

sommaire

CHRONIQUES

Apologie du mouvement de privatisation de la police administrative. Téphy-Lewis EDZODZOMO NKOUMOU	719
L'élargissement du champ d'application du financement participatif et les collectivités territoriales. Hélène CHAMBON	726

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Une autorisation de congé pour formation syndicale peut-elle, et à quelle condition, être abrogée ?	731
---	-----

■ CE (7/2 CHR) 10 octobre 2022, *Fédération Sud Éducation*, n° 460776

Conclusions **Marc PICHON de VENDEUIL**

Un permis modificatif peut-il purger l'autorisation initiale de son illégalité, du fait de la seule évolution du contexte de fait dans lequel il intervient ?	736
---	-----

■ CE (1/4 CHR) 10 octobre 2022, *Société Territoire Soixante-Deux*, n° 451530 ;

Commune d'Étapes, n° 451531

Conclusions **Marie SIRINELLI**

Compétences des collectivités locales

Un recours contentieux contre une décision refusant de retirer un permis de construire doit-il être notifié à l'auteur de la décision contestée et au titulaire de l'autorisation ?	742
---	-----

■ CE (2/7 CHR) 27 septembre 2022, *M. François Bourgon et autres*, n° 456071

Conclusions **Philippe RANQUET**

Fonction publique territoriale

Quels sont les documents dont l'agent peut demander la communication préalablement à la prise d'une décision en considération de sa personne ? ...	747
--	-----

■ CE (2/7 CHR) 21 octobre 2022, *M. Clavreuil*, n° 456254

Conclusions **Clément MALVERTI**

Élections

Quelles sont les possibilités de régularisation des comptes de campagne avant que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ait statué ?	751
--	-----

■ CE (3/8 CHR) 14 octobre 2022, *Furbeyre et Grange*, n° 462762

Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

Contentieux des collectivités locales

De quelle manière le juge doit-il évaluer les dépenses qui ont été utiles à la personne publique victime d'une pratique anticoncurrentielle, dont le cocontractant a droit au remboursement ?	756
---	-----

■ CE (7/2 CHR) 17 juin 2022, *Société Lacroix City Saint-Herblain*, n° 454189

Conclusions **Mireille LE CORRE**

Observations **Vincent BRIDOUX**

Le titulaire d'un certificat d'urbanisme a-t-il qualité pour former tierce opposition contre un jugement annulant le PLU au vu duquel le certificat lui a été délivré ?	769
---	-----

■ CE (2/7 CHR) 27 septembre 2022, *Mme Noëlle Tessalonikos*, n° 451013

Conclusions **Philippe RANQUET**

Quels sont les effets et les conséquences de l'invitation, adressée par le président de la formation de jugement à l'une des parties au cours de l'audience, à produire des éléments ou des pièces en vue de compléter l'instruction ?	773
--	-----

■ CE (1/4 CHR) 10 octobre 2022, *Société Firalis*, n° 454460

Conclusions **Marie SIRINELLI**

La cour administrative d'appel de Paris est-elle compétente pour connaître d'une autorisation environnementale accordée à la société du Grand Paris pour la création et l'exploitation de la ligne 17 Nord du réseau de transports du Grand Paris Express et de la modification du PLU de la commune de Gonesse pour la création d'une gare de cette ligne 17 ?	778
---	-----

■ CE (6/5 CHR) 17 octobre 2022, *FNE IDF*, n° 459219

■ CE (6/5 CHR) 17 octobre 2022, *Collectif Triangle de Gonesse*, n° 464620

Conclusions **Stéphane HOYNCK**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	787
---	-----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	791
--	-----

MODÈLE D'ACTE MODÈLE DE LETTRE DE DEMANDE DE PROTECTION FONCTIONNELLE D'UN AGENT COMMUNAL	798
--	-----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

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

Gilles PELLISSIER

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris Cité

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 Paris 1 Panthéon Sorbonne

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

Premier président de la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Contrôle de légalité

On sait que lors de l'acte I de la décentralisation, le Conseil constitutionnel avait estimé que la loi du 2 mars 1982 était constitutionnelle notamment dans la mesure où il existait sur l'ensemble du territoire un contrôle de légalité par l'intermédiaire des préfets.

On sait que compte tenu de l'amenuisement des actes soumis à transmission ce contrôle d'aucuns ont pu douter de son effectivité*.

Le contrôle de légalité vient d'être analysé par la Cour des comptes qui n'est guère plus convaincue !

Elle note l'érosion des moyens humains en préfecture qui affecte fortement ce secteur pourtant considéré comme prioritaire. L'administration centrale peine à assumer son rôle d'animation et les outils informatiques qu'elle développe sont décevants. Il en résulte que la mission constitutionnelle des préfets voit sa portée sensiblement amoindrie, alors que les enjeux juridiques et financiers des collectivités sont importants : la qualité du contrôle de légalité est variable selon les départements tandis que le contrôle budgétaire est en difficulté quasi partout.

À l'issue de son enquête sur les exercices 2015 à 2021, la Cour estime que le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires sont utiles pour préserver l'intérêt général et doivent être confortés. Ces contrôles sont bien acceptés par les collectivités territoriales. Mais la qualité de ces contrôles est insuffisante. Les préfectures sont de plus en plus isolées dans l'exercice de cette prérogative, à mesure que les autres services déconcentrés s'en détournent. De plus, les préfets sont parfois réticents à déposer des recours, pour préserver la qualité de leurs relations avec les collectivités territoriales avec lesquelles l'État conduit de nombreuses actions en partenariat.

Le manque d'effectifs impacte évidemment le contrôle : plus d'un tiers des préfectures n'atteint pas le nombre minimum d'agents prévus par le plan préfecture nouvelle génération (PPNG).

En conséquence, la Cour des comptes formule trois axes de recommandations :

- renforcer et professionnaliser les services du contrôle de légalité et des actes budgétaires, notamment en augmentant les effectifs dédiés et leur formation ;
- accroître l'offre de soutien au réseau par l'administration centrale ;
- inscrire davantage cette politique publique dans un cadre interministériel, via une meilleure répartition des missions ■

Bernard POUJADE

* Bernard Poujade, « Filtrer le moustique et laisser passer le chameau : le contrôle de légalité aujourd'hui », *BJCP*, n° 11/2013, p. 720.

Un permis modificatif peut-il purger l'autorisation initiale de son illégalité, du fait de la seule évolution du contexte de fait dans lequel il intervient ?

RÉSUMÉ Lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée 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 de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par l'autorisation initiale a été entretemps modifiée ou si cette règle ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce.

ABSTRACTS Urbanisme et aménagement du territoire ■ Permis de construire ■ Régularisation d'un vice affectant l'autorisation d'urbanisme initiale par une autorisation modificative ■ Conditions modification entretemps de la règle antérieurement méconnue ■ Règle n'étant plus méconnue du fait d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce ■ Existence.

CE (1/4 CHR) 10 octobre 2022, Société Territoire Soixante-Deux, n° 451530 ; Commune d'Étaples, n° 451531 – Mme Pic, Rapp. – Mme Sirinelli, Rapp. publique – SCP Foussard, Froger, SCP Nicolay, De Lanouvelle, SCP Zribi, Texier, SCP Buk Lament, Robillot, Av.

Décision mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

Conclusions

Marie SIRINELLI, rapporteure publique

Un permis modificatif peut-il purger l'autorisation initiale de son illégalité, du fait de la seule évolution du contexte de fait dans lequel il intervient ? Autrement dit, un projet peut-il se bonifier – le temps passant – et simplement parce que le temps est passé ?

Faits et procédure

1. Cette question procède, dans la présente affaire, d'une chronologie particulièrement distendue – celle du projet Opalopolis, initié il y a près de trente ans, dans la commune d'Étaples, proche du Touquet.

Tout d'abord lancé sous le nom de Parc d'activités des Hauts Étaples, à la faveur d'une déclaration d'utilité publique datée de 1994, le projet est devenu caduque, faute de réalisation, et s'est vu remplacé par Opalopolis, et confié à la société Adevia par une convention publique d'aménagement du 15 octobre 2003. Ce parc d'activité économique, comprenant également des logements, devait ainsi s'étendre sur plus de 200 hectares, mais a vu son périmètre d'implantation progressivement réduit, en raison notamment de considérations environnementales.

Le présent litige concerne la première phase du projet, constituée par l'aménagement d'une zone de 12 hectares, sur une friche industrielle auparavant occupée par l'usine

Axial-Wallon. Le 29 août 2011, le maire d'Étaples a accordé à la société Adevia un permis d'aménager ce premier secteur. Ce permis a été critiqué devant le tribunal administratif de Lille par le Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer. Le tribunal a rejeté cette requête au motif que le groupement ne justifiait pas de sa qualité pour agir, mais la cour administrative d'appel de Douai a annulé ce premier jugement, et renvoyé l'affaire devant le tribunal qui, en 2019, était ainsi encore saisi du litige.

Entretemps, était intervenu un permis d'aménager modificatif, octroyé par le maire, le 2 juillet 2018, à la société Territoires Soixante-Deux, venue au droit de la société Adevia. Ce permis adaptait le projet, pour tenir compte de l'évolution plus générale d'Opalopolis, dont la superficie avait été ramenée à 54 hectares. On peut préciser, à cet égard, qu'au vu de ce format revisité, le comité syndical du syndicat mixte SCOT du Pays maritime et rural du Montreuillois avait adopté la mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale, le 13 décembre 2017 ; et que, le 14 décembre de la même année, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois avait, tout à la fois, déclaré d'intérêt général l'opération d'aménagement du site Opalopolis, adopté la déclaration de projet, et approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune.

C'est dans ce cadre que le tribunal puis la cour ont statué sur la légalité du permis d'aménager le premier secteur, ainsi que du permis modificatif, pour estimer, pareillement, que ces autorisations méconnaissaient les dispositions de la loi Littoral. La société Territoire Soixante-deux, et la commune d'Étaples, ont formé devant vous deux pourvois, que vous pourrez joindre. La communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois intervient à leurs côtés – comme elle n'avait déjà fait dans l'instance d'appel –, et vous pourrez admettre son intervention, au vu de l'intérêt dont elle justifie pour cette opération, qui s'inscrit sur son territoire.

2. Le ressort de l'affaire consiste donc dans la confrontation du projet à la loi Littoral¹.

Mise en œuvre de l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme

2.1. L'article L. 146-4, I du code de l'urbanisme alors en vigueur (désormais repris à l'article L. 121-8 du même code) prévoyait que : « [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. »

Vous savez que ce régime entend « combattre la tendance à l'urbanisation désordonnée du littoral »², et plus précisément lutter contre le mitage et l'urbanisation diffuse des espaces naturels³. Vous avez jugé qu'il résultait de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986, « que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations »⁴.

Dans ce cadre, l'appréciation portée par le juge revêt une dimension nécessairement casuistique, qui dépend de la configuration des lieux, et repose sur un faisceau de critères : nombre et densité des constructions ; présence de réseaux ; agencement des terrains⁵. Ces éléments relèvent de l'appréciation souveraine des juges du fond⁶.

2.2. Pour apprécier ces éléments dans la configuration de l'espèce, particulièrement éclatée dans le temps, la cour a suivi un raisonnement en deux étapes.

Elle a, tout d'abord, jugé que, dès lors que le permis modificatif n'avait pas eu pour objet ou pour effet de modifier la localisation ou la superficie du site d'implantation du projet,

le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de la loi Littoral était inopérant à son encontre ; et que ce moyen devait être apprécié à l'encontre du seul permis initial, et au regard des circonstances de fait et de droit qui prévalaient à la date de celui-ci.

Puis, à cette aune, elle a jugé que le projet ne s'insérerait pas dans une zone déjà urbanisée, et ne se situait pas en continuité d'une agglomération existante.

Raisonnement erroné de la Cour

3. Il nous semble que vous pourrez remettre en cause ce raisonnement, et tout particulièrement l'approche temporelle déclinée par la cour.

La temporalité, en l'espèce, est importante car, entre la délivrance du permis initial, en 2011, puis celle du permis modificatif, en 2018, et enfin l'intervention de l'arrêt attaqué, en 2021, la configuration des lieux a changé, avec notamment la réalisation progressive de logements au sein de la zone d'aménagement concertée (ZAC) du Domaine du chemin des Prés, située à l'ouest du projet. Les pourvois vous invitent à prendre en compte ces évolutions pour apprécier la situation de continuité avec une zone déjà urbanisée, et ils vous proposent pour cela plusieurs pistes, que nous présenterons rapidement, avant de vous inviter à suivre la dernière.

Deux premières pistes

3.1. Les deux premières pistes consistent à amender l'office de l'excès de pouvoir, pour que les juges du fond soient tenus de prendre en compte les éléments de fait existant à la date à laquelle ils statuent. L'une se décline *a minima*, l'autre *a maxima*, mais elles nous paraissent, toutes deux, difficilement praticables aujourd'hui.

La première piste consisterait à juger que la cour devait tenir compte de la configuration finale de la ZAC, puisque, si elle n'était pas encore réalisée, elle était, à la date du permis initial, déjà certaine dans son principe.

Cette piste est, à première vue, assez tentante. Créée en 2003, la ZAC a vu son dossier de réalisation approuvé en 2008, qui prévoyait la construction de 375 logements, en pavillons et immeubles collectifs, ainsi que de surfaces commerciales et de service, le tout distribué sur l'ensemble de son périmètre, et situé en bordure est de la commune. Les requérantes vous invitent donc à juger que ce sont les limites de ce périmètre en devenir qui devaient être prises en compte pour apprécier la continuité avec la zone urbanisée, là où la cour s'est au contraire fondée sur la distance de 200 mètres entre le site en cause et le point le plus proche de la partie de la ZAC aménagée en 2011.

Il nous semble toutefois difficile de les suivre. Tenir compte de projets en devenir, même déjà approuvés, paraît en effet contraire à la logique même de la loi Littoral, qui consiste à réguler finement l'évolution de l'urbanisation par rapport à l'existant. Le point de repère ne peut donc être que l'état réel du littoral, non son état éventuel, ou même probable. Suivant cette logique descriptive, et non prospective, vous avez d'ailleurs déjà, dans un contentieux mettant en cause le classement de parcelles par un plan d'occupation des sols, refusé de tenir compte d'une ZAC « dont l'urbanisa-

¹ V. la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986.

² Selon les termes du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Jean Lacombe (cf. rapport au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, assemblée nationale, n° 3084, p. 23).

³ V. les explications de C. Devys sans ses conclusions sur CE 27 septembre 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275924 : Rec., T., p. 1096.

⁴ CE 9 novembre 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, n° 372531 : Rec., p. 388 ; pour un rappel récent de cette grille, v. notamment les conclusions de S. Roussel sur CE 19 mai 2021, *Mme Le Bleis et M. Berrehouc*, n° 449840 : Rec., T., p. 961.

⁵ H. Coulombié, T. Gilliocq, *Loi littoral, « Règles d'aménagement et de protection », JurisClasseur Construction et urbanisme*, fasc 9-10, n° 10.

⁶ Voir notamment : CE 9 novembre 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, n° 372531 : Rec., susmentionnée.

tion n'était que très partiellement engagée», pour regarder la zone comme étant en continuité avec une agglomération existante⁷.

L'autre piste, *a maxima*, consisterait à faire basculer les autorisations d'urbanisme dans le contrôle du temps présent ouvert par votre décision d'assemblée *Association les Américains accidentels*⁸, permettant ainsi de prendre en compte l'ensemble des circonstances existant à la date à laquelle le juge statue.

Selon les requérantes, cette évolution, s'agissant des autorisations d'urbanisme, serait tout d'abord justifiée par le mouvement général en faveur de la sécurité juridique, et de la régularisation des permis. Il vous est rappelé, à cet égard, que c'est en tenant compte des règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue que le juge doit se demander si un vice entachant le bien-fondé d'une autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme⁹. Mais nous doutons que votre formation de chambres réunies souhaite transposer l'«*appréciation dynamique de la légalité*»¹⁰ dans le domaine en cause. Il est vrai que cet office, initialement dégagé au sujet des refus d'abroger des actes réglementaires, a pu être appliqué dans des contentieux concernant des refus d'abroger des décisions individuelles¹¹, et même des refus de donner une suite favorable à des demandes formulées par les administrés (voir tout particulièrement, votre décision d'assemblée *Graner*¹², concernant un refus d'accès à des archives publiques). Les domaines contentieux touchant aux refus d'autorisations individuelles sont toutefois restés à la marge de cette évolution, et votre jurisprudence s'est tout particulièrement abstenue d'attirer dans le champ du contrôle dynamique les refus d'autorisations d'urbanisme – et, *a fortiori*, les autorisations d'urbanisme. Ce dernier champ contentieux s'y prêterait d'ailleurs d'autant moins naturellement que des mécanismes existent déjà pour atténuer les difficultés nées de l'écoulement du temps – nous pensons aux mécanismes de régularisation mis en place par le législateur aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, mais aussi à votre jurisprudence sur les permis modificatifs, sur laquelle nous reviendrons dans un instant.

Subsidiairement, les requérantes semblent vous inviter à envisager un tel office du temps présent dans la seule hypothèse des contentieux liés au respect de la loi Littoral. Leur raisonnement est le suivant : les vices relevés à cette aune ne sont justement pas régularisables sur le fondement des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, puisqu'ils appellent un changement de configuration dépassant le seul format du projet ; aussi l'office du juge devrait-il être adapté en la matière, pour palier l'impuissance des outils imaginés par le législateur. Mais il nous semble que l'argument se retourne. C'est seulement dans l'hypothèse

où les vices entachant une autorisation seraient susceptibles d'être régularisés que le législateur a envisagé les mécanismes contentieux destinés à éviter ou atténuer les effets d'une annulation. Aussi serait-il audacieux de juger qu'il vous appartient, non de mettre en œuvre, mais de compléter son ouvrage, au motif que le vice en cause se prêterait mal à ce mécanisme.

Dernière piste

3.2. La dernière piste ouverte par les pourvois nous semble, en revanche, plus praticable, et déjà engagée par votre jurisprudence. Elle consiste à considérer que le permis d'aménager modificatif, même s'il ne portait pas sur l'emplacement du projet, a pu incidemment le régulariser, par le jeu de l'évolution des circonstances de fait.

Cette solution, nous le reconnaissons, ne s'inscrit pas dans la ligne de ce que peut traditionnellement régler un permis modificatif.

Vous le savez, le régime de telles autorisations modificatives résulte très largement de votre jurisprudence. Il repose sur l'idée que l'autorisation initiale peut être amendée par une nouvelle autorisation qui s'y agrège, et s'y substitue pour les aspects qu'elle modifie.

Lorsqu'il vient réparer un vice, qu'il soit de légalité externe ou interne, le permis modificatif peut ainsi endosser une fonction de régularisation¹³. Suivant la définition donnée par William Gremaud dans sa thèse sur *La régularisation en droit administratif*¹⁴, déjà citée par notre collègue Olivier Fuchs dans ses conclusions sur votre décision de Section *Barrieu*, la régularisation «*désigne tout procédé de consolidation d'un acte ou d'une situation par suppression de l'illégalité qui l'atteint*». En régularisant, le permis modificatif supprime un vice, mais il emporte également consolidation de l'acte initial. C'est au regard de ces deux objets complémentaires que doit être appréciée la portée de ce permis. Pour qu'il puisse remplir son office de consolidation, en effet, il est important que les effets du permis modificatif demeurent liés à son objet. À défaut, il constituerait une brèche pour remettre en cause, sans limite, les bénéfices de l'autorisation initiale.

C'est la raison pour laquelle vous vous assurez que la nouvelle action contentieuse que peut susciter le permis modificatif se limite à ce qu'il modifie en effet, sans remettre en cause les aspects inchangés du projet (ainsi, le permis modificatif n'ouvre un nouveau délai contentieux que pour contester les aspects du permis initial qui sont amendés¹⁵ ; et lorsque le requérant forme un recours contre un permis modificatif sans avoir contesté le permis initial, vous appréciez son intérêt pour agir au regard de la seule portée des amendements prévus au projet de construction)¹⁶. Enfin, au fond, lorsqu'intervient une nouvelle réglementation, la méconnaissance, par le permis modificatif, des règles inter-

⁷ CE 19 juin 1996, *Commune de Cerbère*, n° 157601.

⁸ CE Ass. 19 juillet 2019, n°s 424216 et 424217 : Rec., p. 296.

⁹ V. CE 3 juin 2020, *SCI Alexandra*, n° 420736 : Rec., T., p. 1063 ; et CE S. 2 octobre 2020, *Barrieu*, n° 438318 : Rec., p. 337.

¹⁰ Selon les termes du président Guyomar – voir à cet égard les conclusions d'Aurélien Bretonneau sur CE Ass. 24 février 2017, *Chupin*, n° 391000 : Rec., p. 59 ; et, plus largement, C. Malverti et C. Beauvils, «*Dynamique ou dynamite ? L'appréciation de la légalité à la date à laquelle le juge statue*», *AJDA* 2020, p. 722.

¹¹ V., pour un refus d'abroger un décret d'extradition : CE 10 juin 2020, *M. Zdancewicz*, n° 435348 : Rec., p. 171.

¹² CE Ass. 12 juin 2020, n°s 422327 et 431026 : Rec., p. 213.

¹³ CE 8 décembre 1995, *Association de défense des riverains de Central Park*, n° 122319 : Rec., T., p. 1098 ; et, sur les règles de forme et de procédure, CE 2 février 2004, *SCI La fontaine de Villiers*, n° 238315 : Rec., T., p. 914.

¹⁴ W. Gremaud, *La régularisation en droit administratif*, thèse Université Paris II – Panthéon-Assas, 2019.

¹⁵ CE 28 juillet 1999, *Société anonyme d'HLM Le Nouveau logis Centre Limousin*, n° 182167 : Rec., p. 272 sur un autre point.

¹⁶ CE 17 mars 2017, *Malsoute*, n° 396362 : Rec., T., p. 721.

venues après la délivrance du permis initial ne peut entraîner son annulation que si elle a pour effet d'aggraver l'atteinte à cette nouvelle réglementation qui résulte du permis initial¹⁷. Le second permis n'offre ainsi, hors son objet propre, aucun angle d'attaque contre les acquis de l'autorisation initiale. La fonction de réparation semble pourtant, selon une asymétrie favorable au projet, appeler une approche plus globale du permis modificatif, dans son environnement juridique et factuel.

Lorsqu'il s'agit de purger une illégalité, bien sûr, c'est le plus souvent l'objet du permis modificatif qui est directement en cause. Ce qui explique que, si vous jugez que les irrégularités purgées ne peuvent plus utilement être invoquées, c'est en vous en tenant habituellement au champ de ce que le permis modificatif a amendé. C'est ce raisonnement qu'a ici tenu la cour, en tenant compte du permis d'aménager modificatif à concurrence, seulement, de ce qu'il avait modifié dans le projet initial.

Mais si la fonction régularisatrice procède logiquement, le plus souvent, de l'objet précis et délibéré du permis modificatif, votre jurisprudence ne nous paraît pas exclure la possibilité d'une régularisation incidente. Ainsi, d'une part, lorsque votre décision *SCI La Fontaine de Villiers* juge que les « irrégularités enfin régularisées ne peuvent plus utilement être invoquées à l'appui d[u] recours [...] dirigé contre le permis initial », c'est sans limiter le champ de la régularisation. D'autre part, et surtout, votre jurisprudence s'est déjà explicitement avancée sur la piste de la régularisation incidente, en admettant que le permis modificatif répare l'autorisation initiale de façon exogène, c'est-à-dire pas seulement par le jeu de ce qu'il traite, mais par le contexte dans lequel il intervient, qui peut, de lui-même, avoir effacé l'illégalité. Ainsi, dans une décision *Bloch*¹⁸, vous avez admis que l'intervention d'un permis de construire modificatif puisse purger un projet de son illégalité du seul fait de l'évolution des règles intervenue depuis le permis initial (en l'occurrence, la disparition d'une servitude d'emplacement réservé qui, dans le PLU, grevait initialement le terrain). Et vous avez ainsi jugé inopérants les moyens visant sur ce sujet le permis initial, admettant que le baume du permis modificatif puisse, au-delà de son objet, procéder de sa seule intervention dans un nouveau contexte, sur un sujet qui lui était étranger. Tout en rappelant la limite posée depuis votre jurisprudence *Commune de Sempy*¹⁹, Xavier de Lesquen observait, en commentant votre décision *Bloch*, le « procédé puissant » qu'elle dégageait, permettant au permis de « s'autoréparer » grâce au simple changement de la règle²⁰. Cette solution paraît transposable aux permis d'aménager.

La présente espèce vous offre l'occasion de parachever ce procédé, au sujet de l'évolution des circonstances, non plus de droit, mais de fait, ce qui conduirait à considérer la configuration des parcelles à la date du permis d'aménager modificatif, indépendamment même de son objet. Cette approche nous paraît engagée par votre décision *Bloch*, tout

autant qu'encouragée par la tendance générale des textes, comme de votre jurisprudence, consistant à permettre, et même faciliter, la régularisation.

L'on pourrait craindre qu'une telle solution fasse fleurir des permis modificatifs de circonstance, entendant profiter d'une évolution de fait en amendant par ailleurs artificiellement un aspect secondaire du projet. Comme l'écrivait Xavier de Lesquen : « La solution [Bloch] conduit à admettre qu'un permis modificatif soit délivré à la seule fin de constater la régularisation d'un permis initial à projet inchangé. » Mais, comme le relevait déjà Xavier Domino dans ses conclusions sur cette décision, des garde-fous existent, pour éviter de tels détournements. Tout d'abord, la dilata-tion temporelle qui rend ici pertinente la prise en compte de l'évolution des circonstances, entre permis initial et permis modificatif, résulte d'une configuration exceptionnelle. Dans les configurations les plus habituelles, la possibilité de modifier une autorisation d'urbanisme est en principe limitée dans le temps, et se ferme lorsque le permis initial cesse de produire des effets²¹,²². Ensuite, cette possibilité est également limitée matériellement (même si vous avez assoupli cette contrainte récemment, en alignant le régime du permis de construire modificatif sur celui des permis de régularisation pris dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, et en l'autorisant ainsi désormais à intervenir dès lors qu'il n'apporte pas au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature²³,²⁴).

Vous pourriez donc, comme vous y invitent les pourvois, censurer l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que, le permis modificatif n'amendant pas les aspects du projet qui présentaient une adhérence avec la loi Littoral, c'est au regard du seul permis initial, et en tenant compte des seules circonstances de fait existant en 2011, que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 146-4, I du code de l'urbanisme devait être examiné.

4. Mais vous serez peut-être retenus de formuler une telle censure, dès lors que, par un curieux rattrapage, la cour, à la fin de ses motifs, et en contradiction avec ceux qui précédaient, a jugé que le projet ne s'insérait pas dans une zone déjà urbanisée et ne se trouvait pas en continuité d'une agglomération « que ce soit à la date du permis de construire initial ou même du permis modificatif ». Par loyauté envers l'arrêt attaqué, vous pourriez donc retenir un autre motif d'annulation, en tirant les conséquences du cadre précédemment posé pour juger qu'à l'aune de la configuration de fait prévalant à la date du permis modificatif, en 2018, les constatations des juges d'appel sont entachées de dénaturation.

Il nous semble en effet qu'à cette date, la ZAC du Domaine du chemin des Prés, qui comptait, outre ses développements commerciaux et de services, plusieurs centaines de logements, était suffisamment développée pour permettre de considérer que le projet litigieux se trouvait, par son bord

¹⁷ CE S. 26 juillet 1982, *Le Roy*, n° 23604 : Rec., p. 316 ; CE 17 janvier 1990, *Launay*, n° 72070.

¹⁸ CE 7 mars 2018, n° 404079 : Rec., p. 65.

¹⁹ CE S. 22 décembre 2017, n° 395963 : Rec., p. 380 (au sujet de la régularisation des vices de forme ou de procédure, qui s'apprécie en principe en fonction des règles applicables à la date de l'acte à réparer) ; et CE 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, n° 437634 : Rec., p. 224.

²⁰ *BJDU* 2018, n° 3, p. 192.

²¹ Voir, pour l'achèvement des travaux autorisés par un permis de construire, votre décision CE 25 novembre 2020, *Nuvoloni*, n° 429623 : à paraître aux Tables ; et votre décision CE S. 26 juillet 2022, *Vincler*, n° 437765.

²² Contrairement à ce que les articles L. 600-5 et -5-1 du code de l'urbanisme prévoient, s'agissant des permis dits « de régularisation ».

²³ CE S. 26 juillet 2022, *Vincler*, n° 437765, à paraître au Recueil, susmentionnée.

²⁴ Revenant sur votre jurisprudence de Section *Le Roy* (CE 26 juillet 1982, n° 23604 : Rec., p. 316).

ouest, en continuité d'une zone déjà urbanisée, elle-même située à l'est du territoire de la commune, et constituée, le long de la route départementale, par la ZAC elle-même, puis par le site de l'usine Valéo ²⁵.

²⁵ V. ainsi, par exemple, jugeant qu'un secteur qui comprend une quarantaine de constructions densément groupées peut être regardé comme une zone déjà urbanisée, caractérisée par une densité significative des constructions, en continuité de laquelle une extension de l'urbanisation peut être réalisée (CE 27 juin 2007, *Commune de Pluneret*, n° 297938).

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'admission de l'intervention ;
- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Douai ;
- au rejet, dans les circonstances de l'espèce, de l'ensemble des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

Décision

Vu les procédures suivantes :

Le Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais a demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, l'arrêté du 29 août 2011 par lequel le maire d'Étaples-sur-Mer a délivré à la société Adevia un permis d'aménager pour la création d'un parc d'activités économiques, d'autre part, l'arrêté du 2 juillet 2018 par lequel ce maire a délivré à la société anonyme d'économie mixte Territoires Soixante-Deux, venue aux droits de la société Adevia, un permis d'aménager modificatif, enfin la décision du 8 décembre 2011 par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a refusé de déférer au tribunal administratif l'arrêté du 29 août 2011. Par un jugement n°s 1502719 et 1808259 du 12 juillet 2019, le tribunal administratif de Lille a annulé les arrêtés des 29 août 2011 et 2 juillet 2018 et a rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Par un arrêt n°s 19DA01901 et 19DA02169 du 9 février 2021, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel formé contre ce jugement par la société Territoires Soixante-Deux et la commune d'Étaples-sur-Mer.

1° Sous le n° 451530, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9 avril et 12 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la société Territoires Soixante-Deux demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge du Groupement de défense de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais la somme de 6 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 451531, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9 avril et 9 juillet 2021, la commune d'Étaples-sur-Mer demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler l'arrêt du 9 février 2021 de la cour administrative d'appel de Douai ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge du Groupement de défense de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais la somme de 5000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que, par une convention publique d'aménagement du 15 octobre 2003, la communauté de communes Mer et Terres d'Opale, devenue la communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois, a confié à la société Adevia la création d'un parc d'activités dénommé Opalopolis sur le territoire de la commune d'Étaples-sur-Mer. Par un arrêté du 29 août 2011, le maire de cette commune a accordé un permis d'aménager un premier secteur du projet, portant sur une surface de 12 hectares, situé sur un ancien site industriel. À la suite de la réduction du périmètre du projet de 100 à 54 hectares, de la déclaration d'intérêt général par le conseil communautaire et de la mise en conformité en conséquence du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme, la société Territoires Soixante-Deux, venue aux droits de la société Adevia, a demandé un permis d'aménager modificatif, qui lui a été accordé par arrêté du 2 juillet 2018. Par un jugement du 12 juillet 2019, le tribunal administratif de Lille, saisi par le Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais, a annulé les arrêtés du 29 août 2011 et du 2 juillet 2018. La société Territoires Soixante-Deux et la commune d'Étaples-sur-Mer demandent, par deux pourvois, qu'il y a lieu de joindre l'annulation de l'arrêt de la cour administrative de Douai du 9 février 2021 ayant rejeté leurs appels contre ce jugement.

Sur l'intervention :

2. La communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ainsi, son intervention au soutien des deux pourvois est recevable.

Sur les pourvois :

3. Aux termes du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, repris depuis le 1^{er} janvier 2016 à l'article L. 121-8 de ce code : « 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. » Il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées, dans les communes littorales, en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions.

4. Lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée 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 de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative dès lors que celle-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédée de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Elle peut, de même, être régularisée par une autorisation modificative si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par l'autorisation initiale a été entretemps modifiée ou si cette règle ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'autorisation initiale.

5. Ainsi, le juge administratif saisi de la contestation de la légalité d'une autorisation d'urbanisme initiale ayant fait l'objet d'une autorisation modificative doit, pour apprécier s'il y a lieu le respect par le projet des dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ou, depuis le 1^{er} janvier 2016, de l'article L. 121-8 de ce code, rechercher si, à la date de la délivrance de l'autorisation modificative, les constructions projetées se trouvent en continuité avec des zones déjà urbanisées caractérisées par un

nombre et une densité significatifs de constructions.

6. Il résulte de ce qui vient d'être dit que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que la méconnaissance par le projet des dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ne devait s'apprécier qu'au regard des circonstances prévalant à la date du permis d'aménager initial, accordé le 29 août 2011, sans qu'ait d'incidence la délivrance d'un permis modificatif par l'arrêté du 2 juillet 2018.

7. En outre, si la cour a précisé que l'appréciation du respect du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme qu'elle a opérée au regard de l'environnement du projet à la date du permis d'aménager initial valait «*même à celle du permis modificatif*», il ressort des pièces des dossiers qui lui étaient soumis que le projet litigieux, qui consiste à aménager des parcelles localisées sur une friche industrielle, se trouve

aux abords immédiats d'une usine, en continuité de la zone d'aménagement concerté du Domaine du chemin des Prés, elle-même en continuité d'une zone déjà urbanisée située à l'est du territoire de la commune d'Étaples-sur-Mer. En jugeant que, même à la date du permis modificatif, la densité des constructions de la zone d'aménagement concerté n'était pas significative et que le projet ne se trouvait pas en continuité d'une agglomération existante, la cour a dénaturé les faits de l'espèce.

8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des pourvois, les requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêt qu'elles attaquent.

9. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais les sommes demandées au titre de l'article

L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre par le Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la communauté d'agglomération des deux bays en Montreuillois au soutien des deux pourvois est admise.

Article 2 : L'arrêt du 9 février 2021 de la cour administrative d'appel de Douai est annulé.

Article 3 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Douai.

Article 4 : Les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...] ■

Observations

On sait que désormais, dans le contentieux de l'urbanisme, le juge admet de plus en plus la régularisation des autorisations d'urbanisme pour éviter autant que faire se peut les annulations.

Ainsi lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée 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 de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative dès lors que celle-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédée de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ²⁶.

L'apport de cet arrêt est de permettre ce que la rapporteure publique appelle la «*régularisation incidente*» ; en effet l'autorisation peut, de même, être régularisée par une autorisation modificative si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par l'autorisation initiale a été entretemps modifiée ²⁷ ou si cette règle ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce.

Enfin, ce qui est classique, les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'autorisation initiale. ■

Bernard POUJADE

²⁶ CE 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, n° 238315 : Rec., T., p. 914.

²⁷ Cf. CE 7 mars 2018, *Mme Bloch*, n°s 404079 et 404080 : Rec., p. 65.