

[Jurisprudence] Un changement de l'état du droit intervenu pendant un délai de sursis à statuer ne régularise pas à lui seul un vice affectant une autorisation d'urbanisme

N5466BZH

Réf. : CE, 10^e-9^e ch. réunies, 4 mai 2023, n° 464702, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A87719SN](#)

par **Corentin Abadie, Sensei Avocats**
le 22 Mai 2023

Mots clés : urbanisme • permis de construire • régularisation • sursis à statuer • autorisation modificative

Par une décision du 4 mai 2023, le Conseil d'État a jugé qu'un changement dans l'état du droit, intervenu pendant le délai de régularisation fixé par le juge après avoir sursis à statuer, ne régularise pas à lui seul un vice affectant l'autorisation d'urbanisme initiale en l'absence d'autorisation modificative.

Dans cette affaire, par deux arrêtés successifs, le maire de Cépet (Haute-Garonne) a délivré à une société de construction un permis de construire portant permis de démolir les bâtiments existants sur le terrain d'assiette, et un permis modificatif, pour la réalisation d'un bâtiment à usage de 29 logements collectifs et de commerces sur le territoire de la commune.

Une association locale a toutefois demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler ces deux arrêtés.

Par un premier jugement, ce tribunal administratif a sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L0034LNL](#), pour permettre de régulariser le vice entachant le permis initial tiré de la méconnaissance des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) relatives à la hauteur des constructions, dans leur rédaction en vigueur à la date des arrêtés litigieux.

Constatant, à l'issue du délai fixé pour cette régularisation, que celle-ci n'était pas intervenue, le tribunal administratif a, par un second jugement, annulé ces deux arrêtés.

Saisi d'un pourvoi contre ce jugement, le Conseil d'État l'a confirmé en estimant, entre autres, que le tribunal administratif de Toulouse n'avait pas commis d'erreur de droit en jugeant que la circonstance que la règle de hauteur fixée par le règlement du PLU avait été modifiée par une délibération de la commune et que le projet était conforme à cette nouvelle règle n'était pas de nature à elle seule, en l'absence d'une mesure effective de régularisation, à régulariser le vice initial entachant les arrêtés attaqués.

Par cette décision, le Conseil d'État a, d'une part, réitéré la transposition de sa jurisprudence applicable à la régularisation des autorisations d'urbanisme hors prétoire aux mécanismes de régularisation de ces autorisations devant le juge (I.), et d'autre part, confirmé la nécessité de délivrer une autorisation modificative pour régulariser l'autorisation initiale à la suite d'une évolution des circonstances de fait ou de droit (II.).

I. La transposition réitérée des principes encadrant la régularisation des autorisations d'urbanisme hors prétoire aux régularisations dans le prétoire

Dès 2004, par sa décision « Association SCI La Fontaine de Villiers » [\[1\]](#), le Conseil d'État a déterminé les conditions dans lesquelles une autorisation d'urbanisme individuelle peut faire l'objet d'une régularisation hors prétoire par la délivrance d'une autorisation modificative, et les conséquences contentieuses devant être tirées d'une telle régularisation.

À ce titre, le Conseil d'État a indiqué que, lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol, ou sans que soient respectées les formes et formalités préalables à sa délivrance, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif, dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités ayant été omises.

Dans ces conditions, le Conseil d'État a en outre estimé que la modification du permis initial par la délivrance d'un permis modificatif en vue de le rendre conforme à la légalité a pour effet de rendre inopérant le moyen initialement fondé, qui ne peut donc plus être utilement invoqué à l'appui d'un recours contre le permis initial. Dit autrement, les irrégularités régularisées par la délivrance d'une autorisation modificative ne peuvent ainsi plus être utilement invoquées à l'occasion de la contestation de l'autorisation d'urbanisme initiale.

Ce faisant, le Conseil d'État a adapté au contentieux de l'urbanisme le principe traditionnel selon lequel il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la légalité de l'acte attaqué à la date de son adoption, celui-ci devant tout de même prendre en compte les éventuelles évolutions résultant d'une autorisation modificative ayant été ultérieurement délivrée.

Par la suite, le Conseil d'État a réaffirmé à plusieurs reprises, notamment par une première décision du 7 mars 2018 [2] et une seconde décision du 10 octobre 2022 [3], ce principe permettant au juge d'écarter comme inopérants les moyens soulevés à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir formé contre une autorisation initiale et portant sur les vices l'entachant, lorsque ceux-ci ont été préalablement régularisés par la délivrance d'une autorisation modificative.

Entre temps, rappelons que la possibilité de régulariser les autorisations d'urbanisme devant le juge a été développée par le législateur *via* deux mécanismes distincts, à savoir, d'une part, le mécanisme de l'annulation partielle prévu à l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L0035LNM** introduit par la loi « ENL » du 13 juillet 2006 [4], et d'autre part, le mécanisme du sursis à statuer prévu à l'article L. 600-5-1 de ce code introduit par l'ordonnance du 18 juillet 2013 [5].

Or, si le principe susmentionné a été initialement dégagé dans le cadre des régularisations des autorisations d'urbanisme hors prétoire, le Conseil d'État l'a, par la suite, transposé et adapté aux mécanismes de régularisation de ces autorisations dans le prétoire, et notamment au mécanisme de sursis à statuer prévu à l'article L. 600-5-1 susvisé.

Après avoir précisé, par sa décision « SCI Alexandra » du 3 juin 2020 [6], les modalités de régularisation des vices entachant une autorisation d'urbanisme initiale lorsque le juge sursoit à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, le Conseil d'État a estimé, selon la même logique que pour les régularisations hors prétoire et par deux décisions « SCCV Lucien Viseur » du 9 novembre 2021 [7] et « Association Eoliennes s'en naît trop » du 16 février 2022 [8], qu'à compter de la décision de sursis à statuer, seuls les éventuels vices dont est susceptible d'être entachée l'autorisation modificative peuvent en principe être invoqués.

Par la décision commentée, en reprenant sa jurisprudence applicable aux régularisations hors prétoire et en affirmant qu'« il en va de même » dans le cadre des mesures de régularisation des autorisations d'urbanisme intervenues après que le juge ait sursis à statuer le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, le Conseil d'État a ainsi réitéré sa propension à transposer sa jurisprudence relative aux régularisations hors prétoire à celles dans le prétoire.

II. La nécessité confirmée de délivrer une autorisation modificative pour régulariser l'autorisation initiale à la suite d'une évolution des circonstances de fait ou de droit

À compter du moment où l'on considère que la jurisprudence applicable aux régularisations hors prétoire doit être transposée aux régularisations dans le prétoire, l'on ne peut être surpris qu'un changement de l'état du droit intervenu pendant le délai de régularisation fixé par le juge ayant sursis à statuer ne régularise pas un vice affectant l'autorisation d'urbanisme initiale, en l'absence d'autorisation modificative.

En effet, rappelons que le juge de l'excès de pouvoir doit en principe apprécier la légalité d'une autorisation d'urbanisme à la date de son adoption, bien qu'il doive prendre en compte les éventuelles modifications résultant d'une autorisation modificative, que celle-ci ait été délivrée avant qu'il ait été saisi ou après qu'il ait sursis à statuer pour en permettre la délivrance.

À ce titre, par sa décision susmentionnée « Mme Bloch » du 7 mars 2018 [9], le Conseil d'État a ainsi jugé qu'une autorisation modificative est requise pour régulariser une autorisation initiale, quand bien même la règle d'urbanisme ayant été méconnue a entretemps été modifiée. Dit autrement, si une modification de la règle d'urbanisme méconnue par l'autorité compétente pour permettre la régularisation d'une autorisation d'urbanisme est possible, une autorisation modificative doit tout de même être délivrée pour régulariser « officiellement » ce vice.

De même, par sa décision susmentionnée « Société Territoire Soixante-deux et autre » du 10 octobre 2022 [10], le Conseil d'État a précisé que la délivrance d'une autorisation modificative en vue de la régularisation de l'autorisation initiale est également nécessaire lorsque la règle d'urbanisme méconnue par l'autorisation initiale ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce, comme par exemple du fait d'une évolution de l'environnement du projet autorisé.

Suivant la même logique, le Conseil d'État a ainsi jugé, par la décision commentée, que la seule circonstance que le vice dont est affectée l'autorisation initiale et qui a justifié que le juge sursoit à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, résulte de la méconnaissance d'une règle d'urbanisme qui n'est plus applicable à la date à laquelle le juge statue à nouveau sur la demande d'annulation, après l'expiration du délai imparti pour notifier la mesure de régularisation, du fait d'un changement de droit, est insusceptible de régulariser à elle seule l'autorisation initiale, en l'absence d'une autorisation modificative.

Dès lors, au cas d'espèce, le Conseil d'État a confirmé la position des juges du fond qui avaient estimé que la circonstance que la règle de hauteur fixée par le règlement du PLU avait été modifiée par une délibération de la commune et que le projet était conforme à cette nouvelle règle n'était pas de nature, à elle seule, à régulariser le vice initial entachant le permis attaqué, en l'absence de mesure individuelle de régularisation prise par la commune au profit du pétitionnaire après la modification du PLU.

Ce faisant, après avoir transposé aux régularisations dans le prétoire, le principe selon lequel il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la légalité de l'acte attaqué à la date de son adoption, tout en prenant en compte la ou les autorisations modificatives pouvant être ultérieurement délivrées, le Conseil d'État a confirmé qu'une évolution des circonstances de fait ou de droit ne permet pas à elle seule, en l'absence d'une autorisation modificative, de régulariser le vice entachant d'illégalité l'autorisation initiale.

À retenir :

Le principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir doit apprécier la légalité de l'autorisation initiale à la date de son adoption, tout en prenant en compte la (ou les) autorisation(s) modificative(s) ultérieurement délivrée(s) est applicable aux régularisations dans le prétoire, impliquant qu'un changement dans l'état du droit intervenu pendant le délai de régularisation fixé par le juge après avoir sursis à statuer, ne régularise pas à lui seul un vice affectant l'autorisation initiale, en l'absence d'autorisation modificative.

[11] CE, 2 février 2004, n° 238315, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A2547DBX](#).

[2] CE, 7 mars 2018, n° 404079, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A2823XGN](#).

[3] CE, 10 octobre 2022, n° 451530, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A52438NI](#).

[4] Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement [N° Lexbase : L2466HKK](#).

[5] Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, relative au contentieux de l'urbanisme [N° Lexbase : L4499IXW](#).

[6] CE, 3 juin 2020, n° 420736, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A70113MM](#).

[7] CE, 9 novembre 2021, n° 440028, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A81427B8](#).

[8] CE, 16 février 2022, n° 420554, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A1439ZDN](#).

[9] CE, 7 mars 2018, n° 404079, publié au recueil Lebon, préc.

[10] CE, 10 octobre 2022, n°451530, mentionné aux tables du recueil Lebon, préc.