RÉSUMÉ :

68-03-01 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. Il en va ainsi même dans le cas où les éléments de construction résultant de ces travaux ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisée sans autorisation. ...En revanche, une telle exigence ne trouve pas à s'appliquer dans le cas où les travaux effectués sans autorisation concernent d'autres éléments bâtis sur le terrain d'assiette du projet si le permis demandé ne porte pas sur ces éléments distincts du projet, sauf si ces derniers forment avec la construction faisant l'objet de la demande d'extension, en raison de liens physiques ou fonctionnels entre eux, justifiant une appréciation globale de leur conformité à la règle d'urbanisme, un ensemble immobilier unique.

Texte intégral

ECLI : ECLI:FR:CECHR:2025:476295.20251015
Recours : Excès de pouvoir
Mentionné au recueil Lebon

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu, 1°, sous les nos 476295 et 476297, les procédures suivantes :

Par deux jugements nos 1503202 et 1503205 du 20 août 2018, le tribunal administratif de Nice a annulé pour excès de pouvoir les décisions implicites par lesquelles le maire de Grasse (Alpes-Maritimes) a refusé de faire droit aux demandes de Mme F... B... d'une part, de Mme D... A... et M. C... A..., d'autre part, tendant au retrait pour fraude du permis de construire délivré le 18 juillet 2006 à la société civile immobilière (SCI) Lou Joy, devenue depuis lors la SCI Fourseasons Group, aux droits de laquelle est venue en dernier lieu la société Agni Formation SRL. Par une décision nos 424967, 424969 du 19 juin 2020, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé les articles 1er, 2 et 4 de ces jugements et renvoyé l'affaire dans cette mesure au tribunal administratif de Nice.

Par deux jugements nos 2002412 et 2002413 du 31 mai 2023, le tribunal administratif a rejeté les demandes de Mme B... et de Mme et M. A....

- Sous le n° 476295, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 juillet, 11 octobre et 7 décembre 2023 et le 25 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 2002412 du tribunal administratif de Nice ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la société Agni Formation SRL la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- Sous le n° 476297, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 juillet, 11 octobre et 7 décembre 2023 et le 25 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme et M. A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 2002413 du 31 mai 2023 du tribunal administratif de Nice ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leurs conclusions de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la société Agni Formation SRL la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu, 2°, sous les nos 476296 et 476700, les procédures suivantes :

La société civile immobilière Fourseasons Group a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 26 octobre 2017 par lequel le maire de Grasse a retiré pour fraude le permis de construire délivré le 18 juillet 2006 à la SCI Lou Joy à laquelle elle a succédé, ainsi que la décision rejetant son recours gracieux contre cet arrêté. Par un jugement n° 1801831 du 31 mai 2023, le tribunal administratif a fait droit à sa demande.

- Sous le n° 476296, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 juillet, 11 octobre et 7 décembre 2023 et le 25 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme et M. A... et Mme B... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 1801831 du 31 mai 2023 du tribunal administratif de Nice ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leurs conclusions de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la société Agni Formation SRL la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

- Sous le n° 476700, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires enregistrés les 31 juillet et 30 octobre 2023 et les 8 janvier et 11 août 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Grasse demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 1801831 du 31 mai 2023 du tribunal administratif de Nice ;

2°) de mettre à la charge de la société Agni Formation SRL la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie Delaporte, conseillère d'Etat,

- les conclusions de Mme Leila Derouich, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de Mme F... B..., de Mme D... E... épouse A... et de M. C... A... et de la commune de Grasse et à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat de la société Agni Formation SRL et de la société Fourseasons group.

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois visés ci-dessus présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que la société civile immobilière (SCI) Lou Joy, devenue la SCI Fourseasons Group, puis la société Agni Formation SRL, est propriétaire, depuis le 27 janvier 2005, de parcelles à Grasse (Alpes-Maritimes). A la suite de deux procès-verbaux d'infraction dressés par la commune de Grasse les 18 octobre et 21 novembre 2005 et de l'arrêté interruptif des travaux pris par le maire de Grasse le 18 novembre 2005, la SCI Lou Joy a sollicité, en mars 2006, un permis de construire visant à régulariser les travaux qu'elle avait entrepris sans autorisation, présentés comme une extension de la maison dite " principale " implantée sur le terrain, sans modification de la

piscine attenante, ni d'une autre maison, dite " de famille ", distante de quelques dizaines de mètres. Ce permis lui a été délivré le 18 juillet 2006. Par un jugement du 29 juin 2017, confirmé par un arrêt du 25 mars 2019 de la cour d'appel d'Aix-en-Provence et par un arrêt du 8 décembre 2020 de la Cour de cassation, le tribunal correctionnel de Grasse a jugé ce permis de construire frauduleux et prononcé la démolition des constructions réalisées. En avril 2015, Mme B..., d'une part, Mme et M. A..., d'autre part, voisins immédiats du projet, ont demandé au maire de Grasse de procéder au retrait pour fraude du permis de construire délivré le 18 juillet 2006. Par deux jugements du 20 août 2018, le tribunal administratif de Nice a annulé les décisions implicites de rejet de leurs demandes. Par une décision du 19 juin 2020, le Conseil d'Etat a annulé les articles 1er, 2 et 4 de ces jugements et renvoyé les affaires devant le tribunal administratif de Nice dans cette mesure. Par deux nouveaux jugements du 31 mai 2023, contre lesquels Mme B... et Mme et M. A... se pourvoient en cassation, le tribunal administratif a rejeté leurs demandes. Dans l'intervalle, tirant les conséquences du jugement du tribunal correctionnel de Grasse du 29 juin 2017, le maire de Grasse a, par un arrêté du 26 octobre 2017, retiré pour fraude le permis de construire du 18 juillet 2006. Par un jugement du 31 mai 2023, le tribunal administratif de Nice, saisi par la SCI Fourseasons Group, a annulé cet arrêté. Mme et M. A... et Mme B..., d'une part, la commune de Grasse, d'autre part, se pourvoient en cassation contre ce dernier jugement.

Sur la recevabilité des interventions :

3. Mme B..., Mme A... et M. A... justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation du jugement no 1801831 du 31 mai 2023 du tribunal administratif de Nice. Leur intervention à l'appui du pourvoi n° 476700 est donc recevable. La commune de Grasse justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation des jugements nos 2002412, 2002413 et 1801831 du même tribunal. Son intervention dans le cadre des pourvois nos 476295, 476296 et 476297 est ainsi recevable.

Sur les pourvois formés contre le jugement n° 1801831 :

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, dans sa demande de permis de construire visant à régulariser des travaux réalisés sans autorisation sur la maison dite " principale ", la société

pétitionnaire a fait état de l'existence d'une maison dite " de famille " et d'une piscine, dont les surfaces ont été mentionnées au titre de la présentation du projet. Il ressort également des pièces du dossier soumis aux juges du fond que tant la maison " de famille " que la piscine ont été construites sans autorisation entre 2000 et 2003, et que leur régularisation n'a pas été sollicitée à l'occasion de la demande de permis en 2006.

5. D'une part, aux termes de l'article L. 241-2 du code des relations entre le public et l'administration : " Par dérogation aux dispositions du présent titre, un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré ". En matière de permis de construire, la caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme.

6. D'autre part, 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. Il en va ainsi même dans le cas où les éléments de construction résultant de ces travaux ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisée sans autorisation. En revanche, une telle exigence ne trouve pas à s'appliquer dans le cas où les travaux effectués sans autorisation concernent d'autres éléments bâtis sur le terrain d'assiette du projet si le permis demandé ne porte pas sur ces éléments distincts du projet, sauf si ces derniers forment avec la construction faisant l'objet de la demande d'extension, en raison de liens physiques ou fonctionnels entre eux, justifiant une appréciation globale de leur conformité à la règle d'urbanisme, un ensemble immobilier unique.

7. Pour juger qu'était entaché d'erreur de droit le motif de l'arrêté du 26 octobre 2017 du maire de Grasse retirant pour fraude le permis du 18 juillet 2006, tiré de ce que la société pétitionnaire n'avait pas sollicité, dans sa demande de 2006, la régularisation de la maison " de famille ", le tribunal administratif de Nice a

estimé que l'élément matériel de la fraude n'était pas caractérisé, en l'absence de lien physique ou fonctionnel, existant ou projeté, en 2006 entre la maison " principale " et la maison " de famille ". Toutefois, en écartant l'existence d'une fraude, sans rechercher si l'intention de la société pétitionnaire, dès 2006, de réaliser un ensemble immobilier unique, comprenant notamment la maison " principale " et la maison " de famille ", ne pouvait se déduire d'éléments dont l'administration avait eu connaissance postérieurement à la délivrance du permis, tels que la réalisation rapide d'un lien physique entre la maison " principale " et la maison " de famille ", le rythme et l'ampleur des travaux réalisés de manière continue à partir de 2005 et l'exploitation commerciale, à partir de 2011, de l'ensemble immobilier ainsi créé comme un ensemble de prestige conçu pour accueillir des réceptions, alors qu'il relevait par ailleurs que la société pétitionnaire avait mentionné dans sa demande de permis que les travaux projetés permettaient d'obtenir un ensemble cohérent par rapport aux existants, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

8. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois nos 476296 et 476700, les requérants sont fondés à demander l'annulation du jugement n° 1801831.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond, par application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

10. Aux termes de l'article NA1 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Grasse, dans sa version applicable au litige : " (...) Dans les trois secteurs NA, NAL, NAG : sont autorisés l'extension et l'aménagement des constructions existantes sous réserve d'assainissement correct, ainsi que l'extension des constructions liées à l'exploitation agricole ". Aux termes de l'article NA2 du même règlement : " Occupation et utilisation du sol interdites - Toutes les occupations et utilisations du sol non mentionnées à l'article NA1, ainsi que les lotissements ". Lorsque le règlement d'un plan d'occupation des sols ne précise pas, comme il lui est loisible de le faire, si la notion d'extension d'une construction existante, lorsqu'il s'y réfère, comporte une limitation quant aux dimensions d'une telle extension, celle-

ci doit, en principe, s'entendre d'un agrandissement de la construction existante présentant, outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci.

11. Les requérants soutiennent, sans être sérieusement contredits sur ce point, que la galerie basse, qui relie la maison " principale " et la maison " de famille ", non prévue dans le permis du 18 juillet 2006, était déjà achevée au mois de mars 2008. Il est par ailleurs constant que la demande de permis de construire de 2006 faisait état, au titre des surfaces du projet, tant des surfaces de la maison " principale " que de celles de la maison " de famille ", présentées au titre des constructions existantes et qu'il indiquait que serait ainsi obtenu " un ensemble cohérent par rapport aux existants et à l'environnement ". Enfin, il ressort des pièces du dossier qu'alors que le permis de construire de 2006 portait sur l'extension d'une maison avec une destination de " résidence principale " et une utilisation envisagée d'" occupation personnelle ", a été réalisé un ensemble immobilier, destiné à être loué pour des réceptions. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la société pétitionnaire avait, dès sa demande de permis de construire en 2006, pour projet de réaliser un ensemble immobilier unique, réunissant maison " principale " et maison " de famille ", ce qui impliquait, en application de ce qui a été dit au point 6, qu'elle sollicite la régularisation de la maison " de famille ", ce qu'elle s'est intentionnellement abstenue de faire de manière à contourner les règles du plan d'occupation des sols citées au point 10.

12. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la surface déclarée de la maison " principale " étant d'environ 330 m2 de SHON, il n'était, en application de la règle posée par l'article NA1 du règlement du POS cité au point 10, pas légalement possible d'obtenir un permis de construire autorisant une extension d'une surface supérieure. En intégrant les surfaces de la maison " de famille " dans la présentation du projet, la société pétitionnaire a ainsi intentionnellement majoré les surfaces existantes pour pouvoir prétendre à des droits à construire supérieurs au titre de l'extension de la maison " principale ".

13. Il résulte de ce qui a été dit aux points 11 et 12 que c'est à bon droit que le maire de Grasse a considéré que faute de solliciter la régularisation de la maison " de famille " et en présentant celle-ci comme existante

dans sa demande de permis, la société pétitionnaire avait obtenu le permis de construire du 18 juillet 2006 par fraude et que celui-ci pouvait être retiré.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la société Agni Formation SRL, venant aux droits de la SCI Fourseasons Group, tendant à l'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2017 par lequel le maire de Grasse a retiré pour fraude le permis de construire délivré le 18 juillet 2006 à la SCI Lou Joy à laquelle elle a succédé, doit être rejetée.

Sur les pourvois contre les jugements nos 2002412 et 2002413 :

15. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que l'arrêté du 26 octobre 2017 du maire de Grasse retirant pour fraude le permis du 18 juillet 2006 est devenu définitif. Par suite, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions des pourvois n° 476295 et 476297 dirigés contre les jugements ayant rejeté les demandes d'annulation des refus de retrait antérieurs.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Agni Formation SRL la somme de 3 000 euros à verser à chacune des parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de Mme B..., de Mme et M. A... ou de la commune de Grasse, qui ne sont pas, dans les présentes instances, les parties perdantes.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de Mme B..., Mme A... et M. A... à l'appui du pourvoi n° 476700 et celle de la commune de Grasse dans le cadre des pourvois nos 476295, 476296 et 476297 sont admises.

Article 2 : Le jugement n° 1801831 du 31 mai 2023 du tribunal administratif de Nice est annulé.

Article 3 : La requête n° 1801831 de la société Agni Formation SRL est rejetée.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les pourvois nos 476295 de Mme B... et 476297 de Mme et M. A....

Article 5 : La société Agni Formation SRL versera, d'une part à Mme B..., d'autre part à Mme et M. A... et de troisième part à la commune de Grasse la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à Mme D... A..., première dénommée, à Mme F... B..., à la commune de Grasse et à la société Agni Formation SRL.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 septembre 2025 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, Mme Rozen Noguellou, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, M. Didier Ribes, conseillers d'Etat et Mme Sophie Delaporte, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 15 octobre 2025.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

La rapporteure :

Signé : Mme Sophie Delaporte

La secrétaire :

Signé : Mme Thamila Mouloud

La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire, de la décentralisation en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

Composition de la juridiction : Mme Leila Derouich, Mme Sophie Delaporte, SARL MATUCHANSKY, POUPOT, VALDELIEVRE, RAMEIX ; SCP GASCHIGNARD, LOISEAU, MASSIGNON

Copyright 2025 - Dalloz - Tous droits réservés.