

N° 381115
SCI Valérie

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 14 septembre 2016
Lecture du 28 septembre 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Plus nous concluons sur des affaires d'urbanisme, plus nous nous réjouissons que ceux qui conçoivent les règles applicables ne se mêlent pas d'édifier les constructions auxquelles elles s'appliquent. Nous doutons en effet de la solidité d'un immeuble dont les fondations obéiraient à la logique de mille-feuille à géométrie variable sur laquelle reposent nombre de dispositions de ce monument instable que constitue le code de l'urbanisme.

Dans cette affaire, il semble que la cour administrative d'appel de Versailles se soit pris les pieds dans l'enchevêtrement de règles d'articulation entre cahiers des charges d'un lotissement et dispositions d'un PLU que posent les articles L. 442-9 et L. 442-14 du code de l'urbanisme. Nous vous proposerons, après rétablissement de l'équilibre législatif adéquat, d'effectuer une petite pirouette, que nous espérons plus élégante que la cabriole de la cour, afin d'éviter par une substitution de motifs une cassation un peu stérile de l'arrêt.

Le litige a pour objet l'arrêté du 8 août 2011 par lequel le maire de la commune de Saint-Ouen a délivré à la SCI Saint-Ouen Rosa Parks un permis de construire un immeuble d'habitation de 7 étages et 38 logements. Ce permis, qui a été modifié par un permis modificatif le 11 janvier 2012, a été contesté sans succès par la SCI Valérie, propriétaire d'un hôtel situé à proximité du terrain d'assiette du projet. Il est important de savoir que ce terrain d'assiette est lui-même situé dans un lotissement, dont la création a été autorisée par un arrêté municipal du 29 novembre 2005, et que ce lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme (PLU).

Nous ne nous attarderons pas sur le premier moyen, tiré de l'erreur de la cour à avoir estimé que les documents versés au dossier de demande de permis permettaient d'apprécier l'insertion paysagère du projet - moyen qui nous semble d'autant plus difficile à accueillir que votre contrôle de cassation se limite en la matière à la seule dénaturation (sur le caractère suffisant des documents graphiques et photographiques joints à la demande, CE, 13 mars 2013, *Société civile immobilière La colonie – Ville de Paris*, n°s 346916-346931, T. p. 876 sur un autre point ; v., par analogie, sur le caractère suffisant du contenu de la notice paysagère elle-même, CE, 4 octobre 2013, *A... et P...*, n° 358401, T. pp. 807-885 sur un autre point ; CE, 26 janvier 2015, *M. et Mme C...*, n° 362019, p.). Contrairement à ce qui est soutenu, les clichés photographiques exigés par le d de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme étaient bien joints à la notice prévue par le 2° de l'article R. 431-8. Ces clichés sont pris depuis un angle pertinent, qui permet de voir tant la parcelle à construire que les immeubles avoisinants, malgré la présence d'une palissade de chantier.

Nous pensons en revanche fondé le moyen d'erreur de droit dans le maniement des articles L. 442-9 et L. 442-14 du code de l'urbanisme relatifs à l'application dans le temps des différentes règles d'urbanismes applicables aux lotissements.

Les lotissements sont régis par des documents, qui comprennent un règlement et un cahier des charges. Ces documents instituent des règles régissant les rapports des colotis entre eux et le mode de gestion des parties communes. Mais ils peuvent également édicter des règles d'urbanisme, qui s'ajoutent alors à celles résultant, le cas échéant, des documents d'urbanisme applicables.

Naturellement, ces règles ne peuvent déroger à celles posées par les lois, règlements et documents d'urbanisme applicables au moment de leur édicition¹. Elles peuvent seulement se montrer plus contraignantes ou plus spécifiques que celles-ci.

La simplicité de cette règle d'articulation *ab initio* ne se retrouve pas dans les règles d'application dans le temps des prescriptions d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, posées aux articles L. 442-9 et L. 442-14 du code de l'urbanisme :

- l'article L. 442-14 disposait, dans sa version applicable, que : « Dans les cinq ans suivant l'achèvement d'un lotissement, constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement. »² Il s'agit en quelque sorte d'une « clause de gel » instaurée au profit des règles du lotissement ;
- l'article L. 442-9, dans sa rédaction applicable, disposait en outre que : « Les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu », et sauf à ce qu'une majorité de colotis en demandent le maintien³.

En somme, il faut distinguer, pour l'articulation entre règles d'urbanisme propres aux lotissements et règles issues du PLU, entre trois périodes :

- dans un délai de cinq ans à compter de la naissance administrative du lotissement, les règles d'urbanisme propres au lotissement prévalent sur toute modification ultérieure des autres dispositions d'urbanisme ;
- dans un délai de cinq à dix ans, les règles d'urbanisme issues des documents du lotissement et celles du PLU ultérieur sont concurremment applicables. Dans ce cas, si les dispositions du PLU sont les plus restrictives, elles priment sur le règlement du lotissement (CE, 17 octobre 1937, *Ansel et Rivet*, p. 814) ; à l'inverse, les dispositions du cahier des charges du lotissement qui sont plus sévères que le PLU continuent de

¹ Les lotissements sont en effet soumis soit à permis d'aménager (art. L. 442-2 et R. 421-19), lequel ne peut être délivré que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions en vigueur (art. L. 421-6), soit à déclaration préalable (art. L. 442-3), à laquelle il est fait opposition dans les mêmes hypothèses (art. L. 421-7).

² Sont simplement opposables dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles L. 442-10, L. 442-11 et L. 442-13, qui ne sont pas en cause en l'espèce.

³ Faculté supprimée à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

s'appliquer (CE, 18 avril 1974, *Min. c/ Société foncière Biarritz Anglet*, p. 38). Les règles qui ne s'inscrivent pas dans un rapport de plus ou moins grande sévérité sont d'application cumulative, quitte à conduire à une inconstructibilité ;

- à l'issue d'un délai de dix ans enfin, les règles spécifiques au lotissement s'effacent en principe au profit des règles du PLU.

Le raisonnement de la Cour apparaît peu conciliable avec cette grille de lecture. Son arrêt commence par relever l'existence en l'espèce de règles d'urbanisme posées par les documents du lotissement, à savoir les indications de son plan de division parcellaire qui inclut un tableau de répartition des surfaces constructibles entre lots ; il relève qu'à la date du permis de construire (le 8 août 2011), le délai de dix ans à compter de la délivrance du permis de lotir (le 29 novembre 2005) n'était pas expiré et que les règles du lotissement n'étaient donc pas caduques ; il en conclut que les dispositions de l'article UA 14 du PLU relatives au coefficient d'occupation des sols (COS) de la construction, édictées en 2010, qu'elle caractérise comme plus restrictives en termes de COS que les documents du lotissement et qui n'étaient pas en vigueur à la date de création de ce dernier, n'étaient pas applicables. Elle en déduit que les règles relatives au COS n'ont pas pu être méconnues.

Bien entendu, c'est là faire fi de la période intermédiaire de cinq à dix ans durant laquelle, quand bien même les règles du lotissement ne sont pas caduques, les règles du PLU plus sévères priment celles du lotissement.

Nous vous proposons donc de juger qu'en tirant de l'absence de caducité des règles du lotissement prévue par l'article L. 442-9 pour dix ans la conséquence d'une inopposabilité radicale des règles du PLU que l'article L. 442-14 ne prévoit que pour une durée de cinq ans, la cour a commis une erreur de droit.

Il faut toutefois vous dire un mot de deux lignes de défense, l'une pour expliquer que nous ne la retenons pas, l'autre parce qu'elle nous convainc de vous proposer une substitution de motifs.

La défense qui ne nous émeut pas fait valoir que le coefficient d'occupation des sols s'apprécie à l'échelle de l'ensemble du territoire du lotissement, en vertu des articles L. 123-10-1 et R. 442-9 du code de l'urbanisme, et fait l'objet d'une répartition entre les différents lots dans les documents du lotissement. Elle en déduit qu'une fois que cette répartition des m² entre lots est faite, et dès lors que les documents qui l'opèrent ne sont pas encore caducs, une réduction ultérieure du COS par le PLU reste nécessairement sans effet. Mais il nous semble au contraire que si, à la date d'édition du PLU qui abaisse les droits à construire ou, si elle est postérieure, à la date d'expiration de la clause de gel de cinq ans, il s'avère que la totalité des droits à construire résultant du nouveau COS a déjà été consommée, alors le PLU s'oppose à ce que de nouveaux permis soient délivrés, nonobstant la circonstance que le règlement du lotissement moins sévère aurait attribué des mètres carrés aux lots concernés.

La défense qui nous conduit à proposer une substitution de motifs est plus troublante. Elle consiste à soutenir qu'en tout état de cause, la règle posée par l'article UA 14 du PLU dont la cour a estimé à tort qu'elle n'était pas opposable n'a de toute façon rien changé à l'état antérieur du droit. Selon la commune en effet, le COS applicable au lotissement était déjà de 2,40 en vertu du PLU de 2004, antérieur au permis de lotir. La commune le faisait déjà valoir devant la cour sans être contestée et devant nous, personne ne remet en cause ce fait juridique

qui peut être tenu pour constant. Il en résulte que la règle du PLU invoquée ne constituait pas une règle d'urbanisme nouvelle plus sévère, ce qui rendait son invocation inopérante. C'est ce motif de pur droit résultant de faits constants que nous voudrions substituer à celui erroné résultant d'une inopposabilité de la règle nouvelle dans le temps.

La seule petite aspérité pour procéder à cette substitution tient à ce que par ailleurs, devant la cour, la SCI contestait le respect au niveau du lotissement du COS de 2,40 de tous temps applicable. Mais dans l'arrêt attaqué, la cour écarte expressément ce moyen : elle relève en effet que le moyen de tiré de ce que la surface hors œuvre nette (SHON) mentionnée sur l'autorisation de lotir serait supérieur à celui mentionné sur l'attestation de constructibilité jointe au permis est sans incidence sur la légalité du permis, dès lors que l'appelante n'établit pas que la SHON construite et projetée excéderait la capacité totale de programme du lotissement.

Cette réponse n'est pas contestée en cassation. Dans ces conditions, il nous semble que la contestation factuelle sur le respect du COS de 2,40 au niveau du lotissement est vidée, ce qui vous autorise à raisonner en pur droit et à substituer l'absence de règle d'urbanisme nouvelle au raisonnement erroné d'inopposabilité de la cour.

Bien entendu, si vous estimiez la substitution trop cavalière, vous devriez annuler l'arrêt et renvoyer l'affaire à la cour.

PCMNC – Rejet du pourvoi et mis à la charge du requérant de 4 000 euros à répartir également entre la commune et la SCI Rosa Parks.