

sommaire

CHRONIQUES

Le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes : « La décentralisation : 40 ans après ». Pierre-Yves CHICOT	485
Rapports Woerth et Ravignon. Plaidoyer à deux voix pour un réenchancement de la décentralisation. Antoine LE BRUN	495
Chronique de jurisprudence financière. Stéphanie DAMAREY	504
Circulation sur les chemins ruraux : des pouvoirs de police conséquents ; des obstacles juridiques multiples. Éric LANDOT	511
<i>Pecunia non olet</i> : comment une commune peut-elle se faire rembourser la gestion des ordures déposées illégalement ? Édouard ALLÈGRE	515
Le contrôle par le juge administratif de l'exercice des pouvoirs de police de l'affichage. J.-P. STREBLER	519
Le droit de se taire, à la croisée des droits constitutionnel, pénal et administratif. Frank ZERDOUMI et David DEHARBE	531

JURISPRUDENCE

Organes des collectivités locales

Quelle est la juridiction compétente pour connaître du contentieux relatif à la désignation des organes internes des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ?	537
■ CE (10/9 CHR) 31 mai 2024, <i>Union générale des travailleurs de la Guadeloupe</i> , n° 489042	
Conclusions Laurent DOMINGO	

Compétences des collectivités locales

Une carrière peut-elle être autorisée en zone agricole ?	541
■ CE (6/5 CHR) 29 mai 2024, <i>M. Bertrand</i> , n° 461648	
Conclusions Frédéric PUIGSERVER	
Une autorisation d'urbanisme est-elle illégale du seul fait qu'elle a été délivrée au visa d'un document d'urbanisme qui n'était plus en vigueur ?	547
■ CE (6/5 CHR) 31 mai 2024, <i>SCI de Domaine de la Tour</i> , n° 467427	
Conclusions Nicolas AGNOUX	

Contentieux des collectivités locales

Dans quels cas une demande en justice définitivement rejetée interrompt-elle la prescription ?	551
■ CE (7/2 CHR) 7 juin 2024, <i>Communauté de communes des Pays du Sel et du Vermois</i> , n° 472662	
Conclusions Nicolas LABRUNE	
Quel est le juge compétent pour connaître d'un litige relatif à la restitution par une commune de redevances encaissées en raison de l'implantation par erreur d'un relais de radiotéléphonie sur une parcelle appartenant à un tiers ?	558
■ TC 8 juillet 2024, <i>Mmes Fontana c/ Commune de Coaraze</i> , n° C 4315	
Conclusions Romain VICTOR	

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

Incertitudes

La dissolution soudaine opérée par le président de la République a évidemment des conséquences pour les collectivités territoriales.

Elle a pour effet d'interrompre les travaux des députés. Tous les projets de loi en cours d'examen sont arrêtés et deviennent caducs : *quid* du projet sur la fonction publique porté par S. Guerini, par exemple ?

Les différents rapports Husson ou Woerth vont-ils finir dans un tiroir ?

Aucun travail parlementaire évidemment ne peut être poursuivi à l'Assemblée nationale.

Le statut de l'élu, qui devait être remis sur le métier, est sans doute remis aux calendes grecques.

Le projet de loi de simplification de la vie économique se trouve, par exemple, mis en pause. Il venait d'être examiné par les sénateurs qui devaient le voter le 11 juin, avant qu'il soit transmis à l'Assemblée nationale. Il pourrait avoir des conséquences les collectivités, notamment concernant la commande publique.

Le mandat des sénateurs ne prend pas fin en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. Toutefois, comme le veut la coutume républicaine, le Sénat a décidé de suspendre ses travaux en séance publique, à partir de la dissolution et jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée nationale : c'est ce qui s'était passé lors de la précédente dissolution en avril 1997. Il n'y aura pas non plus de séances de questions d'actualité au gouvernement pendant cette période.

Mais les délégations sénatoriales peuvent continuer leurs travaux et la mission d'information sur « les métiers et fonctions des collaborateurs de cabinet » en collectivité territoriale est encore sur la brèche et ses conclusions devraient être présentées après le second tour des législatives anticipées.

C'est une période de grande incertitude qui s'ouvre devant nous. ■

Bernard POUJADE

Une autorisation d'urbanisme est-elle illégale du seul fait qu'elle a été délivrée au visa d'un document d'urbanisme qui n'était plus en vigueur ?

RÉSUMÉ Si une autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, elle ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation. Il suit de là que le moyen tiré de ce qu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée au visa d'un document d'urbanisme qui n'était plus en vigueur à la date de sa délivrance ne peut être utilement soulevé à l'appui d'un recours en annulation de cette autorisation que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes du document d'urbanisme en vigueur à la date de sa délivrance.

ABSTRACTS Urbanisme ■ Contentieux des autorisations ■ Opérance du moyen tiré de ce qu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée au visa d'un document d'urbanisme sorti de vigueur ■ Condition ■ Requérant soutenant également que cette autorisation méconnaît les dispositions en vigueur à la date de sa délivrance ■ Existence.

CE (6/5 CHR) 31 mai 2024, *SCI de Domaine de la Tour*, n° 467427 – Mme Mongin, Rapp. – M. Agnoux, Rapp. public – SCP Waquet, Farge, Hazan, SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, Av.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Nicolas AGNOUX, rapporteur public

Cette affaire d'urbanisme conduit à interroger l'office du juge dans l'hypothèse d'un recours contentieux contre un permis délivré au vu d'un document d'urbanisme qui n'était plus celui en vigueur.

Les données du litige

Par un arrêté du 6 février 2020, le maire de la commune de Corenc (Isère) a délivré à la SCI du Domaine de la Tour un permis d'aménager portant division parcellaire en vue de l'édification de deux immeubles comportant au maximum 14 logements.

M. A., qui possède une maison d'habitation sur le terrain contigu, en a obtenu l'annulation devant le tribunal administratif de Grenoble par un jugement contre lequel la SCI se pourvoit régulièrement en cassation, Corenc étant au nombre des communes inscrites en « zone tendue ».

Le tribunal a relevé, d'une part, qu'il ressortait tant des visas de la décision attaquée que du dossier de demande que le permis avait été délivré sur la base de l'ancien PLU de la commune et non sur celle du nouveau PLU intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole entré en vigueur dix jours auparavant et, d'autre part, que le certificat d'urba-

nisme délivré à la SCI en 2017 pour ce projet et visé par l'arrêté n'était pas susceptible de lui conserver le bénéfice des dispositions du PLU communal, dès lors qu'il était périmé depuis plus d'un an, faute d'avoir fait l'objet d'une prorogation dans les délais requis.

Les premiers juges ont déduit de ces constatations qu'en délivrant le permis d'aménager sur la base du PLU de Corenc désormais abrogé par le PLUi de Grenoble-Alpes Métropole, le maire avait entaché sa décision d'un défaut de base légale. Ils ont estimé par ailleurs que ce vice ne pouvait donner lieu à une régularisation en application des articles L.600-5 ou L.600-5-1 du code de l'urbanisme et, par conséquent, annulé le permis.

Malgré l'absence, à notre connaissance, de précédent topique, nous n'avons guère d'hésitation à vous proposer de censurer ces motifs pour erreur de droit, le tribunal ayant, semble-t-il, perdu de vue la nature particulière du lien juridique unissant le document d'urbanisme et le permis.

La nature du lien juridique unissant le document d'urbanisme et le permis

Selon le principe dégagé par votre jurisprudence *Gepro* du 12 décembre 1986¹, explicité l'année suivante par votre décision *Association Comité de défense des espaces verts*² et constamment réaffirmé depuis, si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet de construction respectant la réglementation d'urbanisme applicable, il ne constitue pas pour autant un acte d'application de cette réglementation. Par suite, l'annulation du règlement d'urbanisme ne saurait entraîner automatiquement, par voie de conséquence, celle du permis. Cette jurisprudence a été étendue au cas où l'illégalité du document d'urbanisme est constatée par voie d'exception³.

Les conditions des effets de l'illégalité du règlement d'urbanisme sur la légalité de l'autorisation

Comme on le sait, les conditions dans lesquelles l'illégalité du règlement d'urbanisme peut être invoquée par la voie de l'exception ou par voie de conséquence de son annulation, ont été clarifiées respectivement par vos décisions *Commune de Courbevoie*⁴ et *Société Les Résidences de Cavalière*⁵, toutes deux aux conclusions d'Anne Courrèges, avant de faire l'objet de nouveaux encadrements par le législateur^{6,7}.

Selon le mode d'emploi énoncé en dernier lieu par votre avis *SCI du Petit Bois*⁸ et résumé en substance, il appartient d'abord au juge de vérifier, conformément à la condition posée à l'article L.600-12-1, si l'un des motifs d'illégalité du document d'urbanisme invoqué repose sur un motif non étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet ; puis, le cas échéant, lorsque le document d'urbanisme a été annulé ou déclaré illégal, la légalité du permis doit être appréciée au regard du document immédiatement antérieur dont les dispositions sont ainsi remises en vigueur, selon que les motifs d'illégalité affectent tout ou partie de ce document, soit en totalité soit en partie au titre des parties divisibles du territoire couvert ou des règles divisibles qui trouvent leur équivalent nécessaire dans le document antérieur.

Parce que l'annulation ou la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme peut conduire à soumettre le permis attaqué aux règles d'urbanisme applicables antérieurement, le juge ne saurait donc se borner à constater cette illégalité pour annuler le permis : ainsi que l'énonce également votre avis *SCI du Petit Bois* reprenant les termes de votre décision *Commune de Courbevoie*, lorsqu'un motif

d'illégalité non étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet est susceptible de conduire à remettre en vigueur tout ou partie du document local d'urbanisme immédiatement antérieur, l'exception d'illégalité ne peut être utilement soulevée, quelle que soit la nature de l'illégalité, que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur.

Application de ces principes au cas du permis délivré au vu d'un PLU qui n'était plus en vigueur

Mais qu'en est-il dans l'hypothèse où le permis a été délivré au vu d'un PLU qui n'était pas illégal, mais inapplicable *rationae temporis*, compte tenu de son abrogation par le document adopté ultérieurement ?

La SCI du Domaine de la Tour vous invite à transposer le même raisonnement et à censurer le jugement attaqué, faute pour le tribunal d'avoir recherché si M. A. invoquait également une méconnaissance des dispositions du nouveau PLU intercommunal et de s'être prononcé, le cas échéant, sur de tels moyens.

Dans la mesure où il résulte non d'une illégalité révélée par une décision juridictionnelle mais d'une erreur d'analyse de l'administration commise *ab initio* quant à la détermination de la norme applicable, le vice entachant l'autorisation attaquée pourrait sembler se prêter à une analyse différente, ainsi que le soutient devant vous M. A. en défense. Dans cette optique, il ne saurait être exigé du juge de suppléer l'impéritie des services instructeurs en examinant lui-même si le permis aurait pu être valablement délivré, au jour de son édicton, au regard du document d'urbanisme en vigueur.

Si l'on devait suivre cette logique, il nous semble en tout état de cause qu'il convenait d'en tirer des conséquences différentes de celles retenues par le jugement attaqué. D'abord, la possibilité d'une régularisation sur le fondement de l'article L.600-5-1 ne pouvait être écartée puisque vous l'admettez, *a fortiori*, lorsqu'il s'agit de tenir compte de l'entrée en vigueur d'un document d'urbanisme adopté postérieurement au permis attaqué⁹. Ensuite, et plus simplement, le juge pouvait procéder à une substitution de « base légale », ainsi que la commune l'y invitait entre les lignes dans ses écritures de première instance.

Mais il nous semble que le raisonnement du tribunal doit être censuré plus à la racine, en ce qu'il méconnaît le principe, rappelé en préambule, selon lequel l'autorisation d'urbanisme ne constitue pas un acte d'application du PLU, de sorte que son illégalité ne peut se déduire mécaniquement de ce que l'administration a confronté la demande de permis à un document d'urbanisme qui n'était plus en vigueur, de la même manière que pour un document d'urbanisme illégal.

¹ N° 54701 : Rec., p. 282.

² CE 28 janvier 1987, n° 39146 : Rec., p. 20.

³ CE S. 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais Assaupamar*, n° 93191 : Rec., p. 148.

⁴ CE S. 7 février 2008, n° 297227 et autres : Rec., p. 41.

⁵ CE 16 novembre 2009, n° 308623 : Rec., T., p. 913.

⁶ Article L.600-12-1 du code de l'urbanisme issu de la loi ELAN.

⁷ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁸ CE S. 2 octobre 2020, n° 436934 : Rec., p. 326.

⁹ CE 7 mars 2018, *Mme Bloch*, n° 404079 : Rec., p. 65.

Une solution différente pour le refus du permis

C'est en effet uniquement au sujet des refus de permis, compte tenu du lien étroit qui unit cette décision et le document d'urbanisme faisant directement obstacle au droit de construire, que vous considérez qu'il appartient au juge de procéder, le cas échéant, à une substitution de base légale en cas d'illégalité du document d'urbanisme dont il a été fait application pour justifier le refus¹⁰.

Nous vous proposons donc de juger, réitérant dans cette configuration particulière votre jurisprudence *Commune de Courbevoie*, que le moyen tiré de ce que l'administration aurait fait application d'un document d'urbanisme qui n'était pas celui applicable *rationae temporis* ne peut être utilement soulevé que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes du document effectivement en vigueur.

Au cas d'espèce, le moyen soulevé n'était pas inopérant puisque M. A. avait également pris soin de contester devant le tribunal la méconnaissance des dispositions du nouveau PLU intercommunal ■ par des arguments auxquels la commune et la SCI avaient répondu en défense.

Mais le tribunal administratif s'est cru à tort dispensé de se prononcer sur ce débat en estimant que le fait pour l'administration d'avoir fait application d'un document d'urbanisme qui n'était plus en vigueur à la date de la délivrance du permis avait pour effet de le priver de base légale.

Ce faisant il a commis une erreur de droit.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement attaqué ;
- au renvoi de l'affaire au tribunal administratif de Grenoble ;
- [...] ■

¹⁰ CE 30 décembre 2009, *Commune du Cannet des Maures*, n° 319942 : Rec., T., p. 911, concl. A. Courrèges.

Arrêt

[...]

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de la commune de Corenc a, par un arrêté du 6 février 2020, délivré à la SCI du Domaine de la Tour un permis d'aménager portant division parcellaire en vue de bâtir sur une parcelle cadastrée section AC n° 804, n° 806 d'une superficie de 4955 m², située chemin Charles Pajon sur le territoire de cette commune. Par un jugement du 8 juillet 2022, contre lequel la SCI du Domaine de la Tour se pourvoit en cassation, le tribunal administratif de Grenoble a, à la demande de M. A., annulé cet arrêté, ainsi que la décision implicite portant rejet de son recours gracieux dirigé contre cet arrêté.

2. Aux termes de l'article L.421-6 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. / Le permis de démolir peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti, du patrimoine archéologique, des quartiers,

des monuments et des sites. » Si une autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, elle ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation. Il suit de là que le moyen tiré de ce qu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée au visa d'un document d'urbanisme qui n'était plus en vigueur à la date de sa délivrance ne peut être utilement soulevé à l'appui d'un recours en annulation de cette autorisation que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes du document d'urbanisme en vigueur à la date de sa délivrance.

3. Il ressort des énonciations non contestées du jugement du tribunal administratif de Grenoble que le permis d'aménager attaqué a été délivré à la SCI du Domaine de la Tour par arrêté du maire de la commune de Corenc en date du 6 février 2020 et qu'à cette date, d'une part, était entré en vigueur le nouveau plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole et, d'autre part, la SCI du Domaine de la Tour ne pouvait se prévaloir d'aucun certificat d'urbanisme justifiant que la légalité de cette autorisation d'urbanisme soit appréciée au regard du plan local d'urbanisme de la commune de Corenc antérieurement en vigueur. Il résulte de ce qui a été dit au point 2 qu'en se bornant, pour juger que le permis d'aménager devait être annulé, à constater que le maire avait entaché sa décision d'un défaut de base légale en délivrant le permis d'aménager au vu

du plan local d'urbanisme de la commune de Corenc qui avait été abrogé depuis le 28 janvier 2020 par le plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole, sans rechercher, comme cela était soutenu par M. A., si ce permis d'aménager méconnaissait les dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole en vigueur à sa date de délivrance, le tribunal a entaché son jugement d'une erreur de droit.

4. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que la SCI du Domaine de la Tour est fondée à demander l'annulation de jugement du tribunal administratif de Grenoble qu'elle attaque.

[...]

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 8 juillet 2022 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Grenoble.

[...] ■