

Virginie Lachaut-Dana
 Avocat à la Cour
 Cabinet VLD Avocats

CUA 2017-31-1

Sur la possibilité d'obtenir un permis modificatif de régularisation alors que la construction est achevée

Commentaire sous l'arrêt CE 22 février 2017, Mme Bonhomme et a, n° 392998

Arrêt

Vu la procédure suivante :

Mme E...C..., Mme D...B...et M. A...C...ont demandé au tribunal administratif de Basse-Terre d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 18 décembre 2007 du maire de Baie-Mahault délivrant un permis de construire à la SCI Kefras.

Par un jugement n° 0800091 du 20 septembre 2012, le tribunal administratif de Basse-Terre a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 12BX02902 du 12 juin 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux a décidé, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de surseoir à statuer sur la requête pétitionnaire un délai de trois mois aux fins d'obtenir la régularisation du permis de construire initialement délivré. Par un arrêt du 9 juillet 2015, sous le même numéro, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par Mme C...et autres contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 août 2015, 25 novembre 2015 et 9 décembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme C...et autres demandent au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler l'arrêt du 9 juillet 2015 ;*
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur appel ;*
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Baie-Mahault la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.*

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;*
- le code de justice administrative ;*

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Laurence Franceschini, conseiller d'État,*
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public.*

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de Mme C...et autres, et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la commune de Baie-Mahault ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 janvier 2017, présentée par Mme C... et autres ;

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 Mme 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

MOTS CLÉS

Permis de construire
 Permis modificatif
 Contentieux

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, Mme 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 ses 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'arrêt du 5 août 2014 et en en déduisant, au vu de cet arrêt, 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 Mme C...et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent ;

12. *Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce soit mise à la charge de la commune de Baie-Mahault, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demandent Mme C...et autres au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Baie-Mahaut et par la SCI Kefras au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;*

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de Mme C...et autres est rejeté.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Baie-Mahaut et la SCI Kefras au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme E...C..., premier requérant dénommé, à la commune de Baie-Mahaut et à la SCI Kefras. Les autres requérants seront informés de la présente décision par la SCP Marlange, de la Burgade, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'État.

Copie en sera adressée à la ministre du logement et de l'habitat durable.

Commentaire

L'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme a eu pour objet d'accélérer les délais et le traitement des contentieux en matière d'urbanisme, de prévenir les recours dits « abusifs » contre les autorisations d'urbanisme afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction de logements.

Parmi les mesures introduites, le juge administratif s'est vu doté de compétences nouvelles, parmi lesquelles la possibilité de surseoir à statuer sur un recours contre une autorisation d'urbanisme dans l'attente de l'obtention d'un permis de construire modificatif de régularisation (article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme).

Lors de l'introduction de ce nouveau dispositif, alors que les opérationnels se sont félicités de cette possibilité d'une régularisation administrative encadrée par le juge, la doctrine s'est interrogée sur ses modalités pratiques (quid

si le permis de régularisation nécessite plus de temps que celui imparti par la décision de sursis du juge administratif ? Quand le juge pourra-t-il considérer qu'il est suffisamment instruit pour surseoir à statuer ? Sur quels critères prendra-t-il sa décision ?)

Récemment, la question a été posée au Conseil d'État dans l'affaire Mme Bonhomme et a. de savoir si le permis de régularisation, modificatif, délivré dans le cadre du dispositif de l'article L. 600-5-1, pouvait être délivré alors même que la construction en litige est achevée.

Le maire de Baie-Mahaut a délivré le 18 décembre 2007 un permis de construire à la SCI Kefras en vue de l'édification d'un immeuble de bureaux et de commerce. Les requérants ont formé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de l'autorisation. Alors que le tribunal administratif a rejeté le recours par un jugement en date du 20 septembre 2012, la cour administrative d'appel de Bordeaux a au contraire considéré que le permis litigieux était entaché d'une irrégularité externe (insuffisance du dossier de demande de permis de construire). Pour autant, alors qu'elle aurait par le passé annulé l'autorisation, la cour a fait usage du dispositif prévu à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et a sursis à statuer afin que le pétitionnaire sollicite un permis de régularisation dans un délai de trois mois. Suite à la délivrance le 5 août 2014 d'un permis de construire modificatif, la cour administrative d'appel, dans un second arrêt du 9 juillet 2015, considère le vice régularisé et rejette en conséquence l'appel des requérants. Raisonnant par analogie avec le régime du permis de construire modificatif, les requérants ont formé un pourvoi devant le Conseil d'État, soutenant notamment que la délivrance d'un permis modificatif est illégale compte tenu de ce que la construction était, à la date de délivrance, achevée.

Alors que le texte de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme n'impose aucune condition quant au non achèvement des constructions, le Conseil d'État, dans sa décision du 22 février 2017 suit les conclusions de son rapporteur public Suzanne Von Coester, et répond par la négative : « 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 ».

Cette décision est ainsi l'occasion de distinguer les régimes des permis modificatifs sollicités par le pétitionnaire du régime du permis modificatif de régularisation visé à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

I Les demandes de permis de construire modificatif

1.1 À l'initiative du pétitionnaire en cours de travaux

Malgré les réformes successives en droit de l'urbanisme le régime du permis de construire modificatif n'a jamais été réglementé par le code de l'urbanisme. Il résulte d'une pratique validée très tôt par le Ministère de l'Équipement. La circulaire n° 73-58 du 16 mars 1973 précise ainsi : « qu'un permis de construire modificatif ne se conçoit que dans la mesure où le projet n'est pas fondamentalement changé ; dans le cas contraire, un nouveau permis doit être sollicité. Il est difficile de fixer une frontière entre les deux cas ; seule une appréciation objective et de bon sens permet le choix de la procédure adéquate. Exemples : les changements de façades, un léger transfert du bâtiment, la suppression ou l'addition d'un étage justifient un permis modificatif ; par contre, la suppression de bâtiments et leur remplacement par d'autres bâtiments en nombre différent, un changement profond de l'implantation ou du volume des bâtiments exigent le dépôt d'une nouvelle demande de permis » [article 1.2.2].

Le régime du permis de construire modificatif fait l'objet d'un contentieux abondant, évolutif mais dont les principes restent constants :

- les modifications apportées ne doivent pas bouleverser pas « l'économie générale du projet » initial ni porter atteinte à sa « conception générale » ou à sa « conception d'ensemble »^[1] ;

1 CE 3 avril 1987, Dame Monmarson et Dlle Colmars c/ Omnium de construction et de financement et a., JCP N 1987, II, p. 220 ; CE 4 février 2004, M. et Mme Molinari, n° 254223.

- le permis initial doit être en cours de validité : un permis caduc ne peut faire l'objet ni d'un transfert, ni d'une modification^[2] ;
- la construction ne doit pas être achevée, auquel cas il convient de solliciter une nouvelle autorisation : déclaration préalable ou permis de construire selon la nature des travaux envisagés.

Le régime du permis de construire modificatif en cours de travaux, qui nécessite par essence, que la construction pour laquelle la modification est envisagée ne soit pas achevée, ne saurait se confondre avec le régime du permis de construire modificatif de régularisation délivré en cours d'instance contentieuse.

1.2 À l'initiative du juge en cours d'instance contentieuse

Avant même l'entrée en vigueur de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, il n'était pas rare que les bénéficiaires d'autorisation, conscients que les moyens d'annulation développés à l'encontre de l'autorisation qu'ils avaient obtenue puissent prospérer, demandent à l'autorité compétente de délivrer un permis modificatif afin de purger le permis de ses vices.

Cette autorisation modificative s'incorporant au permis initial empêchait les vices entraînant l'illégalité du permis initial d'être invoqués^[3]. Cette pratique permet ainsi de purger tant les vices de légalité interne^[4] que de légalité externe^[5].

Toutefois, jusqu'à l'introduction du dispositif de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le bénéficiaire de l'autorisation, défendeur à l'instance juridictionnelle, n'avait aucune garantie que d'autres moyens ne seraient retenus par le juge (notamment ceux procédant des normes permissives du règlement national d'urbanisme) ou que de nouveaux ne seraient développés par les requérants après délivrance du permis modificatif. La régularisation organisée par l'article L. 600-5-1 apporte dorénavant

2 CE 3 janvier 1975, SCI Foncière Cannes-Bénéfiat : Quot. jur. 13 mars 1975 ; AJDA 1975, II, 141 ; CE 4 juin 1982, Société Tradimo, n° 26684 ; CE, 20 mai 2005, SCI Bercy Village, n° 258061.

3 CE 15 janvier 1997, Association pour la sauvegarde des espaces verts et du cadre de vie de Chatenay-Malabry, n° 100494.

4 CE 9 décembre 1994, Sarl Séri, n° 116447.

5 CE 29 mars 1996, Desplanques, n° 129636.

la garantie au pétitionnaire que les autres moyens soulevés à l'appui de la requête ne conduiront pas à l'annulation de l'autorisation.

L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme permet de régulariser en cours d'instance un permis de construire, de démolir ou d'aménager, entaché d'une illégalité, qui devrait être annulé par le juge administratif. Les déclarations préalables en sont exclues.

Dans son avis contentieux du 18 juin 2014^[6], le Conseil d'État en précise la marche à suivre : saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, le juge peut, après avoir examiné le bien-fondé des moyens invoqués, retenir au moins un moyen de nature à entraîner l'annulation de l'acte. Il peut alors surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour permettre au bénéficiaire du permis de régulariser celui-ci. Après obtention du permis de régularisation dans les délais, il doit inviter les parties à présenter leurs observations, étant précisé que si aucun permis modificatif n'est notifié dans le délai requis le juge devra faire droit à la demande d'annulation de l'autorisation d'urbanisme.

Il appartient par ailleurs 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 puisque ce permis modificatif s'incorpore au permis initial dont les irrégularités sont purgées ; qu'il s'agisse d'une méconnaissance d'une règle de fond^[7] ou d'un vice de forme ou de procédure : « lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises »^[8].

Pour le Conseil d'État, c'est ce que fait la cour administrative d'appel de Bordeaux dans l'affaire Madame Bonhomme *et al.* : « 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 ».

Compte tenu de l'essence de ce régime particulier de régularisation, aucune condition tenant à l'absence d'achèvement de la construction, comme cela est le cas en cas de demande de permis de construire modificatif à la demande du pétitionnaire en cours de travaux, ne saurait donc être imposée.

Non seulement le texte de l'article L. 600-5-1 n'y fait aucune référence mais surtout une telle condition n'est aucunement de l'essence de ce dispositif. Au contraire. Pouvoir du juge, la condition temporelle exige que le permis de régularisation puisse être délivré pour autant que l'instance juridictionnelle est en cours et donc tant que le permis de construire initial n'est pas devenu définitif. Comme l'indiquera très clairement le rapporteur public, citant d'ailleurs une précédente application, « 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 tout point légale »^[9].

II La sécurisation des projets immobiliers grâce au dispositif de l'article L. 600-5-1

2.1 L'article L. 600-5-1 : un dispositif à ne pas confondre avec le mécanisme de l'annulation partielle prévue à l'article L. 600-5

Le dispositif de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme doit être distingué du mécanisme prévu à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, introduit également par l'ordonnance du 18 juillet 2013, aux termes duquel :

6 CE, avis, 18 juin 2014, Société Batimalo, n° 376760.

7 CE 9 décembre 1994, Sarl Séri, n° 116447.

8 CE 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers, n° 238315.

9 CE 22 avril 1992, n° 120990.

« 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 ».

Aux termes de cette disposition, le juge administratif peut prononcer une annulation partielle des autorisations d'urbanisme, à l'exception des déclarations préalables non expressément listées par le texte. Précisément, l'annulation partielle est possible dans l'hypothèse où l'illégalité affecte une partie matériellement détachable du projet immobilier⁽¹⁰⁾ sans qu'il faille démontrer que l'illégalité est divisible du projet⁽¹¹⁾ et à la condition que cette illégalité soit susceptible d'être régularisée par un permis modificatif.

Par ailleurs il est nécessaire que la construction autorisée ne soit pas achevée. Le Conseil d'État a, à cet égard, jugé dans sa décision Commune de Toulouse du 1^{er} octobre 2015, que l'une des conditions de la mise en œuvre de l'article L. 600-5 était justement le non-achèvement des travaux autorisés par le permis initial : « Un tel permis [modificatif] ne peut être délivré que si, d'une part, les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés [...] ».

Enfin, les modifications à apporter au projet initial pour remédier à l'illégalité ne doivent être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause sa conception générale. On retrouve ici le critère traditionnel du permis de construire modificatif. Dans l'hypothèse où l'illégalité porterait sur des éléments substantiels, le bénéficiaire devra alors solliciter une nouvelle autorisation. L'annulation partielle doit par essence se limiter à des irrégularités mesurées qui ne compromettent pas l'économie générale de l'opération.

L'annulation partielle prévue à l'article L. 600-5 n'est pas ouverte pour des vices de formes de procédure ou pour un motif d'illégalité interne puisqu'il convient, dans une telle hypothèse,

de faire application du dispositif de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Le raisonnement qui consistait à soutenir, avant la décision du 22 février 2017 commentée, que la régularisation qui porte sur une partie du projet implique nécessairement un non-achèvement des travaux (article L. 600-5), ne peut être étendu à la régularisation d'un vice de fond ou de forme visé à l'article L. 600-5-1 puisqu'il s'agit d'une question indépendante de l'état d'avancement des travaux.

Même si les deux mécanismes participent de la sécurisation des opérations immobilières, leur logique diffère considérablement. Alors qu'avec le mécanisme de l'article L. 600-5 le bénéficiaire de l'autorisation peut obtenir la régularisation d'un vice en modifiant son projet, l'objectif, poursuivi par le dispositif de l'article L. 600-5-1 est de permettre au bénéficiaire de l'autorisation de se prévaloir d'une autorisation légale, purgée de vices, et non d'apporter des modifications à son projet.

2.2 Une atteinte au droit au recours effectif ?

Le droit au recours effectif est un principe européen (article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme), mais également un principe constitutionnel consacré depuis plusieurs décennies. Rappelons que la jurisprudence du Conseil constitutionnel reconnaît au droit au recours une valeur constitutionnelle⁽¹²⁾.

Les réformes successives en matière d'urbanisme destinées notamment à limiter l'accès au prétoire et à favoriser le « sauvetage » des projets immobiliers invitent à s'interroger sur l'effectivité du droit au recours. Force est de constater que des recours fondés se retrouvent rejetés du fait de la mise en œuvre, de plus en plus fréquente, des dispositifs prévus aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1. Les requérants, qui développent alors à l'appui de leur recours des moyens de droit fondés ne voient pas leur action prospérer puisque le juge administratif, acteur de la régularisation administrative, prononce un sursis à statuer pour permettre l'obtention d'une autorisation modificative ou procède à une annulation partielle de l'autorisation afin de permettre la poursuite du projet pour sa partie non viciée.

10 CE 1^{er} octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, *Lebon*.

11 CE 23 février 2011, SNC Hôtel de la Bretonnerie, *Lebon T* ; CE 1^{er} mars 2013, M. et Mme Fritot et a., n° 350306, *Lebon*.

12 DC n° 96-373, 9 avril 1996 ; DC n° 99-411, 16 juin 1999.

Si certains peuvent s'interroger sur l'effectivité de leur recours, d'autres considèrent au contraire que les recours sont effectifs et également particulièrement efficaces : ils permettent la pérennisation des projets immobiliers dans le respect de la norme juridique.

Tant pour les praticiens du droit que pour les opérateurs, il est préférable de disposer d'une autorisation purgée de vice plutôt que de disposer d'une autorisation, certes définitive, mais entachée d'illégalité. Et ce d'autant plus lorsqu'il est envisagé une modification ultérieure du projet.

Yves Jégouzo

Professeur émérite à l'Université Paris I

EXPROPRIATION**Déclaration d'utilité publique
- Dossier d'enquête -
Dossier simplifié - Article R. 112-5
du code de l'expropriation**

▲ CE 17 mars 2017, Communauté de communes Granville Terre et Mer, n° 392181

L'arrêt du Conseil d'État du 17 mars 2017 concerne une question classique de la procédure d'expropriation, celle du type de dossier que doit constituer l'expropriant pour le mettre à l'enquête publique. Le code de l'expropriation prévoit en effet deux types de dossiers.

Le dossier dit normal régi par le nouvel article R. 112-4 du code de l'expropriation (ancien article R. 11-3 I) doit fournir une information complète sur le projet et, notamment, exposer les caractéristiques principales du projet et l'appréciation sommaire des dépenses incluant non seulement les acquisitions mais aussi le coût des ouvrages.

Parallèlement, l'article R. 112-5 (ancien article R. 11-3 II) permet de recourir à un dossier simplifié dans lequel il suffit de présenter « une estimation sommaire du coût des acquisitions » sans avoir à fournir « l'appréciation sommaire des dépenses » comprenant tous les coûts de l'opération exigée dans le dossier normal.

Recourir au dossier simplifié va de soi lorsque l'expropriation concerne l'acquisition d'un immeuble destiné à être réutilisé en l'état ou au prix de modifications limitées. Mais, à titre exceptionnel le dossier simplifié peut être utilisé lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée « en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi » (article R. 112-5). Le législateur a, en effet considéré qu'il pouvait être justifié que les expropriants acquièrent des biens en anticipant leur future utilisation lorsqu'il est prématuré de la définir avec précision. Il en est ainsi, notamment, lorsque les ouvrages ou aménagements qui doivent être implantés sur la parcelle sont réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement importante et complexe. Ces acquisitions par anticipation permettent d'éviter qu'ils fassent l'objet de la spéculation générée par la perspective de l'opération.

Toutefois, il est tentant pour l'expropriant d'utiliser cette facilité puisqu'elle le dispense de présenter les caractéristiques du projet (constructions, équipements, etc.) et d'en évaluer le coût. Il appartient alors au juge d'opérer la

distinction entre les véritables acquisitions d'anticipation et celles où est à tort utilisé le dossier simplifié alors qu'il s'agit d'expropriations à caractère opérationnel.

Tel était le cas en l'espèce, la communauté de communes de Granville demandait que soient déclarés d'utilité publique les « acquisitions et travaux nécessaires à l'aménagement d'une zone d'activités » alors qu'en fait il s'agissait de permettre une nouvelle implantation plus pérenne et plus sécurisée de centre de secours des sapeurs-pompiers de Granville. C'est pour cette raison mais aussi parce que « les aménagements nécessaires à la création de cette zone d'activités, ainsi que leur coût étaient connus à la date de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la zone d'activités » que le juge annule la DUP prise sur la base d'un dossier simplifié alors qu'il devait être constitué dans les conditions prévues au I de l'ancien article R. 11-3 du code de l'expropriation.

À vrai dire, il y avait ici deux motifs d'annulation, celui que relève le juge, à savoir la circonstance que les caractéristiques et le coût du projet étaient connus au moment de l'enquête mais aussi le fait qu'il ne s'agissait pas d'une « opération d'aménagement importante et complexe ».

**Expropriation en vue de la création
d'une ZAC - Dossier d'enquête
publique - Appréciation des dépenses**

▲ CE 23 février 2017, Commune de la Garenne-Colombes, n° 393282

Quels sont les éléments du programme de la ZAC qui doivent faire l'objet d'une appréciation sommaire des dépenses figurant dans le dossier d'enquête ? Mis à part le cas visé par l'article R. 112-5 du code de l'expropriation (v. *supra*) où ne doit seulement apparaître que le coût de l'acquisition des terrains nécessaires, l'appréciation sommaire des dépenses de réalisation doit englober le coût des aménagements nécessaires pour équiper le périmètre de la ZAC conformément à son programme. Toutefois, ces terrains devant être ensuite rétrocédés à des constructeurs publics ou privés, la question était posée de savoir si le coût des constructions et équipements réalisés par ces derniers devait également être pris en compte. Le Conseil d'État avait déjà considéré que les dépenses relatives aux ouvrages qui seraient ultérieurement construits, notamment, pour la desserte particulière des constructions réalisées sur le périmètre de la ZAC n'avaient pas à figurer dans le dossier d'enquête (CE 11 juillet 2016, Observatoire indépendant du cadre de vie AJDA 2016 p. 1426). Dans la suite logique de cette jurisprudence, le Conseil d'État considère ici qu'il en va de même des constructions de logements quelle qu'en soit la nature. En l'espèce, après avoir relevé