N° 351377
SARL Caro Beach Village

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 22 octobre 2012
Lecture du 12 novembre 2012

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

La Société Caro Beach Village exploite dans la commune de l'Etang-Salé à la Réunion un parc de jeux aquatique qu'elle a édifié sous couvert d'un permis de construire délivré en février 2007 puis d'un permis de construire modificatif accordé en juin 2007. Cherchant à relancer son activité dans un contexte financier difficile, elle a déposé en 2010 une déclaration préalable afin d'installer deux toboggans aquatiques supplémentaires, s'ajoutant aux 3 existants. Mais le maire, dans un contexte relativement conflictuel avec la société, s'est opposé aux travaux. La société, qui a demandé en vain au tribunal administratif de Saint-Denis l'annulation de cette décision d'opposition, se pourvoit en cassation contre ce jugement de rejet.

Contrairement à ce qui est soutenu, le tribunal a suffisamment motivé son jugement en estimant que l'adjoint au maire signataire de la décision d'opposition était compétent pour ce faire. Il a implicitement mais nécessairement considéré, en réponse à une argumentation très laconique, que la délégation de signature dont justifiait l'intéressé avait été régulièrement publiée, ce qui ressortait d'ailleurs clairement des pièces du dossier. Et il va de soi que cette délégation, qui concernait la délivrance des autorisations en matière de droit des sols, couvrait les décisions d'opposition à déclaration préalable de travaux.

Venons-en au moyen qui a justifié l'examen de l'affaire par votre formation de jugement. Le tribunal a estimé que les travaux litigieux ne relevaient pas de la déclaration préalable mais du permis modificatif dans la mesure où ils se rapportaient au projet initialement autorisé par le permis de construire de 2007 et où ce dernier n'avait jamais donné lieu à déclaration d'achèvement. Il a ainsi fait sienne une solution dégagée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en formation plénière du 13 décembre 1994, Ville de Paris (n° 92PA01420), mentionnée aux tables et reprise par plusieurs autres cours[1], selon laquelle des travaux qui, en raison de leur nature et de leur consistance, relèveraient en principe de la déclaration de travaux s'ils étaient pris isolément, doivent néanmoins faire l'objet d'un permis modificatif lorsqu'ils se rapportent à un projet autorisé par un précédent permis de construire et qui, en l'absence de déclaration d'achèvement de travaux, ne peut être regardé comme entièrement réalisé. La CAA de Nancy a repris cette jurisprudence en l'appliquant au cas des

[1] Notamment les CAA de Nancy (28 juin 2001, G…, n° 97NC00472), Bordeaux et Marseille (15 mai 2008, SCI Les Hautes terres, n° 05MA02700.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

travaux dispensés de formalités ; de même, la CAA de Bordeaux l'a faite sienne tout en précisant qu'elle ne s'appliquait pas en présence d'un ouvrage dissociable de la construction initialement autorisée.

La société soutient que, ce faisant, le tribunal a commis une erreur de droit car il aurait dû se borner à examiner si les travaux, en raison de leur consistance, relevaient de la déclaration préalable.

Il convient de bien circonscrire l'hypothèse qui est la nôtre :

- Lorsque les travaux autorisés par le biais d'un permis de construire sont **achevés**, les travaux nouveaux suivent certainement le régime qui résulte du code de l'urbanisme, aucun permis modificatif ne pouvant plus légalement être accordé (CE, 23 septembre 1988, Société Les Maisons Goëland, n° 72387, aux T.). Par exception, en application de votre jurisprudence T… du 9 juillet 1986 (n° 51172, au Rec.), il doit être exigé un permis de construire pour le tout lorsque les travaux initiaux sur lesquels s'adosse l'adjonction ne sont pas conformes au permis de construire, y compris lorsque les travaux additionnels relèvent de la seule déclaration préalable (CE, 30 mars 1994, G…, n° 137881, aux T.). Ainsi, les travaux portant sur l'édification du mur de soutènement et de la terrasse entourant le bassin d'une piscine déjà réalisé ne sont pas dissociables de l'implantation de celle-ci et ne peuvent faire l'objet d'une décision distincte : une déclaration préalable est donc exigée pour le tout (CE, 17 décembre 2003, B…, n° 242282). Notre question est donc limitée aux constructions inachevées. Ajoutons, même si la solution de principe de la cour de Paris reprise par le tribunal de Saint-Denis ne le mentionne pas, que la question ne se pose qu'aussi longtemps que le permis initial est valide, puisqu'aucun permis modificatif ne peut plus être délivré lorsque le permis initial est périmé.

- Lorsque les travaux portent sur un **élément divisible de la construction initialement autorisée** ou, pour reprendre la formule de votre récente décision de Section Commune de Grenoble, ne concourent pas à la réalisation d'un ensemble immobilier unique, ils relèvent certainement, là encore, de la formalité résultant de l'application du code de l'urbanisme, la jurisprudence T… (n° 51172) ne s'appliquant d'ailleurs pas à cet élément dissociable de la construction irrégulièrement édifiée (CE, 25 avril 2001, A…, n° 207095, aux T.). Ainsi, une piscine peut être autorisée via une déclaration de travaux dès lors qu'elle n'est pas attenante ou structurellement liée à l'habitation principale, alors même que cette dernière aurait été irrégulièrement édifiée (CE, 9 janvier 2009, Commune de Toulouse, n° 307265). De même, vous jugez que des travaux portant sur une même maison d'habitation mais présentant un caractère distinct sont autorisés par des décisions différentes, « qui ne présentent pas entre elles un lien indivisible » (CE, 16 janvier 1970, B…, n° 75776, au Rec.). Idem pour la réalisation de bâtiments distincts d'un complexe de thalassothérapie (CE, Section, 16 février 1979, n° 03646, Société civile immobilière « Cap Naïo », au Rec.)[2].

[2] Précisons que l'unité d'une opération à laquelle concourent ces éléments dissociables peut tout de même conduire l'administration à porter une appréciation globale au regard de certaines règles d'urbanisme: CE, 30 décembre 2009, Association pour la protection du littoral rochelais, 315967, au Rec., pour l'hypothèse de lotissements participant à une opération globale). L'appréciation globale peut

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le problème soulevé par le pourvoi concerne donc uniquement les travaux de modification ou d'ajout d'un élément indivisible à une construction en cours de réalisation autorisée par un permis de construire en cours de validité, travaux qui, pris isolément, relèveraient du régime de la déclaration préalable.

En principe, le recours à la déclaration préalable plutôt qu'au permis de construire ne dépend que de la ligne de partage tracée par le code de l'urbanisme. Juridiquement, la circonstance qu'un projet autorisé par un permis ne soit pas achevé ne paraît pas faire obstacle à ce que la construction soit complétée sous le régime de la déclaration de travaux si la modification entre dans le champ de celle-ci et est possible au vu des circonstances de droit et de fait à la date de cette décision[3]. Un permis de construire autorise à construire mais, en principe, n'oblige pas le pétitionnaire à le faire : l'inachèvement n'entache donc pas nécessairement la construction d'illégalité et ne conduit donc pas nécessairement à faire application de votre jurisprudence T… (n° 51172) qui conduirait à exiger un nouveau permis pour le tout. Vous n'avez ainsi jamais considéré qu'une construction inachevée ne pourrait jamais être achevée par le biais d'une déclaration de travaux, et on trouve, outre une décision de votre 6ème sous-section jugeant seule (CE, 29 mars 2006, Commune d'Antibes, n° 280194), nombre de décisions des juges du fond en sens contraire, avec l'approbation de la doctrine[4]. Vous pourriez en déduire qu'il n'y a pas d'obstacle de principe au dépôt d'une déclaration préalable pour des travaux portant sur une construction en cours de réalisation.

Et vous pourriez en outre hésiter à faire prévaloir le régime purement prétorien du permis modificatif sur une application stricte du code de l'urbanisme.

Nous pensons toutefois qu'il y a lieu d'approuver dans ses grandes lignes la solution du tribunal.

Cette solution, que soutient le ministre dans ses observations, présente l'insigne mérite de la clarté, pour les pétitionnaires, et surtout de la simplicité, pour l'administration, en évitant qu'une déclaration préalable se greffe sur un permis de construire en cours d'exécution ou, pour le dire autrement, que les droits acquis au titre du permis initial ne soient complétés par des droits acquis supplémentaires, au titre d'une formalité distincte, plutôt que modifiés par le biais d'un permis modificatif. C'est précisément la raison d'être du régime du permis modificatif, que vous avez créé dans un souci de simplification administrative et de sécurité juridique, afin de dispenser le pétitionnaire de solliciter un permis nouveau lorsque les modifications, par leur ampleur limitée, ne l'exigent pas. A l'inverse, la déclaration de travaux qui viendrait s'ajouter au permis délivré pourrait entretenir la confusion sur la réalité et la combinaison des autorisations délivrées ; c'est précisément pour éviter cet écueil que votre jurisprudence refuse que deux permis soient concurremment délivrés au même pétitionnaire sur le même emplacement pour deux constructions différentes.

---

aussi résulter des termes mêmes de la disposition d'urbanisme (ex : appréciation du COS basée sur l'ensemble des constructions existantes sur une parcelle).

[3] Le considérant de principe reproduit par le tribunal ne comporte d'ailleurs pas de réserve tenant à la validité du permis ; or on imagine mal qu'une déclaration préalable ne puisse plus jamais être demandée pour effectuer des travaux sur une construction, fût-elle inachevée.

[4] P. E. Durand, *Le statut des constructions inachevées en droit de l'urbanisme*, RDI 2006, p. 340 ; Obs Soler-Couteaux sous TA Nice, 23 février 2006, C…, RDI 2006, p. 150.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La solution inverse à celle du tribunal poserait un problème d'application des règles relatives aux déclarations préalables. La plupart du temps, la modification au projet en cours nécessiterait une déclaration préalable au titre des travaux sur une construction existante, sur le fondement de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, vous jugez que le maire doit s'assurer de l'existence de la construction à la date de sa décision, ce qui suppose que le projet soit suffisamment avancé – c'est l'existence matérielle - et conforme au permis délivré – c'est l'existence juridique. Faute de quoi, en application de votre jurisprudence T… (n° 51172) / G… (n° 137881), un nouveau permis sera requis pour le tout. Or, d'une part, pour exister matériellement, la construction doit être relativement proche de l'achèvement, ce qui ne laisse qu'un espace réduit à la déclaration de travaux avant achèvement. D'autre part, s'agissant de la régularité de la construction, l'appréciation est particulièrement malaisée à porter lorsque celle-ci est physiquement en cours de réalisation. Il en va ainsi, tout particulièrement, lorsque la construction sur laquelle se greffent les travaux nouveaux est irrégulière en raison même de son inachèvement, par exemple, lorsqu'a été édifié un bâtiment d'habitation qui ne pouvait être réalisé qu'en même temps qu'un bâtiment agricole que le pétitionnaire s'est abstenu de construire (Cass. Crim., 18 novembre 2008, n° 0882868).

Lorsqu'il s'agit non pas d'une modification de la construction autorisée par le permis, mais d'une construction nouvelle quoique non dissociable de la première parce qu'elle forme avec elle un ensemble immobilier unique, il nous paraîtrait également très contestable d'autoriser le recours à la déclaration de travaux. Par votre décision de Section Commune de Grenoble du 17 juillet 2009 (n° 301615, au Rec.), vous avez jugé qu'un ensemble immobilier unique devait, sauf exception justifiée par l'ampleur ou la complexité du projet, faire l'objet d'un permis unique. Sans doute, comme le rappelait Julie Burguburu dans ses conclusions sur cette affaire, cette jurisprudence n'a-t-elle pas entendu faire obstacle à l'octroi d'un permis modificatif en cours de construction, même s'il s'agit d'une décision distincte du permis initial dont la légalité s'apprécie en elle-même et au regard des circonstances de droit et de fait à la date de sa délivrance, mais seulement à la délivrance de permis autonomes successifs pour un projet conçu dès le départ comme un tout. D'une certaine manière, le permis modificatif s'incorpore au permis initial qu'il ne modifie qu'à la marge. Si les travaux relevant de la déclaration préalable sont eux aussi limités, par définition, ce raisonnement n'est, formellement, pas possible en présence d'une déclaration préalable autonome. Il y a bien dédoublement de formalités pour un ensemble immobilier unique. Ceci n'empêche certes pas l'administration de s'opposer à la déclaration en tenant compte du permis qu'elle a déjà délivré ; mais cette seule possibilité, qui existe aussi lorsque deux permis sont consécutivement sollicités, ne vous a pas empêché de dégager la règle « à construction unique, permis unique ». Et c'est à cette règle que la doctrine a le plus souvent rattaché la solution de principe de la cour administrative d'appel de Paris dont il a ici été fait application par le tribunal.

Cette solution nous paraît la bienvenue pour éviter un cumul de formalités et pour prévenir d'éventuels détournements de procédure. Précisons qu'elle ne porte pas à nos yeux un grand tort aux pétitionnaires, car vous admettez que l'instruction de la demande de permis modificatif soit allégée par rapport à celle d'un permis normal (CE, 10 mai 1996, SCI Le Rayon Vert, n° 140027).

Nous vous proposons donc de juger que des travaux ayant pour objet de modifier, en cours de réalisation, une construction autorisée par un permis de construire non périmé ou en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

vue de réaliser une construction nouvelle formant avec la construction en cours d'édification un ensemble immobilier unique ne peuvent être autorisés qu'au moyen d'un permis modificatif ou, en cas de modification substantielle, par un nouveau permis, et en aucun cas d'une déclaration préalable.

A cette aune, le jugement entrepris est exempt des erreurs qui lui sont reprochés :

- D'une part, le tribunal a constaté que les deux nouveaux toboggans étaient certes dissociables de la construction autorisée par le permis de février 2007, mais venaient modifier la construction autorisée par le permis modificatif de juin 2007. Ce faisant, il n'a pas dénaturé les pièces du dossier : les plans montrent que la réalisation de ces toboggans impliquait de remettre en cause de petits ouvrages autorisés par le permis modificatif.

- D'autre part, le tribunal a, sans inversé la charge de la preuve ni dénaturé les pièces du dossier, constaté que la construction autorisée par le permis modificatif ne pouvait être regardée comme achevée en l'espèce. Indiquons qu'il ne s'est pas arrêté au constat de l'absence de dépôt d'une déclaration d'achèvement, ce qui aurait pu être contestable. Il nous semble en effet, bien que vous n'ayez pas à trancher ce point, que la seule circonstance que la construction initialement autorisée n'ait pas donné lieu à une déclaration d'achèvement ne fait pas obstacle à ce que cette construction soit en réalité regardée comme achevée, donc à ce qu'une déclaration préalable soit obtenue pour compléter la construction existante. Dans l'état du droit antérieur à la réforme de 2005, vous n'avez jamais fait de la déclaration d'achèvement une condition de l'achèvement effectif, bien que le dépôt de cette déclaration soit obligatoire. Et vous avez même jugé qu'une construction n'ayant pas donné lieu à une telle déclaration pouvait donner lieu à la délivrance d'un certificat de conformité constatant son achèvement (CE, 30 janvier 1995, L…, n° 138907) A l'inverse, une construction qui a donné lieu à cette déclaration peut être regardée comme inachevée (CE, 14 janvier 1983, SCI X, n° 26022, aux T. sur un autre point). Pour l'application des règles de prescription de l'action civile, la Cour de cassation a jugé très nettement que l'achèvement est un simple fait juridique, qui s'apprécie concrètement, peut être établi par tous moyens et qui s'entend à la date où la construction est en état d'être affectée à l'usage auquel elle est destinée (Cass. 3ème civ., 11 mai 2000, n° 98-218385, au Bull.). Dans le même ordre d'idées, pour la soumission des bâtiments achevés récemment au droit de préemption, l'article R. 213-24 du code de l'urbanisme précise que l'achèvement peut être prouvé par tout moyen, à défaut de déclaration d'achèvement. Le nouvel état du droit ne nous paraît pas avoir changé la donne de ce point de vue. La déclaration d'achèvement a certes pris une place plus importante, puisqu'elle permet, à l'expiration du délai de trois ou cinq mois à compter de sa réception en mairie, de présumer de manière irréfragable que la construction est conforme au permis ; mais cette règle, instituée dans l'intérêt des pétitionnaires, ne nous paraît nullement impliquer que l'achèvement soit subordonné au dépôt de cette déclaration. Quoiqu'il en soit, le tribunal a ici pris soin de constater l'inachèvement effectif de la construction, ce qui suffit pour écarter le moyen.

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Caro Beach au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.