

N° 472746
M. C O...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 5 avril 2024
Décision du 30 avril 2024

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Faut-il appliquer la jurisprudence T... au permis de construire modificatif ? C'est la question que pose le pourvoi de M. O....

M. O... est propriétaire d'un terrain à Dijon, sur lequel se trouve une maison d'habitation. Souhaitant l'agrandir, il a déposé une demande de permis de construire, qu'il a obtenu, en vue de la surélévation et de l'extension de cette maison (et accessoirement la construction d'un abri de jardin). Ce permis n'a pas été contesté et il est devenu définitif.

En cours de travaux, à la suite d'un procès-verbal d'infraction établi par un agent de la commune, M. O... a sollicité un permis de construire modificatif, portant sur des points relativement mineurs (la hauteur d'un mur, une porte, deux fenêtres et une terrasse). Le permis modificatif qui lui a été accordé a été attaqué par des voisins.

Si le tribunal administratif de Dijon (jugements du 5 novembre 2020) a rejeté les requêtes, la CAA de Lyon en revanche (arrêt du 10 novembre 2022) y a fait droit : elle a annulé les jugements et le permis de construire modificatif.

Ce ne sont pas les portes et les fenêtres qui sont en cause, ni même la terrasse, mais des travaux que M. O... avait fait réaliser pour la surélévation de sa maison. Il vous explique que les murs existants de sa maison ne pouvaient supporter la surélévation, si bien qu'il a dû les démolir jusqu'à 60 cm du sol pour les reconstruire en briques.

La cour, se plaçant sur le terrain du contenu de la demande de permis modificatif, a jugé que le dossier de cette demande était incomplet car M. O... aurait dû, à l'occasion du modificatif, faire régulariser les travaux de reconstruction des murs. Elle reproche à M. O... de ne pas avoir fait mention de cette reconstruction dans sa demande de modificatif si bien que le service instructeur n'a pu apprécier si un modificatif suffisait pour cette régularisation ou s'il était nécessaire de déposer une nouvelle demande de permis de construire. La cour a classé son arrêt en C+, avec une fiche d'analyse.

Relevons d'emblée que la cour s'est trompée sur le critère du permis modificatif, alors pourtant qu'elle a rendu son arrêt quatre mois après votre décision de Section du 26 juillet 2022, V... (n° 437765, A). Par cette décision, vous avez aligné le critère du permis modificatif, délivré au titulaire d'un permis de construire en cours de validité avant l'achèvement de la construction autorisée, sur celui du permis de régularisation délivré après mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme (Section, avis, 2 octobre 2020, M. B..., n° 438318, p. 337) : ce permis peut apporter au projet des modifications qui remettent en cause son économie générale du moment qu'elles ne le bouleversent pas au point d'en changer la nature même.

Pour avoir appliqué le critère de l'économie générale du projet au lieu de sa nature même, la cour a commis une erreur de droit. Mais cette erreur laisse entière la question sous-jacente de savoir s'il faut appliquer, comme l'a fait la cour, la jurisprudence T... au permis modificatif¹.

Selon la jurisprudence T... (9 juillet 1986, Mme T..., n° 51172, p. 201, AJDA 1986 p. 648, concl. S. Fornacciari), lorsqu'une construction a fait l'objet de transformations sans les autorisations d'urbanisme requises, il appartient au propriétaire qui envisage d'y faire de nouveaux travaux de déposer une déclaration ou de présenter une demande de permis portant sur l'ensemble des éléments de la construction qui ont eu ou auront pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé ou de changer sa destination.

Ce principe de régularisation des constructions irrégulières à l'occasion de nouveaux travaux s'applique, depuis 2006, dans la limite de la prescription décennale de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme (ancien article L. 111-12, issu de l'article 9 de loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement natio... pour le logement) selon lequel, sauf (nombreuses) exceptions qu'il liste, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme (v. 13 décembre 2013, Mme C... et autres, n° 349081, T. p. 879 ; 16 mars 2015, M. et Mme M..., n° 369553, p. 106).

Autre évolution importante de la jurisprudence T..., vous avez récemment conditionné son application à la mise en œuvre préalable, par l'autorité administrative, à la fin des travaux, des procédures de contrôle et de correction prévues par le code de l'urbanisme.

En vertu des articles L. 462-1 et L. 462-2, le pétitionnaire adresse à la mairie, à l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement, une déclaration attestant cet achèvement et la conformité des travaux au permis délivré ou à la déclaration préalable. Le maire peut ou doit dans certains cas procéder ou faire procéder à un récolement des travaux, dans un délai de trois ou cinq mois, et, lorsque ces travaux ne sont pas conformes au permis délivré ou à la déclaration préalable, il met en demeure le maître de l'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité. Il est indiqué que passé le délai de récolement, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux.

¹ Le précédent 25 avril 2001, Epoux A..., n° 207095, aux tables sur un autre point, ne tranche pas nettement la question.

Vous avez jugé (26 novembre 2018, M. S..., n° 411991, B, BJDU 1/2019, p. 33 concl. C. Touboul, RDI 2019, p. 117 note P. Soler-Couteaux, JCP A 2019, 2075, note F. Polizzi ; v. aussi E. Carpentier et M. Raunet, « Les travaux sur construction existante en droit de l'urbanisme », Droit et Ville 2021/2, p. 123) qu'il résulte de ces dispositions que l'autorité administrative qui n'a pas contesté la conformité des travaux dans le délai imparti ne peut, sauf le cas de fraude, exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux sur la construction qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant également sur des éléments de la construction existante au motif que celle-ci aurait été édifée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée. Autrement dit, l'autorité administrative, si elle n'a pas remis en cause la conformité à l'achèvement des travaux, ne peut plus faire du T.... Mais, avez-vous ensuite jugé, le pétitionnaire peut néanmoins solliciter, même si la conformité n'a pas été remise en cause par l'administration, un permis de régularisation du tout, notamment si une action civile ou pénale est en cours du fait du caractère irrégulier de la construction (25 novembre 2020, N..., n° 429623, T. p. 1056, JCP A 2021, 2007, note F. Polizzi).

La jurisprudence T... concerne donc des travaux sur une construction existante irrégulière, c'est-à-dire une construction achevée qui n'a pas respecté les règles d'urbanisme dès l'origine².

Il peut être tentant d'appliquer la jurisprudence T... à un permis de construire modificatif, c'est-à-dire à une construction en cours. L'autorité administrative, sur le constat d'une méconnaissance de l'autorisation de construire, disposerait ainsi d'un levier pour obliger le pétitionnaire à régulariser sa construction, avant même la déclaration de fin de chantier et le récolement des travaux. L'administration n'aurait ainsi pas à faire en fin de travaux ce qu'elle a eu la bonne idée de faire en cours de travaux.

Mais, à la réflexion, cette extension de la jurisprudence T... aux travaux en cours ne nous apparaît pas opportune, car elle présente un défaut.

Lorsque les travaux sont en cours, des infractions aux règles d'urbanisme et au permis de construire peuvent être constatées, et il appartient au maire, compétent pour délivrer les autorisations, d'en faire dresser procès-verbal, sous votre contrôle (Section, 6 février 2004, X..., n° 256719, p. 45). Outre l'interruption des travaux irréguliers dans les conditions prévues à l'article L. 480-2, l'infraction pourra conduire le juge pénal à prononcer une condamnation (article L. 480-4) et à prendre des mesures de « restitution » (article L. 480-5), que sont la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Le pétitionnaire fautif, de son côté, devra en principe, dès le constat de l'infraction ou après le prononcé du jugement, rectifier sa construction mais pourra aussi solliciter de l'autorité compétente une décision de régularisation si les règles d'urbanisme le permettent. Il

² A distinguer de la construction « non conforme » car devenue irrégulière du fait d'une évolution des règles d'urbanisme, v. Section, 27 mai 1988, Mme SS..., n° 79530, p. 223.

n'échappera pas à la condamnation pénale, car l'infraction est constituée lors de l'établissement du procès-verbal d'infraction (par ex. Crim, 16 janvier 2018, n° 17-81.157), mais il pourra s'en sortir à meilleur compte en ce qui concerne les mesures de restitution ou leur exécution (pour un permis régularisation après un jugement ordonnant une démolition, v. 8 juillet 1996, P..., n° 123437, A).

Le pétitionnaire a donc, dans la limite du droit de l'urbanisme applicable, le choix entre se conformer à son autorisation initiale ou faire modifier son autorisation.

Il en est de même dans la cadre de la nouvelle procédure administrative de contrôle des travaux, créée postérieurement à la décision en litige par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article L. 481-1 du code de l'urbanisme), et qui permet au maire, lorsqu'un procès-verbal a été dressé et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, de mettre en demeure le pétitionnaire, éventuellement sous astreinte, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation.

Là aussi, dans le cadre de cette procédure administrative, et toujours dans la limite du droit de l'urbanisme applicable (v. par ex. 22 décembre 2022, Commune de Villeneuve-Lès-Maguelone, n° 463331, A ; 6JS, 13 décembre 2023, Société Human Immobilier, n°488749), il existe une alternative : corriger les travaux ou les faire régulariser.

Or, avec la jurisprudence T..., le maire, saisi d'une demande de permis de construire modificatif, portant sur d'autres aspects de la construction que ceux ayant donné lieu à la constatation d'une infraction, pourrait exiger du pétitionnaire, s'il souhaite obtenir ce modificatif, de faire, dans le même temps, régulariser les travaux en cours irréguliers régularisables.

Ce faisant, il contraindrait le pétitionnaire à une régularisation, sous peine de ne pas obtenir le modificatif, alors que le pétitionnaire pourrait préférer se mettre en conformité avec son autorisation initiale et ne faire des modifications que sur d'autres aspects de sa construction pour lesquels il demande le modificatif. Nous ne voyons pas de raisons d'accorder au maire ce pouvoir de choisir à la place du pétitionnaire.

Il faudrait sinon imaginer un système dans lequel le pétitionnaire, pour obtenir son modificatif, s'engage par ailleurs à mettre sa construction en cours en conformité avec le permis initial et ce serait seulement à défaut d'un tel engagement que le maire serait en situation de faire jouer la jurisprudence T... sur le permis modificatif. Mais ce serait, à notre sens, introduire une complexité inutile, sans compter les conséquences à tirer du non-respect de l'engagement.

Il ne nous apparaît donc pas opportun d'étendre T... au permis modificatif, car l'autorité publique dispose, pour les travaux en cours irréguliers, de la voie judiciaire (pénale et mesures

de restitution) et, dans le droit aujourd'hui en vigueur, de la voie administrative (mise en demeure sous astreinte) pour assurer la conformité des constructions au droit de l'urbanisme, soit que les travaux soient corrigés, soit que l'autorisation soit modifiée.

Et une fois les travaux terminés, qu'il y ait eu ou non des contrôles au cours des travaux, l'administration procède au récolement final qui doit lui aussi permettre que la construction soit régulière puisque l'article L. 462-2 sur le récolement prévoit que l'autorité compétente, si elle constate que les travaux réalisés ne sont pas conformes au permis délivré ou à la déclaration préalable, peut mettre en demeure le maître de l'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité.

Si jamais la construction n'est pas régulière malgré ces procédures, arrive alors la jurisprudence T... qui bloque tous nouveaux travaux, dans la limite de la prescription décennale, en l'absence de régularisation de l'ensemble. La jurisprudence T... fonctionne ainsi comme un dernier rempart, salutaire car elle a vocation à dissuader les constructeurs de jouer la carte du fait accompli. Ce rôle de dernier rempart est suffisant, il n'est point besoin d'un T... ou d'un T... bis en guise de sentinelle.

C'est donc en commettant une erreur de droit que la cour a jugé que M. O..., dont nous ne sommes au demeurant pas convaincus qu'il ait commis une irrégularité dans l'exécution de son permis, devait faire régulariser ses travaux à l'occasion de sa demande de modificatif.

Si vous nous suivez, vous pourrez alors annuler son arrêt et lui renvoyer l'affaire.

PCMNC : à l'annulation de l'arrêt ; au renvoi de l'affaire devant la cour ; et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit accordée aux conseils de M. O... au titre des frais d'instance.