



## Lexbase Hebdo édition publique n°479 du 9 novembre 2017

### [Urbanisme] Jurisprudence

# L'étendue de l'obligation de motivation d'une annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme

N° Lexbase : N1038BXQ



par Marie-Céline Pelé, MCP Avocat

**Réf. :** CE 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ch. — r., 16 octobre 2017, n° 398 902, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A9095WUE)

Dans un arrêt rendu le 16 octobre 2017, le Conseil d'Etat a précisé l'étendue de l'obligation de motivation d'une décision d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme. Parmi les dispositifs tendant à accroître l'efficacité du juge administratif dans le contentieux de l'urbanisme, dans l'objectif de sécuriser les projets de travaux, la possibilité prétorienne de l'annulation partielle d'une autorisation d'occuper le sol a été consacrée au moment de la création de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme (LXB=L4354IXK)) par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement (N° Lexbase : L2466HKK).

Depuis sa modification par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, relative au contentieux de l'urbanisme (N° Lexbase : L4499IXW), l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme dispose que "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".

L'une des questions relatives à cet article est de savoir si le juge administratif doit détailler les motifs ayant conduit au rejet des moyens qu'il ne considère pas comme susceptibles de fonder une annulation totale de l'autorisation. L'arrêt rapporté apporte une réponse favorable à cette question en renforçant cette motivation.

Si la portée de l'arrêt rapporté se focalise sur un point particulier de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, il est utile de recadrer son régime général.

Ainsi, les conditions subordonnant l'application du texte seront classiquement rappelées (I), puis le contenu de la décision d'annulation partielle sera abordé et l'arrêt commenté sera mis en exergue (II), et enfin les suites réservées

à cette mise en œuvre seront traitées (III).

Préliminairement, notons que si la lettre de l'article L. 600-5 évoque "*un vice n'affectant qu'une partie du projet*", il est acquis que plusieurs vices peuvent être régularisés et justifier une annulation partielle, sauf à ce que l'accumulation des variations du projet présente une proportion dépassant le champ d'application du permis modificatif.

## I – Les préalables à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme

### Les conditions

Une série de conditions doit être respectée préalablement à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5.

Premièrement, le vice ne doit affecter qu'une partie seulement de la consistance du projet de travaux, cette partie devant être identifiable, sans besoin qu'elle soit divisible du reste du projet (CE, 1er octobre 2015, n° 374 338 [N° Lexbase : A5717NSK](#)).

Deuxièmement, le vice doit pouvoir être régularisé par un permis de construire modificatif, les modifications nécessaires à la régularisation du projet ne devant pas remettre en cause sa conception générale.

Troisièmement, découlant logiquement de la condition précédente, les travaux ne doivent pas être achevés lorsque le juge statue.

Sous ce prisme, il peut être considéré "*que le juge peut [...] présumer que les travaux ne sont pas achevés*" (conclusions sur CE, 1er octobre 2015, n° 374 338, préc., BJDJ, 2015, p. 423).

Dès lors, l'achèvement de la construction constitue un obstacle à la régularisation du permis originel, contrairement au permis modificatif délivré en l'application de l'article L. 600-5-1 (CE, 22 février 2017, n° 392 998 [N° Lexbase : A7530TN9](#)) et sous réserve d'un alignement avec cette solution simplificatrice (Commentaire de l'arrêt CE, 22 février 2017, n° 392 998, préc., BJDJ, 2017, p. 190).

### Le contradictoire

Il n'existe pas de phase d'instruction spécifique à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5.

En effet, dès lors qu'au contraire du dispositif prévu à l'article L. 600-5-1 ([N° Lexbase : L4350IXE](#)), aucune procédure contradictoire n'a été expressément prévue, le juge administratif n'est pas tenu au préalable d'avertir les parties de sa volonté d'utiliser la prérogative qu'il détient *via* l'article L. 600-5 (CE, 4 octobre 2013, n° 358 401 [N° Lexbase : A3407KM7](#)).

Eu égard à son office, le juge n'est pas tenu d'inviter les parties à présenter leurs observations sur la proposition de mise en œuvre du dispositif permettant une annulation partielle, ni tenu de vérifier que des conclusions spécifiques sont présentées (CE, 15 octobre 2014, n° 359 175 [N° Lexbase : A6659MYB](#)).

Nonobstant, les parties ont pleinement intérêt à faire part des remarques qu'appellerait de leur part l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5 en anticipant, le cas échéant vainement, l'application du texte.

Et le contradictoire permet assurément à ces derniers de s'exprimer : les parties défenderesses pourront requérir, habituellement à titre subsidiaire, l'annulation partielle de l'autorisation litigieuse et, à cette fin, démontrer le bien-fondé de leurs conclusions, alors que les requérants pourront en réponse notamment contester le caractère régularisable de l'illégalité par un permis modificatif.

Il semble poindre de certains arrêts l'agacement de la juridiction de devoir statuer sur l'application des dispositions de l'article L. 600-5 sans connaître la position du pétitionnaire quant à la régularisation du vice identifié par un permis modificatif (voir pour exemple : CAA Marseille, 20 avril 2017, n° 15MA03 751 [N° Lexbase : A7034WID](#)).

En d'autres termes, la phase d'instruction prenant place avant l'usage de l'article L. 600-5 se confond avec celle se déroulant devant le juge administratif, lequel pourra se prononcer d'office sans avoir à recueillir les remarques des parties.

Celles-ci auront toutefois été en mesure d'apporter des éléments concernant l'hypothèse d'une annulation partielle dans le cadre de leurs écritures respectives.

Mais au final il convient d'insister sur la circonstance que, même en cas de réunion des conditions présidant à la mise

en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5, il appartient au juge administratif de décider s'il fait usage ou non de son pouvoir.

Et ce, même dans le cas où des conclusions en ce sens sont formulées.

Le juge peut en effet parfaitement refuser d'accueillir de telles conclusions en considération de simples raisons d'opportunités, sachant qu'en outre, il n'a pas à motiver son refus ou l'acceptation de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5.

L'appréciation souveraine du juge du fond dans cet exercice fait échapper sa décision au contrôle du juge de cassation (CE, 4 octobre 2013, préc.).

## II – La mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme

La motivation de la décision d'annulation partielle

Plusieurs axes doivent être abordés s'agissant de la motivation de la décision d'annulation partielle.

Tout d'abord, pour rappel, la décision même d'user ou non de la faculté d'annuler avec parcimonie selon les dispositions de l'article L. 600-5 est totalement imperméable à un contrôle juridictionnel.

Ce qui sera uniquement vérifié par la juridiction supérieure est le respect des conditions de mise en œuvre lorsque le juge aura effectivement annulé une partie du permis de construire.

Ensuite, les raisons justifiant que soient actionnées les dispositions de l'article L. 600-5 doivent en effet être expliquées, au regard de la réglementation applicable au projet en litige.

Majoritairement, la motivation sur ce point est suffisante (pour exemple : CAA Bordeaux, 22 juin 2017, n° 15BX01 517 N° Lexbase : A4483WKA).

Enfin, et c'est tout l'intérêt de l'arrêt rendu le 16 octobre 2017, le rejet des autres critiques développées par le demandeur doit être motivé.

Or, il pouvait être envisagé que le juge applique de la même manière les dispositions de l'article L. 600-5 et celles de l'article L. 600-4-1 (N° Lexbase : L2399ATZ), c'est-à-dire que l'économie des moyens, ceux balayés en ce qu'ils ne sont pas pertinents, soit utilisée.

Plus particulièrement, par transposition ou "étanchéité" (M. Revert, *Une mise en regard des articles L. 600-4-1 et L. 600-5 du Code de l'urbanisme*, RDI, 2016, p. 168), le juge aurait pu se contenter d'annoncer par prétériorité qu'il ne retenait pas les autres moyens, en s'abstenant d'avoir à mentionner expressément les griefs qu'il écarte et d'expliquer les motifs de ce rejet.

La Haute juridiction accepte cette façon d'appréhender les exigences découlant de l'article L. 600-4-1 (CE, 8 avril 2009, n° 307 515 N° Lexbase : A0068EGM).

Cependant, le Conseil d'Etat a clairement tranché le 19 octobre 2017 la problématique : les moyens ne sauraient être implicitement rejetés en exécution de l'article L. 600-5 et la motivation d'un jugement annihilant partiellement doit inversement être précise et suffisante.

Ce faisant, les juges du Palais Royal ont suivi les conclusions du Rapporteur public, Guillaume Odinet, lequel a estimé que *"la loyauté du débat contentieux commande d'imposer au juge de répondre vraiment sur les vices qu'il ne retient pas avant de mettre en œuvre son pouvoir d'annulation partielle"*.

Notamment, relevant les nombreuses hypothèses dans lesquelles l'annulation partielle peut être prononcée aux termes d'une décision ne pouvant être frappée que d'un pourvoi en cassation, le Rapporteur public constate que *"la phrase balai [en exécution de l'article L. 600-4-2-1] écartant les autres moyens ne laisse guère de prise pour le contrôle du juge de cassation"* et invite ainsi le Conseil d'Etat à ne pas permettre aux juridictions d'œuvrer pareillement lors de l'application de l'article L. 600-5.

Au soutien du refus de faire jouer la règle de l'économie de moyens, le Rapporteur public peut efficacement s'appuyer sur la jurisprudence rendue au visa de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme : selon un avis du 18 juin 2014, il est fermement demandé au juge administratif d'indiquer les raisons du rejet des autres moyens que ceux motivant l'annulation partielle d'une autorisation et le sursis à statuer en vue de la régularisation du projet (CE, avis,

18 juin 2014, n° 376 760 N° Lexbase : A4327MRP).

Outre la formulation strictement identique des deux textes et tenant à ce que "*après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés*", le parallélisme des deux procédures, qui présentent une finalité commune malgré les outils différents pour y parvenir, milite pour un tel rapprochement.

En résumé, l'article L. 600-5 impose non seulement que tous les moyens soulevés soient étudiés, mais exige aussi que le juge explique en quoi ceux qui apparaissent non fondés sont regardés comme tels.

C'est pourquoi l'arrêt commenté réforme l'arrêt déferé de la cour administrative d'appel de Lyon (CAA Lyon, 1ère ch., 23 février 2016, n° 14LY01 079 N° Lexbase : A2896QDM) dont la motivation n'est pas satisfaisante : "*la cour n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles elle estimait que les autres moyens invoqués par les requérants, dont elle était saisie par l'effet dévolutif de l'appel, et qui étaient susceptibles d'entraîner une annulation totale des permis contestés, n'étaient pas fondés; qu'en statuant ainsi, alors qu'il lui appartenait, avant de prononcer en application des dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, l'annulation partielle du permis de construire, de constater qu'aucun des autres moyens invoqués devant elle n'était fondé et d'indiquer dans sa décision pour quels motifs ceux-ci devaient être écartés, la cour a insuffisamment motivé sa décision*".

Déjà, la cour administrative d'appel de Nantes avait statué dans le même sens (CAA Nantes, 17 janvier 2014, n° 12NT01 423 N° Lexbase : A7846ML8) et un auteur notait à l'occasion de cette décision que "*l'obligation de motivation permet de vérifier [...] s'il est acceptable d'avoir neutralisé les autres moyens invoqués par le requérant. Il s'agit, au-delà de permettre aux parties de comprendre le sens de la décision et à la juridiction d'appel d'exercer son contrôle, de permettre à l'administration appelée à se prononcer sur la demande de permis modificatif de prendre une décision cette fois-ci exempte de toute critique*" (P. Cornille, Construction-urbanisme, 2017, comm. 46).

En d'autres termes, le renforcement de la motivation participe de manière didactique à purger le projet de travaux de toutes les irrégularités qui l'entacheraient et à affirmer en quoi certaines critiques ne sont pas pertinentes.

Le délai préfixé pour la régularisation

Quant au délai à l'expiration duquel le permis modificatif doit être obtenu, il doit revêtir un caractère raisonnable aux fins de permettre la réalisation des démarches successives à engager en vue de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

De fait, une période de trois à quatre mois est souvent accordée (pour un exemple de trois mois, voir CAA Lyon, 18 juillet 2017, n° 15LY03 867 N° Lexbase : A6129WNC; de quatre mois, voir CAA Bordeaux, 22 juin 2017, n° 15BX01 517 N° Lexbase : A4483WKA).

### III – Les suites à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme

La suite administrative donnée à la décision d'annulation partielle

Dans sa première mouture, l'article L. 600-5 prévoyait déjà la faculté de procéder à l'annulation d'une partie seulement de l'autorisation mais n'entrevoit le dépôt d'un dossier de demande d'un permis modificatif qu'une fois que la décision juridictionnelle était devenue définitive, ce qui n'est donc plus le cas désormais et contribue à un précieux gain de temps.

Le constructeur doit adopter un comportement actif en soumettant rapidement un nouveau dossier, purgé du vice détecté par le juge.

En dehors de la régularisation du projet, il n'existe pas d'interdiction de le changer à la marge, conformément au permis modificatif habituel.

Le législateur n'ayant pas opté pour la voie d'une annulation conditionnelle, ce qui aurait conduit la conservation de l'autorisation sous réserve d'une régularisation dans un délai déterminé, le bénéficiaire de l'autorisation partiellement censurée peut également décider d'accomplir les travaux validés par le juge, si ce choix est matériellement possible, en mettant en œuvre la partie du permis encore valide.

Mais cette option doit s'avérer dans les faits assez théorique.

Une fois le permis de construire modificatif signé, il devra faire communément l'objet d'un affichage sur le terrain, sans avoir à être notifié au requérant pour déclencher le délai de recours à son encontre dès lors que la délivrance n'intervient pas en cours d'instance (CE, 26 mars 2004, n° 247 691 N° Lexbase : A6448DBG).

Par ailleurs, l'article L. 600-5 n'offre pas la faculté pour le juge administratif d'opérer par le biais d'un sursis à statuer qui conduirait celui-ci à patienter jusqu'à l'octroi dudit permis pour en examiner immédiatement la légalité dans le cadre de l'instance pendante.

Ce mécanisme est celui de l'article L. 600-5-1 (CE, 19 juin 2017, n° 398 531 [N° Lexbase : A4267WIU](#)).

Le texte examiné donne seulement au juge la possibilité d'impartir, au constructeur et à l'autorité compétente, un délai pour soumettre un dossier de demande d'autorisation de régularisation, d'instruire ce dernier et d'édicter l'arrêté l'accordant.

Le levier ne paraît guère contraignant puisqu'en tout état de cause, aucune sanction ne pourra découler de la méconnaissance du délai fixé par la décision juridictionnelle.

Et une demande de permis modificatif régularisée ultérieurement devra être instruite par les services compétents dès lors que les conditions de droit commun sont respectées, à savoir que le permis initial est encore en cours de validité, que les travaux projetés ne sont pas achevés et que les modifications apportées à ce projet ne remettent pas en cause sa conception générale.

La suite contentieuse donnée à la décision d'annulation partielle

Bien évidemment, la décision juridictionnelle censurant partiellement une autorisation d'occuper le sol peut être contestée et l'appréciation du premier juge contredite.

Par exemple, l'illégalité ayant justifié l'annulation mais susceptible d'être purgée pourra être regardée par le juge d'appel comme viciant au contraire le permis de construire dans son intégralité, ce qui aurait dû entraîner son annulation totale (CE, 9 avril 2014, n° 338 363 [N° Lexbase : A1026MKg](#); CAA Marseille, 20 avril 2017, n° 15MA03 750 [N° Lexbase : A706gWIN](#)).

De plus, le permis de construire modificatif pourra être déféré à la censure du juge, soit par le même requérant, soit par des tiers, l'admission des moyens susceptibles d'être soulevés n'étant pas plus réduite pour la seconde catégorie et leur recevabilité sera limitée aux modifications apportées au projet.

En conclusion, l'arsenal confié au juge administratif aux fins de limiter le risque de censure des autorisations d'occuper le sol, et qui continue de s'enrichir, inclut notamment la possibilité de décider d'une annulation partielle de l'autorisation lorsque certaines conditions sont réunies, afin de permettre l'intervention d'un permis de régulation.

L'arrêt commenté insiste sur l'obligation pour la juridiction de motiver sa position, non seulement s'agissant des raisons pour lesquelles il a entendu pratiquer la censure partielle, mais aussi relativement au rejet des autres griefs : la formulation sommaire utilisée en exécution de l'article L. 600-4-1 n'est pas régulière.