

Urbanisme

[Jurisprudence] Quand le juge de l'urbanisme se confronte à un PLU inintelligible

N° Lexbase : N7830BxB



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf.:CE 9° et 10° ch.-r., 30 janvier 2019, n° 416418, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : A6195YWD)

I. Le contentieux du permis de construire, notamment lorsqu'il trouve sa source dans l'interprétation des termes des documents d'urbanisme, est fascinant en tant qu'il ne s'épuise jamais, comme le démontre une décision rendue le 30 janvier 2019 par le Conseil d'Etat. Les juridictions ont beau consolider depuis des années, par leurs décisions, les interprétations admises (pensons aux règles de hauteurs, aux destinations, aux règles d'emprise et de prospect...), elles demeurent toujours sujettes à équivoques et interprétations. Et elles le sont souvent parce que les auteurs ont rédigé la norme de telle manière qu'ils sont les seuls, quelques années après son entrée en vigueur, à connaître la portée et le sens qu'ils avaient voulu lui

donner.

S'il est une matière de police administrative dans laquelle la notion d'insécurité juridique peut être concrètement appréhendée, c'est bien celle de l'urbanisme qui a dû «sécuriser» des autorisations d'urbanisme pour le compte de maître d'ouvrage ou autorités compétentes ne pourra infirmer cette observation.

C'est donc cette question de l'interprétation de la norme d'urbanisme qui était en cause dans l'arrêt commenté.

II. On rappellera rapidement le contexte procédural de l'arrêt qui n'a, pour ainsi dire, rien d'original.

Le maire de La Baule-Escoublac avait délivré un permis de construire pour l'édification d'une villa dans un quartier protégé de la commune, soumis à une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Une voisine a contesté le permis de construire devant le tribunal administratif de Nantes qui a rejeté son recours.

Privée par l'effet de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L6516LNN) de la possibilité de faire appel, elle s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'Etat.

Trois types de règles étaient en cause :

- celle relative aux occupations et à l'utilisation du sol interdites, au regard des risques de submersion marine ;
- celle relative au nombre d'accès aux places de stationnement depuis la voie publique ;
- et celle relative à la norme de retrait des niveaux en attique par rapport aux façades de la construction.

III. Aux termes de son premier moyen, la requérante considérait que les premiers juges avaient commis une erreur de droit dans l'interprétation qu'ils avaient donné à l'article UD1 du règlement de la zone UD qui dispose :

*«Occupations et utilisations du sol interdites / [...] Les nouvelles constructions et créations de logements supplémentaires sur les terrains situés à moins de 3, 20 mA... 69 (zone rouge au document graphique) et dans une zone de 100 mètres derrière un ouvrage ou un cordon dunaire jouant un rôle de protection contre les submersions [...]».*

La requérante soutenait en première instance que cet article avait été méconnu dès lors que le terrain d'assiette du projet se trouvait à moins de cent mètres à l'arrière d'un remblai bordant le littoral et que cette situation permettait à elle-seule de faire regarder l'autorisation contestée comme méconnaissant les dispositions de l'article UD1 du plan local d'urbanisme.

Autrement posé, elle considérait que les deux critères d'inconstructibilité posés audit article n'étaient pas cumulatifs mais alternatifs et que la caractérisation d'un seul rendait le terrain inconstructible au sens de l'article UD1 du PLU.

Mais les premiers juges avaient considéré l'inverse, s'autorisant de la conjonction de coordination «et» employée : dès lors que le niveau de la parcelle ne se trouvait pas à moins de 3,20 m IGN 69 (zone rouge au document graphique), les dispositions de l'article UD1 relatives aux «*occupations et utilisations du sol interdites*» n'étaient pas opposables et le terrain était donc constructible.

La requérante décelait dans cette interprétation une erreur de droit, comme le rapporteur public qui a interprété la règle en s'intéressant «*au fond plutôt qu'à la grammaire*».

Le raisonnement du rapporteur a ceci de remarquable qu'il a poussé très avant l'interprétation du texte, en s'autorisant d'éléments «exogènes» au PLU [1] pour considérer que le risque de submersion marine est à la fois caractérisé lorsque le terrain est à une faible altimétrie (inférieure à la cote de 3,20 m submergé lors de la tempête), d'une part, lorsqu'il se situe à faible distance d'un ouvrage de protection, d'autre part [2].

Il a en conséquence conclu à l'erreur de droit des premiers juges et à l'annulation du jugement.

Le Conseil d'Etat n'a pas suivi ces conclusions et a confirmé l'appréciation des premiers juges, comme exempté d'erreur de droit :

*«En jugeant que les conditions posées par cet article devaient être cumulativement remplies pour que soient interdites les nouvelles constructions, le tribunal administratif n'a entaché son jugement d'aucune erreur de droit. En recherchant si le terrain d'assiette de la construction litigieuse remplissait ou non ces deux conditions en se référant au document graphique correspondant à une annexe au règlement du plan local d'urbanisme, versé à la procédure contradictoire par la commune, le tribunal administratif n'a entaché son jugement d'aucune dénaturation ni d'aucune erreur de droit».*

Si, à suivre le rapporteur, cette acception est problématique du point de vue de la sécurité publique en ouvrant à la constructibilité des terrains exposés à un risque de submersion, la solution est pour le moins logique en perspective de la lettre du texte et la met hors d'atteinte des critiques.

Le juge ne saurait en effet étirer trop avant les termes du texte, au risque d'en dénaturer le sens et de produire *in fine* une norme nouvelle [3].

Mais ce contrôle, à la lettre, du juge de cassation sur l'interprétation des règles d'urbanisme n'est pas exclusive.

L'appréciation qu'il a faite des deux moyens suivants le démontre.

IV. Le deuxième moyen d'annulation du jugement et de la décision contestée avait trait à l'interprétation qu'il convenait de donner à l'article UD3 du PLU qui prévoyait, en des termes obscurs qu'*« en cas de création de parkings en rives le long des voies publiques, l'accès direct des places sur la voie publique est interdit. Le parking doit être conçu de manière à ce que l'ensemble des places soit desservi avec un seul accès ou un nombre d'accès limité. / Lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, l'accès doit être réalisé sur celle sur laquelle il présentera la moindre gêne».*

En l'espèce, le projet prévoyait deux places de stationnement de chaque côté du terrain d'assiette (au nord et au sud). Le terrain était desservi, sur chacun de ces côtés, par une voie publique et les places de parking par un unique accès depuis ces voies.

La requérante considérait que les premiers juges avaient commis une erreur de droit en jugeant cette configuration conforme aux dispositions susvisées.

Pour elle et dès lors que le terrain était desservi par plusieurs voies, l'accès aurait dû être réalisé «*sur celui sur laquelle il présentera la moindre gêne*».

Le moyen était loin d'être fantaisiste en s'autorisant d'une stricte application des termes de l'article UD3.

Le rapporteur public a ici fait une lecture «souple» de la règle en considération des contraintes et avantages de l'application littérale de la règle quant à son objet (sécurité) [\[4\]](#) et des conséquences qu'elle pourrait avoir sur le respect d'autres dispositions réglementaires, comme celles relatives aux surfaces d'espace vert.

Tout en admettant que «*cela n'a vraiment rien d'évident*», il a fait prévaloir une interprétation de la règle qui permet de disposer les accès sur deux voies distinctes.

Suivant ici les conclusions de son rapporteur, le Conseil d'Etat a considéré que la norme n'avait pas été méconnue :

*«Après avoir relevé que le projet litigieux prévoit la création de quatre places de stationnement dont les deux premières sont situées l'une derrière l'autre du côté de l'allée de la chapelle au nord du terrain et les deux autres côte à côte le long de l'allée des marronniers au sud du terrain, le tribunal administratif a jugé que la desserte de ces places, qui se fait par un unique accès depuis chacune de ces deux voies publiques, respecte les conditions posées par l'article UD 3 du règlement du plan local d'urbanisme précité. En interprétant ainsi ces dispositions comme ne faisant pas obstacle à la création d'un accès réalisé sur chacune des deux voies publiques desservant le terrain d'assiette de la construction litigieuse, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit».*

On observe donc que si pour l'examen du premier moyen, le Conseil d'Etat a fait prévaloir la lettre, il s'en éloigne pour la deuxième et procède à une interprétation libérale, par souci d'efficacité.

V. La solution donnée au troisième et dernier moyen emprunte également à cette méthode d'interprétation.

En l'espèce, l'article II.1.1.1 du règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) relatif aux règles de hauteur imposait pour les attiques un retrait «*d'au moins deux mètres par rapport à la façade des niveaux inférieurs*».

Le document ne précisait pas ce qu'il fallait entendre par le terme «*façade*».

La requérante considérait que la règle de retrait n'était pas respectée par le projet pour ce qui concernait les façades du projet qui n'étaient pas à l'alignement (mais en vis-à-vis des limites latérales).

L'alternative était donc soit de faire prévaloir la lettre de la norme en considérant qu'elle était opposable à toutes les façades du projet, soit de l'interpréter au regard d'un «*objectif d'alignement*» qui limiterait son application à la façade sur voie.

C'est cette dernière interprétation qu'a fait sienne le rapporteur public et qu'a retenu le Conseil d'Etat dans son arrêt.

Si l'on comprend ce qui a motivé cette position, le raisonnement pour y aboutir nous semble contestable.

Dans ses conclusions, le rapporteur public a considéré :

*«En l'espèce, il n'est pas inatteignable de soutenir que la règle poursuit surtout un objectif d'alignement, et ne régit donc que les façades donnant sur la voie publique.*

*La commune se prévaut bien sûr de cette lecture et soutient que c'est pour cela qu'elle a pris soin dans le PLU de parler de façade au singulier, par référence à la façade principale.*

*Nous ne croyons pas que le singulier épuise la question puisqu'on voit bien en l'espèce qu'une construction peut avoir deux façades donnant sur la voie publique. Mais en se raccrochant à l'objet de la disposition tel que la commune l'envisage, on pourrait écarter le moyen».*

Tandis que le Conseil d'Etat a jugé :

*«En jugeant que ces dispositions, eu égard à la finalité qu'elles poursuivent, d'une part, et aux caractéristiques d'un étage en attique, d'autre part, sont applicables aux seules façades donnant sur la voie publique, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit».*

Le rapporteur public a donc retenu *«l'objet de la disposition tel que la commune l'envisage»*, tandis que le Conseil d'Etat a visé leur *«finalité»*.

On peut s'étonner de ce que cet objet ou cette finalité ne semble, à la lecture des conclusions et de la décision commentée, ressortir d'aucun élément «matériel» (rapport de présentation notamment) qui aurait permis d'éclairer sur le sens qu'ont entendu donner les rédacteurs du document aux dispositions qu'il contient.

Autrement posé, la manière dont la commune «envisage» le sens et la portée de sa norme dans le cadre du débat contentieux nous semble d'une portée limitée si aucun élément préexistant ne vient les éclairer.

Cet arrêt permet de montrer qu'en face de difficultés de lecture de la norme d'urbanisme, le Conseil d'Etat module les méthodes d'interprétation, faisant parfois prévaloir la lettre, parfois la portée qu'il croit pouvoir conférer à la norme «au-delà» de sa stricte expression.

D'aucun (les plus médisants) diront que cette variation ne se réalise en l'espèce que dans un sens, celui du rejet de l'ensemble des moyens d'illégalité.

---

[1] Données expertales sur les risques de submersion, en suite de la tempête Xynthia, jurisprudence administrative sur l'opposabilité de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L0569KWY](#)) au regard de la caractérisation des risques de submersions marines, note préfectorale du 3 août 2010 adressée par le préfet aux communes concernées après la tempête Xynthia, dispositions du PPRL de Loire Atlantique, documents mis en ligne sur le site internet de la commune.

[2] Tout en émettant des réserves sur le fait que le remblai bordant le littoral en l'espèce puisse être considéré comme *«un ouvrage ou un cordon dunaire jouant un rôle de protection contre les submersions»*.

[3] C'est en définitive la question de la légalité du règlement qui transparait en fond des conclusions du rapporteur public, légalité que la requérante n'avait aucun intérêt à discuter au soutien de son recours en annulation contre le permis de construire.

[4] *«Il faut bien admettre que sur le fond, la thèse de la requérante n'est pas dépourvue de logique : l'objectif étant d'éviter la gêne liée aux ralentissements qu'implique l'entrée dans le parking pour les usagers de la voie publique, on peut estimer que ce qui prime, c'est le choix de la voie sur laquelle la gêne sera la moins forte (parce qu'elle est moins fréquentée ou plus large), pour y localiser tous les accès. D'un autre côté, multiplier par deux les ralentissements sur la même voie n'est pas très satisfaisant non plus, sans compter que l'obligation faite d'y concentrer tous les accès fait perdre beaucoup de son intérêt à la possibilité de multiplier ces derniers»*.