

## 2250 Régularisation du permis de construire en cours d'instance : le Conseil d'État étend opportunément le recours au permis modificatif

**Par cet important arrêt, le Conseil d'État décide que la faculté de surseoir à statuer sur une demande d'annulation d'un permis de construire, ouverte par l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, ne dépend pas du non-achèvement de l'immeuble qui fait l'objet de ce permis. La solution ainsi dégagée élargit la possibilité de régulariser en cours d'instance une construction édifiée sur la base d'un permis entaché d'illégalité.**

CE, 22 févr. 2017, n° 392998, Bonhomme : JurisData n° 2017-002927 ; JCP A 2017, act. 175

Sera publié au Recueil Lebon

Rapporteur public : Suzanne von Coester

[...]

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 18 décembre 2007, le maire de Baie-Mahault (Guadeloupe) a délivré un permis de construire à la SCI Kefras en vue de l'édification d'un immeuble de bureaux et de commerces ; que, par un jugement du 20 septembre 2012, le tribunal administratif de Basse-Terre a rejeté la demande de M<sup>me</sup> C et autres tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ce permis ; que, par un premier arrêt du 12 juin 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que le permis attaqué était entaché de vices tenant à l'insuffisance du dossier de demande de permis de construire, mais que ces vices étaient susceptibles de régularisation par la délivrance d'un permis de construire modificatif ; qu'après avoir écarté les autres moyens soulevés par les requérants, elle a décidé, en application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, de surseoir à statuer et d'impartir à la société pétitionnaire un délai de trois mois aux fins d'obtenir la régularisation du permis de construire initialement délivré ; que le maire de Baie-Mahault a délivré le 5 août 2014 un permis de construire modificatif à la SCI Kefras ; que, par un deuxième arrêt du 9 juillet 2015, contre lequel les requérants se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que le permis initial avait été régularisé par ce permis de construire modificatif et a, en conséquence, rejeté l'appel des intéressés ;

● 2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de 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 » ; qu'il appartient au juge d'appel, lorsqu'il a sursis à statuer en application de ces dispositions, de se prononcer directement sur la légalité du permis de construire modificatif délivré à fin de régularisation ;

● 3. Considérant que les dispositions de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme ont pour objet de permettre au juge administratif de surseoir à statuer sur une demande d'annulation d'un permis de construire lorsque le vice entraînant l'illégalité de ce permis est susceptible d'être régularisé ; qu'elles ne subordonnent pas, par principe, cette faculté de régularisation à la condition que les travaux autorisés par le permis de construire initial n'aient pas été achevés ; qu'il appartient au juge administratif, pour faire usage des pouvoirs qui lui sont ainsi dévolus, d'apprécier si, eu égard à la nature et à la portée du

vice entraînant son illégalité, cette régularisation est possible ; que, par suite, en jugeant, que les requérants ne pouvaient utilement se prévaloir, pour contester la légalité de la régularisation, de la seule circonstance que la construction objet du permis contesté aurait été achevée, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

● 4. Considérant, en deuxième lieu, que, dans leur troisième mémoire du 13 février 2015, M<sup>me</sup> C...et autres ont soutenu que des informations figurant au dossier du pétitionnaire concernant la distance de la construction par rapport aux limites séparatives étaient erronées, que le pétitionnaire avait trompé sur ce point le service instructeur et que le permis de construire avait ainsi été frauduleusement obtenu ; que, si elle n'a pas expressément écarté l'existence d'une fraude, en relevant, au terme d'une analyse circonstanciée, que l'administration avait pu apprécier, compte tenu des éléments dont elle disposait, la consistance du projet et que les règles de distance avaient été respectées, la cour a nécessairement entendu répondre à cette argumentation et ainsi mis à même le juge de cassation d'exercer le contrôle de légalité qui lui appartient ; que le moyen tiré d'une insuffisance de motivation ne peut être accueilli ;

● 5. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 431-23 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « Lorsque les travaux projetés portent sur une construction à édifier dans une zone d'aménagement concerté, la demande est accompagnée : / a) Lorsque le terrain a fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, d'une copie de celles des dispositions du cahier des charges de cession de terrain qui indiquent le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée ainsi que, si elles existent, de celles des dispositions du cahier des charges qui fixent des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone [...] » ; qu'en jugeant que, dans les circonstances de l'espèce, le service instructeur, gestionnaire de la zone d'aménagement, avait pu s'assurer de la conformité du projet de construction au plan de la zone, s'agissant notamment du respect du coefficient d'occupation des sols, nonobstant la circonstance que le cahier des charges de cession du terrain n'avait pas été joint au permis de construire délivré ainsi que le prévoient les dispositions de l'article R. 431-33, la cour a porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier, qui est exempte de dénaturation, et n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de droit ;

● 6. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article R. 431-8 du Code de l'urbanisme : « Le projet architectural comprend une notice précisant : / 1° L'état initial du terrain et de ses abords indiquant, s'il y a lieu, les constructions, la végétation et les éléments paysagers existants ; / 2° Les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet : / a) L'aménagement du terrain, en indiquant ce qui est modifié ou supprimé ; / b) L'implantation, l'organisation, la composition et le volume des constructions

nouvelles, notamment par rapport aux constructions ou paysages avoisinants ; / c) Le traitement des constructions, clôtures, végétations ou aménagements situés en limite de terrain ; / d) Les matériaux et les couleurs des constructions ; / e) Le traitement des espaces libres, notamment les plantations à conserver ou à créer ; / f) L'organisation et l'aménagement des accès au terrain, aux constructions et aux aires de stationnement » ; qu'en jugeant que, compte tenu de la notice explicative jointe à la demande de permis de construire modificatif qui décrivait l'état initial du terrain et ses abords ainsi que les éléments paysagers existants, et des photographies qui l'accompagnaient, montrant le bâtiment et son environnement proche et lointain, le dossier du pétitionnaire était suffisant pour permettre à l'autorité administrative d'apprécier l'insertion du projet dans son environnement et écarter, en conséquence, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-8, la cour a, sans les dénaturer, porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier et n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ;

● 7. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article R. 431-9 du Code de l'urbanisme : « Le projet architectural comprend également un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier coté dans les trois dimensions. Ce plan de masse fait apparaître les travaux extérieurs aux constructions, les plantations maintenues, supprimées ou créées et, le cas échéant, les constructions existantes dont le maintien est prévu. / Il indique également, le cas échéant, les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux publics ou, à défaut d'équipements publics, les équipements privés prévus, notamment pour l'alimentation en eau et l'assainissement [...] » ; que l'article ZA4 du plan de zone dispose : « [...] 5. L'écoulement et/ou le captage des eaux pluviales sur la parcelle s'effectueront dans des conditions qui ne nuisent pas aux parcelles voisines en accord avec les aménagements collectifs prévus à cet effet dans le programme de travaux de viabilisation [...] » ; qu'en relevant, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions, qu'il ressortait des pièces du dossier que le pétitionnaire avait joint au dossier de demande de permis de construire modificatif un plan de masse et une notice précisant les modalités du raccordement de la construction aux réseaux et le traitement prévu des eaux pluviales, dont il était indiqué qu'elles seraient acheminées aux réseaux publics d'égout et que, dans ces conditions, le dossier de demande de permis de construire ainsi modifié était suffisant et permettait d'apprécier la conformité du projet à la réglementation applicable dans la zone d'aménagement concerté, la cour a, sans les dénaturer, porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier et n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ;

● 8. Considérant, en sixième lieu, que l'article ZA7 du règlement de la zone d'aménagement concerté impose aux constructions une distance minimale de 4 mètres par rapport aux limites séparatives ; qu'en estimant que cette règle était respectée, compte tenu notamment du plan de masse et d'implantation fourni à l'appui de la demande de permis de construire modificatif, qui mentionnait une distance de 4,22 m, alors même que les plans joints au dossier comportaient des indications de distance contradictoires, la cour a porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier, qui est exempte de dénaturation, et n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de droit ;

● 9. Considérant, en septième lieu, qu'en relevant que, eu égard à son caractère non substantiel, la modification de la distance aux limites séparatives de la construction avait pu être légalement opérée par le permis de construire modificatif, la cour a, sans les dénaturer, porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier et n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ;

● 10. Considérant, en dernier lieu, qu'en relevant que la légalité du permis devait être appréciée en tenant compte des modifications dont il a fait l'objet par l'arrêté du 5 août 2014 et en en déduisant, au vu de cet arrêté, que les moyens tirés de ce que le permis de construire du 18 décembre 2007 avait été délivré au vu d'un dossier insuffisant ne pouvaient qu'être écartés, la cour s'est également livrée à une appréciation souveraine sur les pièces du dossier, qui est exempte de dénaturation, et n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ;

● 11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M<sup>me</sup> C et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent ; (...)

## NOTE

### 1. Rappel des fondamentaux du régime du permis modificatif

Le permis modificatif n'a pas été institué par le Code de l'urbanisme, même s'il revêt, en pratique et depuis longtemps, une grande importance dans la conduite des opérations immobilières. Il s'agit à l'origine d'une construction jurisprudentielle permettant d'adapter un projet initialement autorisé en recourant à une procédure d'instruction simplifiée.

Traditionnellement, plusieurs conditions président à la délivrance d'un permis modificatif. D'une part, il ne peut être délivré que si la décision initiale est toujours en cours de validité. Un permis modificatif ne peut donc être délivré lorsque le permis initial est périmé (*CE, 30 sept. 1983, n° 24648, Benjamin X.*) ou annulé (*CE, 9 mars 1984, n° 41314, George Mace. – CE, 29 déc. 1997, n° 104903, SCI Résidence Isabella*), ou encore retiré. Toutefois, la suspension du permis de construire initial ne fait pas échec à la délivrance d'un permis modificatif (*CAA Versailles, 20 déc. 2007, n° 05VE01421, Commune Andresy*). La délivrance du permis modificatif régularisant le vice sur le fondement duquel le permis initial a été suspendu peut d'ailleurs être de nature à lever cette suspension (*CE, 30 sept. 1983, n° 24648, Benjamin Aranda*).

D'autre part, en vertu de nombreuses illustrations jurisprudentielles, les modifications apportées au projet autorisé par le permis ne doivent pas bouleverser l'économie générale ce projet initial (*CE, 3 avr. 1987, n° 53869, Monmarson et Colmars c/ Omnium de construction et de financement et a.*).

Enfin et surtout, un permis modificatif ne peut pas être délivré lorsque les travaux autorisés par le permis initial sont totalement exécutés (*CE, 12 nov. 2012, n° 351377, Société Caro Beach Village : JurisData n° 2012-025828 ; Lebon T. 2012, p. 1024 ; JCPA 2012, act. 836 ; JCP A 2014, 2058, chron. R. Vandermeeren*) même si la seule circonstance qu'une déclaration d'achèvement des travaux a été adressée par le pétitionnaire au service instructeur ne fait pas obstacle à sa délivrance dès lors que le certificat de conformité n'a pas été délivré ou que le permis de construire initial n'est pas périmé (*CAA Nancy, 20 janv. 2011, n° 09NC01896, Bertrand Blanquet : JurisData n° 2011-001254*). Cette règle fondamentale – dont il sera à nouveau question plus loin – a été rappelée par le Conseil d'État dans une importante décision du 1<sup>er</sup> octobre 2015 (*CE, 1<sup>er</sup> oct. 2015, n° 374338, Commune de Toulouse : JurisData n° 2015-021532 ; Lebon 2015, p. 327 ; JCP A 2015, 2377, note D. Tasciyan ; JCP A 2016, 2015, chron. R. Vandermeeren*).

C'est dans ce contexte que la régularisation des autorisations d'urbanisme en cours d'instance doit être envisagée, les récents articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme donnant désormais un fondement légal à la pratique des permis modificatifs.

### 2. Annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme et régularisation en cours d'instance

Le juge administratif a longtemps considéré que les autorisations d'urbanisme étaient des actes indivisibles, ce qui rendait irrecevables les conclusions dirigées contre seules certaines prescriptions d'un permis (*CE, 8 janv. 1988, n° 73051, M. Mazar*). Mais il est désormais admis que les autorisations d'urbanisme peuvent comporter des prescriptions divisibles les unes des autres. Tel est le cas, par l'effet de la loi des prescriptions financières dont elles sont assorties (*C. urb., art. L. 332-7. – Consacrant la jurisprudence : CE, sect., 13 nov. 1981,*

n° 16504, *Plunian*). Tel est aussi le cas, en pratique, « lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement ayant une vocation fonctionnelle autonome auraient pu faire, en raison de l'ampleur et de la complexité du projet, l'objet d'autorisations distinctes » (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306 : *JurisData* n° 2013-003335 ; *Lebon* 2013, p. 20 ; *JCP A* 2013, act. 311, note J. Hoels ; *JCP A* 2014, 2058, chron. R. Vandermeeren ; *Constr.-Urb.* 2013, comm. 54, note X. Couton).

Dans le cas de la divisibilité d'une autorisation d'urbanisme et lorsque seuls certains éléments du projet autorisé sont affectés d'une illégalité, « le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer une annulation partielle de l'arrêté attaqué » (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, *Fritot*, préc.). Cette construction jurisprudentielle présente un intérêt tout particulier à l'égard des opérations immobilières complexes, composées d'ouvrages bénéficiant d'une autorisation unique mais ayant « une vocation fonctionnelle autonome » (selon la définition donnée par CE, sect., 17 juill. 2009, n° 301615, *Commune de Grenoble* : *JurisData* n° 2009-005325 ; *Lebon* 2009, p. 170, concl. J. Burguburu ; *JCP A* 2009, 2266, note P. Billet ; *Constr.-Urb.* 2009, comm. 123, note P. Cornille et O. Chambord) : les permis de construire autorisant de telles opérations peuvent faire, le cas échéant, l'objet d'une censure partielle portant sur la seule partie du programme affecté d'une illégalité. Cette faculté est notamment mise en œuvre dans les litiges portant sur la construction de parcs éoliens, leurs installations étant distinctes les unes des autres (V. en ce sens CE, 6 nov. 2006, n° 281072, *Association pour la préservation des paysages exceptionnels du Mezenc (APPPEM) et autres* : *JurisData* n° 2006-070985 ; *JCP A* 2006, 1296, concl. Y. Aguilla. – CAA Bordeaux, 24 janv. 2013, n° 12BX00095, *Association bien vivre en Trémouillais, Pays du Lévezou et Haut Ségala et a.* : *JCP A* 2013, 2311, note D. Gillig).

En dehors de ce cadre jurisprudentiel, le législateur a organisé un mécanisme de censure partielle des autorisations d'urbanisme, même lorsque l'autorisation litigieuse ne comporte pas des prescriptions divisibles entre elles. Issu de la loi ENL du 13 juillet 2006, l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme dispose ainsi : « Lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme est illégale, la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de cette autorisation. / L'autorité compétente prend, à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle devenue définitive ».

Cette disposition permet ainsi au juge de prononcer une annulation partielle dans le cas où, cumulativement, l'illégalité affecte une partie identifiable du projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un permis modificatif. Et cette disposition peut trouver à s'appliquer alors même que l'autorisation contestée serait indivisible, faute pour le projet autorisé de comporter, au sein d'un ensemble immobilier unique, des éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome. L'indivisibilité du projet ne conditionne donc plus la mise en œuvre de l'article L. 600-5, comme le consacre la jurisprudence du Conseil d'État : dans un arrêt du 23 février 2011, il valide l'annulation partielle d'un permis de construire sur le fondement du texte précité au motif que la méconnaissance des dispositions d'un PLU, relatives au stationnement, était régularisable, sans s'interroger sur le point de savoir si le permis était ou non divisible (CE, 23 févr. 2011, n° 325179, *SNC Hôtel de la Bretonnerie* : *JurisData* n° 2011-002175 ; *Constr.-Urb.* 2011, comm. 52, P. Cornille ; *Dr. adm.* 2011, comm. 54, A. Perrin ; *JCP A* 2011, comm. 2201, M. Morritz ; *RJEP* 2011, comm. 35, M. Vernet. – Pour d'autres illustrations, V. *Le Coq*, *Annulation partielle des autorisations d'urbanisme, les réponses de la jurisprudence* : *AJDA* 2014, p. 1191). L'arrêt *Fritot* du 1<sup>er</sup> mars 2013, précité, confirme d'ailleurs explicitement l'existence de deux mécanismes distincts permettant d'annuler partiellement un permis de construire : d'une part, lorsque les éléments d'un projet de construc-

tion sont divisibles ; « d'autre part, en dehors de cette hypothèse » et en application des dispositions de l'article L. 600-5, « le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable du projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet » (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, *Fritot*, préc.).

Précisons encore que, selon l'arrêt *Fritot* précité (confirmé sur ce point par CE, 27 nov. 2013, n° 358765, *Association Bois-Guillaume Réflexion* : *JurisData* n° 2013-027241 ; *JCP A* 2013, act. 940 ; *AJDA* 2013, p. 2406, note R. Grand), la circonstance que l'autorisation d'urbanisme soit entachée d'une illégalité externe (ici d'incompétence) ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 600-5. En outre, dans ce cadre, le juge administratif se borne à exercer son office et n'est donc pas tenu de recueillir au préalable les observations des parties (CE, 4 oct. 2013, n° 358401, *Andrieu* : *JurisData* n° 2013-021344 ; *Lebon T.* 2013, p. 885 ; *BJDU* 2013, n° 6, p. 472, concl. M. Vialettes ; *Dr. adm.* 2014, comm. 16, note J.-M. Staub).

Cependant, et quel que soit son cadre, la régularisation d'un permis en cours d'instance comme à l'issue de sa censure partielle doit, pour pouvoir faire légalement l'objet d'un permis modificatif, impliquer des modifications de caractère limité, ne remettant pas en cause la conception générale ni l'implantation des constructions. Il s'ensuit que la régularisation par cette voie est exclue lorsque l'illégalité affecte la conception d'ensemble du projet autorisé (CAA Nantes, 25 juin 2008, n° 07NT03015, *Commune Bucy-Saint Liphard*) ou qu'elle concerne la méconnaissance, en raison d'un changement de destination d'une construction, les dispositions de la loi littoral (CAA Bordeaux, 4 mars 2010, n° 09BX00667, *Commune Dolus d'Oléron*).

En dépit de son utilité, le dispositif précité comportait un certain nombre de lacunes, voire « d'incertitudes » pour reprendre l'expression employée par le rapport *Labetoulle* (*Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, Rapp. du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement*, 25 avr. 2013). D'une part, dans sa rédaction issue de la loi ENL, l'article L. 600-5 ne prévoyait pas explicitement de délai pour régulariser, par un permis modificatif, l'illégalité partielle affectant une autorisation d'urbanisme, ce qui pouvait laisser subsister des constructions partiellement autorisées (ou censurées) (même si, dans sa décision précitée du 1<sup>er</sup> mars 2013 *Fritot*, le Conseil d'État avait précisé que le juge peut, s'il l'estime nécessaire, assortir sa décision d'un délai pour que le pétitionnaire dépose une demande d'autorisation modificative afin de régulariser l'autorisation subsistante, partiellement annulée). D'autre part, selon le second alinéa de l'article L. 600-5, l'arrêté modificatif ne pouvait intervenir, pour en tenir utilement compte, qu'à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive.

Par suite, suivant les recommandations du rapport *Labetoulle*, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative aux contentieux de l'urbanisme a d'abord réécrit l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme comme suit : « 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 n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation ». L'ordonnance a ensuite créé un nouvel article L. 600-5-1, ainsi rédigé : « 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 » (relevons, C. urb., art. L. 600-9, issu de L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové [Alur], organise de même un mécanisme d'annulation partielle des documents d'urbanisme avec possibilité de régularisation, applicable aux documents dont l'élaboration, la révision ou la modification a été engagée avant la publication de la loi Alur).

Ces nouvelles dispositions autorisent désormais la régularisation du projet dès la première instance, et offrent au juge la possibilité de fixer un délai pour que le titulaire demande cette régularisation. Elles permettent également au juge de surseoir à statuer sur l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager lorsqu'il constate que la régularisation est possible par un permis modificatif. S'appliquant tant aux vices de fond, de forme que de procédure, elles tendent aussi à éviter que le titulaire de l'autorisation d'urbanisme s'en trouve dépourvu en cas d'annulation et dans l'attente d'une éventuelle régularisation. Une procédure contradictoire est enfin prévue, ouvrant la possibilité aux parties au contentieux de s'exprimer sur la proposition de surseoir, puis sur le permis modificatif délivré.

Précisons que, selon un avis du Conseil d'État (*CE, avis, 18 juin 2014, n° 376670, Société Batimalo et a. : Lebon 2014, p. 164, concl. X. de Lesquen ; JCP G 2014, 950, note G. Eveillard ; JCP A 2015, 2095, chron. R. Vandermeeren ; Constr.-Urb 2014, comm. 113, note D. Gillig*), « lorsque le juge d'appel estime qu'un moyen ayant fondé l'annulation du permis litigieux par le juge de première instance est tiré d'un vice susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, et qu'il décide de faire usage de la faculté qui lui est ouverte par l'article L. 600-5-1, il lui appartient, avant de surseoir à statuer sur le fondement de ces dispositions, de constater préalablement qu'aucun des autres moyens ayant, le cas échéant, fondé le jugement d'annulation, ni aucun de ceux qui ont été écartés en première instance, ni aucun des moyens nouveaux et recevables présentés en appel, n'est fondé et n'est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif et d'indiquer dans sa décision de sursis pour quels motifs ces moyens doivent être écartés. À compter de la décision par laquelle le juge fait usage de la faculté de surseoir à statuer ouverte par l'article L. 600-5-1, seuls des moyens dirigés contre le permis modificatif notifié, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier ».

Par l'effet des dispositions exposées ci-dessus, il n'est plus nécessaire de tenter d'invoquer la jurisprudence Association AC (*CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886, Association AC ! : JurisData n° 2004-066645 ; Lebon 2004, p. 197 ; Dr. adm. 2004, comm. 115*) afin de solliciter du juge du fond qu'il diffère les effets de l'annulation de l'autorisation d'urbanisme jusqu'à l'obtention d'un permis modificatif purgeant l'illégalité relevée. De même, il n'est plus utile de demander au juge de surseoir à statuer sur la requête ou de prononcer un jugement avant-dire droit afin de permettre au pétitionnaire de déposer, en cours d'instance, une demande de permis de construire modificatif tendant à régulariser le permis litigieux, comme certaines juridictions de fond l'avaient audacieusement admis (*TA Amiens, 24 mai 2005, n° 0201856, M. Dubruque et a. : AJDA 2005, p. 2416. — TA Lille, 27 janv. 2011, n° 1001030, Assoc. Les 2 sous du Grand Stade et a. : décision accordant le sursis à statuer au pétitionnaire afin de solliciter un permis modificatif tendant à régulariser les vices mineurs de procédure affectant le permis de construire du Grand Stade de Lille*). Au demeurant, cette faculté pour le juge de permettre la régularisation d'un permis en cours d'instance restait exceptionnelle et d'ailleurs discutée (La CAA de Bordeaux a ainsi écarté la demande de modulation des effets dans le temps de l'annulation partielle d'un permis de

construire : « la société pétitionnaire ne détaille pas les conséquences manifestement excessives résultant du caractère rétroactif de l'annulation contentieuse prononcée par le tribunal administratif, alors même que la construction est achevée ; la gravité de ses conséquences sur les intérêts publics ou privés en présence n'étant pas suffisamment caractérisée, la modulation des effets de cette annulation emporterait des inconvénients excessifs au regard du principe de légalité et du droit [du requérant] à un recours effectif » (*CAA Bordeaux, 11 juill. 2013, n° 11BX02706, SCI Les Chevèches : Constr.-Urb. 2013, comm. 152, n° 11, comm. J.-L. Seynaeve ; RDI 2014, p. 65, n° 1, note P. Soler-Couteaux*).

### 3. Apport de la solution

Le rappel de contexte est nécessaire à la compréhension de la solution dégagée par le Conseil d'État dans son arrêt du 22 février 2017.

S'agissant de la procédure d'annulation partielle d'un permis de construire, assortie du renvoi à un permis modificatif de régularisation, telle qu'elle est prévue par l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, le Conseil d'État l'a alignée sur le régime de droit commun du permis de construire modificatif. C'est ce qui ressort de la décision du Conseil d'État, Commune de Toulouse du 1<sup>er</sup> octobre 2015, rendue aux conclusions de Xavier de Lesquen. Celui-ci avait en effet soutenu que « si l'application de ces dispositions [de l'article L. 600-5] n'est pas subordonnée à la condition que la partie du projet affectée par un vice soit matériellement détachable du reste de ce projet, elle n'est possible que si la régularisation porte sur des éléments du projet pouvant faire l'objet d'un permis modificatif ; un tel projet ne peut être délivré que si, d'une part, les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés – sans que la partie intéressée ait à établir devant le juge l'absence d'achèvement de la construction ou que celui-ci soit tenu de procéder à une mesure d'instruction en ce sens – et si, d'autre part, les modifications apportées au projet initial pour remédier aux vices d'illégalité ne peuvent être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause sa conception générale » (*BJDU 2015, p. 421, concl. X. de Lesquen*). Dans son arrêt, la formule précitée avait été intégralement reprise par le Conseil d'État (*consid. 2 : in fine*).

S'agissant de la procédure de sursis à statuer sur un permis de construire dans l'attente de sa régularisation par un permis modificatif, telle qu'elle résulte de l'article L. 600-5-1, la condition tenant au non-achèvement des travaux est en revanche écartée par le Conseil d'État dans l'arrêt ici commenté. En effet, le mécanisme institué par l'article L. 600-5-1 ne tend pas à statuer sur la légalité du permis contesté, puis à inviter le titulaire de ce permis à obtenir un permis modificatif purgeant la ou les illégalités constatées, il vise à suspendre l'instance en permettant au titulaire du permis litigieux de régulariser le ou les vices affectant ce permis par l'obtention d'un permis modificatif. Dans ce cadre, la faculté de régularisation demeure ouverte tant que l'autorisation contestée n'est pas définitive, indépendamment de l'état d'avancement, voire de l'achèvement, des travaux autorisés par le permis. Dans l'arrêt du 22 février 2017, le Conseil d'État juge en effet que « les dispositions de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme ont pour objet de permettre au juge administratif de surseoir à statuer sur une demande d'annulation d'un permis de construire lorsque le vice entraînant l'illégalité de ce permis est susceptible d'être régularisé ; elles ne subordonnent pas, par principe, cette faculté de régularisation à la condition que les travaux autorisés par le permis de construire initial n'aient pas été achevés ; il appartient au juge administratif, pour faire usage des pouvoirs qui lui sont ainsi dévolus, d'apprécier si, eu égard à la nature et à la portée du vice entraînant son illégalité, cette régularisation est possible ; [...] » (*consid. 3*).

En ne subordonnant pas la régularisation d'un permis à l'inachèvement de la construction, le Conseil d'État consacre la volonté du législateur de sécuriser les autorisations d'urbanisme, tout en garantissant leur légalité. Cette avancée répond naturellement à la nécessité de favoriser le développement de projets immobiliers – nécessité que le Gouvernement s'apprête à prendre en compte dans le cadre de prochains textes annoncés, portant notamment sur un meilleur encadrement des recours contentieux en matière d'urbanisme.

Emmanuel VITAL-DURAND,  
*avocat associé,*  
*Cabinet Gide*

**MOTS-CLÉS :** *Urbanisme - Permis de construire*