

Précisions sur la procédure issue de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Jean-Christophe Cervantès

Contestation d'un permis de construire modificatif en cours d'instance : à la recherche de l'équilibre

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 19LY03706 – 02 avril 2020 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Article L.600-5-2 du code de l'urbanisme

Rubriques

Urbanisme et environnement, Procédure

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ Des dispositions de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, il résulte qu'une requête distincte tendant à l'annulation d'un permis de construire modificatif, d'une décision modificative ou mesure de régularisation, est irrecevable si cet acte a été produit dans le cadre de l'instance dirigée contre le permis initial à l'exception des requêtes introduites par un tiers. [1]

² L'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme précise que : « *Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance.* ».

³ 68-06-01, Urbanisme, Règles de procédure contentieuse spéciales, L. 600-5-2 du code de l'urbanisme

NOTES

[1] Cf [CE, n° 401384 - commune de Cogolin - 15 février 2019](#) [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6599](https://doi.org/10.35562/alyoda.6599)

¹ La Cour est saisie d'une ordonnance par laquelle le président de la 2ème chambre du tribunal administratif de Grenoble a opposé une irrecevabilité de la demande présentée par M C. à titre personnel et en tant que gérant de la SARL A tendant à l'annulation d'un permis de construire modificatif en date 23 mai 2019 délivré par le maire de La Clusaz modifiant le permis de construire initialement délivré le 12 juillet 2018 portant sur un chalet individuel.

² Le tribunal administratif de Grenoble a jugé que la requête distincte était irrecevable, faute pour le requérant d'avoir porté sa contestation dans l'instance dirigée, par ailleurs, contre le permis de construire initial.

³ Le tribunal administratif de Grenoble fait une application rigoureuse de l'article L 600-5-2 du code de l'urbanisme selon lequel « *Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance.* »

⁴ Le tribunal administratif de Grenoble entend opposer aux requérants une irrecevabilité qui pose question car elle ne relève pas des voies traditionnelles des rejets par ordonnances relevant du 4° de l'article R 222-1 du code de justice administrative. Au-delà du fondement textuel et dans le silence du code de l'urbanisme sur ce point on peut y voir un principe dérivé de l'exception de recours parallèle mais qui serait afférent à un litige connexe pendant devant le même tribunal voyez à l'inverse pour un exemple d'application classique *CE, 1er juillet 2015, n° 386769*. On doit comprendre que le tribunal administratif ne saurait être compétemment saisi d'une instance dont il est déjà saisi par ailleurs et dont la loi lui fait obligation d'épuiser sa compétence dans une instance unique, ce qui implique qu'il doive opposer à la requête nouvelle une irrecevabilité

⁵ Si cette analyse est sévère, elle n'est absolument pas dénuée de pertinence dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. Vous n'hésitez pas, vous-même, à éliminer les doublons procédant de l'enregistrement par le greffe sous deux numéros d'une même affaire.

Au-delà, il n'y a aucun intérêt pratique à dupliquer à l'envie les requêtes selon l'évolution des décisions successives sur une même situation. Vous savez, par exemple, que le droit de la Fonction publique entraîne souvent de telles hypothèses au fil de la saisine des différents comités médicaux du cas d'un même agent. En urbanisme, une telle situation est redoutable, lorsqu'il y a contestation du permis de construire modificatif non seulement en tant qu'il régularise le permis de construire initial mais également lorsque sa légalité est contestée sur d'autres motifs. Car vous vous trouvez dans une situation où il faut examiner les moyens sous des angles divers et notamment qualifier les moyens selon qu'ils portent ou non sur les *irrégularités ainsi régularisées à la suite de la modification [du] projet par le pétitionnaire et en l'absence de toute intervention du juge qui ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial. CE n° 417175 - 417198 du 24 avril 2019*

⁶ Une telle situation impliquerait, en bonne logique, qu'une telle analyse soit effectivement menée dans le cadre d'une instance unique et nous avons par le passé été tenté de vous proposer des solutions allant dans ce sens. Du reste, plusieurs tribunaux administratifs s'attachent à resserrer ainsi le contentieux sur la seule requête utile.

⁷ Toutefois, ce souci bien compréhensible ne nous paraît pas imposer qu'il soit prononcé l'irrecevabilité de la requête dirigée contre le permis de construire modificatif et nous vous proposons d'aller au-delà de nos hésitations pour annuler l'ordonnance en litige.

⁸ Avant même d'essayer de vous convaincre que cette solution doit être abandonnée nous proposons examiner le premier moyen de la requête, tiré d'une erreur de droit.

⁹ Les requérants soutiennent que la condition posée par l'article L.600-5-2 tenant en ce que la décision modificative doit avoir été communiquée aux parties au cours de la première d'instance n'est pas réunie pour obliger à ce que cette seule instance soit prise en compte aux fins de régularisation. Nous pensons qu'ils ont raison mais il reste à savoir si ce moyen est opérant. Vous pourriez estimer, au contraire, que ce moyen n'aurait aucune portée si vous vous appuyiez sur ce que la juridiction est saisie par requête. En effet, selon cette analyse, il incomberait aux requérants et à eux seuls de bien diriger leurs écritures dans la bonne requête et ils ne seraient pas fondés à se prévaloir de leur propre négligence. Ici aucune partie n'a produit le permis de construire modificatif dans l'instance initiale.

¹⁰ Il reste que ce ne sont pas les requérants qui ont la maîtrise du rôle mais la juridiction et c'est bien la juridiction à qui il incombe d'assurer l'enregistrement des requêtes et de le rectifier le cas échéant voyez sur ce point CE n° 087641 du 17 juin 1974. Ainsi à notre sens, il ne saurait être question d'opposer à la partie qui

produit le permis de construire modificatif qu'elle ne l'aurait pas produit dans la bonne instance au seul motif qu'elle n'aurait pas visé l'instance déjà pendante, alors qu'il incombe à la juridiction d'assurer la mise en état des dossiers.

¹¹ En outre, la solution consistant à opposer l'irrecevabilité à une requête dirigée contre le permis de construire modificatif nous paraît contraire à l'esprit des textes. Selon la jurisprudence du 15 février 2019 Commune de Cogolin lorsque le juge d'appel est saisi par une requête pendante contre un jugement et *qu'un permis modificatif a été délivré aux fins de régulariser les vices du permis relevés par ce jugement, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme précité que le bénéficiaire ou l'auteur de cette mesure de régularisation la lui communique sans délai, les parties de première instance comme les tiers, en application des dispositions de l'article R. 345-1 du code de justice administrative, ne pouvant contester cette mesure que devant lui tant que l'instance d'appel est en cours. Par suite, si un recours pour excès de pouvoir a été formé contre cette mesure de régularisation devant le tribunal administratif, ce dernier la transmet, en application des articles R. 351-3 et, le cas échéant, R. 345-2 du code de justice administrative, à la cour administrative d'appel saisie de l'appel contre le permis initial.* Si un recours contre la mesure de régularisation était irrecevable, le premier juge ne serait aucunement tenu de le transmettre à la Cour administrative d'appel.

¹² Enfin nous pensons que la solution adoptée par le tribunal administratif de Grenoble est susceptible de conduire, dans certains cas, à une aporie juridique. En effet, dans l'hypothèse où la requête contestant le permis de construire modificatif serait déclarée irrecevable, et ne serait pas versée au dossier du permis de construire initial, le jugement se verrait réduit à une portée purement intellectuelle sur un permis de construire initial dont la réalité se serait évanouie, avec le risque par la production du permis de construire modificatif en appel de voir renversée cette situation défavorable au détriment, encore une fois, de la sécurité juridique.

¹³ Au contraire, nous pensons que le juge lorsqu'il est saisi d'un permis de construire modificatif ne peut refuser de le prendre en compte ; la jurisprudence précise même qu'il doit rouvrir l'instruction initiale pour instruire cet élément nouveau sauf s'il s'agit d'un nouveau permis radicalement différent voyez *CE n° 395867-396238 du 28 avril 2017 Commune de Bayonne.*

¹⁴ Dans ces conditions, nous avons même tendance à penser que vous pourriez poser ici l'amorce d'une méthode nouvelle, utile à la solution des requêtes. En effet, nous estimons qu'il serait conforme à la bonne administration de la Justice que dans le cas où une requête distincte est formée pour contester un permis de construire modificatif, pris

pour la régularisation d'un permis de construire initial, il appartient au juge saisi de joindre les deux requêtes pour y statuer par un même jugement. Nous savons que la jonction de deux requête est censé être sans incidence sur le jugement de ces dernières, de jurisprudence constante, de sorte que le juge n'est pas tenu d'y procéder voyez CE n° 039145 du 28 janvier 1987, Comité de défense des espaces verts. On dit habituellement que la jonction ne saurait entraîner la fusion des requêtes.

15 Cependant la jurisprudence en urbanisme établit déjà un lien entre les moyens dirigés contre le permis de construire initial et le permis de construire modificatif voyez CE n° 238315 du 2 février 2004.

16 Par ailleurs, il est jugé également que la formation de jugement peut, dans certaines hypothèses, tirer les conséquences, dans le cadre d'une jonction, du jugement qu'elle prononce sur une des requêtes bénéficiant de la jonction. Tel est le cas lorsque le juge prend en compte un non-lieu à statuer découlant de la solution d'une requête jointe en *faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (...) en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations* voyez CE n° 391925 du 5 mai 2017 . Dans ces conditions, la congruence des deux requêtes dirigées contre le permis de construire initial et le permis de construire modificatif nous parait rendre possible et même nécessaire leur jonction. Nous pensons que vous ne sauriez cependant en faire à votre niveau une condition de la régularité des jugements bien que la régularisation soit désormais liée intimement à l'office du juge si vous vous référez à l'avis plus qu'autorisé de la *présidente Maugue dans son article publié au BDJU de janvier février 2019 « Le contentieux de l'urbanisme : vers une spécificité encore plus marquée » co-écrit avec Mme Barrois de Sarrigny* où vous lisez que *la faculté ouverte au juge devient une obligation : le juge doit permettre la régularisation lorsqu'elle est possible*. Voyez pour une application directe de cette logique par le juge de la régularisation Cour administrative d'appel de Nantes n° 18NT02385 du 20 septembre 2019, Commune de Groix. Mais, toutefois, la jonction reste une faculté pour le juge et non une obligation voyez CE n° 099893 du 31 juillet 1996, .

17 Nous sommes quelque peu sortis de la requête qui vous intéresse et SVNAS vous annulerez pour erreur de droit l'ordonnance entreprise devant vous.

18 La question se pose alors de l'évocation ou du renvoi. Les requérants concluent au fond, vous disposez donc de la possibilité de juger vous-même après avoir annulé voyez CE section, 6 décembre 1968, *Ministre des armées c/ Sieur R. n° 074264, au Recueil p. 626*. Il suffit que l'une des parties ait conclu au fond pour que le juge puisse évoquer, indépendamment de l'opposition de l'autre voyez CE

n° 015397 du 22 mai 1989. Mais il y a toutefois là une véritable difficulté qui tient aux conclusions présentées devant vous. D'abord elles ne sont présentées qu'à titre subsidiaire et dans l'esprit de la jurisprudence *dite société Eden* vous devez respecter la hiérarchisation des priorités contentieuses des requérants. Ensuite ces conclusions ne portent que sur le seul permis de construire modificatif et vous vous trouveriez, alors en situation d'isoler ce permis du permis de construire initial qu'il vise à modifier. Vous raisonnez donc par dissociation des deux permis et c'est précisément là la voie que vous reprochez SVNS au premier juge d'avoir empruntée. Enfin, si la commune évoque la possibilité d'une régularisation, en visant, du reste, les textes de manière erronée, ce que vous pouvez conduire en appel en application de la jurisprudence dite *commune de Cogolin*, nous estimons que, dans tous les cas, le lieu privilégié de la régularisation doit être la première instance.

¹⁹ Nous pensons donc que vous devrez renvoyer l'affaire au tribunal administratif de Grenoble.

²⁰ Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'ordonnance du 28 août 2019 du président de la 2ème chambre du tribunal administratif de Grenoble et au renvoi de l'affaire devant cette juridiction.

Note universitaire

Contestation d'un permis de construire modificatif en cours d'instance : à la recherche de l'équilibre

Jean-Christophe Cervantès

Doctorant en droit public à l'Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6600](https://doi.org/10.35562/alyoda.6600)

¹ *Un permis de construire modificatif a été contesté à l'occasion d'une requête distincte de celle du permis initial. Or selon l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme, un permis de construire modificatif doit être contesté dans la même instance que celle du permis initial à peine d'irrecevabilité. La Cour administrative d'appel de Lyon juge irrégulière l'ordonnance du Tribunal administratif de Grenoble et renvoie l'affaire devant lui. Le permis de construire modificatif doit être produit dans le cadre de l'instance initiale, une simple notification aux requérants n'est pas suffisante.*

² Le Littré définit l'équilibre comme « l'état d'un corps qui se tient debout, sans pencher d'aucun côté ». Le [Centre National de Recherche Textuelle et Lexicale \(C.N.R.L.T.\)](#) précise que l'équilibre est un « juste rapport, proportion harmonieuse entre des éléments opposés ou convenable pondération des parties d'un ensemble ». Eu égard à la succession des réformes, on peut facilement conclure que le législateur est en recherche permanente de stabilité dans le contentieux de l'urbanisme. C'est par touches successives que le juge administratif, à travers son œuvre jurisprudentielle, le législateur et le pouvoir réglementaire ont façonné un contentieux de plus en plus soucieux de concilier les impératifs de sécurité juridique et de droit au recours juridictionnel. Il est vrai que l'exercice est difficile, tellement ces deux nécessités paraissent contradictoires. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à regarder dans les rétroviseurs jurisprudentiel, législatif et réglementaire pour découvrir l'ensemble des mutations introduites depuis près de 25 ans dans le droit de l'urbanisme (à travers, par exemple, différents rapports : [Rapport Pelletier en janvier 2005](#), [rapport Labetoulle en avril 2013](#) et [rapport Maugué en janvier 2018](#)). Si l'objectif est bien de sécuriser les autorisations d'urbanisme pour permettre au secteur de la construction de purger de plus en plus rapidement les recours dirigés contre leurs autorisations, il s'agit dans le même mouvement de garantir au mieux l'accès au juge pour les requérants.

³ Ainsi, l'arrêt commenté participe pleinement de cette quête de stabilité du contentieux de l'urbanisme, le juge d'appel apportant sa pierre à l'édifice jurisprudentiel. En l'espèce, M. C s'est vu d'abord délivrer un permis de construire par le maire de la commune de La Clusaz en date du 12 juillet 2018 en vue de la construction d'un chalet individuel. Ce permis a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de Grenoble. Quelques mois plus tard et parallèlement au recours engagé contre le permis de construire initial, le pétitionnaire a obtenu un permis de construire modificatif daté du 23 mai 2019. C'est ce document, faisant précisément l'objet du litige commenté, qui a été contesté par la SARL Aravis Azur Vacances devant le Tribunal administratif de Grenoble par une requête enregistrée le 16 juillet 2019.

⁴ Dans une ordonnance du 28 août 2019, le juge de première instance a rejeté la demande d'annulation du permis de construire modificatif délivré par le maire de La Clusaz. Pour ce faire, il a combiné l'article R.222-1 4° du Code de justice administrative (portant sur le rejet par ordonnance de requêtes manifestement irrecevables lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser) et l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme au terme duquel *« lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance. »* Ainsi le T.A. de Grenoble a considéré que la requête dirigée contre le permis de construire modificatif était irrecevable au motif qu'il n'avait pas été produit dans la même instance que le permis de construire initial.

⁵ La société requérante a ensuite interjeté appel contre cette ordonnance en estimant que sa demande d'annulation du permis de construire modificatif était puisque celui-ci n'a pas été produit au cours de l'instance pendante relative au permis initial.

⁶ Au contraire, selon le bénéficiaire du permis modificatif, celui-ci avait bien été communiqué au requérant par courrier recommandé avec accusé de réception, l'article L. 600-5-2 du Code de l'urbanisme n'imposant pas explicitement que le permis modificatif soit produit dans l'instance. C'est pour cette raison que le défenseur demande le rejet de la requête contre le permis de construire modificatif puisque celle-ci est distincte du recours dirigé contre le permis initial, dont l'instance est toujours pendante devant le Tribunal administratif.

⁷ La question posée au juge d'appel portait donc sur la recevabilité de la requête de la SARL Aravis contre le permis modificatif dans une instance distincte de celle contestant le permis initial. Pour le juge d'appel, la réponse est positive, puisque la société requérante pouvait contester « *par un recours distinct le permis de construire modificatif du 23 mai 2019* ». La Cour administrative d'appel déclare ainsi irrégulière l'ordonnance du tribunal administratif en l'annulant et en renvoyant l'affaire devant le juge de première instance.

⁸ Ce faisant, le juge d'appel reconnaît que le pétitionnaire avait bien communiqué le permis modificatif aux requérants par courrier recommandé avec accusé de réception. Mais ce permis n'a pas été produit dans le cadre de l'instance contre le permis initial. Pour la C.A.A. de Lyon, la seule communication du permis modificatif aux parties ne suffit pas pour rejeter un recours distinct de la requête dirigée contre le permis de construire initial. Il faut que ce permis modificatif soit directement produit dans l'instance pendante. Pour la C.A.A. de Lyon, seule compte la production du permis modificatif par le pétitionnaire dans l'instance contre le permis de construire initial. C'est bien sur cette précision que se situe la portée de cette décision surprenante. A première vue, en effet, le juge d'appel ne semble pas faire une application stricte de l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme qui vise à éviter la multiplication des recours. Alors que cet article reste muet sur les modalités concrètes de communication du permis modificatif dans le cadre de l'instance contre le permis initial, le juge d'appel, suivant les conclusions du rapporteur public, apporte une touche jurisprudentielle originale en faisant primer le principe de bonne administration de la justice et le droit au recours contre les autorisations d'urbanisme. Il pose, en l'espèce, l'exigence d'une production du permis modificatif dans l'instance contre le permis de construire initial.

⁹ C'est au regard de cet apport, que l'on se propose de commenter la décision de la C.A.A. de Lyon en pointant la rigueur du nouvel article L. 600-5-2 du Code de l'urbanisme rappelée par le juge (1) avant de comprendre la souplesse introduite en l'espèce à la faveur d'une bonne administration de la justice et d'une garantie pour le requérant (2).

1. Un rappel nécessaire de la rigueur de l'article L.600-5-2 du code de l'urbanisme

¹⁰ La C.A.A. de Lyon opère un rappel important de l'article L.600-5-2 en soulignant son esprit, à savoir que le permis de construire modificatif doit être contesté dans le cadre de l'instance du permis initial (B). Mais il convient d'abord de rappeler, que dans le cas d'espèce, ce permis initial n'a pas encore fait l'objet d'un jugement devant le Tribunal administratif de Grenoble (A).

A. Un permis de construire initial n'ayant pas encore fait l'objet d'un jugement

¹¹ Il convient d'abord de rappeler que le permis de construire initial, délivré le 12 juillet 2018 par le maire de la commune de la Clusaz, fait encore l'objet d'une instance pendante, le jugement n'étant pas encore intervenu à la date de l'arrêt commenté. Ainsi, durant l'instruction de cette première requête, le maire a délivré un permis de construire modificatif en date du 29 mai 2019. C'est bien ce permis de construire modificatif qui a été également contesté dans le cadre d'une instance distincte que celle du permis initial. Ce recours contre le permis modificatif a été rejeté dans le cadre de l'ordonnance rendue par le Tribunal administratif de Grenoble le 28 août 2019.

¹² On peut penser ici que le pétitionnaire, après échanges des mémoires et des moyens soulevés a souhaité corriger les éventuels vices du permis initial pour éviter une déclaration d'illégalité par le juge administratif.

¹³ La jurisprudence a depuis longtemps admis la possibilité pour le bénéficiaire d'obtenir un permis de construire modificatif en cours d'instance, alors même que le juge ne s'est pas encore prononcé. On retrouve ici l'œuvre du Conseil d'État « *permettant d'adapter un projet initialement autorisé en recourant à une procédure d'instruction simplifiée* » (E. Vital-Durand, « Régularisation du permis de construire en cours d'instance : le Conseil d'Etat étend opportunément le recours au permis modificatif », *JCP-A* n° 042, 23 oct. 2017, n° 2250 . Dans un arrêt de 1982 (C.E., Sect., 26 juillet 1982, *Le Roy*, n° 023604, *Lebon* p.316), le juge de cassation avait reconnu la légalité de la pratique du permis modificatif à partir du moment où « *les modifications projetées étaient sans influence sur la conception générale du projet initial* ». Plus précisément, le permis de construire modificatif ne doit pas remettre en cause l'économie générale du projet, auquel cas le bénéficiaire devrait alors demander une nouvelle autorisation d'urbanisme.

¹⁴ Dans le même sens, la Haute juridiction administrative a considéré plus tard « *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 des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, 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 qui avaient été omises ; que les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial* » (C.E.,

2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, n° 238315, *Lebon T.p.914*) . Cette jurisprudence importante dessine et consolide très nettement les contours de la technique de régularisation en annonçant les bouleversements observés dans le contentieux de l'urbanisme (voir par exemple : R. Noguellou, « Régularisation et droit de l'urbanisme » *RFDA* 2018, p. 370). Le permis de construire modificatif a l'avantage d'accorder au bénéficiaire une réelle souplesse en ne lui imposant pas de reprendre *ab initio* les démarches et donc la constitution d'un dossier pour une nouvelle autorisation.

15

Cette faculté, offerte au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, permet de corriger les éventuels vices après avoir pris connaissance des moyens soulevés par les requérants contre le permis de construire initial. Aussi, en l'espèce, le permis modificatif litigieux n'aura pas été la conséquence d'une annulation partielle ou d'un sursis à statuer de la part du juge administratif en première instance. Ces deux possibilités offertes au juge, précisées aux articles L.600-5 et L.600-5-1 du Code de l'urbanisme, représentent sans conteste des innovations qui ont élargi l'office du juge du permis de construire en lui ouvrant une palette de solutions allant au-delà de la validation ou de l'annulation. C'est ainsi le visage du contentieux de l'urbanisme qui s'est transformé pour cheminer vers une nette sécurisation des constructions. Comme le souligne Michel Richard « *les conséquences qui s'attachent à une annulation pour excès de pouvoir, quel qu'en soit le motif d'ailleurs, sont en effet dramatiques pour les pétitionnaires et plus globalement pour tous les acteurs impliqués dans l'économie du logement* » (« Une arme de régularisation massive, l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme » *AJDA* 2016, p. 2359).

16

Ainsi que l'indique Rozen Noguellou « *en matière de droit de l'urbanisme, la référence à la sécurité vise systématiquement celle du porteur de projet* » (R. Noguellou, « Le contentieux de l'urbanisme », *AJDA*, 2020, p.230). On voit bien que l'équilibre évoqué plus haut est donc difficile à trouver tellement sont importants les enjeux économiques dans le secteur du bâtiment. Pour ne citer qu'un chiffre relatif à la région parisienne, le cap des 100 000 logements autorisés a été atteint en 2017 en Ile-de-France (Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France, Fiche repère, limiter les conséquences du contentieux de l'urbanisme, des outils renforcés, février 2020) . Eu égard à l'importance de la construction et des besoins en matière de logements, on comprend mieux l'impératif de sécurisation des autorisations d'urbanisme.

17

En près de vingt ans, le Code de l'urbanisme a été régulièrement modifié pour faire évoluer le contentieux des autorisations de construire. Avec l'annulation partielle et le sursis à statuer, la régularisation tend à devenir une pratique courante. Il a fallu

également accroître « *les pouvoirs du juge en la matière puisque la régularisation est désormais automatique lorsqu'elle est possible* » (R. Noguellou, préc.) mais aussi éviter certains phénomènes comme les recours en cascade.

B. La mise en avant de l'esprit de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme

18

Dans l'arrêt commenté, la C.A.A. de Lyon commence par une interprétation stricte des termes de l'article L.600-5-2 du code de l'urbanisme en rappelant « *qu'il résulte de ces dispositions qu'une requête distincte tendant à l'annulation d'un permis de construire modificatif, d'une décision modificative ou mesure de régularisation est irrecevable si cet acte a été produit dans le cadre de l'instance dirigée contre le permis initial, à l'exception des requêtes introduites par un tiers* ». Ainsi, la contestation du permis de construire modificatif ne peut intervenir que dans le cadre de l'instance du permis initialement contesté par les requérants. Aujourd'hui codifiée, cette disposition est là aussi la traduction législative de la jurisprudence administrative.

19

Le Conseil d'État avait déjà posé la règle prévalant dans l'hypothèse d'une contestation du permis de construire modificatif en cours d'instance (C.E., 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres* n° 398531, *Lebon T.* p. 525) . Dans cet arrêt, le juge de cassation avait d'abord rappelé l'article L.600-5-1 du Code de l'urbanisme selon lequel « *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 entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations* ». On l'a vu, le sursis à statuer, permet bien au juge de se saisir d'un outil dans l'objectif d'inviter le pétitionnaire à régulariser son permis dans le cadre d'un délai qu'il fixe lui-même. Mais on peut imaginer, et les exemples ne manquent pas, qu'un permis initial ayant fait l'objet d'un avant dire droit soit modifié et qu'à son tour le permis modificatif ainsi obtenu soit lui aussi visé par un recours en annulation. On aurait ici deux instances, deux procédures contentieuses parallèles. Pour éviter ce phénomène, le Conseil d'État a poursuivi dans la même décision en posant la règle selon laquelle « *il appartenait ainsi aux requérants, dès lors qu'ils étaient parties à l'instance ayant donné lieu à ce jugement, de contester la légalité de cet acte dans le cadre de cette même instance...Dès lors, le tribunal administratif était tenu, pour ce motif,*

qui est d'ordre public, de rejeter leur requête ». Le permis modificatif doit donc être débattu dans le cadre du même débat contentieux que le permis initial afin de limiter les recours en cascade et de ne pas pénaliser le bénéficiaire de l'autorisation.

20

Peu de temps après cette décision, le rapport présenté au Premier ministre par Christine Maugüe en janvier 2018, proposait au législateur d'introduire dans le code de l'urbanisme le nouvel article L.600-5-2 en reconnaissant « *la puissance régularisatrice du permis modificatif* ». Ainsi l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme paraît logique dans l'optique d'une rationalisation du contentieux, afin de juger le permis modificatif dans la même instance que le permis initial. Cette évolution récente, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, s'inscrit dans une mutation plus globale du contentieux de l'urbanisme. Ainsi, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) a obligé le juge à se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés devant lui, introduisant ainsi une exception à la règle de l'économie des moyens (codifié à l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme). La motivation principale de cette disposition réside là aussi dans une volonté d'éviter les recours successifs allant jusqu'à l'épuisement de tous les moyens invoqués contre l'autorisation d'urbanisme.

21

Au surplus, concernant l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme, on peut aisément penser que les moyens soulevés contre le permis initial perdent de leur substance après la délivrance du permis modificatif. En effet, l'objet même de ce dernier est de régulariser les éventuels vices entachant le permis initialement délivré. Mais une lecture trop stricte de cet article peut faire apparaître des difficultés quant au principe de bonne administration de la justice.

2. Une interprétation souple de l'article L. 600-5-2 du Code de l'urbanisme à la faveur du principe de bonne administration de la justice et d'un droit au recours effectif

22

La récente rédaction de l'article L.600-5-2 du code de l'urbanisme issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), n'a pas permis de résoudre toutes les difficultés qui peuvent se présenter au contentieux. C'est dans les brèches laissées ouvertes par le législateur que la C.A.A.de Lyon s'est engouffrée en précisant les modalités de communication du permis de construire (A) avant de renvoyer logiquement l'affaire devant le Tribunal administratif de Grenoble au nom d'une bonne administration de la justice (B).

A. Une simple notification du permis modificatif jugée insuffisante

23

Après avoir opéré le rappel de l'article L.600-5-2 du code de l'urbanisme, la Cour administrative de Lyon constate que le Tribunal administratif de Grenoble a rejeté à tort la requête introduite contre le permis de construire modificatif. La C.A.A. estime ainsi que les requérants étaient recevables à contester ce permis modificatif dans le cadre d'une instance parallèle. Pour le juge d'appel «*si le pétitionnaire et la commune de La Clusaz avaient communiqué le permis modificatif aux requérants, par courrier avec accusé de réception, ce permis modificatif n'avait pas été produit dans le cadre de l'instance dirigée contre le permis de construire initial* ». La position arrêtée par le juge d'appel lyonnais est ici surprenante, puisqu'elle semble entrer en contradiction avec l'esprit même de l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme qui impose que le permis de construire modificatif ne peut en principe être contesté que dans l'instance dirigée contre le permis initial.

24

On aurait pu penser que la simple notification du permis modificatif, par courrier recommandé avec accusé de réception aurait pu suffire pour rejeter la requête.

25

Ainsi, à la suite et en complément de la décision *Commune de Cogolin* (C.E., 15 février 2019, n° 401384, *Lebon* p. 26) , la Cour administrative d'appel apporte sa pierre à l'édifice de la régularisation en cours d'instance.

26

Si les requérants doivent disposer du permis modificatif, il est ici précisé que la simple notification du document ne suffit pas, puisque les bénéficiaires doivent également le produire dans l'instance pendante dirigée contre le permis initial. Pour le juge d'appel, le recours parallèle contre le permis modificatif était donc recevable. C'est pour cette raison que l'affaire est renvoyée devant le Tribunal administratif de Grenoble.

27

Le juge d'appel participe ici à rétablir un certain équilibre en faveur des requérants. Il est aussi guidé par le souci d'une bonne administration de la justice. En ce sens, les conclusions du rapporteur public, Jean-Simon Laval, sont éclairantes puisqu'il reconnaît que « *le Tribunal administratif de Grenoble fait une application rigoureuse de l'article L.600-5-2 du Code de l'urbanisme* ». Ensuite, en rappelant qu'aucune partie n'a produit le permis de construire modificatif à l'instance initiale, le rapporteur public s'attache à démontrer qu'il revient à la juridiction « *d'assurer l'enregistrement des requêtes et de le rectifier [le rôle] le cas échéant* ». Dit autrement, il reviendrait ainsi au tribunal administratif de prendre en compte le permis de construire modificatif dans l'instance dirigée contre le permis initial. Il s'appuie ici sur la jurisprudence *Commune de Cogolin* disposant

que « lorsque le juge d'appel est saisi par une requête pendante contre un jugement et qu'un permis modificatif a été délivré aux fins de régulariser les vices du permis relevés par ce jugement, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme précité que le bénéficiaire ou l'auteur de cette mesure de régularisation la lui communique sans délai, les parties de première instance comme les tiers, en application des dispositions de l'article R. 345-1 du code de justice administrative, ne pouvant contester cette mesure que devant lui tant que l'instance d'appel est en cours. Par suite, si un recours pour excès de pouvoir a été formé contre cette mesure de régularisation devant le tribunal administratif, ce dernier la transmet, en application des articles R. 351-3 et, le cas échéant, R. 345-2 du code de justice administrative, à la cour administrative d'appel saisie de l'appel contre le permis initial ».

²⁸ Ici, la méthode proposée dans les conclusions consiste à inviter le tribunal administratif à prendre en compte, quoiqu'il arrive, le permis modificatif. Pour cela, il doit bien joindre les deux requêtes pour n'en faire qu'une. Cette solution semble raisonnable car la régularisation intervenue peut potentiellement rendre caduque les moyens soulevés contre le permis de construire initial.

B. Un renvoi devant le juge de première instance au nom du principe de bonne administration de la justice

²⁹ C'est donc logiquement que le juge d'appel a déclaré irrégulière l'ordonnance du Tribunal administratif de Grenoble et a renvoyé l'affaire devant ce dernier. Comme nous l'avons vu, le rapporteur public invite le juge d'appel à ne pas séparer les requêtes puisque les conclusions des requérants « ne portent que sur le seul permis de construire modificatif, et vous trouveriez alors en situation d'isoler ce permis du permis initial qu'il vise à modifier ». C'est ainsi que pour le rapporteur public, l'affaire doit revenir en première instance.

³⁰ Le juge d'appel profite donc d'une lacune de l'article L. 600-5-2 du Code de l'urbanisme, concernant le mode de communication du permis modificatif, pour inviter le Tribunal administratif, lorsque l'instance du permis initial est toujours pendante, à unifier cette instance à celle introduite contre le permis de construire modificatif. Cette « souplesse procédurale », est guidée par le principe de bonne administration de la justice.

³¹ Si cette notion reste peu précise « les juges semblent faire de la bonne administration de la justice une notion ambitieuse, touchant à la fois à la sécurité juridique, à la cohérence de la répartition des compétences [...] et à la diligence des procédures » (H. Pauliat, « Bonne administration de la justice, bonne justice ? », JCPA n° 04,

27 janvier 2014). La bonne administration de la justice permet au juge de simplifier les règles contentieuses et d'accentuer la cohérence et la simplicité pour donner au recours toute son effectivité. Cela peut être le cas en l'espèce avec le recours introduit contre le permis de construire modificatif, qui pour pouvoir aboutir doit être lié au recours contre le permis de construire initial.

32

La bonne administration de la justice est alors perçue ici comme une notion fonctionnelle « *qui inspire les règles et principes de fonctionnement de la justice administrative* » afin de « *remédier à ses lenteurs* » (J.-M. Favret, « La « bonne administration de la justice » administrative », *RFDA*, 2004, p. 943). C'est « *une fonction de conciliation ou de dérogation aux règles de principe* » permettant « *de tempérer la rigueur du principe de l'immutabilité de l'instance* » (O. Gabarda, « L'intérêt d'une bonne administration de la justice », *RDP*, 2006, p.153). Dans la décision commentée, le rapporteur public propose ainsi d'adopter une vision souple afin de donner plus d'efficacité au recours. Il s'agit de prendre en compte des circonstances nouvelles intervenues avec la délivrance d'un permis de construire modificatif et la correction d'éventuels vices contenus dans le permis initial.

33

Ici, le requérant retrouve une certaine place avec la garantie de voir son recours contre le permis modificatif aboutir dans le cadre d'une seule et même instance. Si cet arrêt venait à faire l'objet d'un pourvoi en cassation, il reviendrait alors au Conseil d'État de confirmer ou non son sens. Il pourrait ainsi utilement poursuivre sa recherche jurisprudentielle du point d'équilibre à la faveur maintenant de meilleures garanties pour les requérants afin qu'ils puissent exercer leur droit au recours sans difficultés procédurales inutiles.