N° 410380
Syndicat des copropriétaires
de la « villa Oressence »

2ème et 7ème chambres réunies
Séance du 21 novembre 2018
Lecture du 7 décembre 2018

CONCLUSIONS

Mme Sophie ROUSSEL, rapporteur public

Le retrait des constructions par rapport aux limites séparatives de propriétés en zone UCb6 du plan local d'urbanisme d'Antibes doit-il être calculé une fois pour toute à partir du point le plus haut de la construction ou de façon glissante en tout point de la façade ? L'un des moyens d'erreur de droit du pourvoi du syndicat des copropriétaires de la « villa Oressence », voisine des immeubles que la SAS Sagec a été autorisée à construire le 1er septembre 2015, vous invite à prendre parti sur cette alternative.

Disons d'emblée que les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme d'Antibes ne sont pas des plus claires et que, dans ces conditions, l'une comme l'autre des deux interprétations en débat se plaide. Mais plusieurs bonnes raisons nous paraissent conduire à privilégier un calcul glissant de la distance de la construction par rapport aux limites séparatives de propriété, à l'instar du tribunal administratif qui a rejeté en premier et dernier ressort[1] le recours du syndicat contre le permis de démolir une villa et des serres et de construire deux immeubles comprenant 82 logements, dont 25 logements sociaux, délivré par le maire d'Antibes à la SAS Sagec le 1er septembre 2015.

En vertu de l'article UC 7 du règlement du plan local d'urbanisme d'Antibes, dans sa rédaction applicable au litige, « *Les bâtiments doivent s'implanter (...) par rapport aux limites séparatives : (...) à une distance au moins égale à la moitié de leur hauteur avec un minimum de cinq mètres* ». Prise seule, cette disposition semble fixer une règle très simple, consistant à mesurer la hauteur du bâtiment, la diviser par deux et appliquer la valeur ainsi obtenue – si celle-ci est supérieure à cinq – pour déterminer le retrait de la construction, prise comme un tout, par rapport aux limites séparatives.

Mais les dispositions générales du règlement du plan local d'urbanisme, qui figurent dans le titre I, soit avant les titres qui introduisent le règlement applicable à chacune des zones, contiennent un article 8.3 intitulé « *Définition des règles d'implantation* » qui jette le trouble. Cet article précise que « *Le retrait s'observe en tout point de la construction.* ». Il indique ensuite que les saillies du bâtiment – balcons, débords de toiture, corniches et autres – n'entrent pas dans l'application de cette règle si leurs dimensions par rapport au retrait nécessaire et suffisant n'excèdent pas, selon le type de saillies, 30 cm ou 50 cm. Les saillies de dimensions supérieures sont prises en compte dans les règles d'implantation. La référence

[1] En vertu de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative.

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.

non pas à la construction ou au bâtiment dans son ensemble mais à tous les points de la construction laisse entendre que le retrait se calcule de façon glissante. Concrètement, cette modalité de calcul a pour conséquence d'autoriser, pour les immeubles dont la hauteur est supérieure à deux fois la règle minimale de retrait imposée, c'est-à-dire deux fois cinq mètres, un ou plusieurs décrochés dans la façade : les étages inférieurs à dix mètres pourraient être implantés à la distance minimale de cinq mètres par rapport aux limites séparatives, tandis que les étages supérieurs à cette limite de dix-mètres devraient être construit en retrait, de façon à respecter le rapport « hauteur divisée par deux » prescrit par le règlement d'urbanisme. L'autre interprétation de la règle impliquerait qu'un tel immeuble soit implanté, y compris pour ses étages inférieurs à dix mètres, à une distance des limites séparatives supérieure à cinq mètres, fonction de la hauteur totale du bâtiment soit, pour un immeuble de 17 mètres comme celui en litige, en retrait de 8,50 mètres par rapport aux limites séparatives.

Nous vous l'avions annoncé, le point de départ de ce litige est que, à la lecture du seul document d'urbanisme d'Antibes, aucune des deux méthodes de calcul ne s'impose avec la force de l'évidence. Pourquoi, dans ces conditions, préférer à la définition d'une valeur de retrait uniforme pour l'ensemble du bâtiment calculée à partir du point le plus haut, un calcul glissant pour chacun des points de la construction, plus complexe ? Trois séries de considérations nous ont convaincue.

En premier lieu, le dossier laisse penser qu'il s'agit là d'une interprétation constante de la commune, et non d'une interprétation *ad hoc*, pour les besoins du permis en litige. La meilleure preuve en est que l'immeuble du syndicat requérant, qui comporte lui aussi des étages supérieurs en retrait, a été édifié en 2015 en considérant que les distances à respecter devaient être mesurées de façon glissante, et non en valeur absolue en fonction de la hauteur totale du bâtiment.

En deuxième lieu, cette interprétation nous paraît fidèle à l'objet des règles dites de « prospect » – le terme ne figure pas dans le code de l'urbanisme – « *qui déterminent les modalités d'implantation des constructions sur les terrains* » (v. la définition du terme « prospect » donnée par le *Dictionnaire pratique du droit de l'urbanisme* coordonné par le professeur Jégouzo, Le Moniteur, 2ème ed., p. 821). En liant la hauteur des constructions à leur éloignement par rapport aux terrains contigus – et donc par rapport aux limites séparatives – et par rapport aux constructions existant ou à réaliser sur le terrain, ces règles ont pour objet de garantir aux occupants des bâtiments des conditions minimales d'hygiène, d'éclairage, de vue et d'ensoleillement. Force est de constater que l'édification en retrait des étages supérieurs que permet le calcul glissant du respect de la règle de retrait fixée par l'article UC 7 du règlement du plan local d'urbanisme d'Antibes ne contrarie pas cet objectif.

Enfin, nous ne croyons pas qu'une telle solution crée, par effet de contamination, des difficultés dans l'interprétation d'autres documents d'urbanisme. Les règles d'implantation des constructions sont habituellement définies par rapport aux voies et emprises publiques aux articles 6 des règlements de zone, par rapport aux limites séparatives aux articles 7, par rapport aux autres constructions sur une même propriété aux articles 8. Chaque collectivité locale est libre, dans ce cadre, de concevoir des règles sur mesure. Nous relevons toutefois que la disposition du règlement national d'urbanisme ayant le même objet s'applique, elle-aussi, de façon glissante, au bénéfice cependant d'une rédaction beaucoup moins ambigüe que celle de l'article UC 7 combinée avec l'article 8.3 des dispositions générales du règlement du plan local d'urbanisme d'Antibes. L'article R. 111-17 du code de l'urbanisme aujourd'hui en vigueur, qui reprend la règle énoncée avant la refonte du livre Ier du code de l'urbanisme à

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.

l'article R. 111-18, prévoit en effet que la distance par rapport aux limites parcellaire est comptée horizontalement « *de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcelle qui en est le plus rapprochée* » et qu'elle doit « *être au moins égale à la moitié de différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être intérieure à trois mètres* ». Il nous semble que vous avez intérêt, face à un plan local d'urbanisme ambigu, à privilégier l'interprétation qui rejoint le règlement national d'urbanisme.

Ces trois raisons nous conduisent à vous proposer de écarter le moyen d'erreur de droit dirigé contre le jugement du tribunal administratif de Nice qui avait estimé que la méthode de calcul retenue par la commune pour appliquer l'article UC 7 du règlement du plan local d'urbanisme n'était pas illégale. Il nous semble que vous pourrez également écarter le moyen d'insuffisance de motivation dirigé contre ce motif du jugement. Nous admettons bien volontiers avec le syndicat requérant qu'il aurait été préférable que les premiers juges explicitent plus en détail la méthode de calcul retenue. Mais votre décision sur le pourvoi du syndicat y pourvoira, ce qui permettra d'éclairer complètement et le syndicat, et la commune.

Restent à examiner les autres moyens du pourvoi.

Contrairement à ce qui est soutenu, le tribunal administratif de Nice n'a pas dénaturé les pièces du dossier en écartant le moyen tiré du caractère incomplet de la demande de permis, faute de production d'un plan masse coté en trois dimensions. Il ressort en effet des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le plan de coupe produit dans le cadre de la demande de permis intitulé PC3 faisait apparaître les cotes du terrain naturel et sa déclivité, la hauteur des façades par rapport au terrain naturel, des cotes de hauteur de la construction à chacun des niveaux et la cote de hauteur à l'égout des façade.

Le tribunal n'a pas davantage dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la construction envisagée était compatible avec les principaux bâtiments riverains et qu'en conséquence, le maire n'avait pas méconnu l'article UC 11.3 du plan local d'urbanisme ni l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme qui autorise le maire a refuser un projet si celui-ci est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturel ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

La zone UC est présentée dans le règlement comme une zone de bâti collectif discontinu. Les pièces du dossier soumis aux juges du fond, notamment les photographies, font apparaître que le terrain d'assiette du projet se situe à proximité de nombreux immeubles collectifs, d'une hauteur comparable. L'architecte des bâtiments de France a d'ailleurs rendu un avis favorable au projet.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi du syndicat des copropriétaires de la villa Oressence,
- à ce que le syndicat verse respectivement à la commune d'Antibes et à la SAS Sagec une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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.