le projet de loi « 4D », en « *lui apportant de nombreuses modifications afin de lui donner plus d'ambition au service des territoires.* »

Le texte du Gouvernement prévoit diverses mesures de différenciation, de décentralisation, de déconcentration et de simplification de l'action publique locale, présentées comme la concrétisation d'une "nouvelle donne territoriale", mais qui reste très en deçà des annonces initiales du Gouvernement, il y a deux ans, et surtout des attentes des acteurs locaux.

Les commissions des lois, des affaires économiques, des affaires sociales ainsi que de l'aménagement du territoire et du développement durable, s'appuyant sur leurs travaux au long cours sur le sujet et sur les 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, présentées dès juillet 2020, ont en conséquence enrichi le texte. »

La commission des lois a sur la différenciation précisant la portée de ce principe et en le rendant plus opérationnel en étendant largement les champs dans lesquels pourra être exercé un pouvoir réglementaire local et en ouvrant de nouvelles possibilités de délégations de compétences entre collectivités territoriales et de transferts de compétences au sein du bloc communal.

Sur la décentralisation la commission va beaucoup plus loin que le texte original par exemple en transférant la compétence de service public de l'emploi aux régions.

La commission des lois a enrichi les quelques mesures de déconcentration prévues par le texte, en s'attachant en particulier à renforcer la place du préfet de département, dont le rôle dans la gestion de la crise sanitaire a montré l'importance.

Les commissions du Sénat ont profondément remanié les mesures de simplification proposées par le Gouvernement.

On verra ce que sera le visage ultime du texte pour éviter que le 4^e D ne soit celui de désillusion*. ■

Bernard POUJADE

* Cf. notre note pour le Club des juristes, « Le projet de loi 4 D : la désillusion ? », 11 juin 2021.



La régularisation d'une autorisation de construire, intervenue à la suite d'un recours devant le juge administratif, permet-elle à ce juge de mettre les frais non compris dans les dépens à la charge de l'auteur du recours, regardé comme la partie perdante ?

RÉSUMÉ La circonstance qu'au vu d'une régularisation intervenue en cours d'instance, le juge administratif rejette finalement les conclusions dirigées un permis de construire initial, dont le requérant était fondé à soutenir qu'il était illégal et dont la régularisation a résulté de son recours, ne doit pas à elle seule, pour l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, conduire le juge à mettre les frais non compris dans les dépens à sa charge ou à rejeter les conclusions qu'il présente à ce titre.

ABSTRACTS Contentieux administratif des collectivités locales ■ Remboursement des frais non compris dans les dépens ■ Partie perdante (art. L. 761-1 du code de justice administrative) ■ Partie qui perd pour l'essentiel ■ Cas d'une requête contre un permis de construire rejetée à la suite d'une régularisation intervenue en cours d'instance ■ Circonstance permettant de regarder les requérants comme la partie qui perd pour l'essentiel ■ Absence.

CE (1/4CHR) 28 mai 2021, Époux J, n° 437429 – Mme Chonavel, Rapp. – M. Villette, Rapp. public – SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret et SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, Av.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Vincent VILLETTE, rapporteur public

Co-fondateur de l'ouvrage de littérature potentielle – l'OULIPO – Raymond Queneau aimait à dire que ses membres avaient en commun de « *se construire eux-mêmes le labyrinthe dont ils se propos[ai]ent ensuite de sortir* ». Le juge de l'urbanisme pourrait faire sienne cette devise, tant les contraintes procédurales propres à ce contentieux, contraintes dont il a encouragé l'essor, forment désormais un écheveau duquel il s'avère périlleux de sortir indemne. La présente affaire en fournit une saisissante illustration, à propos du maniement du mécanisme de régularisation prévu par l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Une opération de construction a fait l'objet d'un permis de régularisation

En l'espèce, tout part d'un projet d'ampleur, porté par M. M. et tendant à la construction de 14 villas individuelles en bordure du parc national des Calanques. Le maire de Marseille lui a délivré un permis de construire à cette fin en juin 2013. Plusieurs voisins ont formé un recours contre cet arrêté devant le tribunal administratif de Marseille. Après que leur jugement de rejet a été annulé en cassation pour dénaturation, les premiers juges à qui vous avez renvoyé

l'affaire ont estimé que ce permis était entaché d'un vice et, conformément à la logique prescrite par l'article L. 600-5-1, ils ont sursis à statuer en laissant au pétitionnaire 4 mois pour régulariser son projet. Un permis de régularisation a alors été délivré par la municipalité en janvier 2019 et la requête a finalement été rejetée par un jugement en date du 7 novembre 2019, ce qui explique que les voisins mécontents vous saisissent à nouveau en cassation.

Ce second jugement nous paraît problématique sur deux points.

Premièrement, le tribunal a rejeté comme irrecevable la contestation contre la mesure de régularisation, motif pris de ce que les requérants ne justifiaient pas avoir satisfait à l'obligation de notification prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Ce raisonnement nous paraît assurément erroné, même si la manière d'arriver à cette conclusion mérite quelques développements.

En l'état des textes, ce raisonnement traduirait une méconnaissance frontale de la lettre même de cet article R. 600-1 puisque le décret du 10 avril 2019 est venu le modifier pour préciser que cette exigence de notification ne s'appliquait pas en cas de contestation d'une mesure de régularisation intervenue en cours d'instance. Cette circonstance ne saurait toutefois s'avérer ici déterminante dès lors que cette modification ne trouvait pas à s'appliquer au présent litige.

En effet, si vous avez déjà jugé que la règle prévue à l'article R. 600-1 était de pure procédure, et à ce titre applicable immédiatement, encore faut-il que l'espèce se soit déroulée « sous son empire ». Or, en l'occurrence, quand bien même le jugement date de novembre, les conclusions dirigées contre la mesure de régularisation étant intervenues antérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret, de sorte que le tribunal n'aurait pu en faire application sans méconnaître le principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

L'inapplicabilité de l'obligation de notification prévue par l'article R. 600-1

Ceci étant, cette inapplicabilité de la règle de droit nous semble sans incidence sur le sens de la solution dans la mesure où, à nos yeux, le décret du 10 avril 2019 n'a fait qu'explicitement ce qui se déduisait de votre jurisprudence et de l'économie des textes. En effet, à partir du moment où vous estimiez, avant même que cela ne soit formalisé par l'article L. 600-5-2, que la contestation de la mesure de régularisation se retrouvait nécessairement attraitée dans l'instance relative au permis initial, il s'en déduisait déjà que l'article R. 600-1 devenait, dans cette mesure, « sans objet ». En effet, il n'est pas besoin de rappeler longuement que l'exigence de notification a avant tout été conçue dans une optique de sécurité juridique pour permettre au pétitionnaire comme à la collectivité de mesurer au plus tôt les risques contentieux auxquels le projet s'exposait. Or, l'on perçoit d'emblée que cette préoccupation n'a pas véritablement de sens dans une telle configuration puisque, par hypothèse, le titulaire des droits à construire comme l'autorité de délivrance savent que le projet est contesté par les requérants initiaux. Il y aurait d'ailleurs un singulier et piègeux paradoxe à faire jouer cette obligation de notification alors même que l'article L. 600-5-1 prévoit expressément que le juge doit inviter les parties à présenter leurs observations sur la mesure de régularisation une fois que celle-ci lui a été notifiée...

Même si vous n'êtes pas obligés de trancher ce point, soulignons que la question se pose en revanche en des termes différents s'agissant des tiers, c'est-à-dire des requérants qui attaquent la mesure de régularisation sans avoir auparavant contesté le permis originel.

Précisons d'abord que ces tiers ne relèvent pas de l'article L. 600-5-2, qui couvre uniquement les parties à l'instance initiale. Par suite, les dispositions du décret du 10 avril 2019, dont le champ est calé sur celui de cet article législatif, ne s'appliquent pas à eux.

Malgré cette absence de dispense expresse, le doute peut naître de ce que vous avez décidé de rattacher également la contestation de ces tiers à l'instance initiale, non par le truchement spécifique de l'article L. 600-5-2 mais par la voie, générale, de la connexité. En conséquence, ce recours des tiers n'ouvre pas une nouvelle bataille : il en étend simplement la ligne de front. Cette circonstance pourrait vous conduire à penser, là encore, que l'obligation de notification perd de son sens puisque les défendeurs sont déjà sur la brèche. Nous serions toutefois réticents à aller jusqu'à désactiver cette obligation par la voie prétorienne, pour deux raisons. D'une part, même si son acuité s'émousse, l'exigence de sécurité juridique qui est au fondement de

l'obligation de notification conserve ici un objet puisque cette notification permet au pétitionnaire de connaître au plus tôt l'intégralité du risque contentieux auquel son projet s'expose, pour pouvoir décider en toute connaissance de cause s'il en suspend l'exécution tant que le litige est pendant. D'autre part, quoique cette dimension soit plus secondaire, l'obligation de notification a aussi été pensée comme une manière de responsabiliser les requérants, en les poussant à réaliser que le dépôt d'une requête n'est pas anodin et porte préjudice à autrui. Or, à cette aune, l'on s'aperçoit que les requérants initiaux et les tiers sont dans une situation bien différente : là où, en quelque sorte, les premiers ont déjà franchi le Rubicon au moment ils ont attaqué le permis originel, les seconds n'ont pas encore été amenés à conscientiser l'importance d'un recours contentieux. Ce double standard justifie, selon nous, une application différenciée de l'article R. 600-1.

Au total, nous vous invitons donc à juger que les requérants initiaux ne sauraient être soumis à l'obligation de notification lorsqu'ils contestent la mesure de régularisation prise en application de l'article L. 600-5-1, tandis que les tiers qui engagent un contentieux contre cette même mesure doivent, eux, continuer à satisfaire à cette exigence. À cette aune, le tribunal a donc commis une erreur de droit.

Mais le jugement attaqué est aussi entaché d'une deuxième erreur puisque le tribunal a malmené la logique de l'article L. 600-5-1. En effet, la mise en œuvre d'une régularisation sur ce fondement suppose en principe que la situation contentieuse soit devenue binaire : d'une part, le juge doit avoir écarté l'ensemble des moyens infondés dirigés contre le permis attaqué et, d'autre part, il doit avoir identifié les vices entachant l'autorisation pour ensuite déterminer si ceux-ci sont régularisables. Une telle dichotomie s'avère indispensable puisque c'est elle qui, en épuisant le débat contre le permis initial dans le cadre de l'avant-dire-droit, justifie ensuite de focaliser la suite de la discussion contentieuse sur la mesure de la régularisation, pour déterminer si cette dernière a bien régularisé les vices identifiés ou si elle est entachée d'illégalités propres. C'est ce principe que vous venez de réaffirmer par votre décision M. et Mme B.

Le tribunal administratif a sursis à statuer sur des moyens qu'il n'était pas en mesure d'examiner

Or, dans la présente affaire, le tribunal a ici sursis à statuer sur des moyens qu'il ne se sentait pas en mesure d'examiner dans le cadre de son jugement avant-dire-droit. Cette situation prend racine dans le fait qu'en l'espèce, le vice retenu était tiré de l'insuffisance du dossier de demande : les premiers juges ont estimé que cette insuffisance les mettait dans l'impossibilité de se prononcer sur deux autres moyens, de fond, tenant à l'insertion du projet dans le site et il a par suite sursis à leur examen. Nous comprenons une telle gêne. Toutefois, il nous semble que la réponse ensuite apportée par les premiers juges n'a pas été la bonne. En effet, malgré l'irrecevabilité qu'il avait opposée, à tort, à la contestation de la mesure de régularisation, le tribunal a quand même examiné, à la lumière de la régularisation, les moyens qu'il avait laissés en suspens. En quelque sorte, il a raisonné en scindant intellec-

tuellement la mesure de régularisation : il a accepté d'en tenir compte en tant qu'elle lui permettait de vérifier si les moyens accueilli ou laissés en suspens dans le cadre de l'avant-dire-droit étaient bien régularisés. En revanche, il a refusé d'examiner cette mesure en tant qu'elle faisait l'objet d'une contestation autonome. Or, semblable raisonnement nous semble procéder d'une erreur de droit dans la mesure où il repose en quelque sorte sur le postulat, erroné, selon lequel la mesure de régularisation ne serait susceptible que de purger les vices initiaux, sans pouvoir être elle-même entachée d'un vice propre.

S'agissant d'une seconde cassation, vous devrez alors régler l'affaire au fond. Dans ce cadre, vous l'aurez compris, vous vous retrouvez liés par le choix fait dans le cadre de l'avant-dire-droit et consistant à surseoir à l'examen de certains moyens.

À la réflexion, il nous semble que vous avez deux possibilités. Soit vous rouvrez, à titre exceptionnel, une fenêtre de tir contre le permis initial en tirant toutes les conséquences de ce que les premiers juges n'avaient pas totalement purgé le litige contre cet acte au stade du premier jugement. Soit vous estimez que le permis originel, pris isolément, n'est plus l'objet du second litige, de sorte que c'est à l'aune du permis initial tel que modifié par la régularisation qu'il vous faudra alors apprécier si ces vices hypothétiques s'avèrent en définitive fondés.

La seconde option nous semble clairement la plus adaptée. D'une part, elle évite qu'une décision du Conseil d'État ne donne à penser que le second jugement pourrait être l'occasion d'un nouveau débat contre le permis initial, ce qui – nous l'avons dit – ne correspond pas à la logique induite par l'article L. 600-5-1. D'autre part, si vous vouliez achever proprement le premier litige et si vous jugiez fondés les moyens dirigés contre le seul permis originel au regard des dispositions alors applicables, une telle solution serait assez platonique dans la mesure où, au moment de vous interroger sur la possibilité d'une régularisation, vous seriez conduits à vous interroger sur le point de savoir si ces vices subsistent compte tenu du permis ultérieurement délivré. En somme, vous vous retrouveriez à vous prononcer sur du droit dépassé. L'espèce est à cet égard symptomatique des difficultés induites par un tel choix puisque les éléments fournis après l'avant-dire-droit pour compléter le dossier portaient non pas sur le projet dans son état originel mais bien sur le projet tel qu'il avait vocation à évoluer au bénéfice de la régularisation, de sorte qu'il serait difficile, voire vain, sur la base de ces éléments, d'apprécier la légalité de l'insertion du projet correspondant au strict permis initial.

En conséquence, vous aurez d'abord à déterminer non seulement si le vice clairement identifié a été régularisé, mais aussi si les deux vices laissés en suspens ont été corrigés par l'intervention du second permis.

L'appréciation sur les vices laissés en suspens

S'agissant de l'insuffisance du dossier de demande, il est clair que le renforcement du dossier de demande après le premier jugement a régularisé la méconnaissance de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme, en permettant à l'autorité administrative, grâce à la production de nombreuses photo-

graphies, de se prononcer de façon éclairée sur l'insertion du projet dans son environnement – proche comme lointain. S'agissant des deux autres vices, vous ne pourrez que constater qu'en tout état de cause, ils n'affectent plus le permis après la mesure de régularisation. D'une part, l'article U1 11 du règlement du POS n'était plus applicable en janvier 2019. D'autre part, si les requérants soutiennent que le projet méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, cette argumentation n'apparaît pas davantage susceptible de prospérer. En effet, en appliquant la méthode issue de votre décision Association Engoulevent, il ressort des pièces du dossier que le site, quoique situé à l'ouest du parc des Calanques, jouxte une zone déjà urbanisée et hétéroclite – le quartier Sormiou – tandis que l'impact du projet litigieux sur ce site a vocation à rester limité compte tenu du repositionnement des villas, de leur architecture sobre et du fait qu'elles sont entourées de végétations. Il n'y a donc pas d'erreur manifeste sur ce point, et l'appartenance de la parcelle à une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) n'est pas, à elle seule, de nature à modifier cette analyse.

Les autres moyens soulevés à l'encontre de la régularisation, que le tribunal n'avait pas examinés à raison de l'irrecevabilité opposée à tort, ne sauraient davantage vous retenir. D'abord, les changements apportés dans ce cadre – à savoir avant tout la suppression de 2 des 14 villas initialement envisagées – ne sont pas tels qu'ils traduiraient un bouleversement de la nature même du projet au sens de votre avis *Barrieu*. Ensuite, les requérants soutiennent que le maire de Marseille aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de surseoir à statuer sur la demande de régularisation alors pourtant que le projet méconnaissait le PLU intercommunal en cours d'adoption. Mais, sur ce point, ils se bornent à faire valoir que le projet comportait une emprise au sol supérieure à celle qui avait vocation à être autorisée par le futur plan. Or, dans la mesure où la régularisation n'a pas modifié la surface d'emprise en sol par rapport au permis initial, il s'en déduit qu'un tel moyen doit être écarté comme inopérant, conformément à la logique rappelée par votre récente décision *Mme V*. Enfin, les contestations relatives à l'absence d'aire de retournement, au risque incendie (distance excessive à un hydrant) et à l'incompatibilité avec l'orientation d'aménagement dite « frange urbaine » nous paraissent elles aussi inopérantes dès lors que le permis initial n'a pas été affecté, sur ces différents points, par la régularisation litigieuse.

Vous devrez donc rejeter la requête.

La question des frais non compris dans les dépens

En guise de bouquet final, cette affaire pourrait aussi constituer l'occasion d'apporter une inflexion à votre jurisprudence en matière de frais irrépétibles. De prime abord, dès lors que les voisins mécontents voient in fine leur requête rejetée, ils devraient être envisagés comme la partie perdante pour l'essentiel, ce qui entraîne la mise à leur charge des frais. Pour autant, cette approche nous semble faire trop peu de cas du fait que ce rejet intervient à l'issue d'une régularisation. Certes, nous n'ignorons pas que vous avez déjà jugé – et fiché – dans votre décision *Syndicat des copropriétaires*

de la résidence *Butte Stendhal* et autres que cette circonstance était sans incidence sur le fait que les requérants initiaux devaient être regardés comme la partie perdante.

Mais, d'abord, il nous semble que l'ampleur prise depuis lors par les mécanismes de régularisation invite à revenir sur cette jurisprudence, dans la mesure où ces mécanismes permettent désormais, au prix d'importantes modifications, de passer l'éponge sur des illégalités pourtant grossières – illégalités qui justifiaient donc pleinement que le juge fût saisi d'un recours contre l'autorisation initiale. Ensuite, et de façon plus principielle, force est de constater que l'évolution du droit de l'urbanisme assigne désormais le requérant à une posture altruiste puisque son intervention consiste à aiguillonner l'autorisation de construire vers la légalité, la perspective d'une annulation devenant quasi-chimérique. À nos yeux, cette tendance – qui relativise l'avantage qu'un requérant peut espérer tirer de son recours – est déjà suffisamment pesante pour que vous n'ayez pas à ajouter un facteur de dissuasion supplémentaire. Enfin, pour le dire familièrement, cette jurisprudence est perçue – par la doctrine et une partie des praticiens – comme « la goutte d'eau qui fait déborder le vase », c'est-à-dire comme le symbole de ce que le mouvement de balancier, en urbanisme, est allé trop loin dans le sens de la protection des droits à construire en transformant la procédure juridictionnelle en « *une session de rattrapage pour l'administration [...]* voire en la der-

nière étape du processus décisionnel ». En infléchissant cette jurisprudence, vous enverriez ainsi un signal de tempérence qui nous semblerait très opportun.

Au total, en prolongeant ce que vous aviez timidement esquissé par votre décision Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier sis 86 à 94 rue Gutenberg, nous vous proposons donc de juger que dans une telle configuration, le requérant ne devrait pas, en principe, être regardé comme la partie perdante. Et, en l'occurrence, il n'y aurait pas lieu de déroger à ce nouveau principe de sorte que vous pourriez rejeter les conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation du jugement en tant qu'il a rejeté la demande de M. J et autres ;
- au rejet de la demande présentée par M. J et autres ;
- au rejet de l'ensemble des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

Arrêt

Vu la procédure suivante :

M. A... J..., M. F... L..., M. et Mme H... et Annie I..., Mme P...-G... et M. N... G... ont demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 28 juin 2013 par lequel le maire de Marseille a délivré un permis de construire à M. B... M..., ainsi que la décision implicite de rejet de leur recours gracieux. Par un jugement n° 1307900 du 16 avril 2015, le tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande, ainsi que les conclusions indemnitaires reconventionnelles présentées par M. M... sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

Par une décision n° 391160 du 30 décembre 2016, le Conseil d'État, statuant au contentieux a, sur le pourvoi de M. J... et autres, annulé ce jugement en tant qu'il a rejeté la demande de M. J... et autres, renvoyé l'affaire dans cette mesure au tribunal administratif de Marseille et rejeté le pourvoi incident de M. M....

Par un premier jugement n° 1610353 du 21 juin 2018, le tribunal administratif de Marseille a, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sursis à statuer sur la demande de M. J... et autres et a imparti à M. M... et à la commune de Marseille un délai de quatre mois afin de produire un permis de régularisation permettant d'assurer la conformité du projet aux dispositions de l'article L. 431-10 du code de l'urbanisme.

Après la délivrance à M. M... d'un permis de régularisation par arrêté du 31 janvier 2019, M. J..., M. L..., M. et Mme I..., Mme O...-G... et M. G... ont demandé au tribunal administratif de Marseille

d'annuler pour excès de pouvoir ce permis de régularisation. M. C... E... et le comité d'intérêt de quartier des Hauts de Mazargues-La Cayolle sont intervenus au soutien de l'ensemble des conclusions présentées par les demandeurs.

Par un second jugement n° 1610353 du 7 novembre 2019, le tribunal administratif de Marseille a rejeté l'ensemble des conclusions des demandeurs.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 janvier et 2 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. et Mme I..., M. J..., M. G..., M. L..., Mme O...-G..., M. E... et le comité d'intérêt de quartier des Hauts de Mazargues-La-Cayolle demandent au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler le jugement du 7 novembre 2019 du tribunal administratif de Marseille ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur demande ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Marseille et de M. M... la somme de 4 000 € au titre 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 arrêté du 28 juin 2013, le maire de Marseille a délivré à M. M... un permis de construire portant sur la construction de seize villas individuelles sur un terrain situé dans le massif des Calanques en bordure du parc national des Calanques. M. J..., M. et Mme I... et d'autres requérants ont demandé au tribunal administratif d'annuler cet arrêté pour excès de pouvoir. Par une

décision du 30 décembre 2016, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a annulé le jugement du 16 avril 2015 du tribunal administratif de Marseille en tant qu'il a rejeté cette demande et a renvoyé dans cette mesure l'affaire au tribunal administratif de Marseille. Statuant sur ce renvoi, par un premier jugement du 21 juin 2018, le tribunal administratif a, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sursis à statuer et a imparti à M. M... et à la commune de Marseille un délai de quatre mois afin de produire un permis de construire de régularisation permettant d'assurer la conformité du projet aux dispositions de l'article L. 431-10 du code de l'urbanisme, relatif à la composition du dossier de demande de permis de construire. Par un arrêté du 31 janvier 2019, le maire de Marseille a délivré un permis de régularisation à M. M..., réduisant le projet de construction à quatorze villas, que les requérants ont également contesté devant le tribunal administratif. Par un jugement du 7 novembre 2019, contre lequel M. et Mme I... et autres se pourvoient en cassation, le tribunal administratif a rejeté l'ensemble de leurs conclusions. Les requérants doivent être regardés comme demandant l'annulation de ce jugement, sauf en tant qu'il s'est prononcé sur leurs conclusions tendant au rejet des conclusions reconventionnelles de M. M....

Sur le pourvoi :

2. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de*

construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estimée, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé. »

3. Lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge administratif doit, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sursoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation, sauf à ce qu'il fasse le choix de recourir à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, si les conditions posées par cet article sont réunies, ou que le bénéficiaire de l'autorisation lui ait indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Lorsqu'il décide de recourir à l'article L. 600-5-1, il lui appartient, avant de sursoir à statuer sur le fondement de ces dispositions, de constater préalablement qu'aucun des autres moyens n'est fondé et n'est susceptible d'être régularisé et d'indiquer dans sa décision de sursis pour quels motifs ces moyens doivent être écartés. À compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. À ce titre, les parties peuvent contester la légalité d'un permis de régularisation par des moyens propres et au motif qu'il ne permet pas de régulariser le permis initial.

4. En l'espèce, par son premier jugement du 21 juin 2018 décidant de recourir à l'article L. 600-5-1, le tribunal administratif, après avoir écarté comme non fondés les autres moyens de la requête, a estimé, d'une part, que la composition du dossier de demande de permis de construire n'était pas conforme aux dispositions de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme s'agissant des documents, notamment photographiques, de nature à permettre à l'administration d'apprécier l'insertion du projet dans son environnement proche et lointain et d'en mesurer l'impact, notamment par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages du massif des Calanques et, d'autre part, que ce vice ne lui permettait pas d'exercer son contrôle sur l'appréciation portée par l'administration quant à la conformité du projet à l'article R. 111-21 du même code, relatif à l'aspect des constructions, et à l'article UI 11 du règlement du plan d'occupation des sols, relatif à l'insertion des constructions dans le site environnant. Il doit être regardé, ce faisant, non comme ayant omis à tort de statuer sur des moyens avant de recourir à l'article L. 600-5-1, mais comme ayant jugé qu'eu égard au vice qu'il avait relevé, ces moyens ne pouvaient être écartés à la date de ce premier jugement et qu'ils demeureraient susceptibles de l'être après régularisation du dossier de demande de permis.

5. Par le jugement mettant fin à l'instance, seul contesté par les requérants, le tribunal s'est prononcé sur ces trois moyens, qui se rapportaient

tous au bien-fondé du permis de construire, au vu du permis de régularisation délivré par un arrêté du 31 janvier 2019 du maire de Marseille. Il a toutefois estimé que les parties n'étaient pas recevables à contester ce permis de régularisation au motif qu'elles n'avaient pas notifié ce recours contentieux conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

6. Dans sa rédaction applicable au litige, cet article dispose que : « En cas de déferé du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation [...] »

7. Ces dispositions visent, dans un but de sécurité juridique, à permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'à l'auteur de cette décision, d'être informés à bref délai de l'existence d'un recours contentieux dirigé contre elle. Elles sont sans objet et ne peuvent être regardées comme applicables en cas de contestation d'un permis modificatif, d'une décision modificative ou d'une mesure de régularisation dans les conditions prévues par l'article L. 600-5-2, aux termes duquel « lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance », ainsi d'ailleurs que le précise désormais l'article R. 600-1 dans sa rédaction issue du décret du 10 avril 2019 pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme. Tel est notamment le cas lorsque, le juge ayant recouru à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, une mesure de régularisation lui est notifiée et que, celui-ci ayant invité comme il le doit les parties à présenter leurs observations, ces dernières contestent la légalité de cette mesure. En revanche, l'obligation de notification résultant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme est applicable à la contestation d'un acte mentionné à l'article L. 600-5-2 en dehors des conditions prévues par cet article.

8. Par suite, en jugeant irrecevables les conclusions des demandeurs dirigées contre l'arrêté du 31 janvier 2019 au motif qu'ils ne les avaient pas notifiées conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

9. L'erreur de droit commise par le tribunal a eu pour conséquence qu'il s'est prononcé sur la légalité du permis de construire en litige au vu du permis de régularisation délivré sans examiner les moyens que les requérants dirigeaient contre cette mesure de régularisation, qui étaient opérants. Il y a lieu, en conséquence, d'annuler le jugement attaqué dans son ensemble en tant qu'il rejette la demande des requérants, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi.

10. Il y a lieu de régler l'affaire au fond, dans cette mesure, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la régularisation du permis initial :

11. 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 dès lors que le permis modificatif ou de régularisation 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. Il peut, de même, être régularisé par un permis modificatif ou de régularisation si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entre-temps modifiée. Un permis de régularisation délivré en vertu de l'article L. 600-5-1 peut revoir l'économie générale du projet, sous réserve de ne pas lui apporter un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

12. En premier lieu, aux termes de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme : « Le projet architectural comprend [...] c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; / d) Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et, sauf si le demandeur justifie qu'aucune photographie de loin n'est possible, dans le paysage lointain. Les points et les angles des prises de vue sont reportés sur le plan de situation et le plan de masse. »

13. Il ressort des pièces du dossier que le dossier accompagnant la demande de permis de régularisation comporte des documents, notamment photographiques, conformes aux prescriptions réglementaires rappelées au point précédent, de nature à permettre à l'administration d'apprécier la situation du projet dans son environnement proche et lointain, son impact visuel ainsi que son insertion par rapport aux constructions avoisinantes et au paysage du massif des Calanques dans lequel est situé le projet. Il ne ressort pas des pièces du dossier que, comme le soutiennent les requérants, ces documents livreraient une vision discordante, faussée ou tendancieuse de la réalité. Le vice tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme ayant ainsi été régularisé, ce moyen ne peut qu'être écarté.

14. En deuxième lieu, les dispositions de l'article UI 11 du règlement du plan d'occupation des sols, aux termes desquelles : « Les constructions à édifier s'inscrivent en harmonie avec les composantes, bâties ou non, du site environnant ou dans la perspective de sa valorisation [...] », n'étaient plus applicables à la date du permis de régularisation, sans avoir été remplacées par des dispositions analogues. Il résulte de ce qui a été dit au point 11 que leur méconnaissance ne peut dès lors plus être invoquée.

15. En troisième lieu, l'article R. 111-21, devenu R. 111-27 du code de l'urbanisme à la date du permis de régularisation, dispose que : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages

naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

16. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est situé en périphérie de la zone urbanisée de la commune de Marseille, au sein du site inscrit des Calanques, à l'ouest d'une très vaste zone naturelle incluse dans le cœur du Parc national des Calanques, dont la limite est située à environ 100 mètres du projet. Par ailleurs, le tissu urbain environnant, situé au nord, à l'est et au sud du projet, est composé majoritairement de maisons individuelles d'architecture hétérogène, de style traditionnel ou contemporain.

17. Le projet en litige, tel que modifié par l'arrêté du 31 janvier 2019, prévoit la réalisation de quatorze villas en R+1 d'architecture contemporaine avec des toitures terrasses. Il ressort des pièces du dossier que ce projet, situé en fond de parcelle à environ 130 mètres du chemin de Sormiou, sera peu visible depuis la voie publique et que les villas projetées, de 6 mètres de hauteur, d'architecture sobre et contemporaine et entourées d'un espace végétalisé, ne sont pas de nature à porter une atteinte manifeste à l'intérêt ou au caractère du site et des lieux avoisinants, nonobstant la circonstance que l'architecte des Bâtiments de France, consulté lors de l'instruction des demandes de permis de construire initial et de régularisation, ait émis des avis défavorables le 20 avril 2013 et le 26 octobre 2018. Par ailleurs, la seule circonstance que le terrain d'assiette soit situé dans le périmètre d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ne caractérise pas, en elle-même, l'existence d'un intérêt particulier à préserver d'un point de vue paysager. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions citées au point 15 doit être écarté.

Sur les moyens propres au permis de régularisation :

18. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le permis de régularisation a apporté au projet des modifications qui ne se bornaient pas à remédier au vice à régulariser. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces modifications, consistant principalement dans la suppression, sur la partie la plus élevée du terrain, de deux villas et la réduction de la hauteur de deux autres, le reste du projet, situé en contrebas, étant identique à celui pour lequel le permis initial a été obtenu, ne

peuvent être regardés comme changeant la nature même du projet. Ils ne sont dès lors pas fondés à soutenir que ces modifications ne pouvaient légalement être apportées par un permis de régularisation et nécessitaient un nouveau permis de construire.

19. En deuxième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'à eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. » L'article L. 424-1 de ce code dispose que : « Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus [...] aux articles L. 153-11 [...] du présent code. »

20. Un sursis à statuer ne peut être opposé à une demande de permis de construire, sur le fondement de ces dispositions, postérieurement au débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur plan local d'urbanisme pourrait légalement prévoir et à la condition que la construction, l'installation ou l'opération envisagée soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse son exécution.

21. Les requérants soutiennent que le maire de Marseille aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en ne sursoyant pas à statuer sur la demande de permis de régularisation en application de ces dispositions, en faisant valoir que le projet comportait une emprise au sol supérieure à celle permise par le plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'adoption. Ce moyen est toutefois inopérant, eu égard aux droits que le pétitionnaire tient du permis initial à compter du jugement ayant eu recours à l'article L. 600-5-1, dès lors que la surface d'emprise au sol du projet modifié n'est pas accrue par rapport au permis initial. Au demeurant, la seule circonstance que son emprise au sol soit supérieure à celle projetée par le futur plan ne pouvait être regardée comme de nature à compromettre l'exécution.

22. Enfin, les moyens tirés de la méconnaissance par le projet des règles du plan local d'urbanisme entré en vigueur à la date du permis de régularisa-

tion, relatives à l'implantation des constructions en zone de frange urbaine, aux aires de retournement à aménager pour permettre les manœuvres des véhicules de lutte contre l'incendie et de secours et à la distance d'implantation des moyens de défense extérieure contre l'incendie par rapport aux maisons se rapportent, non au permis de régularisation, mais au permis initial. Ils ne peuvent dès lors être utilement invoqués.

23. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. et Mme I... et autres doit être rejetée.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

24. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens [...]. » Il résulte de ces dispositions que le paiement des sommes exposées et non comprises dans les dépens ne peut être mis à la charge que de la partie qui perd pour l'essentiel. La circonstance qu'au vu de la régularisation intervenue en cours d'instance, le juge rejette finalement les conclusions dirigées contre la décision initiale, dont le requérant était fondé à soutenir qu'elle était illégale et dont il est, par son recours, à l'origine de la régularisation, ne doit pas à elle seule, pour l'application de ces dispositions, conduire le juge à mettre les frais à sa charge ou à rejeter les conclusions qu'il présente à ce titre. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter l'ensemble des conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 7 novembre 2019 du tribunal administratif de Marseille est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions des demandeurs autres que celles portant sur les conclusions reconventionnelles de M. M....

Article 2 : La requête de M. et Mme I... et autres est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...] ■

Observations

Suivant les conclusions de son rapporteur public, le Conseil d'État renverse, dans cette décision qui sera mentionnée dans les tables du Recueil Lebon, sa jurisprudence antérieure qui permettait de regarder comme la partie perdante d'un litige relatif à une autorisation de construire la personne ayant demandé l'annulation de cette autorisation et dont le recours est en définitive rejeté après que l'autorisation a fait l'objet d'une régularisation en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. On sait que cet article permet au juge administratif qui est saisi de conclusions dirigées contre un permis

de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable et qui estime qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, de surseoir à statuer et de fixer un délai pour permettre cette régularisation. Comme le soulignent les conclusions de M. Villette, cette procédure est de plus en plus fréquemment utilisée dans les contentieux d'urbanisme et il n'est pas rare qu'elle aboutisse à des rejets des recours alors que ceux-ci avaient, à juste titre, pointé des irrégularités. Le litige tranché par le Conseil d'État ne conduisait pas à porter une apprécia-