



OLIVIER BONNEAU



FANNY CLERC



ANTOINE VAZ



CAMILLE MOROT-MONOMY

## Une régularisation des permis de construire à deux vitesses : le Conseil d'Etat creuse l'écart

Le Conseil d'Etat, dans son avis n° 438318 du 2 octobre 2020, a approfondi la dichotomie entre le régime applicable à la régularisation demandée spontanément par le pétitionnaire, laquelle est limitée au cadre conceptuel du permis de construire modificatif (I.), et celui de la régularisation requise par le juge administratif, dont le cadre a été étendu par la loi Elan<sup>1</sup> (II.).

Si l'étendue des « mesures de régularisation » de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme avait initialement été limitée au périmètre du permis de construire modificatif<sup>2</sup>, le Conseil d'Etat vient de confirmer que les deux notions sont désormais déconnectées<sup>3</sup>.

### I. RÉGULARISATION PAR LE PÉTITIONNAIRE : LE CARCAN DU PERMIS DE CONSTRUIRE MODIFICATIF

Le pétitionnaire ne peut régulariser un permis de construire (initial) de sa propre initiative que par le biais de l'obtention d'un **permis de construire modificatif**, à l'étendue limitée.

Limite temporelle : le permis de construire doit être en cours de validité et les constructions non achevées

Le permis de construire (initial) doit être **en cours de validité** pour pouvoir bénéficier d'une régularisation (CE, 16 juin 1993, n° 129162, *Tab. Leb.*) et les constructions **non achevées** (récemment rappelé par la décision CE, 25 novembre 2020, n° 429623, *Tab. Leb.*).

Le permis de construire modificatif doit, en outre, être **conforme aux règles en vigueur au jour où il est délivré** (CE, 16 juin 1993, n° 129162, *Tab. Leb.*).

Convenant des effets néfastes que pouvait avoir cette solution lorsque les règles applicables ont été modifiées, le Conseil d'Etat juge, de longue date, qu'un permis de construire modificatif peut autoriser des modifications ne portant pas à la nouvelle réglementation une « *atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du permis initial* » (CE, 26 juillet 1982, *Le Roy*, n° 23604, *Rec. Leb.*).

### II. RÉGULARISATION REQUISE PAR LE JUGE : LES « MESURES DE RÉGULARISATION »

Le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation d'urbanisme, doit quant à lui offrir la possibilité au pétitionnaire de mettre en œuvre une « mesure de régularisation », notion nouvelle<sup>2</sup> dépassant le cadre du permis de construire modificatif, lorsque les conditions de l'article L. 600-5-1 du C. urb. sont remplies.

Les travaux peuvent être achevés

En 2013<sup>2</sup>, le législateur a introduit au sein du code de l'urbanisme l'article L. 600-5-1, lequel permet au juge administratif, lorsqu'il estime qu'un vice est de nature à affecter la légalité du permis de construire initial, de surseoir à statuer et de fixer un délai pour que le pétitionnaire procède à sa régularisation par l'obtention d'un permis de construire modificatif.

Le Conseil d'Etat a admis en 2017 que ces dispositions 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* », ouvrant ainsi une première brèche dans le carcan du permis de construire modificatif qui enserrait jusqu'alors les mesures de régularisation (CE, 22 février 2017, n° 392998, *Rec. Leb.*).

A la suite du rapport Maugüé<sup>5</sup>, la loi ELAN du 23 novembre 2018 a confirmé cette solution en modifiant les termes de l'article L. 600-5-1 du C. urb. qui dispose désormais que le sursis à statuer est possible « *même après l'achèvement des travaux* ».

Limite matérielle : les modifications apportées ne doivent pas bouleverser la conception générale du projet initial

Un permis de construire modificatif ne peut être légalement délivré lorsque les modifications prévues – rapportées à l'importance globale du projet – remettent en cause sa « *conception générale* » (CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, *Commune de Toulouse*, n° 374338, *Rec. Leb.*).

A titre d'exemple, le juge a considéré qu'un permis modificatif avait pu être valablement délivré puisqu'en n'autorisant que quelques transformations limitées, ni la conception générale du projet, ni l'implantation des bâtiments, ni leur hauteur n'avaient été remises en question (CE, 21 décembre 2001, n° 211663).

De même, un permis modificatif peut être délivré s'il se borne à changer la destination d'une construction et à modifier la répartition entre SHOB et SHON (CE, 27 avril 1994, n° 128478).

Tout – ou presque – est régularisable

La notion de « mesure de régularisation » libère des contraintes pesant sur la régularisation par permis de construire modificatif, dès lors que son champ d'application est plus étendu (exemple d'une régularisation par permis nouveau : CAA Lyon, 28 janvier 2020, n° 18LY01801).

Confirmant la volonté du législateur, le Conseil d'Etat, en fixant une « *borne haute* »<sup>4</sup>, ouvre le champ des possibles pour les pétitionnaires dans son avis du 2 octobre 2020 :

« *un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation<sup>6</sup> qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même* ».

Si le critère du « bouleversement de l'économie générale du projet » est abandonné, reste toutefois que les mesures de régularisation ne doivent pas rompre le lien avec le permis de construire initial.

### Quelques précisions

1 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « loi Elan » ;

2 L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 faisait initialement référence au terme de « permis modificatif », terme abandonné par la loi Elan ;

3 Cette décision, rendue au visa de l'article L. 600-5-1 du C. urb., pourrait être transposable à la « régularisation » prévue par l'article L. 600-5 du C. urb.

4 Conclusions de M. Olivier Fuchs, rapporteur public, dans l'affaire n° 438318.

5 Rapport dit Maugüé du 11 janvier 2018.

6 Le Conseil d'Etat rappelle sur ce point la solution retenue dans ses précédentes décisions du 27 mai 2019 (nos 420554 et 420575) et du 3 juin 2020 (n° 420736).

### Abréviations

**C. urb.** : code de l'urbanisme

**Tab. Leb.** : décision mentionnée au Recueil Lebon

**Rec. Leb.** : décision publiée au Recueil Lebon

### Département droit public immobilier & énergie

**Olivier Bonneau**, associé gérant, docteur en droit public, spécialiste en droit public et de l'urbanisme

**Jean Gourdou**, avocat, professeur agrégé de droit public

**Fabien Tesson**, maître de conférence en droit public

**Fanny Clerc**, avocat associé junior

**Mélissa Rivière**, avocat associé junior

**Laura Descubes**, avocat

**Nicolas Jarroux**, avocat

**Arnaud Le Guluche**, avocat

**Antoine Vaz**, avocat

**Emilie Fabre**, juriste

**Simon Guirriec**, juriste

**Camille Morot-Monomy**, docteur en droit public, juriste

**Julie Guillemet**, juriste