

N° 442182
Société Maresias

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 15 septembre 2021

Lecture du 6 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Il en va parfois du juge comme du promeneur solitaire : bercés par le rythme entêtant de leurs pas qui s'enchaînent, l'un comme l'autre ne mesurent pas toujours l'ampleur du chemin parcouru. Ils peuvent alors tous deux être pris d'un certain vertige, d'un sentiment d'irréalité même, au moment de constater que la répétition d'efforts anodins les a finalement conduits bien loin de leur point de départ, voire de leurs intentions initiales. L'affaire appelée est symptomatique de ce sentiment puisqu'elle va vous conduire à trancher la question de savoir si **le mécanisme prévu à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme est devenu, à force, tellement large dans votre prétoire** qu'il permet également de régulariser une illégalité aussi radicale que celle tenant à la méconnaissance de votre jurisprudence *Mme T...*¹.

Pour l'appréhender, il nous faut d'abord vous rappeler la portée de cette décision, rendue en 1986. Dans l'hypothèse où une construction a été édifée sans les autorisations requises², vous avez jugé que, saisie d'une demande tendant à ce que soient autorisés des travaux nouveaux portant sur cette construction³, l'autorité administrative est tenue **de la rejeter en invitant son auteur à présenter une demande portant sur l'ensemble du bâtiment**. Vous le comprenez, cette jurisprudence – qui est une dérogation au principe suivant lequel la demande doit uniquement porter sur le projet envisagé⁴ – repose sur « *l'idée selon laquelle une construction inexistante au regard du droit de l'urbanisme ne saurait servir de support à des travaux nouveaux tant que son existence n'a pas été officialisée* »⁵. Cette solution se justifie aussi par le fait que l'autorité administrative doit être en mesure d'avoir un aperçu exhaustif de la construction dans la mesure où de nombreuses règles d'urbanisme s'apprécient à cette

¹ CE, 09-07-1986, n° 51172, A

² Ou dans le cadre d'une autorisation annulée : CE, 09-03-1984, *Macé*, n° 41314, B

³ Vous avez, après quelques flottements, privilégié le critère de l'indivisibilité de la construction plutôt que celui, plus réaliste mais plus flou, tiré du point de savoir si les nouveaux travaux « prenaient directement appui » sur la construction non autorisée (v. CE, 13-12-2013, *Mme C... et autres*, n° 349081, B)

⁴ V. *Droit de l'urbanisme*, P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, Dalloz, 6^e édition, p. 425

⁵ *Jurisprudence T... : rappel, précisions et tempérament*, E. Carpentier, AJDA 2011.1799

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.

échelle. En somme, il s'agit de forcer le pétitionnaire à régulariser complètement l'existant avant de pouvoir y apporter des modifications, afin d'éviter que ces dernières ne permettent la consolidation subreptice d'une situation illégale⁶.

Ce fondement étant posé, **trois éclairages supplémentaires** nous paraissent nécessaires pour mieux cerner les contours de cette jurisprudence.

En premier lieu, **il nous faut expliciter les conséquences de cette approche**. Concrètement, le pétitionnaire qui souhaite persévérer dans ses travaux nouveaux doit alors former une nouvelle demande portant sur l'ensemble du bâtiment, demande dont la légalité est appréciée au regard des dispositions applicables à la date à laquelle l'autorité compétente se prononce. En conséquence, si la régularisation n'est pas possible au regard de ces dispositions, la construction existante a vocation à rester en l'état⁷. Il ne s'agit donc pas d'une logique de permis modificatif – puisque par hypothèse la construction existante, du reste achevée, n'a pas été autorisée – mais bien d'une logique de permis nouveau, quand bien même ce permis vise, pour partie, à corriger une négligence passée.

En deuxième lieu, si cette approche prétorienne n'a pas été remise en cause dans son principe depuis 35 ans, **ses implications ont toutefois été circonscrites par le législateur comme par vous-mêmes**. D'une part, pour contrer ce que cette jurisprudence avait de trop rigoureux, le Parlement a prévu que les irrégularités entachant la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme devaient, en principe, être regardées comme régularisées au bout de dix ans, sauf⁸ à ce que cette construction ait été réalisée sans aucun permis de construire⁹. Ce mécanisme de « *pardon administratif* »¹⁰, qui permet donc au pétitionnaire de déposer une demande portant seulement sur les nouveaux travaux, a ainsi mis fin – dans une large mesure – au système de « *rétorsion imprescriptible* »¹¹ résultant de l'application jusqu'alors non bornée dans le temps de la jurisprudence *T...*¹². D'autre part, à partir du moment où les textes laissent désormais un délai à l'autorité compétente pour vérifier, une fois que le pétitionnaire atteste avoir fini ses travaux, la conformité de ceux-ci à l'autorisation délivrée, vous en avez déduit que cette autorité ne pouvait plus, ensuite, se prévaloir de la jurisprudence *T...* lorsqu'elle était saisie d'une demande portant sur de nouveaux travaux¹³. Autrement dit, cette jurisprudence ne peut jouer comme une corde de rappel lorsque l'autorité a négligé le délai dont elle disposait pour vérifier la conformité des constructions édifiées.

⁶ V. en ce sens les conclusions d'I. de Silva sur votre décision CE, 25-04-2001, *Epoux A...*, n° 207095, B

⁷ Sauf exceptions : v. CE, 03-05-2011, *Mme Ely*, n° 320545, B

⁸ D'autres exceptions, plus circonscrites dans leur portée, étant prévues par cet article

⁹ *Mme C... et autres* (précitée)

¹⁰ *Régularisation automatique des changements de destination irréguliers*, G. Godfrin, *Constr.urb.*2009, comm. 35

¹¹ *Les mesures de rétorsion imprescriptibles : une prétention administrative méconnue*, G. Liet-Vaux, *JCP* 1997.I.4005

¹² Pour sa mise en œuvre en jurisprudence, v. CE, 03-02-2017, *M. E...*, n° 373898, A (v. *Travaux sur existant réalisés sans autorisation : pas de demi-mesure sauf*, X. Couton, *Constr.urb.*2017, comm. 37)

¹³ CE, 26-11-2018, *M. X...*, n° 411991, B – v. *La jurisprudence T... ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'irrégularité de la construction résulte d'une non-conformité que l'administration n'a pas contestée*, P. Soler-Couteaux, *RDI* 2019.117

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.

En troisième lieu, il nous paraît utile d'insister sur la différence entre cette jurisprudence *T...* et une jurisprudence à laquelle elle est souvent associée, à savoir la jurisprudence de Section *S...*¹⁴. La décision *S...* – rendue, elle, en 1988 – concerne les cas dans lesquels le pétitionnaire envisage des travaux sur une construction non-conforme au droit de l'urbanisme. Dans cette hypothèse, vous avez jugé que de tels travaux n'étaient légaux que pour autant qu'ils rendaient l'immeuble plus conforme aux dispositions méconnues ou qu'ils s'avéraient étrangers à ces dispositions. En somme, dans *T...*, il s'agit – à l'occasion de nouveaux travaux – de **résorber l'écart existant entre la réalité du site et sa réalité juridique telle qu'elle a vocation à figurer dans l'autorisation d'urbanisme** : par suite, tout demande circonscrite aux nouveaux travaux est rejetée, sans qu'ait d'incidence le point de savoir si ces travaux améliorent ou non la conformité de l'ensemble à la réglementation en vigueur. A l'inverse, dans *S...*, la réalité du site coïncide avec la réalité juridique du permis ; en revanche il apparaît que cette réalité juridique ne satisfaisait pas¹⁵ – ou ne satisfait plus¹⁶ – aux exigences normatives applicables, ce qui explique que seuls les travaux atténuant cette non-conformité soient susceptibles d'être autorisés, suivant une logique du « c'est toujours mieux que rien »¹⁷. **Cette comparaison nous paraît importante car elle met en lumière deux spécificités de la jurisprudence *T...*** D'une part, là où l'application de la jurisprudence *S...* naît de la volatilité des règles d'urbanisme (et de leur sévérité tendancielle accrue¹⁸) ou de la carence de l'autorité administrative à avoir autorisé une construction d'emblée illégale, c'est-à-dire de circonstances extérieures au pétitionnaire¹⁹, l'application de la jurisprudence *T...* s'inscrit quant à elle dans une situation dont le pétitionnaire est directement responsable²⁰ du fait de ses manquements antérieurs. D'autre part, cette comparaison révèle **que la logique de *T...* se rattache en réalité à une question de procédure au sens large** puisque le constat de l'incomplétude de la demande compte tenu de la réalité de la construction conduit au rejet mécanique de la demande²¹, tandis que la logique *S...*, elle, suppose d'apprécier, au fond, la légalité des travaux nouveaux par le prisme des illégalités existantes²².

Au bénéfice de ces explicitations liminaires, nous pouvons en venir au présent litige. Est en cause une villa à Saint-Cyr-sur-Mer, détenue depuis 2012 par la société Maresias. **Cette villa s'est, à deux reprises, éloignée de l'autorisation d'urbanisme dont elle avait bénéficié.** D'une part, dès 1962, l'ancien propriétaire avait ajouté un garage et réalisé une toiture en

¹⁴ CE, Section, 27-05-1988, Mme S..., n° 79530, A

¹⁵ CE, 08-07-1998, *M. et Mme G...*, n° 171852, C

¹⁶ CE, 30-12-1998, *Commune de Ramatuelle*, n° 189865, C

¹⁷ V. pour des développements sur ce point : *Le paradoxe de la jurisprudence S...*, S. Ferrari, AJDA 2016.1884 ou encore *Travaux non conformes : la délicate mise en œuvre de la jurisprudence S...*, M. Revert, AJDA 2012.1649

¹⁸ V. sur ce point les conclusions de C. de la Verpillière sur la décision *Mme S...* (RFDA 1989.321)

¹⁹ V. sur ce point : *Règles d'urbanisme de fond relatives aux travaux sur existants*, E. Fatôme, RDI 2000.429

²⁰ Ou les anciens propriétaires de la construction

²¹ L'autorité administrative est même en situation de compétence liée pour refuser une demande portant sur les seuls travaux, et non sur l'ensemble du bâtiment : CE, 27-07-2012, *Mme Da Silva Soares*, n° 316155, B

²² V. sur cette question les stimulants développements d'E. Carpentier dans son article précité

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.

penne pour pouvoir aménager des combles, alors que le permis autorisait seulement un toit terrasse. D'autre part, en 2013 et 2014, la société a réalisé des travaux de réhabilitation, notamment en recentrant le faîtage de la toiture pour agrandir la surface de plancher sous les combles. En 2014 toujours, la société a ensuite bénéficié d'une non-opposition à déclaration préalable pour des travaux prévoyant la réfection de la toiture et du garage. En 2017 enfin, la société a déposé une nouvelle demande en vue, notamment, d'apporter de nouvelles modifications au garage et à la toiture ; elle a obtenu, à cette fin, un permis en juin 2017. Après un recours gracieux infructueux, les époux I... – voisins de cette villa – ont saisi le tribunal administratif de Toulon d'un recours contre ce permis. Les premiers juges y ont fait droit, et c'est donc désormais la société pétitionnaire qui vous saisit en cassation.

Pour arriver à cette annulation sèche, **le tribunal a commencé par mobiliser votre considérant T...** Il a ensuite relevé, d'une part, que le permis était illégal en tant qu'il régularisait la hauteur du garage puisque ce garage n'avait, lui-même, jamais été autorisé. Il a aussi relevé, d'autre part, que le permis était illégal en tant qu'il autorisait les modifications de la façade et de la toiture dès lors que ce permis ne couvrait pas l'ensemble des changements apportés à la villa en dehors des autorisations obtenues. Il a enfin estimé que ce motif d'annulation ne permettait pas de mettre en branle les mécanismes de régularisation.

Contre cette motivation, **trois moyens sont soulevés**.

Les deux premiers ne vous arrêteront pas. En substance, le pourvoi reproche au tribunal d'avoir estimé que le permis litigieux ne couvrait pas l'ensemble des modifications non déclarées apportées à la construction depuis 1962, **alors même que la non-opposition à la déclaration préalable de 2014 devait être lue comme ayant autorisé ces transformations**. Mais, contrairement à ce qui est soutenu, le jugement n'est pas insuffisamment motivé puisque les premiers juges ont clairement pris position sur cette question, en estimant que cette décision de non-opposition ne saurait être regardée comme ayant cet effet. Or, un tel constat, au regard des pièces de leur dossier, n'est pas entaché de dénaturation puisque le dossier correspondant ne comportait pas d'éléments clairs sur ce point.

Reste alors le dernier moyen, pris en deux branches et tiré de ce que le tribunal aurait entaché son jugement d'erreur de droit ou de dénaturation **en refusant de mettre en œuvre le mécanisme de régularisation prévu à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme**. Ce moyen est bien plus délicat.

Il n'est guère besoin de s'attarder sur le fait que cet article L. 600-5-1 fait désormais obligation au juge, lorsqu'il estime, après avoir écarté les autres moyens, qu'un vice entraînant l'illégalité du permis est susceptible d'être régularisé, de surseoir à statuer en laissant un délai au pétitionnaire pour régulariser son projet. Vous savez aussi que vous avez admis que la régularisation couvrait un champ très large. Dans ce cadre en effet, vous ne vous

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.

déterminez pas en fonction de la gravité du vice en cause, et vous en excluez seulement les modifications qui impliqueraient de bouleverser le projet initial en en changeant la nature même. **Bref, pour reprendre le mot de R. Noguellou, « tout, ou presque, est devenu régularisable »²³, étant également précisé que la contrainte tenant à l'absence d'achèvement des travaux ne trouve pas à s'appliquer ici.** Aussi, en première approche, il pourrait être tentant d'admettre que la régularisation T... est susceptible d'entrer dans ce cadre accueillant. A tout le moins, force est d'admettre que les textes n'y font, en l'état, nullement obstacle.

Nous sommes toutefois d'avis que **vous ne devez pas franchir ce pas.** Trois séries de considérations nous déterminent en ce sens.

La première tient au fait que la jurisprudence T... procède – nous avons tenté de vous le démontrer – d'une **logique à part**. Il s'agit, par essence, de contraindre le pétitionnaire à revoir sa copie non pas parce que son projet est intrinsèquement illégal mais uniquement parce qu'il a saisi l'administration d'une demande tronquée. Symptomatiquement, nous peinons à voir comment, dans ces conditions, le juge pourrait examiner les autres moyens dirigés contre l'acte, alors même que le champ trop restreint de ce dernier fait par construction obstacle à ce que soit appréciée sa conformité au regard de bien des règles d'urbanisme. En somme, la mécanique du L. 600-5-1, qui suppose au stade du premier jugement de cibler tous les vices pour ensuite, le cas échéant, ouvrir la porte de la régularisation se heurte ici au fait que l'illégalité T..., qui se situe très en amont, rend impossible l'appréhension des éventuels autres vices.

La deuxième raison repose sur l'idée qu'attirer T... dans le champ du L. 600-5-1 accentuerait **le brouillage entre les rôles respectifs de l'administration et de son juge**. En effet, avant de surseoir, le juge doit d'abord apprécier si le vice est régularisable au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue. Dans ce cadre, il ne se situe pas dans un champ vierge : ce débat est en effet le prolongement logique du débat de légalité, à l'issue duquel le juge a identifié le vice en cause. Autrement dit, la question du caractère régularisable n'est pas une question véritablement nouvelle qui surgit devant le juge : elle constitue le revers rédempteur de l'avers qu'est la demande d'annulation de l'acte. A l'inverse, ici, par hypothèse, le débat sur le caractère régularisable du vice devrait s'opérer sur des bases inédites, puisque le juge serait alors le premier à appréhender la question de savoir si la construction – prise dans son ensemble – peut prétendre à un permis légal au regard des dispositions applicables à la date à laquelle il statue. Sans doute la réserve du changement de nature permettrait-elle au juge de renoncer au sursis dans les cas les plus délicats de disproportion trop marquée entre les travaux projetés et la régularisation préalable qu'ils

²³ *La réforme du contentieux de l'urbanisme*, R. Noguellou, AJDA 2019.107

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.

induissent. Sans doute, aussi, ce sursis n'interviendrait qu'après que les parties ont été invitées à présenter leurs observations : par suite, il est vrai que le juge ne serait pas amené à se prononcer complètement à l'aveugle mais au regard des échanges contradictoires tenus devant lui. Pour autant, nous ne parvenons pas à nous résoudre à l'idée que l'article L. 600-5-1 pourrait conduire à ce que se tienne devant le juge un débat entièrement nouveau, nouveauté qui résulterait de ce que l'illégalité identifiée, automatique et liminaire, n'a en aucune façon conduit à défricher la question de son caractère régularisable.

La troisième raison est d'opportunité. Nous l'évoquions en introduction, cette jurisprudence *T...* – qui repose sur de solides fondements juridiques – s'explique aussi par le souci d'éviter une « *prime à l'illégalité* »²⁴ en forçant le pétitionnaire à réparer les errements passés, que ceux-ci soient d'ailleurs de son fait ou imputables aux anciens propriétaires. Or, si vous deviez accepter la régularisation *T...* dans le prétoire, vous inciteriez les pétitionnaires indécis à ne solliciter une autorisation que pour leurs nouveaux travaux, quitte pour eux à corriger le tir, sans véritable perte de temps, si finalement cette tentative subreptice devait se heurter à la vigilance du juge. Certes, il est vrai que le propre de la régularisation est d'éviter de déduire l'annulation du seul constat d'une illégalité, en affaiblissant donc la propension du pétitionnaire à choisir d'emblée, par peur de la sanction juridictionnelle²⁵, le chemin de la légalité. Toutefois, là où la configuration *T...* se distingue, c'est qu'en réalité, ici, l'illégalité de l'acte ne découle pas d'une véritable erreur de la part de l'administration, mais plutôt de ce qu'elle a été saisie – sans souvent s'en rendre compte – d'une demande occultant les travaux « clandestins » antérieurs. Pour le dire plus crûment, la dimension moralisante de la jurisprudence *T...* nous semble aussi justifier de l'exclure de l'approche correctrice – et très favorable au pétitionnaire – portée par l'article L. 600-5-1. A cet égard, le rétrécissement, déjà évoqué, du champ de cette jurisprudence sous les impulsions combinées du législateur et du juge, en recentrant son application sur les travaux non autorisés les plus récents, renforce encore, à nos yeux, le bien-fondé de cette approche rigoureuse.

Au bénéfice de ces éléments, nous vous proposons donc d'écarter ce dernier moyen : **le tribunal n'a en effet pas erré** en jugeant – quoique de façon cryptique – que « *compte tenu du motif d'annulation, il n'y avait pas lieu de mettre en œuvre* » ces mécanismes de régularisation.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

²⁴ J. Burguburu, conclusions sur CE, 6 CJS, 12-09-2018, *M. Z...*, n°s 419092-093, C

²⁵ V. pour d'intéressants développements sur ce point, *Contentieux de l'urbanisme : parer les morts, réparer les vivants*, C. Malverti et C. Beaufils, AJDA 2020.2016

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.