

N°392998

Mme B... et autres

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 25 janvier 2017

Lecture du 22 février 2017

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

La présente affaire vous permettra de préciser le régime du permis de régularisation dans le cadre de l'application de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme.

La requérante et ses parents ont formé un recours contre un permis délivré dans une zone d'aménagement concerté sur un terrain voisin du leur, pour l'édification d'un immeuble à usage de bureaux et de commerces. Par un premier arrêt du 12 juin 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux a écarté la majeure partie des moyens mais sursis à statuer sur ceux tenant aux insuffisances du dossier de la demande de permis : sur le cahier des charges de cession du terrain pour la surface constructible, sur l'insertion du projet dans son environnement et enfin sur les dispositions prises pour l'évacuation des eaux fluviales. En application de l'article L.600-5-1, elle a donné un délai de trois mois au titulaire du permis pour régulariser ces insuffisances, ce qui a été fait par un arrêté du 5 août 2014.

Les requérants se pourvoient en cassation contre le second arrêt rendu par la cour le 9 juillet 2015, au vu du permis de régularisation délivré un an plus tôt.

Ils concentrent leurs critiques sur ce permis de régularisation, estimant qu'il serait entaché de fraude et critiquant l'arrêt pour ne pas avoir répondu sur ce point ; mais ils n'avaient pas soulevé un tel moyen devant les juges du fond, et rien ne permet de caractériser une quelconque fraude.

Pose en revanche une question plus sérieuse la réponse de la cour au moyen tiré de ce que la construction de l'immeuble était achevée à la date du permis de régularisation. La cour a écarté le moyen comme inopérant, relevant que « *si, en principe, l'achèvement de la construction objet du permis initial fait obstacle à l'octroi d'un permis de construire modificatif, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme que le juge administratif dispose de la faculté de surseoir à statuer sur la demande d'annulation d'un permis de construire lorsque le vice entraînant l'illégalité de ce permis est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif; qu'ainsi ces dispositions subordonnent le recours à cette faculté à la seule nature de l'illégalité susceptible d'être retenue et non à l'état d'avancement de la construction ; que, dans ces conditions, les*

requérants ne peuvent utilement se prévaloir de la circonstance que la construction autorisée par le permis de construire modificatif aurait été achevée ».

Les requérants dénoncent une erreur de droit à avoir écarté la condition de non achèvement de la construction, qui est d'après eux inhérente au régime du permis modificatif. Il faut en effet rappeler que la jurisprudence retient, sans fondement textuel d'ailleurs mais conformément au bon sens, que tant que le projet autorisé n'est pas achevé, le titulaire de l'autorisation peut lui apporter des modifications limitées, sous réserve d'obtenir une modification de son autorisation initiale (cf. in P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, Droit de l'urbanisme, 6ème édition, p.466).

Ainsi, parce qu'elles apportent des aménagements au projet, des modifications ne peuvent être autorisées que tant que les travaux autorisés ne sont pas achevés (23 septembre 1988, *Société Les Maisons Goëland*, n°72387, aux tables ; 12 novembre 2012, *Société Caro Beach Village*, n°351377, aux tables).

Par la décision *Commune de Toulouse* du 1^{er} octobre 2015, n°374338, au recueil, vous avez renvoyé au régime du permis modificatif de droit commun pour l'application de l'article L.600-5 du code de l'urbanisme issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013. Ce faisant, vous entendiez mettre fin aux ambiguïtés tenant à la rédaction de cet article, qui mentionne « un vice n'affectant qu'une partie du projet », pour autoriser le juge à limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. Vous avez jugé que la régularisation peut tout à fait porter sur des éléments indissociables de la construction. Le bénéficiaire du permis est invité à solliciter un permis modificatif sur le point faisant l'objet de l'annulation partielle.

Le dispositif prévu à l'article L.600-5-1 issu de la même ordonnance est un peu différent.

Comme Xavier de Lesquen le relevait dans ses conclusions, il permet de régulariser des vices ne se rapportant pas à la consistance du projet mais à la forme ou à la procédure, et donc pas seulement à « une partie » du projet.

Par ailleurs, il ne s'agit pas de statuer sur la légalité du permis initial pour inviter ensuite son titulaire à solliciter un permis modificatif régularisant les illégalités censurées : le juge suspend sa décision, il sursoit à statuer sur la légalité du permis pour laisser au titulaire la possibilité de régulariser son permis en cours d'instance, dans un délai fixé par le juge.

Ce dispositif de l'article L.600-5-1 est donc strictement encadré dans le temps par le délai imparti par le juge, qui court pendant l'instance.

La situation est très différente de celle dans laquelle intervient habituellement un permis modificatif classique, ayant pour objet d'apporter des modifications au projet, parfois bien après que le permis initial est devenu définitif. Pour en modifier les termes, c'est-à-dire pour modifier le projet, il suffit que l'autorisation soit toujours en cours de validité.

Le permis de régularisation auquel renvoie l'article L.600-5-1 a pour sa part pour seul objet d'effacer les vices du permis initial, sur le respect des règles de fond applicables au projet (9 décembre 1994, *Sarl Séri*, n°116446, aux tables), sur des exigences de forme, ou encore sur

des formalités qui avaient été omises (2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, n°238315, aux tables). L'autorisation se trouve ainsi purgée de ces irrégularités et sa légalité en quelque sorte « rétablie » en cours d'instance.

C'est seulement si le permis ainsi délivré en cours d'instance y remédie effectivement que, au vu de cette régularisation, le juge rejettera le recours sur lequel il avait sursis à statuer.

Par construction, le permis de régularisation au sens de cet article L.600-5-1 ne saurait donc intervenir que tant que le permis initial n'est pas devenu définitif. Le temps de la régularisation est compris dans le temps de la possible annulation. Mais il nous semble qu'il ne saurait être inférieur au délai imparti par le juge qui a, pour ce faire, sursis à statuer.

Si le projet ne peut être modifié que tant qu'il est au stade de projet (une fois les travaux achevés on ne parle plus de projet), l'autorisation doit à notre avis pouvoir être régularisée tant que l'illégalité est régularisable.

L'enjeu pour le titulaire du permis n'est pas d'entériner des modifications à son projet, mais de pouvoir se prévaloir d'une autorisation légale – qui aura été rendue en tous points légale.

Nous relevons d'ailleurs que, par une décision un peu ancienne et restée isolée du 22 avril 1992, *P...*, n°120990, vous aviez jugé que la circonstance que le permis modificatif aurait été accordé postérieurement à l'édification de la cheminée en vue de sa régularisation n'est pas, par elle-même, de nature à affecter sa légalité.

Ce qui pouvait passer pour une solution un peu hétérodoxe à l'époque se justifie beaucoup mieux dans le cadre nouvellement posé par le code de l'urbanisme, et particulièrement sur le fondement de l'article L.600-5-1.

Pour l'application de cet article, dont le régime a été précisé par votre avis du 18 juin 2014, *Société Batimalo*, n°376760, au recueil, il n'est prévu nulle condition tenant à l'avancement des travaux, et nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de l'ajouter. Ce qui compte pour l'application de ces dispositions, c'est seulement le caractère régularisable, par un permis modificatif, des illégalités entachant l'autorisation.

Ainsi la délivrance d'un permis de régularisation après la clôture de l'instruction doit-elle conduire le juge à rouvrir l'instruction (30 mars 2015, *Société Eole-Res*, n°369431, aux tables).

Devant le juge judiciaire, la délivrance d'un permis de régularisation fait d'ailleurs obstacle à une demande en démolition sur le fondement de l'article L.480-13 (C. cassation, 20 novembre 2013, n°12-26595) – ce qui renvoie bien a priori à une hypothèse de régularisation du permis postérieure à l'exécution des travaux.

Nous sommes donc d'avis que la cour a eu raison d'écarter comme inopérant le moyen tiré de ce que les travaux étaient achevés à la date de la délivrance du permis de régularisation, le 5 août 2014.

Les autres moyens vous retiendront beaucoup moins longtemps :

La cour a bien répondu sur la possibilité d'entériner la légère modification de l'implantation de la construction, et elle a pu écarter le moyen sans dénaturation ni erreur de droit, au vu du caractère très limité de cette modification qui est sans influence sur la conception générale du projet initial (26 juillet 1982, *R...*, n°23604, au recueil). C'est également sans dénaturation des différentes pièces au dossier qu'elle a pu juger que le projet respectait les prescriptions de l'article ZA7 du règlement de la ZAC, sur la distance de 4 mètres par rapport aux limites séparatives.

Sur la composition du dossier de demande de permis au regard des articles R. 431-23, R. 431-8 et R.431-9 du code de l'urbanisme, elle a pu juger le permis de régularisation suffisant sans dénaturer les pièces au dossier, sur la conformité du projet à la surface de plancher constructible attachée au terrain, sur la notice paysagère et l'insertion du projet dans son environnement, ainsi que sur le raccordement de la construction aux réseaux, informations qui ont toutes été fournies à l'appui de la demande de permis de régularisation.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 2000 euros soit mise à la charge de la requérante pour être répartie entre les défendeurs, sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.