

Réglementation



Urbanisme

Permis de construire modificatif : le juge instille une dose de souplesse

Des modifications portant sur l'implantation, les dimensions ou l'apparence du projet sont admises.

Par Julie Mendès-Bêteille, avocate à la cour, AdDen avocats

Le Conseil d'Etat vient d'apporter d'intéressantes précisions sur l'annulation partielle du permis de construire et le permis de construire modificatif (PCM), dans sa décision « Commune de Toulouse » (CE, 1^{er} octobre 2015, n° 374338, Rec. CE).

La Haute juridiction a en effet jugé dans un considérant de principe (qu'il convient de lire intégralement) : « 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 maté-

riellement 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. »

Cet arrêt a le mérite de rappeler les conditions de régularisation d'un permis de construire via l'obtention d'un PCM et, d'autre part, d'encadrer les contours de la notion de PCM.

Les conditions du recours à un permis de construire modificatif de régularisation

Rappelons que l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme permet au juge administratif de prononcer l'annulation partielle d'un permis de construire lorsque le vice qui l'affecte peut être régularisé par l'obtention d'un PCM. La décision commentée ne réforme pas les modalités d'application de cet article. Elle reprend strictement les termes du considérant de la jurisprudence « Epoux Fritot » (1), qui précisait que deux hypothèses peuvent permettre l'annulation partielle du permis de construire :

- ▶ soit le projet concerné aurait pu faire l'objet d'autorisations distinctes et la partie entachée d'irrégularité est divisible de l'autre partie du permis de construire ;
- ▶ soit l'illégalité affecte un élément identifiable du permis de construire - quand bien même il ne serait pas divisible -, susceptible d'être régularisé par un PCM.

Notons d'ailleurs que ces deux décisions ont été rendues à la suite des conclusions du même rapporteur public.

En l'espèce, le Conseil d'Etat avait à connaître de cette dernière hypothèse, et a admis que l'irrégularité entachant l'implantation de balcons pouvait faire l'objet d'un PCM de régularisation quand bien même, « compte tenu de leurs caractéristiques architecturales et de leur inclusion dans les immeubles, les balcons en constituaient des "éléments indissociables" ».

Travaux non terminés. En outre, la Haute juridiction souligne qu'un tel permis modificatif ne peut intervenir que dans l'hypothèse où les travaux du permis de construire initial ne sont pas achevés. Une telle précision constitue selon nous un simple rappel, et non un apport jurisprudentiel, dans la mesure où il est de jurisprudence constante que doivent être autorisés par un permis de construire, « le cas échéant, modificatif », les travaux modifiant « une construction déjà autorisée et en cours d'achèvement » (2).

Ainsi, un permis de construire dont les travaux sont achevés ne peut plus faire l'objet d'une autorisation modificative.

Ce qu'il faut retenir

- ▶ L'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme permet au juge administratif de prononcer l'annulation partielle d'un permis de construire lorsque le vice qui l'affecte peut être régularisé par l'obtention d'un permis de construire modificatif (PCM).
- ▶ La décision rendue par le Conseil d'Etat le 1^{er} octobre 2015 rappelle qu'une telle annulation partielle est notamment possible lorsque l'illégalité affecte un élément identifiable du permis de construire, quand bien même il ne serait pas divisible, susceptible d'être régularisé par un PCM.
- ▶ La délivrance d'un PCM suppose que les modifications apportées au projet initial ne remettent pas en cause sa conception générale. Tel peut être le cas, énoncé pour la première fois le Conseil d'Etat, de modifications affectant l'implantation, les dimensions ou bien l'apparence du projet initial.

Néanmoins, il est intéressant de remarquer que le Conseil d'Etat ajoute que « le juge n'est pas, dans le silence des pièces, tenu de procéder à une mesure d'instruction pour s'assurer que les travaux ne sont pas terminés ».

En tout état de cause, une telle régularisation n'est envisageable que dans l'hypothèse où les travaux de régularisation sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application du PCM. C'est ainsi que le Conseil d'Etat vient également préciser les contours de cette notion.

Les contours du champ d'application du permis de construire modificatif

Le juge rappelle dans cette décision que les modifications apportées au projet initial ne doivent pas remettre en cause sa « conception générale ». Il reprend ainsi le principe déjà posé depuis plusieurs années par la jurisprudence qui admet, de manière constante, qu'un PCM ne peut entraîner que des modifications qui sont « sans influence sur la conception générale du projet initial » (3).

Ainsi, même dans le cadre de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, il a déjà été jugé qu'une régularisation ne peut légalement faire l'objet d'un PCM que si les modifications sont limitées et ne remettent en cause ni la conception générale ni l'implantation des constructions (4).

Modification de l'implantation. Néanmoins, la décision commentée apporte une clarification intéressante qu'il convient de souligner. En l'espèce, la modification nécessaire pour régulariser le permis de construire initial était relative à l'implantation des balcons d'un immeuble afin que ces derniers respectent les règles relatives à l'implantation par rapport aux limites séparatives.

Or il est vrai que, depuis plusieurs années, le juge administratif considérait que devaient en principe être qualifiées de substantielles, les modifications affectant soit la conception générale du projet, soit l'implantation ou la hauteur des bâtiments (5).

Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat considère qu'une modification de l'implantation, comme d'ailleurs des dimensions ou de l'apparence du projet, ne suffit pas, en elle-même, à interdire le recours au PCM. Le caractère substantiel d'une telle modification doit s'apprécier sous le prisme de l'atteinte à la conception générale du projet. Ainsi, quelle que soit la modification envisagée (implantation, hauteur, surface...), c'est l'ampleur du changement, outre sa nature, qui peut faire obstacle à la délivrance légale d'une autorisation modificative de construire (6). ●

(1) CE, 1^{er} mars 2013, n° 350306.

(2) CE, 12 novembre 2012, n° 351377, mentionné au Rec. CE.

(3) CE, sect., 26 juillet 1982, n° 23604, Rec. CE.

(4) CE, 4 octobre 2013, n° 358401.

(5) CE, 21 décembre 2001, n° 211663, Rec. CE. Voir dans le même sens : CE, 28 juillet 1999, n° 182167, Rec. CE (augmentation de la surface hors œuvre nette de 2 %) et CE, 4 octobre 2013, précité.

(6) Retour à une jurisprudence plus ancienne qui admettait que la modification de l'implantation n'était pas substantielle par nature, mais pouvait l'être en raison de son ampleur (CE, 8 novembre 1985, n° 45417, Rec. CE. : en l'espèce, il s'agissait de modifier de 15 m l'implantation d'un bâtiment).