



LOI ELAN : QUELLE PROCÉDURE DE RÉGULARISATION DES AUTORISATIONS D'URBANISME ?

Par Emmanuelle Baron, avocate au cabinet Seban & Associés

■ Qu'est-ce que la procédure de régularisation des autorisations d'urbanisme ?

La régularisation des autorisations d'occupation du sol peut être engagée à l'initiative, d'une part, du pétitionnaire et/ou de l'autorité compétente et, d'autre part, depuis une période plus récente, par le juge administratif. Concernant plus précisément cette dernière option, c'est l'ordonnance du 18 juillet 2013 n° 2013-638 qui a introduit dans le Code de l'urbanisme un nouvel article L. 600-5-1. Il met en mesure le juge administratif, de sa propre initiative, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, de surseoir à statuer dans l'attente de la délivrance d'un permis modificatif propre à régulariser le ou les vices dont le permis de construire initial est entaché. Ce mécanisme a été instauré, notamment, afin de ne pas annuler inutilement une autorisation d'urbanisme qui aurait pu être régularisée en cours d'instance, et ainsi participer à faire gagner du temps aux porteurs de projet.

■ Comment se déroule en pratique la régularisation des autorisations d'urbanisme ?

Concrètement, la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme répond à plusieurs étapes. Dans un premier temps, la juridiction qui a retenu qu'un ou plusieurs moyens étaient susceptibles d'emporter l'annulation du permis, mais qu'ils pouvaient être régularisés par la délivrance d'une autorisation modificative, par un jugement avant dire droit, après avoir écarté l'ensemble des autres moyens, prononce le sursis à statuer et octroie un délai qu'il détermine à l'issue duquel l'autorisation de régularisation devra avoir été obtenue par le pétitionnaire. Une fois ce délai écoulé, le permis complémentaire est soumis au contradictoire et la

juridiction, par un jugement cette fois-ci définitif, se prononcera à son tour sur l'effectivité de la régularisation entreprise. Dans l'hypothèse où le juge administratif constate que la régularisation n'a pas été menée à son terme, ou bien qu'elle n'a pas suffi à régulariser l'autorisation, alors il prononcera son annulation. Au contraire, s'il constate que l'autorisation modificative a permis de corriger l'illégalité de l'autorisation initiale, le recours introduit pour solliciter son annulation sera rejeté.

■ Quels types de vice de légalité peuvent être régularisés dans le cadre de cette procédure ?

Les décisions du juge administratif démontrent la volonté d'ouvrir de nombreuses possibilités de régularisation des autorisations d'urbanisme en cours d'instance. Le juge administratif a sursis à statuer dans l'attente de la régularisation de dossiers de demande au sein desquels manquaient des pièces obligatoires, ou au sein desquels figuraient toutes les pièces requises mais dont certaines étaient incomplètes. De la même façon, l'absence de la saisine pour avis d'une tierce personne alors qu'elle était obligatoire peut être régularisée. Pour un autre exemple, l'incompétence de l'auteur de l'acte peut également faire l'objet de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1. D'autres types de vices sont assez logiquement exclus de la possibilité de régularisation, comme lorsque la construction autorisée l'a été en zone inconstructible du plan local d'urbanisme ou sur une parcelle sur laquelle toute construction est interdite aux termes du plan de prévention du risque inondation.

■ Quelles catégories d'autorisations d'urbanisme sont régularisables ?



L'ancienne version de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme ne renvoyait qu'aux « permis construire, de démolir ou d'aménager », et pas aux arrêtés de non-oppositions à déclaration préalable, de sorte que l'illégalité d'une déclaration préalable n'était pas régularisable. Au terme de la rédaction issue de la loi Elan, l'article L. 600-5-1 renvoie désormais également à la décision de non-opposition à déclaration préalable. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, il n'est plus nécessaire de reprendre l'entière procédure de déclaration préalable pour régulariser un vice dont pourrait être entachée une telle autorisation.

■ Quelle forme prenait nécessairement la régularisation avant la loi Elan ?

L'article L. 600-5-1, dans sa version antérieure à la loi Elan, prévoyait que l'outil de la régularisation devait prendre la forme d'un « permis modificatif ». Cela restreignait nécessairement les vices régularisables à ceux susceptibles d'être compris dans un permis de construire modificatif. Ainsi, dans le cas où les modifications entreprises remettaient en cause la conception générale du projet, alors l'autorisation d'occupation du sol ne pouvait être régularisée à l'occasion de la délivrance d'un permis modificatif, et l'utilisation de l'article L. 600-5-1 devait donc être exclue. C'était le cas, par exemple, dans l'hypothèse d'une importante modification de l'emprise au sol et de notables amendements des caractéristiques de la toiture, ou bien encore de l'aspect extérieur des façades.

■ Qu'a changé la loi Elan sur la forme de la régularisation ?

Le nouvel article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi Elan, en ne renvoyant plus simplement à un « permis modificatif » mais désormais à une « mesure de régularisation », détaillée au nouvel article L. 600-5-2 comme pouvant être un « permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation », a, semble-t-il, élargi les facultés de régularisation. Ainsi, les modifications qu'il serait possible d'envisager pour régulariser l'autorisation pourraient être bien plus larges que celles susceptibles d'être contenues dans un simple permis modificatif.

■ La régularisation est-elle envisageable dans le cas où les travaux sont achevés ?

Si le Conseil d'État a semblé exclure, dans un premier temps, la possibilité de régulariser l'autorisation d'urbanisme une fois les travaux achevés, il a fini par l'admettre en février 2017 (CE, 22 fév. 2017, n° 392998). La nouvelle rédaction de l'article L. 600-5-1 transpose dans le Code de l'urbanisme cette jurisprudence en prévoyant que la régularisation peut intervenir « même après l'achèvement des travaux ». Cela devrait

mettre un terme aux divergences jurisprudentielles qui existent entre les cours administratives d'appel. En effet, si certaines cours ont adopté le même raisonnement que le Conseil d'État en jugeant que l'achèvement des travaux ne devait pas empêcher la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, d'autres résistent en refusant de mettre en œuvre l'article L. 600-5-1 quand elles constatent un tel achèvement (pour un exemple récent : CAA Lyon, 19 déc. 2017, n° 15LY03417).

■ Le juge est-il tenu de mettre en œuvre cette procédure de régularisation ?

Telle qu'elle a été conçue à l'origine, l'utilisation de l'outil de régularisation entre les mains du juge administratif était une simple faculté. En ce sens, l'article L. 600-5-1 prévoyait que le juge « peut » surseoir à statuer. Afin de donner davantage d'envergure à cet outil, et d'inciter les juridictions administratives récalcitrantes à en faire usage, la loi Elan transforme cette faculté en obligation : « Si le juge peut refuser de faire droit à des demandes d'annulation partielle ou de sursis à statuer, il doit alors modifier ce refus. » Conséquence : le simple constat du caractère régularisable du ou des vices dont serait entachée une autorisation d'occupation des sols devra imposer au juge, saisi de la légalité de cette autorisation, de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation de ces vices. Le refus de faire droit à une telle demande devra être motivé. ●

Renouveau de la procédure de régularisation

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan », n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, a entendu corriger certaines faiblesses du mécanisme de régularisation des autorisations d'urbanisme introduit par l'ordonnance du 18 juillet 2013. Elle veut en favoriser une utilisation plus fréquente et plus efficace par le juge administratif et les porteurs de projet.