

[Jurisprudence] L'impossible régularisation d'un permis de construire ne portant pas sur l'ensemble des éléments irrégulièrement réalisés d'une construction

Réf. : CE 1° et 4° ch.-r., 6 octobre 2021, n° 442182, publié au recueil Lebon ([N° Lexbase : A343248M](#))

N9157BYS



par Laura Santangelo, Sartorio Avocats, le 22-10-2021

Mots clés : permis de construire • modification du bâtiment

Par une décision du 6 octobre 2021, le Conseil d'État considère qu'un permis de construire autorisant des travaux sur une construction existante dont tous les éléments n'ont pas fait l'objet d'une autorisation, ne portant pas sur l'ensemble desdits éléments qui ont eu pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé, est entaché d'une illégalité qui ne peut être regardée comme un vice susceptible de faire l'objet d'un sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L0034LNL](#)) ou d'une annulation partielle visée à l'article L. 600-5 du même code ([N° Lexbase : L0035LNM](#)).

Dans cette affaire, une société a acquis une villa édiée sur le fondement d'un permis de construire ayant été délivré plusieurs dizaines d'années auparavant.

Cette construction n'a pas été réalisée conformément audit permis dès lors qu'un garage accolé a été ajouté et que la toiture initialement prévue en terrasse a finalement présenté des pans inclinés. La villa a également fait

l'objet de modifications ultérieures, portant notamment sur les ouvertures de façade, sans autorisation.

Par la suite, un permis de construire pour la réalisation de travaux d'augmentation de la surface de plancher de 40 m² a été délivré alors même que cette demande ne portait pas sur l'ensemble des travaux irréguliers susmentionnés. Les juges de première instance ont donc annulé ce permis de construire et considéré qu'il n'y avait pas lieu de mettre en œuvre les articles L. 600-5-1 ou L. 600-5 du Code de l'urbanisme.

Saisi d'un pourvoi, le Conseil d'État confirme le jugement en estimant qu'une telle autorisation est entachée d'une illégalité qui ne peut être regardée comme un vice susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation ou d'une annulation partielle.

Par cette décision, la Haute juridiction a décidé de ne pas appliquer les mécanismes de régularisation en cours ou à l'issue d'une instance dont la mise en œuvre est pourtant largement incitée (I), à la méconnaissance de sa jurisprudence « Thalamy » qui prévoit qu'une demande d'autorisation d'urbanisme de travaux sur construction existante n'ayant pas été autorisée ou dont tous les éléments n'ont pas fait l'objet d'une autorisation, doit porter sur l'ensemble desdits éléments qui ont eu pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé (II).

I. Le cadre juridique étendu des mécanismes de régularisation des autorisations d'urbanisme en cours ou à l'issue de l'instance

La mise en œuvre de mesures de régularisation des autorisations d'urbanisme en cours ou à l'issue d'une instance est largement incitée.

L'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme permet au juge administratif de sursoir à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme en cours d'instance et l'article L. 600-5 du même code lui permet d'annuler partiellement une telle autorisation pour susciter la régulation à l'issue de l'instance.

Dans les deux cas, le juge administratif peut mettre en œuvre ces mécanismes, même dans l'hypothèse où le bénéficiaire de l'autorisation n'a pas demandé le bénéfice d'une mesure de régularisation. *A contrario*, le juge doit motiver sa décision s'il refuse d'appliquer lesdits mécanismes alors que le bénéficiaire l'aurait sollicité.

Par ailleurs, le cadre juridique de la régularisation provoquée en cours d'instance par un sursis à statuer ou à son issue, par une annulation seulement partielle, est très étendu dès lors par exemple qu'il est indifférent au caractère substantiel des modifications nécessaires à la régularisation.

En effet, le Conseil d'État a jugé qu'une vice affectant une autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même [1].

De surcroît, il a considéré que dans le cadre de la mise en œuvre d'un sursis à statuer prévu à l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, il est possible pour le bénéficiaire de demander l'application des dérogations aux règles d'urbanisme listées dans ledit code [2].

Enfin, une telle régularisation est également indifférente à la nature du vice révélé et peut porter sur un vice de fond, constitué par la méconnaissance des règles d'urbanisme [3] ou sur un vice de forme ou de procédure [4].

La régularisation des autorisations d'urbanisme suscitée par le juge administratif en cours d'instance ou à son issue, semble donc ne pas connaître d'exclusion de principe, et apparaît même au contraire très élargie.

Nonobstant l'absence d'une telle exclusion réglementaire du vice tiré de la méconnaissance de la jurisprudence « Thalamy » du champ d'application des mécanismes de régularisation susmentionnés, le Conseil d'État a jugé qu'une telle illégalité ne pouvait faire l'objet d'une régularisation provoquée par le juge administratif.

II. La méconnaissance de la jurisprudence « Thalamy » excluant toute possibilité de régularisation

La jurisprudence « Thalamy » du Conseil d'État prévoit que dans l'hypothèse d'une construction ayant été édiflée tout ou en partie sans les autorisations requises, la demande tendant à ce que soient autorisés des travaux nouveaux portant sur cette construction doit porter sur l'ensemble de la construction ou des éléments n'ayant pas été autorisés [5].

La Haute juridiction a même jugé que dans le cas contraire, l'autorité administrative se trouve dans une situation de compétence liée dès lors qu'elle est tenue de rejeter la demande en invitant son auteur à présenter une demande portant sur l'ensemble du bâtiment [6].

Ainsi, l'objectif est de contraindre le pétitionnaire à régulariser entièrement l'existant avant de pouvoir y apporter des modifications, afin d'éviter que ces dernières ne permettent de pérenniser une situation illégale.

Dans la décision commentée en date du 6 octobre 2021, le Conseil d'État a jugé qu'un permis de construire autorisant des travaux sur une construction existante dont tous les éléments n'ont pas fait l'objet d'une autorisation, ne portant pas sur l'ensemble desdits éléments qui ont eu pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé, est entaché d'une illégalité qui ne peut être regardée comme un vice susceptible de faire l'objet d'un sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ou d'une annulation partielle visé à l'article L. 600-5 du même code.

Les conclusions du rapporteur public Vincent Villette permettent d'appréhender les considérations qui ont amené les juges du Palais Royal à exclure du champ des mécanismes de régularisation des autorisations d'urbanisme provoquée par le juge administratif, l'illégalité tenant à la méconnaissance de la jurisprudence Thalamy susmentionnée.

Selon le rapporteur public, tout d'abord, il apparaîtrait impossible pour le juge administratif d'examiner les autres moyens, tel que le prévoit l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, dès lors que le champ trop restreint de l'autorisation d'urbanisme causé par le caractère « tronqué » de la demande, fait obstacle matériellement à ce que soit apprécié sa conformité aux règles d'urbanisme.

Ensuite, et en tout état de cause, permettre une telle régularisation « accentuerait le brouillage entre les rôles respectifs de l'administration et de son juge ». Certes, les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme implique pour le juge d'apprécier le caractère régularisable du vice au regard des règles en vigueur. Toutefois, selon le rapporteur public, cet examen n'est en principe pas une question véritablement nouvelle et constitue seulement « le prolongement logique du débat de légalité ».

Or, dans l'hypothèse où serait rendu possible le sursis à statuer en raison d'un vice tiré de la méconnaissance de la jurisprudence « Thalamy », l'appréciation du caractère régularisable dudit 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 ».

Enfin, il est évoqué une troisième considération qui peut être qualifiée d'opportunité, qui a sûrement également justifié la décision commentée, celle de ne pas laisser la possibilité aux pétitionnaires de tenter de ne pas régulariser l'ensemble des éléments d'une construction n'ayant pas été autorisés « 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 ».

En effet, le mécanisme de la régularisation de manière générale pourrait déjà convaincre certains pétitionnaires de ne pas choisir d'emblée « le chemin de la légalité ». Or, le Conseil d'État considère sûrement que la méconnaissance de sa jurisprudence « Thalamy » est excessivement grave eu égard à la circonstance qu'elle ne peut nullement être le résultat d'une éventuelle erreur de l'administration délivrant une autorisation illégale mais repose entièrement sur les agissements du propriétaire ayant réalisé des travaux sans autorisation et ne saurait donc bénéficier d'une possible correction.

A retenir :

En dépit du champ d'application étendu des mécanismes de régularisation des autorisations d'urbanisme provoquée par le juge administratif, le Conseil d'État refuse d'y inclure le vice tiré de la méconnaissance de sa jurisprudence « Thalamy ».

[1] Arrêt rapporté.

[2] CE, 17 décembre 2020, n° 432561, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A71414AQ](#)).

[3] CE 9 décembre 1994, n° 116447, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A4054ASX](#)).

[4] CE, 2 février 2004, n° 238315, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A2547DBX](#)).

[5] CE 3° et 5° s-s-r., 9 juillet 1986 , n° 51172, publié au recueil Lebon ([N° Lexbase : A4786AM9](#)).

[6] CE, 27 juillet 2012, n° 316155, mentionné dans les tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A0686IRT](#)).

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable