

LETTRE DE JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BASTIA



A Corsica da poi i Alpi Maritimi (photo G. Autran)

N° 7 – 2^{ème} semestre 2014

SOMMAIRE

| | | | |
|-----------------------------------|------|---|------|
| 04 - Aide sociale | p. 3 | 39 - Marchés et contrats administratifs | p. 6 |
| 26 - Droits civils et individuels | p. 4 | 54 - Procédure | p. 7 |
| 28 - Elections | p. 4 | 63 - Spectacles, sports et jeux | p. 8 |
| 38 - Logement | p. 5 | 68 - Urbanisme et aménagement du territoire | P. 9 |

Directeur de la publication : Guillaume MULSANT

Comité de rédaction : Hugues ALLADIO

Villa Montepiano - 20200 Bastia

Tél. : 04 95 32 88 66 - Fax : 04 95 32 38 55

Cette lettre est disponible sur le site internet du tribunal : <http://bastia.tribunal-administratif.fr/>

LE MOT DU PRESIDENT

Mesdames, Messieurs,

Je rédige ce mot dans un contexte particulier, le lendemain de l'attaque menée contre le personnel de Charlie Hebdo. Mes pensées vont bien entendu aux victimes et à leurs proches.

Au-delà du choc provoqué par l'évènement, il faut admettre que cette attaque est dirigée contre les valeurs de la République telles que pensées au XVIII^{ème} siècle, contre sa devise, Liberté, Egalité, Fraternité, contre la laïcité. Il ne faut pas tomber dans le piège qui nous est tendu, celui de la division entre communautés séparées et hostiles.

Comme d'habitude, cette lettre de jurisprudence comporte une brève analyse de jugements sélectionnés parmi ceux rendus suite aux audiences qui se sont tenues au cours du semestre.

L'activité du tribunal s'est nettement accrue en 2014 par rapport à 2013. En effet, 1152 dossiers ont été enregistrés en 2014 au lieu de 1076 en 2013, et le nombre de jugements rendus est passé de 985 en 2013 à 1075 en 2014.

Les magistrats ont été attentifs à la qualité des jugements rendus et le taux d'appel est resté bas puisque inférieur à 17 %.

La matière phare reste le contentieux de l'urbanisme. Le tribunal a été au centre de polémiques répétées, notamment suite à l'annulation de divers plan local d'urbanisme. Je ne peux que répéter ce qui devrait être évident, qui est que le tribunal se borne à relever les illégalités commises et à ajouter que la cour administrative d'appel de Marseille a systématiquement confirmé les jugements rendus, quitte à apporter quelques nuances.

Des travaux vont enfin être effectués pour rendre les locaux du tribunal plus accessibles et plus fonctionnels ainsi que pour améliorer le fonctionnement de nos équipements informatiques afin de rendre un meilleur service aux usagers.

Vous trouverez en annexe, pages 9 et 17, le texte des interventions de MM Timothée Gallaud et Jan Martin au colloque organisé avec l'université sur le thème de la sécurité juridique en droit de l'urbanisme.

Je vous souhaite une bonne lecture de ce numéro.

Bonne année et meilleurs vœux,

Pace è salute,

Le Président,
Guillaume MULSANT

SELECTION DE JUGEMENTS – AOÛT A DECEMBRE 2014

04 - AIDE SOCIALE

04-02 - Différentes formes d'aides sociales

04-02-06 - Revenu de solidarité active

Condition pour bénéficier du revenu de solidarité active - Etre français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler - Ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne - Existence

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 262-4 et L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles qu'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne peut, sous réserve de remplir les autres conditions posées par ce code, bénéficier du revenu de solidarité active s'il séjourne régulièrement en France au regard de la législation en vigueur. Il en va ainsi s'il remplit, à la date de sa demande, les conditions du droit au séjour posées à l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou s'il justifie, à cette date, de la détention d'un titre de séjour en cours de validité.

Cf. CE, 26 novembre 2012, n° 357468, département du Gard

(JU – jugement n° 1300860 – 4 décembre 2014 – C+)

Demande remise dette – Délai de réclamation – Application des dispositions de l'article R. 262-88 du code de l'action sociale et des familles – Absence

Une demande de remise de dette présentée au président du conseil général constitue par elle même une réclamation, au sens des dispositions de l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, elle n'est pas dirigée contre la décision par laquelle l'indu a été mis à la charge de l'allocataire et n'en remet en cause ni le principe, ni le montant. Au demeurant, cette demande peut être justifiée par des changements survenus dans la situation personnelle du débiteur, postérieurs à la notification de la dette. Par suite, elle n'est pas enfermée dans le délai de deux mois prescrit par les dispositions de l'article R. 262-88 du code de l'action sociale et des familles.

(JU – jugement n° 1300987 – 4 décembre 2014 – C+)

Demande remise dette – refus – Absence production pièces nécessaires à l'instruction de la demande – Possibilité de produire ces pièces devant la juridiction – Existence

La seule circonstance que l'intéressé n'ait pas transmis au département les éléments et les pièces nécessaires à l'instruction de sa demande de remise de dette ne lui interdit pas de faire valoir ces mêmes éléments et pièces devant le tribunal pour justifier de la précarité de sa situation.

(JU – jugement n° 1400081 – 4 décembre 2014 – C+)

26 – DROITS CIVILS et INDIVIDUELS

26-03 – Libertés publiques

26-03-11 – Droits de la personne

Service public pénitentiaire – Décision de maintien d’une inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés – Motifs justifiant une telle décision (instruction ministérielle du 15 octobre 2012) Contrôle du juge de l’excès de pouvoir – Contrôle normal

Le juge de l’excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur la question de savoir si un détenu entre dans les cas dans lesquels une inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés peut être décidée en application de l’article D. 276-1 du code de procédure pénale, énumérés par l’instruction ministérielle du 15 octobre 2012.

(1^{ère} chambre – jugement n° 1300366 – 6 novembre 2014 – C+)

28 - ELECTIONS

28-04 - Elections municipales

28-04-05 - Opérations électorales

28-04-05-03 - Vote par procuration

Augmentation très importante entre les deux tours - Signature apposée sur le formulaire de procuration manifestement différente de celle apposée sur les listes d’émargement - Procurations établies à deux reprises et comportant des signatures manifestement différentes - Procurations rédigées dans une écriture manifestement identique à celle d’autres procurations - Manœuvre systématiquement organisée dans l’établissement des procurations et dans leur enregistrement par les autorités compétentes – Altération de la sincérité du scrutin - Existence

Le tribunal relève que le nombre de procurations a été significativement supérieur à celui constaté habituellement, dont plusieurs centaines établies entre les deux tours, qu’une cinquantaine de procurations ont été rédigées d’une même écriture, et, enfin que, dans une centaine de cas, soit les procurations établies pour chacun des deux tours comportent des signatures ou des adresses différentes, soit les signatures portées sur le formulaire de procuration est manifestement différente de celle qui a été apposée sur les listes d’émargement au premier tour du scrutin ou lors de précédents scrutins. Il en déduit que l’existence d’une manœuvre systématiquement organisée dans l’établissement des procurations et dans leur enregistrement par les autorités compétentes est établie. Celle-ci est de nature à avoir, compte tenu du faible écart de voix séparant les deux listes arrivées en tête, altéré la sincérité du scrutin, sans qu’il soit besoin d’identifier le ou les auteurs de cette manœuvre ou leurs bénéficiaires.

(1^{ère} chambre – jugement n° 1400316 – 23 octobre 2014 – C)

28-04-05-03 - Dépouillement

Recensement des votes effectué dans des conditions irrégulières – Altération de la sincérité du scrutin – Absence - Dans les circonstances de l'espèce et compte tenu de l'écart des voix existant entre les deux listes

Le tribunal constate que, pour le dépouillement des résultats du second tour dans un bureau de vote, le public a été exclu de la salle au moment de l'ouverture des urnes, que l'ouverture des centaines a été faite par le président du bureau de vote et ses colistiers et, ensuite, que le président lisait lui même les bulletins avant de les passer aux scrutateurs. De ce fait, le recensement des votes a été effectué dans ce bureau dans des conditions irrégulières sans que les prescriptions de l'article L 65 du code électoral soient respectées. Mais, compte tenu de l'écart des voix existant entre les deux listes, les irrégularités constatées dans ce bureau de vote n° 5 n'ont pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

(1^{ère} chambre – jugement n° 1400317 – 23 octobre 2014 – C)

38 - LOGEMENT

38-01 – Locaux d'habitation

Demande de logement social locatif – Conditions auxquelles le logement doit satisfaire – Possibilité de présenter des certificats d'insalubrité pour la première fois devant le juge - Existence

Un requérant est recevable à se prévaloir de certificats, même si l'un n'a pas été produit lors de l'instruction de son dossier, antérieurement à la décision de la commission de médiation, pour démontrer que le logement qu'il occupe présente un caractère insalubre et dangereux pour ses occupants dont, en l'espèce, ses 4 enfants mineurs.

(JU – jugement n° 1300623 – 28 octobre 2014 – C+)

Demande de logement social locatif – Refus d'occupation d'un logement attribué – Cas d'un logement inadapté aux capacités et aux besoins du pétitionnaire – Absence en l'espèce

Un attributaire d'un logement prioritaire est fondé à le refuser si le logement est inadapté à ses capacités et à ses besoins. En l'espèce, les motifs pour lesquels l'intéressée a refusé d'occuper le logement qui lui avait été attribué, tirés de l'absence de place de stationnement et de dispositif de sécurité aux fenêtres pour les enfants, ne sont pas de ceux qui permettraient de faire regarder ce logement comme inadapté à ses capacités et à ses besoins.

(JU – jugement n° 1400764 – 24 novembre 2014 – C+)

39. MARCHES et CONTRATS ADMINISTRATIFS

39-05 – Exécution financière du contrat

39-05-01-01-03 – Rémunération des sous-traitants

Paiement direct du sous-traitant – Obligation de saisine préalable du titulaire du marché constituant un préalable obligatoire à la demande de paiement auprès du pouvoir adjudicateur (Oui)

Le sous-traitant qui entend demander le paiement direct des prestations effectuées sur le fondement de l'article 8 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 et de l'article 116 du code des marchés publics doit préalablement, comme le prévoient ces dispositions, adresser sa demande de règlement au titulaire du marché.

Dès lors que le sous-traitant n'a pas respecté cette procédure, qui constitue un préalable obligatoire à la demande de paiement direct, il n'est pas fondé à demander devant le juge du contrat la condamnation du maître de l'ouvrage à lui verser une somme sur le fondement de ces dispositions.

(2^{ème} chambre – jugement n° 1300089 – 20 novembre 2014 – C+)

V. Sol. Contr : CAA Lyon, 22 septembre 2011, M. Caval c/ Hospices civils de Lyon, n° 10LY00844 ; CAA Bordeaux, 2 avril 2013, Association syndicale autorisée des planteurs du Grand Nord (ASAPGN), n° 11BX02720.

Cf. CE, Section, 27 mai 1977, n° 04 467, SA Victor Delforge et cie.

54 – PROCEDURE

54-06 – Jugements

54-06-05 – Frais et dépens

54-06-05-10 – Frais d’expertise

Liquidation et répartition des frais de l’expertise par le président du Tribunal – Répartition des frais et honoraires de l’expert entre les parties en fonction des circonstances de l’espèce, compte tenu notamment de l’utilité pour les parties (Oui) – Possibilité de tenir compte de la circonstance que l’expert risquerait de se heurter à l’insolvabilité d’une partie (Non)

La répartition des frais et honoraires de l’expert entre les parties, effectuée par le président du Tribunal en application de l’article R. 621-13 du code de justice administrative, intervient, dans les circonstances de l’espèce, compte tenu notamment de l’utilité de l’expertise pour ces parties, sans que cette répartition soit déterminée par la seule circonstance qu’une de ces parties l’a demandée ou, à l’inverse, en a contesté le bien fondé.

Le seul fait que l’expert risquerait de se heurter à l’insolvabilité d’une partie ne saurait, à lui seul, justifier que cette dernière ne voie pas mise à sa charge provisoire la charge de ces frais et honoraires.

(1^{ère} chambre – jugement n° 1300667 - 16 décembre 2014 – C+)

Cf. CE, 7 octobre 2013, Société TP Ferro Concessionaria, 356675, A.

V. pour la possibilité, ouverte à l’expert, de rechercher la responsabilité sans faute de l’Etat en cas d’insolvabilité de la partie devant supporter la charge des frais d’expertise : CE, Section, 26 février 1971, Ministre de l’intérieur c/ Sieur Aragon, p. 172.

54-06-07 – Exécution des jugements

54-06-07-01 – Astreinte

54-06-07-01-04 – Liquidation de l’astreinte

Droit à des intérêts moratoires (Non)

Compte tenu de la nature particulière de l’astreinte que prononce le juge administratif en vue d’assurer l’exécution des jugements, la personne qui a obtenu la condamnation d’une personne publique au paiement d’une astreinte provisoirement liquidée ne saurait utilement prétendre au versement d’intérêts moratoires.

(1^{ère} chambre – jugement n° 1400188 - 16 décembre 2014 – C+)

63. SPECTACLES, SPORTS et JEUX

63-05 – Sports

63-05-01 - Fédérations sportives

63-05-01-04 - Organisation des compétitions

Mesure conservatoire de suspension des compétitions dans l'enceinte sportive d'un club de football professionnel – Mesure ayant le caractère d'une sanction (Non) - Obligation de respecter le principe général du respect des droits de la défense dès lors que la mesure est prise en considération de la personne faisant l'objet de la mesure (Oui)

Si une décision prononçant, sur le fondement des dispositions de l'article 9 des règlements généraux de la Ligue de football professionnel, une mesure conservatoire dans l'attente du résultat de poursuites disciplinaires engagées, n'a pas le caractère d'une sanction, elle doit cependant intervenir après que la personne concernée a été mise en mesure de présenter utilement sa défense, dès lors que la décision est prise en considération de la personne faisant l'objet de cette mesure.

(2^{ème} chambre - jugement n° 1300148 - 9 octobre 2014 – C+)

Cf. CE, Section, Dame Veuve Trompier-Gravier, p. 133 ; Section, 5 mai 1995, Burruchaga, n° 155 820, A.

Comp. CE, Section, 12 juillet 1997, Ministre de la jeunesse et des sports et Association nouvelle des Girondins de Bordeaux Football Club, n° 127 092, A.

68. URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

68-01-01 – Plan local d’urbanisme

68-01-01-01 – Légalité des plans

68-01-01-01-01 – Procédure d’élaboration

Application des règles issues de la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 1990 - Eléments à prendre en compte – Documents issus de la procédure d’élaboration (oui) – Chronologie de l’espèce (oui) – Appréciation de ces différents éléments – Régime transitoire en l’espèce

Si certains documents d’un plan local d’urbanisme peuvent laisser croire que la commune s’était engagée à appliquer les règles plus draconiennes issues de la loi « Grenelle 2 », les éléments de chronologie de l’espèce peuvent permettre de conclure qu’elle avait entendu en fait opter pour les règles antérieures.

(2^{ème} chambre - jugement n° 1300591 – 16 décembre 2014 – C+)

Règles de concertation publique – Obligation de s’y conformer (oui) – Cas d’une modification substantielle du projet en cours de procédure d’élaboration (oui)

Une commune est tenue de respecter les règles de concertation publique que le conseil municipal a lui-même fixées afin de garantir l’élaboration démocratique de son plan local d’urbanisme. Ainsi, une commune qui n’a pas respecté les modalités de concertation avec les habitants et les associations locales, en omettant de poursuivre la concertation par l’organisation de réunions publiques de quartiers et d’expositions publiques après avoir pourtant largement remanié son projet, a manqué à cette obligation.

(2^{ème} chambre - jugement n° 1300653 – 16 décembre 2014 – C+)

Convocation aux réunions du conseil municipal – Note explicative de synthèse jointe à la convocation pour les communes de plus de 3 500 habitants – Conséquence du défaut de son envoi – Irrégularité des délibérations prises – Application de cette disposition aux délibérations relatives aux plans locaux d’urbanisme (oui)

Il résulte des dispositions de l’article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d’une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l’ordre du jour. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l’importance des doit permettre aux intéressés d’appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions.

Le législateur a ainsi entendu garantir le bon fonctionnement démocratique du conseil municipal. Par suite, la méconnaissance de cette formalité qui présence un caractère substantiel est de nature à entacher la délibération portant approbation du plan local d’urbanisme d’illégalité.

(2^{ème} chambre - jugement n° 1300948 – 16 décembre 2014 – C+)

ANNEXE

SECURITE JURIDIQUE ET DROIT DE L'URBANISME

La sécurité juridique par le traitement des irrégularités en droit de l'urbanisme :

(Intervention de M. Gallaud, premier conseiller, au 2^{ème} rencontres corses de droit et contentieux administratif à Corte le 5 décembre 2014)

Avant de formuler un certain nombre de propositions qui sont à l'origine d'innovations qui vont nous retenir aujourd'hui, le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle et constitué à l'initiative que la ministre de l'égalité des territoires et du logement, a tenu à ouvrir son rapport par un appel à la lucidité des pouvoirs publics et acteurs économiques, en leur faisant part d'un constat unanimement partagé par ses membres : « On se tromperait en désignant l'intervention du juge, ses méthodes et ses lenteurs, comme le principal frein à l'aboutissement rapide des projets de construction (...) C'est d'abord et avant tout, le fond du droit de l'urbanisme et de l'environnement qui est en cause ».

Ce rappel était bienvenu car, en dépit des critiques récurrentes, et parfois violentes, dont fait l'objet le traitement du contentieux de l'urbanisme, beaucoup a déjà été fait pour que le juge dispose d'outils lui permettant d'éviter l'annulation d'une autorisation ou d'un document d'urbanisme. Et c'est d'abord la juridiction administrative elle-même, à travers les principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a contribué à « dynamiser » le contentieux de l'urbanisme.

L'efficacité du dispositif a été récemment renforcée par l'adoption de nouvelles mesures, très largement inspirées du groupe de travail présidé par M. Labetoulle.

Même si leur mise en œuvre ne sera pas toujours évidente, elles permettront sans nul doute au juge d'éviter de remettre en cause des autorisations ou des documents d'urbanisme, contribuant ainsi à une plus grande sécurité juridique (2). Mais, sans doute habitués à lire une abondante littérature sur les dispositions spécifiques au contentieux de l'urbanisme, on en oublierait presque l'apport déterminant de certaines techniques qui, si elles ne sont pas spécifiques à ce contentieux, trouvent en lui un de leur meilleur terrain d'élection (1)

I. L'office classique du juge de l'excès de pouvoir et le contentieux de l'urbanisme

L'annulation d'une décision retirant une autorisation précédemment accordée pourra dans certains cas avoir des effets irréversibles pour l'autorité qui a délivré cette autorisation, puisque l'expiration du délai dans lequel elle peut légalement retirer cette autorisation lui interdira de reprendre une nouvelle décision, y compris si sa décision de retrait annulée n'était entachée que d'un simple vice de forme (*mais notons que lorsqu'un permis de construire est retiré et que ce retrait est annulé, le délai de recours ouvert contre le permis initial, rétabli à compter de la date de lecture de la décision juridictionnelle prononçant l'annulation du retrait, court à nouveau à l'égard des tiers à compter de l'accomplissement des formalités de publicité prévues par les textes : CE, 6 avril 2007, Chabran et autres, 269493, B – voir, appliquant cette jurisprudence au cas du déféré préfectoral : CAA Marseille, 12 décembre 2013, 12MA01838, BJDU 2014 p. 290, conclusions Gilles Roux*). De même, l'annulation d'une décision exerçant un droit de préemption pour un vice de légalité externe

condamnera la possibilité d'exercer ce droit, le délai prévu pour déposer la déclaration d'aliéner ayant expiré.

C'est dire l'importance de connaître précisément les outils qui sont à la disposition du juge pour « neutraliser » un vice entachant une décision administrative.

Opposer plusieurs motifs de refus présente l'avantage, pense-t-on sans doute, de renforcer la décision. De la sécuriser. Mais l'administration s'expose alors à ce qu'un des motifs soit erroné et censuré par le juge. C'est fréquemment le cas en matière d'urbanisme ! La technique de la neutralisation des motifs illégaux est alors d'un grand secours. Encore faut-il que le juge soit convaincu qu'il y a lieu de procéder à une telle neutralisation.

Par une vénérable décision d'Assemblée du contentieux (12 janvier 1968, *Ministre de l'économie et des finances c/ Mme Perrot*, 70951, A), le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel le juge peut estimer que, quand bien même un motif est erroné, il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle ne s'était pas fondée sur les autres motifs, dont la légalité n'est pas remise en cause.

On oublie souvent que, dans cette affaire, la haute juridiction a précisément jugé qu'il ne résultait pas de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision et a rejeté la requête !

C'est dire si ce que la doctrine appelle la neutralisation des motifs illégaux n'est pas automatique et si le juge n'a jamais à proprement parler, l'obligation d'en faire usage. Il ne le fera que s'il acquiert la conviction que les autres motifs étaient tout aussi importants que celui ou ceux qui sont remis en cause. Il doit prendre en compte, à cet égard, l'ensemble des éléments soumis à son examen.

En matière d'urbanisme, cette technique est très fréquemment utilisée du fait qu'il y a souvent plusieurs motifs pour refuser une autorisation d'urbanisme, et aussi parce que l'interprétation de la norme n'est pas toujours évidente, surtout lorsqu'il s'agit d'interpréter les règles posées par un document d'urbanisme local. Elle a, par exemple, permis d'éviter de nombreuses annulations contentieuses lorsque le CE a jugé que, pour l'application de la règle de constructibilité limitée, la situation des communes situées en zone de montagne dépourvue de document d'urbanisme était entièrement régie par le III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme à l'exclusion des dispositions de l'article L. 111-1-2 du même code (16 avril 2012, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et Leca*, 323555, B). La pratique de l'administration était en effet fréquemment d'opposer les deux dispositions.

Au delà de cette technique, le juge peut aussi substituer une base légale ou un motif erroné.

Par une décision de Section du 3 décembre 2003 (*Préfet de la Seine-Maritime c. El Bahi*, n° 240267, A), le Conseil d'Etat a jugé que le juge peut procéder à la substitution d'une base légale erronée, lorsqu'il estime que l'autorité administrative aurait été susceptible de prendre la même décision sur le fondement du texte substitué, en vertu du même pouvoir d'appréciation, et sans priver l'intéressé de garanties de procédure qu'il tiendrait du texte substitué.

Il peut même aller plus loin, en procédant à une substitution de motifs, mais cette fois seulement à la demande des parties. On retrouve ici la condition tenant à ce que le requérant soit mis en mesure de présenter ses observations sur la substitution sollicitée et à ce que cette substitution ne le prive pas d'une garantie procédurale liée au motif substitué. L'administration peut alors constater que la décision est légalement justifiée par un motif de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existante à la date de cette décision, en relevant qu'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif (CE, Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, 240560, A).

La distinction entre substitution de base légale et substitution de motifs n'est pas toujours évidente. Ainsi, le Conseil d'Etat a censuré une Cour pour avoir jugé qu'elle était saisie d'une demande de substitution de motifs et non de base légale, dans une affaire où l'administration, constatant qu'une

participation d'urbanisme en litige ne pouvait pas légalement être fondée sur une délibération approuvant un programme d'aménagement d'ensemble (article L. 332-9 du code de l'urbanisme) mais pouvait en revanche, selon elle, être légalement fondée sur l'article L. 332-15 du même code relatif aux équipements propres, avait sollicité du juge qu'il procède à une substitution de base légale (CE, 12 juillet 2013, Commune de Chasse-sur-Rhône, 348967, B). Cette décision illustre bien le fait que la substitution de base légale n'est pas conditionnée au fait que les deux textes aient une portée équivalente.

Dès lors, ainsi, que c'est bien la base légale qui est en cause et non le motif même de la décision, le juge pourra procéder à la substitution, sans avoir à s'interroger s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était initialement fondée sur la base légale adéquate.

Dans tous les cas, l'administration aura toujours intérêt à solliciter du juge qu'il procède à une substitution en lui apportant des éléments précis à cette fin, car le juge ne s'engagera dans cette voie que si la possibilité de le faire découlera manifestement des pièces versées au dossier.

La mise en œuvre de la substitution de motif, exclusivement à la demande de l'administration comme je l'ai rappelé, est susceptible, dans bien des situations, de « sauver » des décisions de refus d'autorisation d'urbanisme illégales. La multiplicité des règles d'urbanisme et souvent, leur complexité, peut en effet permettre dans bien des cas d'opposer plusieurs motifs, l'administration ne les ayant pas nécessairement tous mentionnés dans sa décision.

Elle peut être fort utile en cas d'annulation d'un document d'urbanisme. Si une telle annulation entraîne en principe, par voie de conséquence, compte tenu de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à une décision d'annulation pour excès de pouvoir dès sa lecture, l'annulation d'une éventuelle décision de refus prise sur son fondement, une telle conséquence pourra bien sûr être évitée si le juge procède à une substitution de base légale ou de motifs (30 décembre 2009, Commune du Cagnet-des-Maures, 319942, B). Et l'éventuelle annulation en appel d'un jugement annulant un document d'urbanisme, permettra au juge d'appel saisi par ailleurs d'un litige relatif à un refus de permis de construire de substituer le motif tiré de la méconnaissance de ce document, qui est alors réputé n'avoir jamais cessé de produire ses effets, à un motif retenu à tort par l'administration (CE, 21 juillet 2009, Maia, 307540, B).

L'examen de l'office du classique du juge de l'excès de pouvoir ne serait pas complet sans aborder l'importance de l'apport de la jurisprudence Danthony en matière d'urbanisme.

L'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui dispose que : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision [...] » a amené le Conseil d'Etat à revisiter la théorie des formalités substantielles et à poser le principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie (CE, Ass., 23 décembre 2011, Danthony et autres, 335033, A).

Si la haute juridiction a, l'année suivante, précisé qu'il appartenait au juge d'écarter lui-même, le cas échéant, un moyen de procédure pouvant être écarté au regard de ce principe (17 juillet 2012, Société Chiesi SA, 332509, A), là encore, le rôle important de l'administration, et d'éventuelles autres parties en défense, ne doit assurément pas être sous-estimé.

En effet, c'est en au terme d'une appréciation *in concreto* des circonstances propres à chaque espèce que le juge sera amené à écarter un moyen sur ce fondement.

Rappelons d'abord que l'application n'est pas limitée aux vices de procédure tenant à la consultation d'un organisme consultatif mais à tout vice de procédure (v. par exemple : CE, 19 juin 2013, Fédération professionnelle des entreprises du sport et des loisirs, 352898, B).

Ainsi, dès lors qu'est en cause un vice de procédure, le juge doit, en premier lieu, se demander si la règle méconnue est constitutive d'une garantie. Dans l'affirmative, il lui appartient de s'interroger sur la question de savoir si cette garantie a effectivement été méconnue. En l'absence de garantie, il lui appartiendra de se demander si la méconnaissance de la règle a été susceptible, dans les circonstances de l'espèce, d'exercer une influence sur le sens de la décision.

La détermination des procédures qui constituent une garantie au sens de la jurisprudence Danthony est délicate. Et la jurisprudence n'a pas encore permis d'éclaircir réellement cette question. Certains rapporteurs publics semblent considérer que pour identifier une telle garantie, il est nécessaire de rattacher la procédure en cause à des droits et libertés de niveau constitutionnel (v. notamment CE, 26 avril 2013, M. Cella, 355509, B ; 23 juillet 2012, Association générale des producteurs de maïs, 341726, A). Mais pour d'autres membres du Conseil d'Etat, l'existence ou non d'un tel lien ne clôt pas nécessairement le débat. Selon les responsables du centre de documentation du Conseil d'Etat, dont l'éclairage est toujours précieux : « *il faut et il suffit qu'au regard de son objet et de la façon dont elle s'insère dans le processus décisionnel de l'administration, la procédure concernée ait objectivement ce rôle* » (Jurisprudence Danthony : bilan après 18 mois, X. Domino et A. Bretonneau, AJDA 2013, p. 1733). L'examen attentif des décisions rendues permettra de délimiter plus précisément la notion de garantie au sens de la jurisprudence Danthony.

Quoi qu'il en soit, quand bien même une procédure est qualifiée comme telle, le moyen pourra tout-à-fait être écarté au terme d'une appréciation *in concreto* des circonstances de l'espèce. Une récente affaire en matière d'urbanisme dont a eu à connaître le Conseil d'Etat l'illustre fort bien. Après avoir jugé que la méconnaissance de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 constituait une garantie, la haute juridiction censure une Cour pour s'être abstenue de rechercher si l'intéressé avait effectivement été privé de la garantie prévue par la loi. En l'espèce, la question se posait sérieusement puisqu'il ressortait des pièces du dossier que le bénéficiaire du permis de construire avait, en réaction au recours gracieux du préfet, adressé à la commune des observations portant notamment sur le motif même qui avait conduit le maire à procéder au retrait du permis de construire. (CE, 26 mars 2014, Commune de Luc-en-Provence, n° 356142, B). La solution ne sera pas nécessairement en faveur de l'administration car il convient tout de même, je pense, de s'assurer que l'intéressé a disposé d'un délai suffisant. Mais cet exemple montre bien que là où une annulation était auparavant imparable (notons que l'arrêt de la Cour avait été rendu avant la décision *Danthony*), elle est dorénavant loin d'être automatique.

Cette jurisprudence doit amener systématiquement le juge à procéder à un examen concret des données de l'espèce. Et cela pourra l'amener à écarter des moyens aussi divers que l'insuffisance de la note de synthèse adressée aux conseillers municipaux amenés à délibérer sur la révision d'un plan local d'urbanisme (CE, 17 juillet 2013, Société SFR et autres, 350380), l'absence de consultation du maire lorsque le permis est délivré par le préfet au nom de l'Etat (CE, 4 juin 2014, Société Ferme Eolienne de Tourny, 357176), ou encore le caractère incomplet de la notice de sécurité au vu de laquelle s'est prononcé la commission de sécurité lorsque le permis vaut autorisation d'ouverture d'un établissement recevant du public (CE, 4 février 2013, commune de Saint-Lanne, n° 335589)

Notons, pour finir, que, selon un raisonnement inspiré de la jurisprudence Danthony, la méconnaissance des règles relatives au déroulement d'une enquête publique, moyen familier des spécialistes du contentieux de l'urbanisme, n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative. (CE, 3 juin 2013, Commune de Noisy-le-Grand, 345174, B). De même, les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la

procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative (CE, 14 octobre 2011, Société Ocréal, 323257, B).

On le voit, sans avoir encore abordé les règles spécifiques au contentieux de l'urbanisme, le juge dispose déjà de nombreux outils lui permettant d'assurer la sécurité juridique des décisions d'urbanisme. Mais ces outils ont leur limite.

Paradoxalement, ils ne sont pas de nature à « neutraliser » un simple vice de forme, tenant, par exemple, à la motivation de la décision ou au respect de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, ou un vice d'incompétence. Et, Dans certains cas, les irrégularités de procédure seront telles que l'application de la jurisprudence Danthony ne sera pas envisageable. Surtout, ils ne permettent pas de remédier à une illégalité tenant à la conformité d'une demande d'autorisation aux règles de fond.

La technique très originale du permis de construire modificatif sollicitée par le pétitionnaire prend alors le relais. Depuis la réforme introduite par l'ordonnance de 2013, une telle demande peut même intervenir après que le juge ait attiré l'attention de celui-ci sur une telle possibilité. Et cela a inspiré le législateur qui a institué un mécanisme tout aussi original de régularisation en cours d'instance pour les documents d'urbanisme.

II. Le traitement des irrégularités par les règles spécifique au contentieux de l'urbanisme

La technique du permis de construire modificatif, issue de la pratique, a reçu, avant même sa consécration par les textes, une consécration jurisprudentielle aussi inattendue qu'efficace.

Soucieux d'assurer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, le Conseil d'Etat a jugé, dès les années 1990, que lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif si la modification apportée par cette nouvelle décision permet d'assurer le respect de ces règles par le projet auquel il se rapporte (CE, 9 décembre 1994, SARL Séri, T. p. 1261). Instituant ainsi une dérogation déterminante au principe cardinal selon lequel, en excès de pouvoir, la légalité d'une décision administrative s'apprécie à la date à laquelle a été prise cette décision, la haute juridiction a ensuite précisé que la délivrance d'un permis modificatif pouvait aussi avoir pour effet de régulariser la méconnaissance de règles de procédure et de forme (2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers, 238315, B). Cette possibilité de régulariser s'étend ainsi à tout vice, y compris un vice d'incompétence (v. en ce sens : 25 mars 2013, M. Luez, 351044). Il semble que, logiquement, la délivrance d'un tel permis constitue même une circonstance de droit nouvelle imposant dans tous les cas au juge de rouvrir l'instruction (v. en ce sens : CAA Marseille, 9 juillet 2014, n° 12MA04893).

Ce dispositif est d'autant plus efficace que l'examen de la légalité du permis modificatif ne peut être l'occasion de revenir sur les droits acquis conférés par le permis initial, car il est regardé comme « ayant pour objet non pas d'accorder un droit de construire juridiquement distinct du précédent, mais de modifier l'étendue d'un droit déjà acquis à titre définitif » (Conclusions du Commissaire de gouvernement Robineau sur la décision de Section Le Roy, du 26 juillet 1982).

Ainsi, lorsque la réglementation a évolué défavorablement entre le permis initial et le permis modificatif, ce dernier n'est néanmoins pas entaché d'illégalité si, bien que ne respectant pas la nouvelle règle, il n'y porte pas une atteinte supplémentaire par rapport à celle qui résulterait du permis initial (CE 17 janvier 1990, Launay, n°72070). Par ailleurs, La circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme au plan local d'urbanisme ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre

l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions (CE, Section, 27 mai 1988, Mme Sekler, 79530, A).

Une telle possibilité comporte évidemment des limites, tenant en particulier à ce que, par sa nature et son importance, la modification apportée ne doive pas s'analyser en une demande de nouveau permis de construire (5 juillet 1978, SCI du Château, 01492, B).

Sous cette réserve, le permis modificatif a ainsi des vertus régulatrices très efficaces, permettant notamment de venir « neutraliser » en cours d'instance, les irrégularités les plus diverses dont peuvent être entachés un permis de construire.

Constatant que cette « arme » contentieuse était sous-utilisée, le groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle a proposé une innovation de nature législative permettant au juge de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour que le pétitionnaire ait la possibilité de solliciter et d'obtenir la délivrance d'un permis de construire modificatif.

Le groupe a également proposé de modifier la rédaction de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, ouvrant la possibilité de prononcer une annulation partielle en validant les précisions apportées par la jurisprudence et en prévoyant la régularisation par un permis modificatif.

Reprenant presque mots pour mots cette proposition de créer un nouvel article L. 600-5-1, complétant cette possibilité d'annulation partielle, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme prévoit ainsi que : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, 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 par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation* ». Le nouvel article L. 600-5-1 précise ensuite que : « *Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations* ».

Saisi d'une demande d'avis en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat a précisé que cette possibilité s'appliquait immédiatement aux instances en cours, y compris aux instances en cours, solution logique dès lors qu'elle n'affecte pas la substance même du droit au recours (CE, 18 juin 2014, Société Batimalo et autre, 376760, A).

Ce nouvel article permet de renforcer l'importance de la technique du permis modificatif en ouvrant au juge la possibilité d'attirer lui-même l'attention des parties sur la possibilité de régulariser un permis de construire par la délivrance d'un permis de construire.

L'application de ce nouveau dispositif pose certes un certain nombre de questions, auxquelles le groupe de travail a sciemment entendu ne pas apporter de réponses, en considérant que la jurisprudence serait le mieux à même de le faire.

Les difficultés ne paraissent néanmoins pas insurmontables et ne semblent pas de nature à compromettre l'efficacité du dispositif.

Le permis modificatif qui sera éventuellement délivré suite au jugement avant dire droit pourra lui-même faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Dans ce cas, il semblera opportun que le juge joigne les instances et statue en même temps sur la légalité des deux décisions.

Constatant que le permis modificatif n'est entaché d'un vice propre, et, le cas échéant, qu'il ne doit pas être regardé comme un nouveau permis de construire compte tenu des modifications apportées (encore que, ayant jugé par l'avant dire droit, qu'une telle régularisation était possible, il se sera en principe déjà posé cette question) le juge pourra alors, si cela est possible, valider le permis initial compte tenu de la modification apportée. C'est du reste la pratique actuelle lorsqu'un permis modificatif délivré en cours d'instance est lui-même attaqué.

Certes, dans une telle situation, la durée de l'instance pourra être substantiellement allongée, mais les outils qui sont à la disposition du juge pour maîtriser l'instruction – on pense notamment aux dispositions relatives aux calendriers d'instruction – pourront pallier de façon satisfaisante à un tel inconvénient.

On peut également s'interroger sur les difficultés suscitées par un recours dirigé contre le jugement avant dire droit, par lequel le juge constate que les autres moyens ne sont pas fondés et sursoit à statuer en jugeant que le vice retenu est susceptible d'être régularisé.

En l'état actuel des textes et de la jurisprudence, il semble difficile de faire obstacle à un éventuel appel contre l'avant dire droit. Encore moins d'un pourvoi contre un arrêt prononcé par une cour d'appel. Ce n'est en effet que par exception que l'article R. 811-6 du code de justice administrative prolonge le délai d'appel contre un jugement avant-dire-droit, qu'il tranche ou non une question au principal, jusqu'à l'expiration du délai d'appel contre le jugement qui règle définitivement le fond du litige. Le Conseil d'Etat juge en revanche qu'en l'absence de texte, aucune règle générale de procédure ne proroge le délai du pourvoi en cassation contre un arrêt avant dire droit jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi en cassation contre l'arrêt définitif (CE, 9 novembre 1994, Taieb, 125210, B). Il s'en suit que si l'arrêt avant dire droit n'a pas été contesté dans le délai du pourvoi, qui court dès sa notification, l'auteur d'un pourvoi contre l'arrêt mettant fin à l'instance au fond n'est plus recevable à contester en cassation les motifs de ce jugement, qui est ainsi devenu définitif (4 août 2006, Caisse des dépôts et consignations c/ Kroes, 268497, B).

Mais en réalité, cela n'est pas nécessairement de nature à susciter des difficultés dans les faits puisqu'on peut envisager que, saisi d'un recours contre un jugement avant dire droit, le juge d'appel attendra en principe d'être saisi d'un recours contre le jugement mettant fin à l'instance au fond en vue de joindre les recours en appel et les traiter en même temps.

Une autre question, sans doute plus intéressante, a enfin été posée au sujet de l'application de cette nouvelle disposition, et n'a, sauf erreur de ma part, pas été envisagée par le groupe de travail ni par la doctrine : le juge des référés peut-il faire usage de cette possibilité de surseoir à statuer pour permettre une régularisation par la délivrance d'un permis modificatif ?

Même si la loi est muette sur ce point, on peut raisonnablement envisager que, dès lors qu'il est juge du provisoire et doit se prononcer dans les plus brefs délais, il n'appartient pas au juge des référés de faire usage de telles dispositions. Ce d'autant que dans le cas où la suspension d'un permis a été accordée, la délivrance d'un permis modificatif constitue sans trop de doute un élément nouveau permettant aux parties de saisir le juge des référés pour lui demander de mettre fin à cette mesure de suspension sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative. C'est la position adoptée par le TA de Bastia (Ordonnance du juge des référés du 31 mars 2014, Société Santa Lucia, 1400173), suivi en cela par d'autres juges des référés (cf. Nantes, Lyon, Dijon). A notre connaissance, aucun juge des référés n'a adopté une position inverse en faisant usage de l'article L. 600-5-1 dans le cadre d'une instance de référé.

On le voit, si la mise en œuvre de ce pouvoir n'est pas sans poser de nombreuses questions, il apparaît en définitive qu'elle est susceptible d'être appliquée efficacement sans trop d'encombres, contribuant ainsi à renforcer encore la sécurité des autorisations d'urbanisme.

On peut difficilement faire preuve du même optimisme s'agissant de la mise en œuvre du mécanisme de régularisation prévu par le législateur, sans nul doute inspiré par l'ordonnance du 18 juillet 2013.

Créé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme prévoit la même possibilité de surseoir à statuer en vue d'éviter l'annulation d'un document d'urbanisme (SCOT, PLU ou carte communale).

Il s'agit d'une importante innovation puisqu'il s'en déduit nécessairement que le juge a désormais la possibilité de tenir compte d'une nouvelle délibération de l'organe délibérant intervenant en cours

d'instance, venant purger le vice dont est affecté le document. Il s'agit d'une nouvelle dérogation au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'une décision à la date de son édicition, directement inspirée de la technique du permis modificatif.

Du reste, la rédaction de cet article L. 600-9 s'inspire largement de celle de l'article L. 600-5-1 s'agissant des conditions dans lesquelles le juge peut surseoir à statuer en vue de permettre une telle régularisation (On peut d'ailleurs se demander s'il peut désormais directement tenir compte d'une mesure de régularisation intervenue spontanément à l'initiative de la collectivité, comme il peut le faire s'agissant d'un permis modificatif).

Mais la longueur de certaines procédures rend l'efficacité du dispositif plus discutable car sa mise en œuvre sera de nature, parfois, à allonger substantiellement la durée de l'instance.

Conscient de ces difficultés, le législateur a posé des limites en prévoyant, d'une part, que si l'illégalité en cause est un motif de fond, le sursis à statuer n'est possible que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification et, d'autre part, que s'il s'agit d'un vice de forme ou de procédure, il n'est possible que si l'illégalité a eu lieu, pour les SCOT et PLU, après le débat sur les orientations générales du PADD.

En dépit de ces limites, il est à craindre que les difficultés que j'évoquais tout à l'heure au sujet de l'application de l'article L. 600-5-1 se posent ici avec une acuité particulière compte tenu de la lourdeur de certaines procédures. Le juge exerçant ici un pouvoir propre, se livrant à une appréciation échappant au contrôle du juge de cassation (CE, 15 octobre 2014, SCI des Fins et Commune d'Annecy, 359175, B), on peut craindre qu'il hésite fortement, dans certains cas, à s'engager dans cette voie.

Mais il faut saluer cette évolution qui permettra sans doute, dans un certain nombre de situations, de ne pas anéantir un document d'urbanisme, qui est parfois le fruit d'un long travail, s'il apparaît que le vice dont il est entaché peut faire rapidement l'objet d'une régularisation.

Rien n'interdit d'ailleurs, au contraire, à une collectivité de solliciter une telle mesure auprès du juge. On peut penser que le caractère spontané d'une telle demande, intervenant assez tôt dans l'instance contentieuse, aura d'autant plus de chance de convaincre le juge de faire usage de ce pouvoir.

En d'autres termes, pour que ce dispositif fonctionne correctement, il importe que les parties, en particulier l'administration et le porteur de projet, voient le procès comme étant encore l'occasion de « rectifier le tir » lorsqu'une irrégularité est identifiée, ce qui n'est pas sans impliquer, en France, un certain bouleversement des mentalités. Car, comme l'a relevé très justement le groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, l'instance contentieuse a encore trop souvent : *« pour effet d'aviver le conflit entre les parties et d'inciter chacun à démontrer la justesse de son point de vue plutôt qu'à esquisser un compromis possible »*.

Le contentieux de l'urbanisme en Corse :

(Intervention de M. Martin, premier conseiller, lors des 2^{ème} rencontres corses de droit et contentieux administratifs à Corte le 5 décembre 2014)

Le présent exposé consiste à illustrer les différents cas de neutralisation et de correction des illégalités commises par l'autorité administrative en Corse lorsqu'elle délivre ou refuse de délivrer une autorisation d'urbanisme ou approuve un document d'urbanisme. Cela concerne également les possibilités données au juge administratif en Corse d'atténuer les effets de l'annulation de tels actes administratifs.

Mais avant d'aborder ces points, il convient de rappeler que le meilleur moyen de ne pas avoir à recourir aux différents outils fournis par les textes ou la jurisprudence pour rectifier un acte illégal ou atténuer la portée de son annulation, consiste, pour l'administration, à ne pas commettre d'illégalité.

Le contentieux de l'urbanisme traité par le tribunal administratif de Bastia représente 20 % du contentieux général qu'il traite chaque année. Au niveau national, ce taux est de 6 %.

3 raisons – intimement liées entre elles - justifient l'importance de ce contentieux en Corse :

- des raisons géographiques, se traduisant par la faible urbanisation du territoire insulaire ;
- des raisons économiques, liées à la difficulté de préserver un équilibre entre le développement urbain, d'une part et la protection des espaces naturels et agricoles, d'autre part ;
- des raisons juridiques tenant aux contraintes d'urbanisation posées par les dispositions particulières d'urbanisme (loi Littoral et loi Montagne).

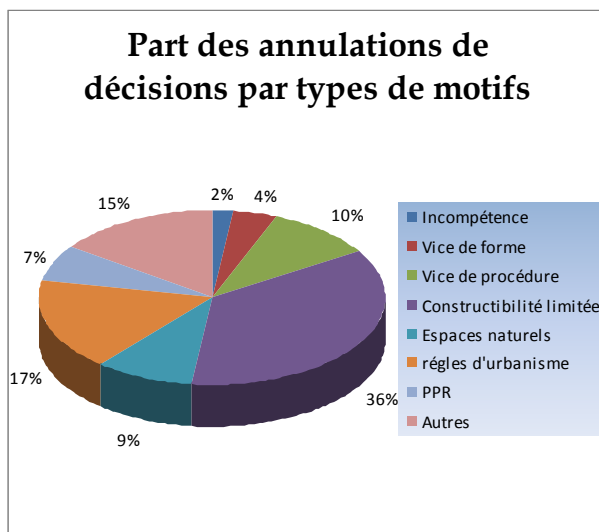
Ces contraintes conduisent à un taux élevé d'annulation des actes d'urbanisme en Corse (30%), même si ce taux équivaut à celui des 1950 affaires jugées par le tribunal depuis 2011, hors fiscalité, marchés et contentieux de la responsabilité. Ce chiffre est néanmoins à relativiser puisque, ainsi que le souligne l'INRA dans une analyse statistique du contentieux de l'urbanisme en Corse sur la période 2000-2011, réalisée pour le conseil d'Etat, seulement 5% des permis de construire délivrés en Corse sont contestés devant le juge administratif. Les tiers (voisins du projet) fournissent la majorité des requérants qui sollicitent l'annulation de ces autorisations, devant le préfet et les associations, ces dernières ne représentant que 2,5% des requérants.

Précisions également que les jugements rendus par le tribunal administratif de Bastia en matière de documents d'urbanisme (PLU, POS, carte communale) sont quasi systématiquement confirmés en appel devant la cour administrative de Marseille, des nuances pouvant parfois être apportées sur l'appréciation des règles de constructibilité limitée.

Une analyse des jugements rendus par le Tribunal depuis 3 ans permet de relever que 106 annulations ont été prononcées par le juge durant cette période avec des écarts selon le type d'acte contesté :

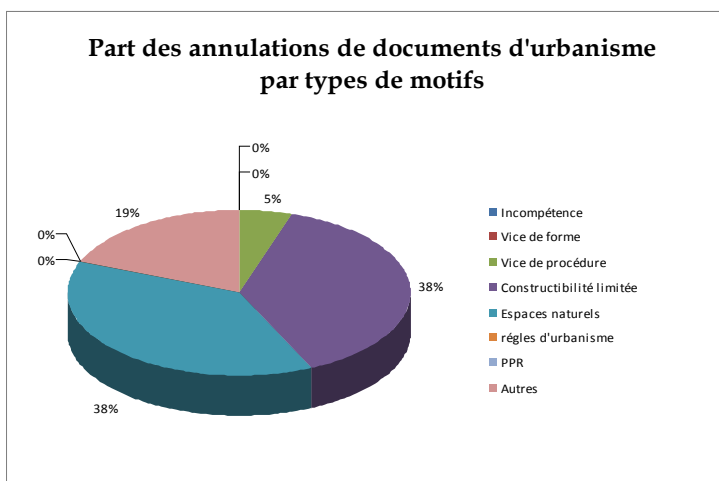
- 36% des documents d'urbanisme, que l'annulation soit partielle ou totale ;
- 30 des décisions individuelles favorables ;
- 10% des décisions individuelle défavorables ;
- 76% des décisions de retraits de permis de construire tacites.

Lorsqu'on examine les motifs d'annulation de l'ensemble de ces actes, sur cette période, on aboutit aux résultats suivants :



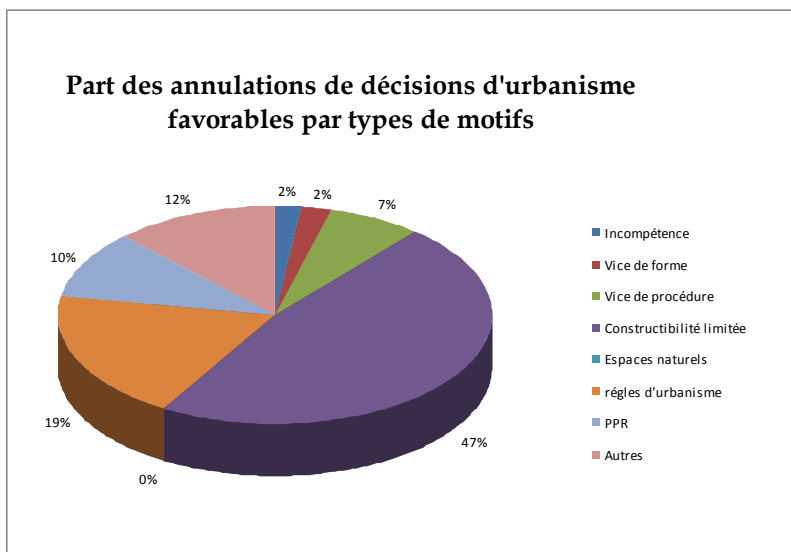
On observe ainsi une part relativement faible de motifs d'illégalité externe, ce qui tend à démontrer que l'administration connaît et respecte le plus souvent les formalités préalables à l'adoption d'actes d'urbanisme. Le point le plus délicat concerne les difficultés rencontrées par l'autorité compétente pour apprécier les dispositions relatives à la constructibilité limitée et à la protection des espaces remarquables (et non pas naturels comme indiqué par erreur dans le graphique), en particulier dans les communes littorales. La méconnaissance de ces règles représente 45% des motifs d'annulation des actes d'urbanisme.

Si l'on décline cette analyse par type d'acte d'urbanisme, on dressera, s'agissant des documents d'urbanisme, le constat suivant :



Dans ce domaine également, les motifs d'illégalités externes sont l'exception, alors que la méconnaissance des règles relatives à la constructibilité limitée et à la protection des espaces remarquables concerne 76% des motifs d'annulation. Il convient de souligner également le taux important de motifs tirés de la méconnaissance des règles d'urbanisme (19%), telle que le respect du principe d'équilibre posé aux articles L.110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme. Tel est le cas lorsque la commune ne justifie pas d'un développement démographique suffisant pour établir la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation plusieurs secteurs de son territoire.

S’agissant des actes individuels d’urbanisme (permis de construire, décision de non opposition à déclaration préalable, certificat d’urbanisme positif), les motifs d’annulation se répartissent comme suit :

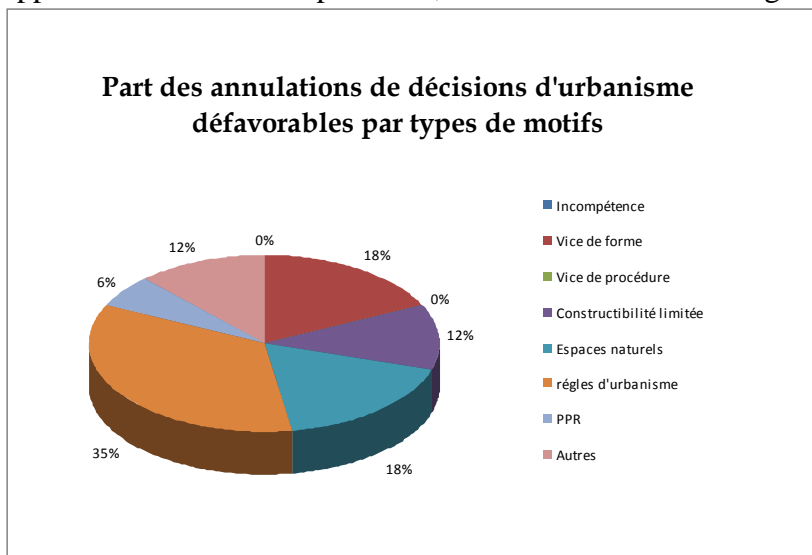


Une fois de plus, la méconnaissance des règles de constructibilité limitée arrive en tête, avec un taux de 47% à elle seule. Cela souligne de nouveau les difficultés rencontrées par l’administration pour faire une bonne application des dispositions d’urbanisme (articles L. 111-1-2, L. 146-4 et L. 145-3 du code de l’urbanisme), en tenant compte des éclairages fournis par la jurisprudence administrative. S’agissant de la loi littoral (article L. 146-4) telle que précisée par le schéma d’aménagement de la Corse, une densité significative de construction est exigée pour pouvoir construire en continuité d’un centre urbain existant. Si le juge peut parfois éprouver des difficultés à interpréter ces dispositions à la lumière des pièces (cartographies, vues aériennes) produites par les parties au litige, dans la plupart des cas, la méconnaissance de ces textes est flagrante. Cela souligne l’insuffisante rigueur de l’administration dans l’application de ces règles.

Vient ensuite la méconnaissance des règles d’urbanisme résultant du code de l’urbanisme ou des documents d’urbanisme (19%) : hauteur des constructions, distance par rapport aux voies et aux limites séparatives, assainissement.

La méconnaissance des prescriptions des plans de prévention des risques naturels (incendies de forêt, inondation) représente 10% des motifs d’annulation, puisque ces documents de nature réglementaire peuvent comporter des interdictions de construire selon le niveau d’exposition aux risques du projet.

En ce qui concerne les décisions individuelles d’urbanisme négatives (refus de permis de construire, opposition à déclaration préalable, certificat d’urbanisme négatif), la répartition est la suivante :



Le point positif réside dans la faible proportion de décisions d'annulation fondées sur la méconnaissance des règles relatives à la constructibilité limitée : 12%. L'administration semble donc plus vigilante lorsqu'elle refuse une autorisation de construire que lorsqu'elle autorise une construction.

Ce sont les règles d'urbanisme qui sont le plus souvent méconnues (35% des motifs d'annulation), l'accent devant être mis sur les dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme relatives à l'insertion du projet dans l'environnement urbain et naturel qui représentent une part non négligeable de ces annulations. L'administration peut également être conduite à commettre des erreurs d'appréciation dans l'interprétation des règles relatives à la protection des espaces remarquables (article L. 146-6 du code de l'urbanisme). La simple localisation d'un projet dans un espace classé pour son intérêt écologique ne suffit pas à justifier le refus de construire. Encore faut-il s'assurer que cet espace a fait l'objet d'un tel classement et/ou qu'il présente un intérêt écologique réel au regard des dispositions précitées telles que déclinées à l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, et, en outre, qu'il n'est pas couvert par l'urbanisation.

Enfin, les décisions de retrait d'autorisation d'urbanisme tacite sont à classer à part. Leur taux d'annulation est particulièrement significatif et inquiétant (76%). Les motifs d'annulation soulignent le défaut de maîtrise par l'administration des formalités préalables au retrait d'une autorisation d'urbanisme intervenue tacitement suite au dépassement par l'autorité compétente du délai d'instruction de la demande déposée par le pétitionnaire. Dans ce cas, celle-ci doit veiller à respecter des règles de délai de retrait (3 mois) et de respect de la procédure contradictoire.

Je présenterai également quelques illustrations des pouvoirs donnés au juge, à l'instigation des parties ou de son propre chef, pour régulariser un acte d'urbanisme illégal ou atténuer les effets de son annulation.

Le tribunal administratif de Bastia n'y recourt que rarement, même si les évolutions normatives et jurisprudentielles récentes en matière de contentieux de l'urbanisme devraient conduire, à l'avenir, à une augmentation de telles décisions.

S'agissant de la régularisation des décisions illégales, la jurisprudence du Conseil d'Etat Danthony du 23 décembre 2011 est naturellement appliquée de manière systématique pour examiner la possibilité de neutraliser les vices entachant un acte pris par une administration qui a méconnu les formalités préalables. Mais l'impact de cette jurisprudence reste encore restreint dans le domaine de l'urbanisme. En matière de substitution de base légale, le juge administratif peut être conduit à remplacer la norme invoquée par erreur par l'administration par la bonne, notamment s'agissant des règles de constructibilité limitée (cf. jugement n°1200305 du 22 octobre 2013). Tel est également le cas des substitutions de motifs, lorsque l'administration prend soin d'en faire la demande expresse (cf. jugement n°1100643 du 19 février 2013). La régularisation, en cours d'instance, des illégalités entachant le permis de construire initialement délivré, peut également intervenir lorsque le pétitionnaire sollicite et obtient la délivrance d'un permis de construire modificatif visant à correction des illégalités en cause. Tel est le cas notamment de la méconnaissance des règles de hauteur des bâtiments qui peut être corrigée par une modification du projet conduisant à réduire cette hauteur (cf. jugement n°1200715 du 21 janvier 2015). Le juge administratif peut également être conduit à faire application des dispositions nouvelles de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme en décidant de surseoir à statuer sur le litige afin de permettre au pétitionnaire de présenter un nouveau projet visant, là aussi, à corriger les erreurs entachant le dossier de demande de permis de construire, en fixant, par un jugement avant dire droit, un délai à l'intéressé pour qu'un permis de construire modificatif lui soit délivré, avant d'être notifié au juge (jugement n°1300356-1300387 du 5 août 2014).

S'agissant de l'atténuation des effets de l'annulation d'une autorisation d'urbanisme, elle peut consister à prononcer l'annulation partielle du permis de construire, en application des nouvelles dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. Ainsi, lorsqu'une partie d'un projet d'extension d'une construction existante est entachée d'illégalité (sa surélévation) alors qu'une autre partie (la restauration du rez-de-chaussée) ne l'est pas, alors le tribunal limiterait-il cette annulation à la partie illégale de l'extension projetée (jugement n°1300369 du 4 juillet 2014). Le tribunal devra également interroger les parties sur l'opportunité d'une modulation dans le temps des effets d'une annulation, dérogeant ainsi au principe de rétroactivité d'annulation d'un acte administratif, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat AC ! et autres du 11 mai 2004, n°255886 ; à condition toutefois que les conséquences de l'annulation rétroactive de l'acte soient manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, justifiant ainsi qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de rétroactivité ; dans une affaire relative à un plan de prévention des risques d'incendie de forêts, le tribunal a estimé que l'annulation rétroactive de cet acte ne dispensait pas l'autorité compétente, afin de délivrer les autorisations d'occupation du sol, de tenir compte des risques connus et établis, notamment d'incendie de forêt, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (cf. jugement n°1101006 du 10 mars 2014).