

sommaire

CHRONIQUES

Le baromètre du risque pénal public local. Luc BRUNET	247
Risque pénal dans le monde territorial : un abécédaire préventif. M^e Éric LANDOT	252

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Quelle est la période que doit prendre en compte l'acheteur lorsqu'il entend exclure un candidat qui aurait irrégulièrement tenté d'influencer la prise de décision dans une procédure récente de la commande publique ?	257
■ CE (7/2 CHR) 16 février 2024, <i>Département des Bouches-du-Rhône</i> , n° 488524	
Conclusions Nicolas LABRUNE	
Quand un bail en l'état futur d'achèvement constitue-t-il un marché public ?	264
■ CE (7/2 CHR) 3 avril 2024, <i>Société Victor Hugo</i> 21, n° 472476	
Conclusions Nicolas LABRUNE	

Finances publiques locales

Les inscriptions budgétaires de dépenses des lois de finances et des décrets de répartition ont-elles pour objet et pour effet d'attribuer aux ministres une compétence pour instituer un régime d'aide ?	271
■ CE (2/7 CHR) 21 mars 2024, <i>Région Auvergne-Rhône-Alpes</i> , n° 475310	
Conclusions Clément MALVERTI	
Le nouveau régime de responsabilité financière des ordonnateurs institué par l'ordonnance du 23 mars 2022 est-il une loi pénale plus douce ?	275
■ CE (6/5 CHR) 30 avril 2024, <i>Mme Gougenheim</i> , n° 470749	
Conclusions Nicolas AGNOUX	
Un prélèvement minorant la dotation d'intercommunalité d'une communauté de communes instauré par l'article 250 de la loi de finances pour 2019 est-il inconstitutionnel ?	279
■ Cons. const., Décision n° 2023-1083 QPC du 21 mars 2024, <i>Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire</i>	
Observations Léo GARCIA	

Collectivités locales à statut particulier

Quelles sont les modalités d'examen des textes par l'assemblée de la Polynésie française ?	284
■ CE (10/9 CHR) 25 mars 2024, <i>M. Laurey et autres</i> , n° 490578 ; <i>Ordre des avocats au barreau de Papeete</i> , n° 490871 ; <i>Société « Imagine Promotion » et autres</i> , n° 490874	
Conclusions Esther de MOUSTIER	

Contentieux des collectivités locales

Une autorisation d'urbanisme peut-elle être regardée comme régularisable si sa régularisation implique de modifier l'activité projetée ?	292
■ CE (10/9 CHR) 11 mars 2024, <i>Commune de Nouméa</i> , n° 463413	
Conclusions Laurent DOMINGO	
Une autorisation d'urbanisme obtenue par fraude est-elle régularisable ?	296
■ CE (10/9 CHR) 11 mars 2024, <i>Commune de Saint-Raphaël</i> , n° 464257	
Conclusions Laurent DOMINGO	
Comment apprécier la portée des vices entachant la légalité du PLU sur les autorisations d'urbanisme délivrées ?	300
■ CE (5/6 CHR) 5 avril 2024, <i>Syndicat des copropriétaires du 78 allée des Demoiselles</i> , n° 466748	
Conclusions Florian ROUSSEL	

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	308
---	-----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	311
--	-----

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ DE DÉCHARGE PARTIELLE OU TOTALE DE SERVICE POUR EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ SYNDICALE	318
---	-----

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

Autonomie corse, la boîte de Pandore ?

Un premier pas en vue de la reconnaissance du statut d'autonomie de la Corse a été effectué. Le gouvernement, sous la houlette du ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, et une majorité d'élus corses, sont parvenus à un accord, sur un projet d'« écriture constitutionnelle » ouvrant la voie à ce statut d'autonomie.

Bien sûr, ce n'est qu'une étape puisqu'il faut une révision de la Constitution, avec un texte adopté conforme par les députés et les sénateurs. Or, les sénateurs LR ne cachent pas être très réservés sur le sujet

Le texte « *prévoit la reconnaissance d'un statut d'autonomie pour la Corse au sein de la République qui tient compte de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne, à sa communauté historique, linguistique, culturelle et ayant développé un lien singulier à sa terre* », selon le ministre de l'Intérieur.

Les lois et règlements pourraient faire l'objet d'adaptations justifiées par les spécificités de ce statut. La collectivité pourrait être habilitée à décider de l'adaptation de ces normes dans les matières, les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.

La collectivité de Corse pourrait également être habilitée à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.

Restera à déterminer aussi qui contrôlera ces normes et si le garde-fou de la non-mise en cause des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti sera bien présent.

Ce projet fait des envieux au sein d'autres régions comme la Bretagne, l'Occitanie, voire même l'Ile-de-France qui sont toutes attirées par la sirène de la « différenciation ».

On se doute que d'aucuns vont s'effaroucher devant la perspective d'un « séparatisme républicain ». ■

Bernard POUJADE

Une autorisation d'urbanisme obtenue par fraude est-elle régularisable?

RÉSUMÉ Le juge ne peut faire application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme lorsque l'autorisation d'urbanisme dont il est saisi a été obtenue par fraude.

ABSTRACTS Contentieux de l'Urbanisme ■ Contentieux des autorisations individuelles d'urbanisme ■ Régularisation d'un vice entachant une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) ■ Faculté d'en faire usage lorsque cette autorisation a été obtenue par fraude ■ Absence.

CE (10/9 CHR) 11 mars 2024, Commune de Saint-Raphaël, n° 464257 – M. de L'Hermitte, Rapp. – M. Domingo, Rapp. public – SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, SCP Boullez, Av.

Décision mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

Conclusions

Laurent DOMINGO, rapporteur public

La fraude est-elle régularisable? Mieux: le juge doit-il régulariser la fraude? Telle est la question, déroutante, que pose ce pourvoi. Il ne vous faudra cependant y répondre, c'est déjà bien assez, que dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

M. Boué a obtenu du maire de la commune de Saint Raphaël, le 3 mai 2019, un permis en vue de la construction, avenue des Golfs, près du club de golf et des terrains de tennis, d'une maison d'habitation en R+1 en lieu et place du garage existant qui sert à stocker du mobilier.

Les voisins de ce projet, au nord et à l'est, l'ont attaqué devant le tribunal administratif de Toulon et ont obtenu gain de cause. Par un jugement du 22 mars 2022 rendu en premier et dernier ressort, le tribunal, après avoir reconnu l'intérêt à agir des voisins, a retenu deux motifs d'illégalité: la méconnaissance de l'article UD 3.4 du règlement du plan local d'urbanisme relatif à la distance des constructions par rapport aux limites séparatives; la méconnaissance de l'article UD 8.7 du règlement relatif aux aires de stockage des ordures ménagères. Le tribunal s'en est tenu à une annulation sèche du permis de construire.

C'est la commune, dont le maire avait, dans un premier temps, retiré le permis de construire, avant de retirer son retrait, qui se pourvoit en cassation.

L'obligation pour toute construction nouvelle de prévoir une aire de stockage des ordures ménagères s'applique à une transformation d'un garage en maison d'habitation

Elle critique tout d'abord le second motif d'illégalité, relatif à l'aire de stockage des ordures ménagères. L'article UD 8.7 prévoit que toute construction nouvelle doit prévoir une ou plusieurs aires de stockage des ordures ménagères correctement dimensionnées. Le tribunal a jugé que le

projet en litige devait être qualifié de construction nouvelle au sens de ces dispositions et que c'est à tort qu'il n'a pas prévu d'aire de stockage des ordures ménagères.

La commune y voit une erreur de droit dès lors que le projet autorisé, quelle que soit sa surface, est réalisé à partir d'une construction existante et qu'il ne peut donc être une construction nouvelle. Cependant, eu égard à la finalité de la règle en cause, dès lors qu'il s'agit de transformer un garage en maison d'habitation, il est logique de juger que le projet autorisé est une construction nouvelle au sens de cet article, car elle nécessite l'aire de stockage des ordures ménagères dont le garage était dépourvu. C'est exactement ce qu'a fait le tribunal, sans erreur de droit.

La méconnaissance de la règle de distance par rapport aux limites séparatives

La commune ne conteste en revanche pas le premier motif d'illégalité retenu par le tribunal. En vertu de l'article UD 3.4, la construction doit être implantée à une distance des limites séparatives au moins égale à six mètres mais une implantation différente peut toutefois être admise en cas de surélévation de constructions existantes légalement autorisées et implantées différemment de la règle du plan local d'urbanisme. En l'espèce, le pétitionnaire envisageait de construire à une distance de 1,57 mètre de la limite séparative nord, mais il faisait valoir qu'il relevait de l'exception puisqu'il surélevait un abri accolé au garage. Le tribunal a constaté que l'abri en question était en réalité une ruine dont les murs étaient effondrés et qui n'avait plus de toiture. Le tribunal en a déduit que la construction autorisée ne consistait pas, sur cette partie nord, en la surélévation d'une construction existante et qu'ainsi la règle de distance était méconnue.

Le tribunal devait-il envisager la régularisation de ces vices ?

Ce que reproche la commune au tribunal, c'est de ne pas avoir mis en œuvre les dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, selon lesquelles le juge doit (c'est une obligation depuis la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), lorsqu'il estime qu'un vice entraînant l'illégalité du permis est susceptible d'être régularisé, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour l'intervention d'une régularisation.

Le tribunal n'a en effet rien dit. Indiquons que, n'étant pas saisi de conclusions sur ce fondement, étonnamment d'ailleurs, il n'avait pas à prendre explicitement position, dans un sens favorable au pétitionnaire ou au contraire pour refuser de surseoir à statuer. Le juge ne doit en effet motiver son jugement que s'il est saisi de conclusions en ce sens¹. Implicitement donc, le tribunal a considéré qu'il n'y avait pas matière à régularisation en l'espèce.

Des vices en principe régularisables

Alors pourtant que, pris en eux-mêmes, les deux vices peuvent faire l'objet d'une régularisation sans apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même². C'est évidemment vrai de l'aire de stockage des ordures ménagères, qu'il suffit d'ajouter. C'est un peu moins évident pour le respect de la distance à la limite séparative puisqu'il implique de réduire la dimension de la construction, mais, au prix d'un réaménagement intérieur, c'est certainement envisageable.

Sauf si l'autorisation a été obtenue par fraude

Mais le tribunal a eu raison de ne pas entrer en voie de régularisation. En statuant sur la règle de distance, le tribunal a relevé que le pétitionnaire a volontairement fourni à l'administration une information erronée sur l'état réel de l'abris lui permettant d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme et qu'ainsi il a commis une fraude afin de bénéficier de la dérogation prévue par le règlement du PLU. Il a ainsi jugé, ce qui n'est pas argué de dénaturation en cassation, que le permis a été obtenu par fraude.

En ne faisant ensuite pas application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le tribunal a considéré que la fraude n'était pas régularisable. C'est une solution, partagée par d'autres juges du fond, que nous vous invitons à confirmer.

Certes, l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ne réserve pas le cas particulier de la fraude, mais le silence du texte n'est pas un obstacle pour faire jouer la fraude, laquelle est souvent opposée directement par votre jurisprudence.

En outre, si l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme a un champ très large, auquel l'avis Barrieu précité a donné toute sa portée, il n'est pas sans limite.

Vous avez déjà jugé³ que n'était pas régularisable le vice tiré de ce que l'autorité administrative a accordé une autorisation d'urbanisme pour les seuls travaux nouveaux qui doivent être effectués sur une construction édifiée sans autorisation ou réalisée en méconnaissance de l'autorisation ou qui a déjà fait l'objet de travaux sans autorisation, alors que, dans ces hypothèses, la nouvelle demande d'autorisation doit porter également sur travaux passés irréguliers⁴.

Il doit en être de même avec la fraude, ainsi que le signalait votre rapporteur public sur l'avis *Barrieu*.

En effet, le permis de construire obtenu par fraude est non seulement entaché d'illégalité, mais il a aussi cette spécificité de ne pas créer de droits au profit de son bénéficiaire⁵. Il en résulte que, comme tout acte administratif obtenu par fraude⁶, il peut être retiré (ou abrogé) à tout moment⁷, même si ce n'est qu'une simple faculté pour l'autorité administrative, sous votre contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁸.

Mais indépendamment de son retrait sans condition de délai, le permis frauduleux, parce qu'il n'est pas créateur de droits, ne peut fonder le droit à construire du pétitionnaire. Le juge judiciaire estime même que le permis obtenu par fraude équivaut à son absence et soumet son bénéficiaire à l'application des dispositions du code de l'urbanisme⁹ qui répriment les constructions sans permis¹⁰.

Il n'est donc pas possible de régulariser une partie seulement du permis frauduleux. En l'espèce, ce n'est pas seulement à une distance trop proche de la limite séparative que M. Boué n'a pas le droit de construire, c'est toute sa construction qui est affectée par la fraude commise. Autrement dit la fraude «corrompt tout» le permis et c'est un nouveau permis en entier que le pétitionnaire, qui entend purger ce vice, doit solliciter, quand bien même le projet présenté sans fraude ne serait pas fondamentalement différent.

La lettre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ne s'oppose pas à une régularisation de la totalité du permis, mais, s'agissant d'une fraude, et afin de ne pas l'encourager en admettant qu'elle puisse être régularisée si elle venait à être débusquée, il est préférable de renvoyer le pétitionnaire au point de départ.

Le tribunal n'a donc pas commis d'erreur en ne mettant pas en œuvre les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

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

³ CE 6 octobre 2021, *Société Marésias*, n° 442182 : A.

⁴ 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172 : Rec., p. 201 ; CE 13 décembre 2013, *Mme Carn et autres*, n° 349081 : Rec., T., p. 879-882 ; CE 16 mars 2015, *M. et Mme de La Marque*, n° 369553 : Rec., p. 106.

⁵ 20 janvier 1967, *Société immobilière des 4, 6 et 8 rue Léo Delibes à Sceaux*, n° 65492 : Rec., T., p. 958.

⁶ Article L. 241-2 du CRPA.

⁷ 6 mai 1981, *Aimar*, n° 11234 : B.

⁸ CE 5 février 2018, *Société Cora*, n° 407149 et 407198 : Rec., T., p. 503-857-961.

⁹ Articles L. 421-1 et L. 480-4 ; v. aussi l'article L. 610-1.

¹⁰ Cass. crim., 4 novembre 1998, 97-82.569 : *Bulletin criminel* 1998 n° 286, p. 826 ; 17 octobre 2000, 00-80.612.

¹ CE 14 décembre 2022, *Société Eolarmor*, n° 448013 : A sur un autre point.

² CE S. avis 2 octobre 2020, *M. Barrieu*, n° 438318 : Rec., p. 337.

Décision

[...]

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Saint-Raphaël a délivré à M. Boué, le 3 mai 2019, un permis de construire autorisant un changement de destination d'un garage avec annexe en maison d'habitation et l'extension de la construction existante. Les époux Chatelet et les époux Cohen ont demandé au tribunal administratif de Toulon l'annulation de ce permis de construire ainsi que de la décision du 27 août 2019 par laquelle le maire a rapporté sa décision de retrait de ce permis et de la décision implicite de rejet du recours gracieux qu'ils avaient formé contre cette décision du 27 août 2019. Par un jugement du 22 mars 2022, contre lequel la commune de Saint-Raphaël se pourvoit en cassation, le tribunal administratif a annulé pour excès de pouvoir le permis litigieux.

Sur la légalité du permis de construire :

2. Il ressort des énonciations du jugement attaqué que pour annuler le permis de construire en litige, le tribunal administratif s'est fondé, d'une part, par des motifs non contestés en cassation, sur ce qu'il méconnaissait les règles du plan local d'urbanisme relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives et, d'autre part, sur ce qu'il méconnaissait les règles relatives aux aires de stockages des ordures ménagères.

3. Aux termes de l'article UD 8.7 du règlement du plan local d'urbanisme applicable à la date de délivrance du permis litigieux : « *Toute construction nouvelle doit prévoir une ou plusieurs aires de stockage des ordures ménagères correctement dimensionnées, le plus facilement accessibles depuis la voie publique, raccordé au réseau d'eaux usées et comportant un point d'eau* ».

4. Le tribunal administratif a relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que le projet en litige avait pour objet le changement de destination d'un garage et sa transformation en une maison d'habitation avec extension de la surface existante. En déduisant de ces constatations que ce projet portait sur une construction nouvelle au sens et pour l'application des dispositions du plan local d'urbanisme citées au point 3, il n'a, contrairement à ce qui est soutenu, pas inexactement interprété ces dispositions.

Sur la régularisation :

5. Aux termes de l'article L.600-5 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L.600-5-1, le juge adminis-*

tratif 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, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé. »

Aux termes de l'article L.600-5-1 du même code : « *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 estime, 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.* »

6. Il résulte de ces dispositions que 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 doit surseoir 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. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

7. Toutefois, le juge ne peut faire application de ces dispositions lorsque l'autorisation d'urbanisme dont il est saisi a été obtenue par fraude.

8. Aux termes de l'article UD 3.4 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Raphaël : « *Chaque partie de la construction doit être implantée à une distance des*

limites séparatives au moins égale à six mètres [...]. Une implantation différente peut toutefois être admise en cas de surélévation de constructions existantes, légalement autorisées, implantées différemment de la règle du plan local d'urbanisme. »

9. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que la construction autorisée par le permis de construire était implantée à moins de six mètres de la limite séparative et que le pétitionnaire se prévalait, au soutien de cette implantation dérogatoire, d'une construction existante. Pour juger que le permis méconnaissait la règle énoncée au point 8, le tribunal administratif s'est fondé, par des motifs non contestés en cassation, sur ce que l'appentis en cause, accolé au garage, était en réalité en ruines et ne pouvait, de ce fait, être qualifié de construction existante. Il a également jugé, par des motifs non davantage contestés, que l'auteur de la demande de permis, qui ne pouvait ignorer cet état de fait, avait sciemment induit la commune en erreur en présentant cet appentis comme un bâtiment existant sur les plans joints à sa demande, ainsi qu'en omettant de joindre au reportage photographique qu'il avait annexé à cette demande une photographie de la façade nord du garage, à laquelle était adossée l'appentis en ruine, commettant ainsi une fraude afin de bénéficier d'une règle d'urbanisme plus favorable. Il résulte de ce qui a été dit au point 7 qu'en s'abstenant, dans ces circonstances, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif n'a pas méconnu son office, ni commis d'erreur de droit.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-Raphaël n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque.

[...]

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la commune de Saint-Raphaël est rejeté.

[...] ■