

## 2377 Méconnaissance d'une distance d'implantation : annulation totale ou partielle du permis de construire ?

L'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme permet au juge de l'excès de pouvoir de procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dans le cas où l'illégalité affecte une partie identifiable du projet et peut être régularisée par un permis modificatif. Le juge précise dans cette espèce que cette régularisation ne peut avoir lieu que si, d'une part, la construction n'est pas achevée et si, d'autre part, les modifications qui font l'objet du permis modificatif ne remettent pas en cause la conception générale du projet telle qu'autorisée par le permis initial. Ainsi, la seule circonstance qu'un permis de construire méconnaît une règle relative à l'implantation des constructions ne fait pas par elle-même obstacle à cette régularisation.

CE, 1<sup>er</sup> oct. 2015, n° 374338, Commune de Toulouse : *JurisData* n° 2015-021532 ; JCP A 2015, act. 829

Sera publié au Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux 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 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.* » ;

● 2. Considérant que lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes, le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer l'annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux ; que les dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme lui permettent en outre de procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme qui n'aurait pas cette caractéristique, dans le cas où l'illégalité affectant une partie identifiable d'un projet de construction ou d'aménagement est susceptible d'être régularisée par un permis modificatif ; qu'il en résulte que, si l'application de ces dispositions n'est pas subordonnée à la condition que la partie du projet affectée par ce 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 ; qu'un tel permis 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 au vice d'illégalité ne peuvent être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause sa conception générale ; qu'à ce titre, la seule circonstance que ces modifications portent sur des éléments tels que son implantation, ses dimensions ou son apparence ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce qu'elles fassent l'objet d'un permis modificatif ;

● 3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 27 septembre 2007, le maire de Toulouse a autorisé le transfert au profit de la SCI Square de Jade d'un permis de construire accordé le 25 août 2006 à la société Omnium Invest, en vue de construire trois bâtiments destinés à la création de soixante-dix logements ; qu'un permis de construire modificatif a été délivré à cette SCI par un arrêté du 25 septembre 2008 ; qu'à la demande de M. B et de M<sup>me</sup> A, le tribunal administratif de

Toulouse a, par un jugement du 9 février 2012, annulé le permis de construire modificatif ainsi que la décision du 19 janvier 2009 rejetant le recours gracieux formé contre ce permis en jugeant qu'il méconnaissait les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la commune relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ; que, par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé ce jugement, après avoir estimé que l'illégalité affectant le permis de construire au regard des règles régissant la distance à la limite séparative ne pouvait pas être régularisée en application de l'article L. 600-5 du Code de justice administrative ;

● 4. Considérant que, pour statuer ainsi, la cour a relevé que les balcons dépassaient en surplomb de 44 centimètres la bande de 17 mètres à l'intérieur de laquelle les bâtiments devaient être implantés en vertu de l'article 7 (UB1) du règlement du plan local d'urbanisme et que ce dépassement entraînait, selon le même article, l'application de la règle selon laquelle la distance minimale d'implantation par rapport aux limites séparatives doit être égale à la hauteur de la construction ; qu'elle en a déduit, compte tenu de ce que la hauteur des bâtiments était supérieure à cette distance, une méconnaissance des dispositions de l'article 7 (UB1) ; qu'elle a enfin relevé, pour juger que cette illégalité n'était pas régularisable, que compte tenu de leurs caractéristiques architecturales et de leur inclusion dans les immeubles, les balcons en constituaient des « éléments indissociables » et qu'il n'était pas allégué que les bâtiments ne seraient pas construits ;

● 5. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 2 qu'en soumettant à de telles conditions l'application des dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, la cour a entaché son arrêt d'erreurs de droit ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la commune de Toulouse est fondée à en demander l'annulation ;

● 6. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Toulouse et par la SCI Square de Jade au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; (...)

### NOTE

Cette affaire est l'occasion pour le Conseil d'État de se prononcer pour la première fois sur les dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, issues de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, et de confirmer l'apport de sa jurisprudence *Époux Fritot* en la matière (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306 : *JurisData* n° 2013-003335 ; *Rec. CE* 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). Elle lui offre par ailleurs l'opportunité de préciser le régime juridique du permis modificatif permettant la régularisation d'une autorisation d'urbanisme entachée d'illégalité.

Les faits de l'espèce peuvent ainsi être résumés.

Par un arrêté en date du 25 août 2006, le maire de la commune de Toulouse a délivré à la société Omnium Invest un permis de construire en vue d'édifier trois bâtiments destinés à l'habitation. Ce permis a ensuite été transféré à la SCI Square Jade. Cette dernière, qui souhaitait apporter quelques modifications au projet initial, a sollicité et obtenu un permis de construire modificatif par un arrêté en date du 25 septembre 2008.

Un recours a été formé contre ce permis de construire modificatif devant le tribunal administratif de Toulouse. Par un jugement en date du 9 février 2012, le tribunal a annulé ledit permis. Il a en effet relevé que les balcons dépassaient en surplomb la bande des dix-sept mètres à l'intérieur de laquelle les bâtiments devaient être implantés, en vertu de l'article sept du règlement du plan local d'urbanisme. Ce dépassement entraînait, d'après le même article, l'application de la règle selon laquelle la distance minimale d'implantation par rapport aux limites séparatives doit être égale à la hauteur de la construction. Il en a en conséquence déduit, compte tenu de ce que la hauteur des bâtiments était supérieure à cette distance, une méconnaissance des dispositions de cet article.

En appel, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé le jugement rendu en première instance, après avoir estimé que l'illégalité affectant le permis de construire au regard des règles régissant la distance à la limite séparative ne pouvait pas être régularisée en application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 18 juillet 2013 (pour l'application de cette disposition aux litiges en cours V. *CE, avis, 18 juin 2014, n° 376113, SCI Mounou : JurisData n° 2014-013518 ; JCPA 2014, act. 541 ; JCPA 2015, 2095, chron. R. Vandermeeren ; Constr.-Urb. 2014, comm. 113, note D. Gillig*). Plus exactement, la cour a retenu que les balcons, à l'origine de ce dépassement, compte tenu de leurs caractéristiques architecturales et de leur inclusion dans les bâtiments, en constituaient des « éléments indissociables ». Elle a dès lors considéré, sans plus de précision, que cette illégalité n'était pas régularisable par la seule délivrance d'un permis modificatif et, qu'au reste, il n'était pas allégué que les bâtiments ne seraient pas construits.

Mais en cassation, amené à se prononcer sur le champ d'application des permis modificatifs, les juges du Palais-Royal précisent qu'un tel permis ne peut être délivré que sous deux conditions. D'une part, les travaux autorisés par le permis initial ne doivent pas être achevés. La partie intéressée n'a toutefois pas à établir devant le juge l'absence d'achèvement des travaux et celui-ci n'est pas tenu de procéder à une mesure d'instruction en ce sens. D'autre part, les modifications apportées au projet initial ne doivent pas remettre en cause sa conception générale. Partant, la seule circonstance que ces modifications portent sur des éléments tels que son implantation, ses dimensions ou son apparence ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce qu'elles fassent l'objet d'un permis modificatif.

Par suite, en retenant que le vice affectant la légalité du projet litigieux n'était pas régularisable, sans avoir, au préalable, vérifié s'il n'était pas susceptible de faire l'objet d'un permis modificatif dans les conditions qui viennent d'être énoncées, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux est annulé pour erreur de droit. Il l'est également parce qu'il n'appartenait pas au juge de considérer que les travaux étaient achevés à défaut pour le pétitionnaire d'avoir allégué le contraire.

Cette solution résulte du nouveau champ d'application des permis modificatifs tel que l'a défini en l'espèce le Conseil d'État dans son considérant de principe (2), lequel rappelle par ailleurs les cas dans lesquels le juge peut prononcer l'annulation partielle des autorisations d'urbanisme entachées d'illégalité (1).

## 1. Le rappel des cas permettant l'annulation partielle des autorisations d'urbanisme

Dans le contentieux des autorisations d'urbanisme, le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer l'annulation partielle d'un acte qui serait entaché d'illégalité dans deux hypothèses. La première, lorsque cet acte est divisible (A). La seconde, lorsque cet acte est entaché d'une illégalité susceptible d'être régularisée par un permis modificatif (B).

### A. - L'annulation partielle des autorisations divisibles

La décision commentée commence par rappeler que lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes, le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer l'annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux.

Ce principe trouve son fondement dans la divisibilité des actes contenus dans une autorisation d'urbanisme. Il a été reconnu par la jurisprudence bien avant l'entrée en vigueur de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui autorise également, sous d'autres conditions, le juge à prononcer l'annulation partielle d'un arrêté entaché d'illégalité (voir *infra*).

Ainsi, lorsqu'une autorisation porte sur plusieurs projets de construction ou d'aménagement qui n'ont pas entre eux un lien indivisible et qui peuvent dès lors « faire l'objet d'un examen séparé », l'illégalité d'une partie divisible de l'acte n'entraîne pas l'annulation de l'acte en son entier, mais seulement de la partie entachée par cette illégalité (*CE, 16 janv. 1970, n° 75776, Benechet : Rec. CE 1970, p. 30 ; CE 2 févr. 1979, n° 05808, Sénecal ; CE, 4 janv. 1985, n° 47248, SCI Résidence du Port : JurisData n° 1985-040071 ; Rec. CE 1985, p. 5*).

La divisibilité d'une autorisation est appréciée d'après deux critères cumulatifs : un critère physique et un critère fonctionnel.

Pour que le premier critère soit rempli, l'autorisation doit porter sur des projets physiquement ou matériellement distincts l'un de l'autre. Ainsi en est-il du permis de construire un hangar et une maison d'habitation (*CE 18 févr. 2005, n° 261171 Cts Constant : JurisData n° 2005-068048*) ou du permis de construire une maison d'habitation et un garage (*CE, 2 févr. 1979, n° 05808, Sénecal*).

Le deuxième critère exige que les projets soient fonctionnellement autonomes l'un de l'autre. Ils doivent donc être dénués de tout lien juridique et/ou technique. En ce sens, bien que physiquement détachable, un projet de construction d'un bâtiment et d'un parc de stationnement a été considéré comme formant un tout indissociable en raison de leur unité juridique. Dans cette affaire, le parc de stationnement permettait au bâtiment de respecter les règles d'urbanisme relatives au stationnement (*CE, 1<sup>er</sup> déc. 1995, n° 137832, Ménager et Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 3 rue François Charvet à Chambéry*). L'annulation du projet de parc de stationnement a en conséquence également entraîné celui du bâtiment qui, sans ce parc, devenait à son tour illégal. De même, en raison de leurs liens techniques, l'un ne pouvant fonctionner sans l'autre, une antenne relais de téléphonie mobile et son installation technique ont été considérées comme formant un tout indissociable (*CE, 20 juin 2012, n° 344646, Richard et a. : Rec. CE 2012, tables p. 1023 ; JCPA 2013, 2099, chron. R. Vandermeeren*).

Une dérogation a toutefois été mise en place pour les ensembles immobiliers complexes. Dans cette hypothèse, l'ampleur et la complexité du projet justifient que les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts (*CE, sect., 17 juill. 2009, n° 301615 : JurisData n° 2009-005325 ; Rec. CE 2009, p. 170, concl. J. Burguburu ; JCPA 2009, 2266*,

note P. Billet ; *Constr.-Urb.* 2009, *comm.* 123, note P. Cornille et O. Chambord). Par suite, il est également admis que le juge puisse ne prononcer que l'annulation partielle de l'autorisation litigieuse, lorsque seule une partie dissociable de l'autorisation est entachée d'illégalité (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306, *Époux Fritot*, *préc.*).

Par sa décision *Époux Fritot* (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306, *préc.*), le Conseil d'État a précisé que le régime de l'annulation partielle des autorisations divisibles ne se confondait pas avec l'hypothèse visée par l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme. Il a en ce sens indiqué que les dispositions contenues dans cet article n'ont vocation à s'appliquer qu'à titre subsidiaire, lorsque l'autorisation litigieuse n'est pas divisible.

Cette décision n'était toutefois pas satisfaisante. Elle laissait en effet penser que l'annulation partielle des autorisations divisibles ne s'appliquait désormais que dans le seul cas des ensembles immobiliers complexes, tels que définis dans l'affaire *Commune de Grenoble*.

L'affaire commentée met fin aux doutes. Elle précise à cet égard que l'annulation partielle des autorisations divisibles ne s'applique pas uniquement dans la seule hypothèse des ensembles immobiliers complexes mais bien toutes les fois où « les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes ».

On précisera pour finir qu'à la différence de l'annulation prévue par l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, l'annulation partielle d'une autorisation divisible ne nécessite pas la régularisation de l'acte entaché d'illégalité. Le caractère dissociable des éléments du projet de construction ou d'aménagement permet en effet de neutraliser l'élément illégal sans remettre en cause la légalité de l'autorisation accordée en son entier.

## B. - L'annulation partielle des autorisations non divisibles

Dans sa nouvelle rédaction issue de l'ordonnance du 18 juillet 2013, l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme énonce que le juge peut prononcer l'annulation partielle d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager lorsque le vice constaté n'affecte qu'une partie du projet.

Les déclarations préalables ne semblent donc plus entrer dans le champ d'application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, lequel dans sa version précédente visait les « autorisations d'urbanisme », sans plus de précision. Les motifs ayant justifié cette exclusion ne sont pas aisés à déchiffrer, mais comme le précisait E. Polizzi, une telle exclusion est peut être justifiée par le fait que « les projets soumis à déclaration préalable ne se prêtent pas, en général, à l'annulation partielle (...) » (F. Polizzi, *Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme – Sursis à statuer*, GRIDAUH, mai 2014).

En l'espèce, le Conseil d'État ne confirme pas cette exclusion et reste ambigu sur ce point. Il emploie en effet, d'une part, la notion générique de « autorisation d'urbanisme » pour définir le champ d'application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme et, d'autre part, celle de « permis initial » pour définir les modalités de régularisation de ce permis entaché d'illégalité.

Au reste, l'ordonnance du 18 juillet 2013 ne modifie pas le champ d'application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, lequel vise les illégalités n'affectant qu'une partie d'un projet de construction ou d'aménagement.

Le Conseil d'État reprend dès lors dans la présente décision le considérant de sa décision *Époux Fritot* et rappelle que l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme autorise le juge à prononcer l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme qui ne serait pas divisible lorsque l'illégalité relevée n'entache qu'« une partie identifiable du projet ».

La Haute Juridiction n'a jamais défini ce qu'elle entendait par « partie identifiable du projet ». Il ressort cependant des différentes décisions rendues en la matière que le vice relevé ne doit pas entacher l'autorisation délivrée en son entier (V. en ce sens F. Polizzi, *Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme – Sursis à statuer*, *op. cit.* et M. Le Coq, *Annulation partielle des autorisations d'urbanisme – Les réponses de la jurisprudence* : AJDA 2014, p.1191). Celui-ci doit, en somme, être localisé. Il ne doit affecter qu'une partie précise du projet, laquelle peut, comme le rappelle la présente affaire, ne pas être matériellement détachable du reste du projet. Peu importe en conséquence que le vice en cause soit une illégalité interne (CE, 11 juill. 2014, n° 358164, *Ville de Paris* : JurisData n° 2014-016467) ou externe (CE, 27 nov. 2013, n° 358765, *Association Bois-Guillaume Réflexion* : JurisData n° 2013-027241 ; JCPA 2013, *act.* 940 ; Rec. CE 2013, *tables*), tant qu'il n'affecte pas le projet dans son ensemble (CE, 9 avr. 2014, n° 338363, *Commune de Saint-Martin-le-Vinoux* : JurisData n° 2014-007037 ; JCPA 2014, *act.* 355).

Il a ainsi été jugé que le vice relatif aux règles de stationnement (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. Morrirtz ; RJEP 2011, *comm.* 35, M. Vernet) ou à l'aménagement d'une voie d'accès (CE, 27 nov. 2013, n° 358765, *Association Bois-Guillaume Réflexion*, *préc.*), bien que non détachable du projet de construction, n'en affectait qu'une partie identifiable de sorte que l'annulation pouvait être limitée à cette seule irrégularité.

Au cas présent, le permis de construire litigieux méconnaissait la distance minimale d'implantation par rapport aux limites séparatives. Cette méconnaissance était liée aux balcons qui dépassaient en surplomb la bande des dix-sept mètres à l'intérieur de laquelle les bâtiments devaient être implantés.

Le problème réside dans le fait que ces balcons formaient, selon le juge d'appel, des éléments indissociables de la construction compte tenu de leurs caractéristiques architecturales et de leur inclusion dans les immeubles.

La cour, dont le raisonnement n'est pas très explicite sur ce point, en a peut être tiré comme conséquence que l'illégalité entachait la construction en son entier et qu'elle n'était, par suite, pas régularizable.

À cet égard, il a été jugé que l'illégalité relative à la hauteur d'une construction, dépassant de plus de deux mètres le maximum autorisé, affectait le projet dans son ensemble et non pas seulement l'une de ses parties identifiables, de sorte qu'aucune régularisation au titre de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme ne pouvait avoir lieu (CAA Lyon, 1<sup>er</sup> oct. 2013, n° 13LY00735, *SARL Jean-Luc Scatamacchia*).

Toutefois, comme l'avait déjà relevé M. de Lesquen dans ses conclusions sous la décision *Époux Fritot* (il est également rapporteur public dans la présente affaire), dans l'hypothèse même où une illégalité affecterait l'ensemble du projet, le juge doit faire preuve de « souplesse » et procéder malgré tout à une annulation partielle lorsque cette illégalité trouve son origine dans une partie identifiable du projet qui peut être régularisée (X. de Lesquen, *concl. sur CE*, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306, *Époux Fritot* : CJEG 2013, *comm.* 23).

Or, dans le cas présent, bien que l'irrégularité relative à l'implantation de la construction entachât la construction dans son ensemble, il n'en demeurerait pas moins que c'est seulement une partie du projet, à savoir les balcons, qui violait les règles d'implantation des constructions.

La régularisation du projet n'était par conséquent pas inenvisageable, à condition toutefois que cette irrégularité ait pu être corrigée par un permis modificatif.

## 2. La redéfinition des conditions permettant la régularisation au titre de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme

L'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme autorise le juge à prononcer l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme lorsque l'illégalité qui entache cette autorisation est susceptible d'être régularisée par un permis modificatif. Mais une redéfinition du champ d'application matériel (A) et temporel (B) du permis modificatif était nécessaire sans quoi la portée de cet article aurait été limitée.

### A. - La redéfinition du champ d'application matériel des permis modificatifs

Dans la présente affaire, le projet litigieux violait les règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives. Trois solutions auraient pu permettre de corriger cette irrégularité, à savoir : la diminution de la taille des balcons en vue de ramener les bâtiments dans la bande des dix-sept mètres, la diminution de la hauteur des bâtiments en vue de réduire la distance de retrait ou le déplacement des bâtiments pour respecter cette distance de retrait.

En matière de permis modificatif, le principe est que la modification ne doit pas conduire à remettre en cause la conception générale du projet tel qu'autorisé par le permis initial. Autrement, les modifications souhaitées ne pourraient être mises en œuvre que dans le cadre d'un nouveau permis (CE, sect., 26 juill. 1982, n° 23604, *Le Roy* : *JurisData* n° 1982-600985 ; *Rec. CE* 1982, p. 316).

L'appréciation de ce critère se fait au cas par cas, compte tenu de la nature et de l'ampleur des modifications à apporter au projet initial.

Il a ainsi été considéré que ne pouvait faire l'objet d'un simple permis de construire modificatif un projet portant de 50 à 71 le nombre de logements à édifier et un accroissement concomitant de la surface hors œuvre nette de 2 065 m<sup>2</sup> (CE, 3 oct. 2003, n° 232564, *Cne Roquebrune-Cap Martin* : *JurisData* n° 2003-065937 ; *Constr.-urb.* 2003, comm. 280). De même, il a été jugé que le déplacement d'une construction sur plus d'une quinzaine de mètres ne pouvait se faire par la seule délivrance d'un permis de construire modificatif « compte tenu de l'importance du changement autorisé » (CE, 8 nov. 1985, n° 45417, *Cavel* : *JurisData* n° 1985-042614 ; *Rec. CE* 1985, p. 318).

À l'inverse, un permis de construire modificatif a été jugé suffisant pour la suppression d'un étage et le creusement d'un niveau supplémentaire en sous-sol, dans la mesure où « rapportées à l'importance globale du projet, ces modifications ne remettaient pas en cause la conception générale du programme immobilier antérieurement autorisé » (CE, 23 juin 1993, n° 118776, *Amadiou* : *JurisData* n° 1993-045808). Dans le même sens, le juge a estimé qu'un permis de construire modificatif suffisait pour modifier l'implantation d'une construction vers le sud, le long d'un chemin d'accès étant donné que cette modification n'était pas « d'une nature et d'une importance telle » qu'elle aurait nécessité un nouveau permis de construire (CE, 8 juin 1990, n° 76190, *Cne de Bedarides*).

Cette dichotomie a par la suite semblé être remise en cause par la jurisprudence. Plusieurs décisions du Conseil d'État ont en effet apprécié la légalité des permis de construire modificatif à l'aune de son impact sur non seulement la conception générale du projet, mais aussi sur l'implantation et la hauteur des bâtiments (CE, 28 juill. 1999, n° 182167, *SA HLM Le nouveau logis Centre limousin* : *JurisData* n° 1999-050766 ; *Rec. CE* 1999, p. 272 ; *Dr. adm.* 1999, comm. 264 ; *Constr.-urb.* 1999, comm. 312, obs. D. Larralde et CE, 3 sept. 2008, n° 276115, *Rosso et Marcant* : *JurisData* n° 2008-074090 ; *JCPA* 2008, act. 810).

Surtout, par sa décision *Andrieu* (CE, 4 oct. 2013, n° 358401, *Andrieu* : *JurisData* n° 2013-021344 ; *Rec. CE* 2013, tables p. 885), le juge du Palais-Royal a indiqué que la délivrance d'un permis modificatif au sens de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme n'était possible que si les modifications en ce qu'elles ne remettent en cause ni la conception générale ni l'implantation des constructions, n'impliquent que des modifications de caractère limité.

L'application de cette décision au cas présent pourrait sans doute expliquer pourquoi le juge d'appel a considéré que l'autorisation litigieuse n'était pas régularisable. Celui-ci a peut être estimé que sur les trois solutions pour corriger l'illégalité affectant le projet, aucune n'impliquait des modifications de caractère limité de sorte qu'une régularisation par un permis modificatif n'était pas envisageable.

La solution dégagée par la décision *Andrieu* était cependant critiquable. D'une part, elle ne reposait sur aucun fondement. D'autre part, elle pouvait apparaître redondante avec le critère de l'atteinte à « la conception générale du projet », qui fait déjà obstacle, comme nous l'avons montré, à la possibilité de modifier l'implantation, l'apparence, la hauteur ou les dimensions d'une construction, lorsque cette modification est trop importante par rapport à la nature du projet.

Le permis modificatif a pour objet de simplifier les démarches du pétitionnaire qui souhaiterait apporter quelques modifications à son projet de construction ou d'aménagement, tout en lui garantissant le maintien de ses droits acquis par ce permis initial. Les modifications qui sont sans influence sur la conception générale du projet, n'ont pas pour effet de remettre en cause la nature de l'autorisation délivrée. De plus, elles peuvent bien souvent être obtenues ultérieurement dans le cadre d'une nouvelle autorisation se substituant à la précédente ou portant sur une construction ou un aménagement existant, si les travaux sont achevés. Réduire le champ d'application du permis modificatif aurait donc pu aboutir à un excès de formalisme inutile.

L'affaire commentée est ce faisant l'occasion pour le Conseil d'État d'abandonner sa jurisprudence *Andrieu* relative au champ d'application matériel des permis modificatifs, pour revenir aux principes dégagés par la jurisprudence *Le Roy*. Il énonce ainsi qu'un permis modificatif ne peut être délivré que si « les modifications apportées au projet initial pour remédier au vice d'illégalité ne peuvent être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause sa conception générale ; qu'à ce titre, la seule circonstance que ces modifications portent sur des éléments tels que son implantation, ses dimensions ou son apparence ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce qu'elles fassent l'objet d'un permis modificatif ».

Par suite, quand même les balcons auraient formé avec le reste des bâtiments un ensemble indissociable, les juges du fond auraient dû vérifier si l'illégalité affectant la construction pouvait être régularisée par un permis de construire modificatif, avant de considérer que les dispositions de l'article L. 600-5 n'étaient pas applicables.

### B. - La (re)définition du champ d'application temporel des permis modificatifs

Pour finir, il n'est pas exclu que, dans la présente affaire, la cour administrative d'appel de Bordeaux soit partie du principe que les travaux étaient achevés pour estimer que le permis initial ne pouvait plus faire l'objet d'un permis modificatif. Le Conseil d'État précise en effet que celle-ci a tenu compte du fait qu'« il n'est pas allégué que les bâtiments ne seraient pas construits », pour considérer qu'aucune régularisation du permis litigieux n'était envisageable.

Précisons à cet égard que les permis modificatif ne relevant pas de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme ne peuvent être délivrés que si les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés. Autrement, la modification ne pourrait passer que par un nouveau permis,

portant en ce cas sur une construction ou un aménagement existant (CE, 23 sept. 1988, n° 72387, *Sté Les Maisons Goéland* : *JurisData* n° 1988-646572 et CE, 12 nov. 2012, n° 351377, *Société Caro Beach Village* : *JurisData* n° 2012-025828 ; *JCPA* 2012, act. 836 ; *JCPA* 2014, 2058, *chron. Vandermeeren*).

Ce principe semble néanmoins avoir été remis en cause par une décision du Conseil d'État en date du 3 décembre 2014. Cette décision laisse en effet penser qu'un permis de construire modificatif ayant pour objet de régulariser des travaux réalisés en violation des prescriptions du permis initial peut être délivré quand bien même la construction serait achevée (CE, 3 déc. 2014, n° 364230, *Cne du Revest-les-Eaux* : *JurisData* n° 2014-031096).

En tout état de cause, s'agissant des permis modificatifs au sens de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, il n'était pas exclu de penser que de tels permis pouvaient être délivrés même après l'achèvement des travaux (V. en ce sens *F. Polizzi, Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme – Sursis à statuer, op. cit et M. Le Coq, Annulation partielle des autorisations d'urbanisme – Les réponses de la jurisprudence, op. cit.*).

Cet article donne en effet au juge la possibilité de prononcer l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme, dès lors que le vice qui affecte une partie identifiable du projet est régularisable. L'objectif consiste en somme à limiter chaque fois que cela est possible la portée de l'annulation.

Les effets d'une telle solution auraient toutefois pu apparaître trop hasardeux.

Le juge ne prononce en effet l'annulation d'une autorisation d'urbanisme au titre de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme que dans le cas où « l'illégalité affectant une partie identifiable d'un projet de construction ou d'aménagement est susceptible d'être régularisée par un

*permis modificatif* ». La régularisation n'est donc pas une donnée certaine pour le pétitionnaire, et ce dernier peut ne pas obtenir le permis modificatif sollicité. Cela peut être le cas lorsque le permis est entaché d'une irrégularité tenant à l'absence d'un avis obligatoire. Ce vice de procédure est certes régularisable. Il suffit pour ce faire d'obtenir a posteriori l'avis de l'organisme concerné. Toutefois, si l'avis émis est négatif et que dans cette hypothèse l'autorité compétente est liée par cet avis négatif, aucune régularisation ne pourra avoir lieu (V. par ex. *C. urb., art. R. 425-1*). Le prononcé de l'annulation partielle n'aurait en conséquence qu'un effet platonique et il maintiendrait dans l'ordonnement juridique un acte entaché d'illégalité insusceptible d'être régularisé.

Le Conseil d'État va ainsi partiellement donner raison au juge d'appel en ce qu'il a estimé que l'achèvement des travaux faisait obstacle à la délivrance d'un permis modificatif. Il va cependant préciser que la partie intéressée n'a pas à établir devant le juge l'absence d'achèvement des travaux, pas plus que celui-ci n'est tenu de procéder à une mesure d'instruction en ce sens. Les travaux doivent dès lors être présumés non achevés à défaut d'éléments contraires figurant dans le dossier. Par conséquent, le juge d'appel n'avait pas à considérer que les travaux étaient achevés faute pour le pétitionnaire d'avoir établi le contraire. Au reste si ceux-ci sont achevés et que malgré tout le juge autorise le pétitionnaire à régulariser son permis, il appartiendra à la partie intéressée de contester devant le juge de l'excès de pouvoir le permis modificatif qui serait délivré.

Daniel TASCİYAN,  
avocat à la Cour

**MOTS-CLÉS :** Urbanisme - Permis de construire  
Urbanisme - Autorisation d'urbanisme