

Newsletter

Janvier 2019

Lettre d'informations et d'actualités juridiques

AU SOMMAIRE

Edito	p.2
Urbanisme	p.4
Fonction publique	p.5
Actes administratifs	

EDITO

Mesdames, Messieurs,

Notre cabinet change de dénomination pour devenir EMO Avocats. Notre fil conducteur : Elaborer, Maîtriser, Oser.

Un nouveau logo, une nouvelle charte graphique, et un nouveau site internet : <http://www.emo-avocats.com>

Animés d'un fort esprit d'équipe, les avocats de notre cabinet s'attachent à entretenir avec vous une relation de confiance fondée sur des valeurs communes. Nous considérons nos clients comme de véritables acteurs et partenaires du suivi des dossiers que vous nous confiez. Notre lettre d'informations et d'actualités juridiques est un outil à votre service.

Pour ce premier numéro de l'année 2019, trois thèmes ont retenu notre attention :

- Une sécurisation juridique accrue des autorisations d'urbanisme
- Actualités de la Fonction publique
- L'opposabilité des circulaires et instructions : les nouvelles règles en vigueur ; ce que les collectivités doivent absolument savoir.

Veuillez recevoir nos sentiments dévoués.

Sandrine GILLET

Avocat associé – Spécialisée en Droit Public
sgillet@emo-avocats.com

URBANISME

Les juges confortent la sécurisation juridique accrue des autorisations d'urbanisme : un permis de construire ne peut pas être contesté indéfiniment !

La règle du délai raisonnable d'un an s'applique désormais aux autorisations d'urbanisme.

Avec ce nouvel arrêt, les juges consacrent l'application de la jurisprudence « Czabaj » ([CE 13 juillet 2016 n°387763](#)) au contentieux des autorisations d'urbanisme. Il précise, qu'un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable.

Ainsi toute autorisation d'urbanisme ne peut être attaquée au-delà d'un délai d'un an après son affichage sur le terrain... même si ledit affichage est irrégulier.

Le délai d'un an commençant alors à courir le premier jour de la période continue de deux mois d'affichage. Et ce, même si le panneau ne fait pas mention du délai de recours, comme le prescrivait l'article A. 424-17 du Code de l'urbanisme.

En l'espèce, le tiers a contesté le permis de construire pour la construction d'une maison individuelle plus de six ans après sa délivrance en se prévalant d'un affichage erroné des délais de recours. De façon prévisible, le juge a déclaré le recours irrecevable dans la mesure où la requête a été introduite postérieurement au délai raisonnable d'un an.

Cet arrêt présente l'intérêt non seulement de rappeler que les autorisations d'urbanisme délivrées à compter du 1er octobre 2018 ne sont plus susceptibles de recours en annulation à l'expiration d'un délai de six mois suivant l'achèvement de la construction (contre un an auparavant), mais également de préciser que cette règle prévaut sur celle du délai raisonnable dégagé par la jurisprudence.

Le « délai raisonnable » d'un an ne saurait avoir pour effet de prolonger le délai réglementaire de six mois (anciennement d'un an) qui part de l'achèvement de la construction et au-delà duquel plus aucun recours n'est recevable en application de l'article R.600-3 du code l'urbanisme.

Si ce dernier délai expire avant le « délai raisonnable », l'irrecevabilité est irrémédiable.

Priorité est ainsi donnée aux délais de « droit commun », le « délai raisonnable » ne présentant qu'un caractère subsidiaire.

[\(CE 9 novembre 2018 n°409872\)](#)

L'ESSENTIEL :

Passé le délai d'un an, les tiers à un projet de construction ne pourront plus contester l'autorisation d'urbanisme délivrée et ce, indépendamment du caractère régulier ou non de l'affichage.

Cette jurisprudence vise incontestablement à renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme délivrées par l'administration et ainsi, à limiter le contentieux dirigé contre les projets de construction.



Un permis de construire peut être régularisé au-delà du délai fixé par le juge

➔ Arrêt rendu par la [CAA Bordeaux, 15 novembre 2018, n° 16BX03080](#).

Selon l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, « 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. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations».

En l'espèce, le tribunal administratif de Limoges avait fait usage de cet article et décidé de surseoir à statuer pendant un délai de trois mois afin qu'un permis de construire modificatif conforme aux prescriptions exigées soit communiqué. Un permis modificatif avait été notifié par le préfet de la Corrèze après expiration de ce délai.

Après avoir relevé que l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme institue des règles de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux administratif, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a interprété ces dispositions comme ne sanctionnant pas le non-respect du délai prescrit par le juge pour régulariser le permis de construire.

Le fait de dépasser le délai qu'il octroie pour produire le permis modificatif est sans incidence sur sa légalité.

Cette régularisation pouvait intervenir avec autant d'efficacité, alors même que le délai imparti par le juge était expiré au moment de la délivrance du permis de construire modificatif.

L'ESSENTIEL :

L'objectif recherché tant par le législateur que par les juges administratifs consiste à faire régulariser autant que possible les constructions irrégulièrement autorisées.

En résumé, mieux vaut une régularisation tardive que jamais...



Le délai pour délivrer un permis tacite à la suite d'une confirmation du pétitionnaire

➤ Arrêt rendu par le [CE 28 décembre 2018, n°402321](#).

La question ici tranchée était de savoir si une autorisation tacite pouvait naître de l'annulation d'une décision de refus de permis de construire, en présence d'une injonction du juge du fond de procéder à une nouvelle instruction de la demande. La réponse est négative.

Certes, reconnaît le juge de cassation, confirmant le juge d'appel, l'administration reste saisie de la demande, repoussée pour de mauvaises raisons. Mais seule une confirmation de cette demande par le pétitionnaire peut déclencher le délai de trois mois au-delà duquel le silence vaut permis tacite (article R.424-1 du code de l'urbanisme). L'injonction du juge n'a donc aucune incidence à cet égard, autre que celle d'ouvrir la voie d'une astreinte et, le cas échéant, de dommages-intérêts, si le service instructeur ne prend aucune décision dans le délai prescrit par la décision juridictionnelle.

Cette décision s'inscrit dans un objectif poursuivi par le juge consistant à « *ne pas mettre l'autorité administrative devant le fait accompli, en présumant son acceptation à son insu, par voie de conséquence de l'annulation d'une autre décision* » (conclusions sous l'arrêt de la CAA de Marseille, 9 juin 2016, 13MA02652). C'est ce que le Conseil d'Etat a déjà jugé en refusant la naissance d'une décision implicite à la suite de l'annulation d'une décision de refus de déclaration préalable (voir [CE 9 décembre 2015, Commune d'Asnières-sur-Nouère, req. n°390273](#)).

Dès lors, la Haute Juridiction a considéré qu'en l'absence de confirmation de sa demande initiale la Cour Administrative d'Appel de Marseille en a exactement déduit, sans erreur de droit, que l'association requérante n'était titulaire d'aucun permis de construire tacite.

L'ESSENTIEL :

La confirmation de la demande de permis de construire par le pétitionnaire, à la suite d'un refus annulé par le juge administratif, fait courir un délai de 3 mois à l'expiration duquel le silence gardé par l'Administration fait naître un permis de construire tacite.

Les collectivités doivent ainsi être vigilantes quant au respect du délai d'instruction de ces confirmations de demandes d'autorisation d'urbanisme suite à un contentieux.

FONCTION PUBLIQUE

Intérêt du service et non renouvellement du contrat d'un agent



➔ Arrêt rendu par la [CAA Versailles, 28 juin 2018 n°16VE01072](#)

Un agent technique s'est vu refusé le renouvellement de son contrat, le maire justifiant le non renouvellement du contrat par l'exercice d'une activité accessoire non préalablement autorisée, par l'agent.

La Cour administrative d'appel de Versailles invalide le non renouvellement du contrat, le considérant comme illégal, alors que l'agent exerçait un commerce de bouche dans son logement de fonction.

Avec ce nouvel arrêt, les juges rappellent la conception étroite de l'intérêt du service qui préside au non renouvellement du contrat.

Lorsque l'intérêt du service est lié au comportement de l'agent, les manquements doivent justifier une insuffisance professionnelle ; en l'espèce, la commune n'a pas démontré que l'exercice de l'activité accessoire aurait eu pour effet de porter atteinte à l'intérêt du service, et notamment

aurait empêché l'agent d'exercer correctement ses fonctions.

En revanche, la voie du licenciement pour motif disciplinaire est parfaitement envisageable, comme l'a rappelé de manière très pédagogique la Cour...quelques 4 années après le non renouvellement du contrat.

L'ESSENTIEL :

Le non-renouvellement de l'engagement d'un agent contractuel doit être justifié par l'intérêt du service. Les manquements, mêmes grossiers comme l'exercice exclusif de leurs fonctions, ne peuvent justifier un non-renouvellement que s'ils ont effectivement un effet sur leur manière de servir.

Les lanceurs d'alerte et leur protection



La [circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique.](#)

La procédure de signalement des alertes dans la fonction publique y est explicitée ; elle précise notamment les faits qui peuvent faire l'objet d'un signalement, en insistant plus particulièrement sur la condition de gravité et les modalités de vérification de la recevabilité de l'alerte.

Elle identifie le premier destinataire du signalement, supérieur direct ou indirect, employeur ou référent désigné par celui-ci.

➔ [TA de Châlons-en-Champagne du 13 février 2018, n°1701162](#)

L'agent qui dénonce publiquement des dysfonctionnements de son service ne peut invoquer la protection du lanceur d'alerte pour échapper à une sanction disciplinaire, à défaut d'avoir suivi les étapes de la procédure de signalement.

Le juge administratif suit le raisonnement en 3 temps des allégations de discrimination – harcèlement moral : allégation de l'agent avec quelques éléments matériels, réponse de l'administration, intime conviction du juge (voir pour un exemple récent : CAA Bordeaux, 18 juin 2018, n°16BX00898).

ACTES ADMINISTRATIFS

Opposabilité des circulaires : nouvelles règles

Un décret a précisé les nouvelles règles de publication et d'opposabilité des circulaires et instructions prévues par la [loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance](#). Il est en vigueur depuis le 1er janvier 2019.

❖ Règles générales de publication :

La loi du 10 août 2018 a prévu que les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles ne sont pas publiées dans des conditions et selon des modalités qui devaient être fixées par décret (article L. 312-2 du Code des relations entre le public et l'administration CRPA). C'est désormais chose faite, avec le [décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires](#).

Sans changement, le support de publication varie selon l'administration dont émanent les instructions ou circulaires :

-les instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles émanant des administrations centrales de l'État sont publiées dans des bulletins officiels ayant une périodicité au moins trimestrielle (article R. 312-3-1 CRPA) ;

-les instructions et circulaires émanant des autorités administratives de l'État agissant dans un ou plusieurs départements sont publiées au recueil des actes administratifs du ou des départements concernés (article R. 312-4 CRPA) ;

-les instructions et circulaires émanant des collectivités territoriales (communes, départements, régions) sont publiées soit dans un bulletin officiel au moins trimestriel, soit dans les 3 mois sur un registre tenu à la disposition du public (article R. 312-5 CRPA) ;

-les instructions et circulaires émanant des établissements publics, des autres personnes de droit public et des personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public sont publiées soit dans un bulletin officiel au moins trimestriel, soit dans les 3 mois sur un registre tenu à la disposition du public (article 312-6 CRPA).

Dans tous les cas, la publication peut intervenir par voie électronique.

❖ Règles d'opposabilité des circulaires et instructions émanant de l'État

La loi du 10 août 2018 a posé le principe de l'opposabilité, au profit des administrés, de l'ensemble des instructions et circulaires émanant des services de l'État. Sauf exceptions liées notamment au droit des tiers, toute personne (physique ou morale) peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle, même erronée, figurant dans ces documents, tant que cette interprétation n'aura pas été modifiée (article L. 312-3, al. 2 CRPA).

Sont concernées les circulaires, instructions, notes et réponses ministérielles répondant aux conditions cumulatives suivantes (articles L. 312-2 et L. 312-3, al. 1 CRPA) :

- émaner des administrations centrales et déconcentrées de l'État ;
- comporter une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;
- être publiées sur des sites Internet désignés par décret.

Comme auparavant, les circulaires et instructions adressées par les ministres aux

services et établissements de l'État doivent être publiés sur un site Internet relevant du Premier ministre (article R. 312-8 CRPA). Concrètement, il s'agit du site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

❖ Abrogation si pas de publication

Ces règles sont entrées en vigueur le 1er janvier 2019.

Les instructions et circulaires qui n'ont pas été publiées sur l'un de ces supports énoncés ci-dessus ne sont pas applicables et leurs auteurs ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés (article R. 312-7, al. 1 CRPA).

En outre, les circulaires et instructions signées avant le 1er janvier 2019 sont réputées abrogées au 1er mai 2019 si elles n'ont pas, à cette dernière date, été publiées selon les règles énoncées ci-dessus (dans un bulletin officiel, un registre, sur www.circulaires.gouv.fr, etc.).

L'ESSENTIEL :

Tant les administrations qui se fondent sur des instructions ou circulaires pour édicter leurs décisions, tant les usagers qui se prévalent de l'interprétation d'une règle sur la base de ces actes, doivent être prudents et vérifier si ceux-ci font l'objet d'une publication.

A défaut, et si aucune publication n'est intervenue avant le 1^{er} mai 2019, ces actes seront abrogés et il sera impossible de s'en prévaloir.

L'équipe Droit Public du cabinet EMO Avocats vous accompagne au quotidien dans la gestion de vos problématiques juridiques :



Sandrine GILLET-Avocat associé
Spécialisée en Droit Public
sgillet@emo-avocats.com



Céline MALET - Avocat
cmalet@emo-avocats.com



Charles CARLUIS - Avocat
ccarluis@emo-avocats.com



Sylvie PERIER – Assistante
sperier@emo-avocats.com