



**JEAN-BAPTISTE OLLIER,**  
avocat, Itinéraires droit public

**Annulation partielle**  
L'article L.600-5 du code de l'urbanisme permet au juge d'annuler en partie un permis de construire.

**Sursis à statuer**  
Le juge peut contrôler, conformément à l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, la régularisation des vices du permis initial par la délivrance effective d'un permis modificatif.

**Permis modificatif**  
Les articles L.600-5 et L.600-5-1 ne peuvent être mis en œuvre que si les vices constatés sont régularisables par un permis modificatif.

## Urbanisme

# Peut-on encore obtenir l'annulation totale d'un permis de construire ?

**C**rise de l'immobilier et du logement oblige, la politique actuelle est de limiter, autant que faire se peut, les annulations de permis de construire ou, à tout le moins, les annulations totales. En ce sens, le législateur a introduit dans le code de l'urbanisme deux mécanismes révolutionnaires : l'article L.600-5, permettant une annulation partielle et « ciblée », et, plus récemment, l'article L.600-5-1, aménageant une procédure de régularisation de permis sous l'égide du juge administratif.

L'innovation est majeure, puisque la jurisprudence antérieure était très restrictive : une annulation partielle de permis n'était admise qu'en raison de la « divisibilité » des éléments composant le projet litigieux, et cela, « lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes » (1). C'est-à-dire, soit quand le projet porte sur plusieurs constructions distinctes, sans lien physique ni fonctionnel, soit lorsqu'un ensemble immobilier unique,

d'une complexité ou d'une ampleur particulière, comporte des éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome (2). Mais, hormis ces cas limités, la jurisprudence traditionnelle restait binaire : le permis est légal ou il est annulé dans sa totalité.

Les articles L.600-5 et L.600-5-1 ont précisé pour objet d'enrichir de davantage de nuances la palette du juge administratif. Ces outils, accueillis et appliqués avec enthousiasme par les juridictions, mais d'un maniement délicat, méritent un premier bilan de l'état du droit et de la jurisprudence.

### ANNULATION PARTIELLE

L'article L.600-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi « ENL » du 13 juillet 2006, donne une base légale pour élargir, de manière significative, les possibilités d'une annulation seulement partielle du permis de

construire. Et cela, en addition des cas d'annulation partielle des autorisations divisibles, qui restent d'actualité, mais qui sont en dehors du champ de l'article L.600-5.

Sur la base de la rédaction initiale de ce texte, la jurisprudence a retenu que, pour pouvoir être régularisé au titre de l'article L.600-5, le vice devait affecter « une partie identifiable du projet », ce qui a été depuis abandonné.

### LES VICES RÉGULARISABLES

En l'état du droit, il faut retenir que, sur le fondement de l'article L.600-5, peuvent donner lieu à une annulation partielle tous – mais uniquement – les vices de légalité régularisables par un permis de construire modificatif. On notera, dès à présent, que ce sont les mêmes vices, régularisables par un permis modificatif, qui peuvent seuls faire l'objet de la procédure de régularisation au titre de l'article L.600-5-1.

Selon la jurisprudence antérieure en la matière (3), le permis de construire modificatif « de régularisation » permet de régulariser un vice de fond (non-respect d'une règle de hauteur, d'implantation, etc.), moyennant une modification architecturale du projet. Mais il permet également de régulariser tout vice de forme, d'incompétence ou de procédure qui entache le permis initial (insuffisance du dossier de demande, défaut de consultation, etc.), moyennant

une instruction en bonne et due forme.

Pour l'application des dispositions de l'article L.600-5 du code de l'urbanisme, la jurisprudence rappelle qu'un tel permis de construire modificatif de régularisation ne peut intervenir qu'à une double condition.

En premier lieu, les travaux autorisés par le permis de construire initial ne doivent pas être achevés. En effet, après achèvement des constructions, le permis initial a expiré tous ses effets et l'octroi d'un permis modificatif n'est plus possible, de sorte que toute modification requiert, par principe, un nouveau permis de construire. Pour autant, afin de bénéficier des dispositions de l'article L.600-5, le pétitionnaire n'a pas à justifier de l'absence d'achèvement du projet et le juge n'a pas à



Le juge administratif peut surseoir à statuer afin de permettre au pétitionnaire, en cours de procédure, de régulariser son permis de construire.

procéder à une mesure d'instruction spécifique pour vérifier ce point, notamment s'il n'est pas contesté. En revanche, s'il est établi que les constructions autorisées par le permis de construire initial sont achevées, un permis modificatif ne peut plus être délivré et le vice n'est plus régularisable au sens des articles L.600-5 et L.600-5-1, ce qui conduira le juge à annuler le permis de construire initial dans sa totalité (4).

En second lieu, les modifications à apporter au projet pour le régulariser ne doivent pas, par leur nature ou leur ampleur, remettre en cause la conception générale du projet initialement autorisé (puisque, dans ce cas, il s'agirait d'un nouveau projet, différent du projet initial, ce qui imposerait la délivrance d'un nouveau permis de construire et exclurait un simple modificatif). Il est donc possible, dans ce cadre, de rectifier l'implantation, les dimensions ou l'apparence du projet de construction, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la conception générale du projet initial (5). Par exemple, un déplacement des constructions de trois mètres, pour respecter une règle d'implantation par rapport à la voie publique, n'implique pas nécessairement une remise en cause de la conception générale du projet et peut être régularisé par un permis modificatif (6).

#### APPLICATION PAR LE JUGE

Pour la mise en œuvre de l'article L.600-5, comme d'ailleurs pour l'article L. 600-5-1, le juge est ainsi amené à vérifier si le projet de construction peut être régularisé par un permis de construire modificatif, au regard des critères précédemment rappelés. A préciser que le juge tiendra compte, à cet égard, de l'évolution des règles d'urbanisme intervenues entre temps, puisque l'autorité compétente devra statuer sur le permis modificatif non pas au regard des règles applicables à la date du permis initial mais au regard de celles en vigueur à la date de sa décision d'octroi (ou de refus) du permis modificatif (7).

Par ailleurs, il apparaît acquis qu'en dépit de l'emploi du singulier par le texte plusieurs vices peuvent être régularisés simultanément (8).

Toutefois, en présence de plusieurs irrégularités, leur appréciation est cumulée et le juge peut considérer qu'en raison de la

#### RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme, art. L.600-5 et L.600-5-1.
- Code de justice administrative (CJA), art. L.761-1.
- Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

nature et du nombre des vices constatés leur régularisation impose au pétitionnaire de revoir la conception générale de son projet, et exclut donc la mise en œuvre des articles L.600-5 et L.600-5-1 (9).

Dans tous les cas, dans la procédure de l'article L.600-5, une fois le permis de construire annulé partiellement, la régularisation par un permis modificatif n'est qu'une potentialité. Le juge pourra simplement, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra demander la régularisation du permis initial partiellement annulé. Mais le juge n'exerce, dans cette procédure de l'article L.600-5, pas de véritable contrôle ni de suivi sur la régularisation effective des constructions, cette régularisation restant du ressort du pétitionnaire.

#### PROCÉDURE DE SURSIS À STATUER

Issu de l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme va plus loin, et met précisément à la disposition du juge administratif une procédure lui permettant d'encadrer et de contrôler la régularisation effective d'un permis de construire entaché d'un vice régularisable. Comme pour l'article L.600-5, les vices ici régularisables sont tous ceux auxquels il est possible de remédier par le biais d'un permis modificatif.

Le juge peut de lui-même décider de mettre en œuvre ce mécanisme et il n'a pas nécessairement à être saisi de conclusions en ce sens. Pour autant, les défendeurs (auteurs du permis de construire et pétitionnaire) auront, bien entendu, tout intérêt (s'il existe une incertitude sur la légalité du permis) à demander expressément au juge son application, en justifiant, le cas échéant, de la possibilité d'une régularisation par un permis modificatif. Dans tous les cas, les parties doivent avoir, au préa-

lable, pu présenter leurs observations, le cas échéant sur invitation du juge. Sur le plan de la procédure, la mise en œuvre de l'article L.600-5-1 suppose une intervention du juge en deux temps.

#### REJET DES MOYENS INFONDÉS ET DÉCISION DE SURSEoir À STATUER

Dans un premier temps, le tribunal va rendre, après audience, un premier jugement, qui a la nature d'un jugement avant-dire droit et qui devra impérativement porter sur trois points.

En premier lieu, il doit constater que les autres moyens de la requête ne sont pas fondés. Il s'agit là d'une décision de rejet, ce qui implique que le juge se prononce et écarte expressément chacun des moyens soulevés.

En deuxième lieu, le juge va identifier le ou les vices qui entachent le permis de construire, en se montrant, le plus souvent, assez didactique. Et le juge peut être amené, notamment si ce point est contesté par le requérant, à justifier que ce ou ces vices sont régularisables par un permis modificatif.

En troisième lieu, le juge sursoit à statuer et fixe un délai de régularisation. La durée de ce délai est à la libre appréciation du juge. Dans ce délai, le pétitionnaire est censé solliciter et obtenir un permis modificatif, et le notifier au juge. La prudence exigera de respecter impérativement le délai imparti, même si un jugement a considéré que la notification du permis modificatif de régularisation au-delà du délai imparti n'empêche pas, en soi, la régularisation (10).

#### EXAMEN DE LA RÉGULARISATION ET DÉCISION FINALE DU JUGE

A l'issue de la période de sursis à statuer, la procédure contentieuse reprend son cours. Si un permis modificatif n'a pas pu être délivré, le juge en tirera la conséquence et prononcera, en principe, l'annulation totale du permis (11).

En revanche, hypothèse plus fréquente, dès lors que le permis modificatif a été obtenu et notifié à la juridiction, celle-ci devra transmettre au requérant le permis modificatif intervenu. Les débats judiciaires sont réouverts, mais ne peuvent porter qu'uniquement sur le permis ☺●

○●○ modificatif nouvellement intervenu. Ici, le requérant tentera de démontrer que ce permis de construire modificatif est illégal ou ne permet pas de régulariser efficacement le permis initial.

Après que les parties aient pu présenter leurs observations, le juge rendra, en général après une seconde audience, sa décision finale: soit le permis modificatif ne régularise pas la situation, et le permis est annulé dans son entier, soit le permis modificatif régularise le permis initial, et la requête est rejetée. Dans ce dernier cas, le juge peut néanmoins accorder le bénéfice des frais de procédure (CJA, art. L.761-1) au requérant, en considérant qu'il n'est pas la partie perdante (même si sa requête est rejetée), compte tenu de l'illégalité du permis initial, qui n'a été purgée que par la mise en œuvre de la procédure de régularisation de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme (12).

Par ailleurs, une cour a admis que, dans le cadre de la procédure «L.600-5-1», le requérant peut former de véritables conclusions d'annulation contre ce permis modificatif de régularisation, en précisant, d'une part, que le délai de recours, de deux mois, contre le permis modificatif commence à courir à compter de sa notification au requérant (ici par le tribunal) et, d'autre part, de manière plus audacieuse, que de telles conclusions d'annulation ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article R.600-1 du code de l'urbanisme, car restant dans le cadre de l'instance contre le permis initial (13). Dans l'attente que la jurisprudence soit consolidée sur ce point, il semble prudent de «doubler» cela d'un recours en annulation contre le permis de régularisation, distinct et dûment notifié.

#### LES SPÉCIFICITÉS EN APPEL

Les dispositions de l'article L.600-5-1 peuvent être invoquées et appliquées à tous les stades de la procédure contentieuse, y compris pour la première fois en appel. Et il faut rappeler que l'article L.600-5-1, créé par l'ordonnance du 18 juillet 2013, entré en vigueur le 19 août 2013, est d'application immédiate aux instances en cours, y compris en appel d'un jugement d'annulation intervenu avant cette date (14).

Si le tribunal, après mise en œuvre de la procédure «L.600-5-1», a validé la régularisation et rejeté la requête, le requérant initial pourra bien entendu faire appel de cette décision. La spécificité est ici sur les délais d'appel. Le requérant débouté pourra contester non seulement le jugement final intervenu au terme de la procédure «L.600-5-1», ce qui ne pose pas de difficulté procédurale. Il peut aussi contester le jugement avant-dire ayant rejeté les moyens infondés: l'appel contre un jugement avant-dire droit est immé-

diatement possible, dès sa notification (donc sans attendre la fin de l'instance), mais le délai d'appel contre le jugement avant-dire droit court, par dérogation, jusqu'à expiration du délai d'appel du second jugement, mettant fin à l'instance (15). En clair, le requérant pourra attendre de voir si le juge admet, ou pas, la régularisation, avant de décider de faire appel, pour la totalité du litige.

En sens inverse, en cas d'annulation du permis, le défendeur de première instance pourra bien évidemment faire appel du jugement, notamment en ce que le tribunal aura refusé de mettre en œuvre l'article L.600-5-1, au motif d'un vice non régularisable. De la même manière, le défendeur

pourra faire appel du jugement qui aura, après mise en œuvre de l'article L.600-5-1, considéré le vice constaté comme non régularisé, et annulé pour ce motif le permis de construire. Mais, dans ce cas, l'appel ne pourra pas être limité au seul jugement final (et donc à la seule question du vice non régularisé), et cela puisque, par principe, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, le juge d'appel doit examiner l'ensemble des moyens soulevés par le requérant en première instance, y compris ceux qui ont été écartés comme infondés par le jugement avant-dire droit, et même si ce jugement avant-dire droit n'a pas lui-même été frappé d'appel (16). En clair, il ne suffira pas de prouver en appel que le vice censuré était infondé ou régularisable, mais bien que l'intégralité du permis est légal ou régularisable.

#### ET EN RÉFÉRÉ ?

En revanche, l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme ne peut pas être appliqué dans le cadre de la procédure de référé suspension (CJA, art. L.521-1) contre un permis de construire. En effet, le juge statue ici en urgence, au regard du doute sérieux sur la légalité du permis; même si ce «doute» porte sur un point qui serait régularisable, ce n'est pas le rôle du juge du référé (qui ne peut prendre que des mesures provisoires et conservatoires) d'initier une telle régularisation (17).

En revanche, même en l'absence de jurisprudence consolidée sur ce point, il semble admis que, à l'inverse, l'article L.600-5 du code de l'urbanisme est applicable en référé, plusieurs juridictions ayant prononcé des suspensions seulement partielles de permis de construire. ●



Les dispositions de l'article L.600-5-1 peuvent être invoquées et appliquées à tous les stades de la procédure contentieuse, y compris pour la première fois en appel.

(1) CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, req. n° 374338.

(2) CE Sect., 17 juillet 2009, req. n° 301615.

(3) CE, 2 février 2004, req. n° 238315.

(4) CAA de Lyon, 10 novembre 2015, req. n° 14LY01456 (art. L.600-5) - CAA de Marseille, 13 novembre 2015, req. n° 14MA00072 (art. L.600-5-1).

(5) CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, req. n° 374338 préc. - CE, 30 décembre 2015, req. n° 375276.

(6) CAA de Lyon, 3 novembre 2015, req. n° 14LY00610, point 7.

(7) CAA de Lyon, 18 juin 2015, req. n° 14LY00006, point 25: délivrance possible d'un permis modificatif de régularisation, du fait de l'intervention d'une modification du POS supprimant la règle d'emprise au sol méconnue par le permis initial.

(8) CAA de Bordeaux, 12 juin 2014, req. n° 12BX02902.

(9) CAA de Douai, 12 novembre 2015, req. n° 14DA00819: irrégularités portant sur l'aspect des façades, de la toiture, et des clôtures.

(10) TA de Bastia, 12 février 2015, n° 1300356.

(11) TA de Cergy-Pontoise, 21 juillet 2015, n° 1300484.

(12) CAA de Nancy, 26 novembre 2015, req. n° 14NC00388.

(13) CAA de Bordeaux, 9 juillet 2015, req. n° 15BX00442.

(14) CE avis, 18 juin 2014, n° 376760.

(15) CJA, art. R.811-6 - CAA de Bordeaux, 9 juillet 2015, n° 15BX00442, préc.

(16) CE Sect., 17 mars 1995, req. n° 141756.

(17) CE, 22 mai 2015, req. n° 385183.