

N° 419921

Ministre de la cohésion des territoires
c/ M. P...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 10 mai 2019

Lecture du 29 mai 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

La règle de « constructibilité limitée » applicable dans les communes dépourvues de tout document d'urbanisme est bien connue. Figurant aujourd'hui à l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, elle limite les possibilités de délivrer des autorisations de construire aux seules « *parties urbanisées de la commune* ».

Quelques exceptions sont prévues, à objets plus ou moins larges. La plus significative apparaît au 1° de l'article L. 111-4 ouvrant au préfet, car c'est lui qui est compétent en l'absence de document d'urbanisme, la possibilité de délivrer des autorisations pour « *L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales* ».

M. P... et Mme M..., désireux d'agrandir un bâtiment situé au Lieu-dit Arpentigny de la petite commune normande de Craménil, ont essuyé un refus de permis de construire du préfet de l'Orne, motivé par le fait que « *le terrain d'assiette du projet, situé à 1 km du bourg de la commune de Craménil, dans un secteur à dominante naturelle, ne comportant aucune habitation à proximité immédiate, [était] en dehors des parties urbanisées de la commune et que le triplement de la surface d'origine ne [pouvait] être regardé comme une extension mesurée* » de sorte que le projet méconnaissait la règle de constructibilité limitée (figurant à l'époque à l'article L. 111-1-2 du code).

Saisi du recours des pétitionnaires, le TA de Caen annulé ce refus au motif qu'en exigeant une extension « mesurée », le préfet avait ajouté à la loi. Saisie de l'appel du ministre, la CAA de Nantes a confirmé le jugement en censurant le même motif et en regardant, en outre, le projet comme susceptible de constituer une construction nouvelle à usage d'habitation s'inscrivant dans le périmètre d'une ancienne exploitation agricole. Le ministre se pourvoit devant vous en contestant ces deux motifs.

1. Mais son premier moyen critique d'abord la **présentation faite par la cour du cadre juridique** de la constructibilité limitée issu de l'article 36 de la loi (n°2009-323) du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, parfois appelée, avec un brin de malice, la loi « MOLLE ». C'est à cette loi que l'on doit le 1° de l'article L. 111-4 que nous avons déjà cité prévoyant une dérogation pour « *L'adaptation, le changement de destination, la réfection [ou] l'extension des constructions existantes* » et auquel la loi MOLLE a ajouté « *la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à*

l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ».

Le choix d'allonger ainsi l'alinéa n'était pas fameux en légistique. La rédaction nourrit en effet une ambiguïté sur la portée de la référence à l'inclusion du projet dans un « *périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole dans le respect des traditions architecturales locales* », dont on peut se demander si elle vaut pour la seule « *construction des bâtiments nouveaux* » introduite par la même loi ou si elle est en facteur commun de l'ensemble de l'alinéa, en rattrapant donc aussi les dispositions préexistantes mentionnant « *l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes* ». Mais comme on pouvait s'y attendre, c'est bien la première interprétation qui doit être retenue. Les travaux préparatoires (v. not. l'amendement n° 472 de Ch. Revet au Sénat, examiné le 17 oct. 2008) montrent que l'intention du législateur était de créer une nouvelle exception spécifique venant s'ajouter à celles génériques qui préexistaient et non de resserrer leur champ d'ensemble.

L'arrêt attaqué donne l'impression de retenir l'interprétation inverse en mentionnant l'inclusion dans le périmètre d'une ancienne exploitation agricole et le respect des traditions architecturales locales comme si elles s'appliquaient tant aux constructions nouvelles qu'aux constructions existantes. Il y a donc une erreur de droit qu'il nous semble souhaitable de censurer afin d'éviter tout malentendu sur ce sujet, alors que la cour a classé son arrêt en C+ et qu'il connaît déjà un certain écho en doctrine. Cela étant, cette erreur est restée sans incidence sur la solution qu'elle a apportée au litige dès lors qu'elle a admis ici l'inclusion du projet dans le périmètre d'une ancienne exploitation agricole.

2. On peut en venir aux **deux motifs** sur lesquels elle s'est effectivement fondée pour retenir l'illégalité du refus du permis de construire.

2.1 Le premier, on l'a dit, tient à ce que le préfet aurait ajouté à la loi en exigeant que l'extension d'une construction existante soit « mesurée ».

On pourrait trouver cela sévère alors qu'en usant de cet adjectif le préfet a probablement entendu expliciter l'idée même d'extension qui doit bien être mesurée pour demeurer telle. C'est en substance la thèse du ministre devant vous : celle du pléonasme. Mais à la lettre, il y a bien une exigence extra-légale dans l'emploi de cet adjectif et, sur le fond, un surcroît de restriction : à celle inhérente à l'idée même d'extension s'ajoute celle de son caractère mesuré. Et il nous semble d'autant plus difficile de regarder cet adjectif comme non écrit dans le refus de permis attaqué que le législateur l'a employé lui-même mais pour un autre alinéa, le 3° du même article, sans d'ailleurs que l'on saisisse avec certitude l'articulation entre les deux¹. Pour parvenir à un paysage -juridique- aussi clair que possible, nous vous invitons donc à suivre la cour dans la sévérité et à écarter ce moyen du pourvoi.

Et comme vous en êtes à clarifier les choses, nous pensons que vous pourrez saisir l'occasion de cette affaire pour donner quelques indications générales sur la notion d'extension -qui n'a donc pas à être mesurée dans ce 1°-, en vous inspirant de l'abondante jurisprudence disponible mais qui reste très casuistique et donc peu commode d'emploi. Deux critères d'appréciation s'en dégagent : le premier se rapporte à la *situation*, ce qui renvoie

¹ L'expression d'extension mesurée figurait dans le texte initial du projet de loi pour ces extensions mais a été transféré à la faveur de sa réécriture en CMP sur l'item correspondant désormais au 3° (rédaction A. Richard).

notamment à la question de la contiguïté ou de la complémentarité du bâtiment nouveau par rapport au bâtiment existant² ; le second à la *proportion* entre la construction existante et la construction projetée, où l'on voit des exigences variables, l'idée dominante étant que la seconde devrait être plus petite que la première, et représenter donc moins de 100% la surface de celle-ci, là où pour une extension mesurée la proportion des taux de l'ordre de 30 ou 50% ont pu être parfois retenus³. Situation et proportion sont les deux éléments qui permettent de déterminer si une construction est ou non « subsidiaire » par rapport à une précédente pour l'expression de S. Fratacci sur l'affaire MM. L... et R... du 8 juin 1994, n°136081. Vous pourriez ainsi les mentionner, sous une forme ou une autre, dans la décision que vous aurez à rendre dans cette affaire pour préciser le mode d'emploi de la notion.

En l'espèce, il était douteux que le projet ait pu être autorisé par le préfet au titre d'une telle extension alors que la bâtisse d'origine, de 69 m² devait être étendue à 217 m² soit un triplement. Il y avait donc un problème de proportion (indépendamment de l'exigence d'une extension « mesurée » illégalement ajoutée par le préfet) qui faisait que, de toute façon, on était vraisemblablement face à une construction nouvelle, ce qui donnait tout son intérêt à la suite du raisonnement de la cour, lui aussi contesté.

2.2 La cour a en effet également reproché au préfet de ne pas avoir relevé que le **projet était** situé à l'intérieur d'un **périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole**, dans lequel le même alinéa, on l'a vu, autorise sous certaines conditions la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation.

Sur ce point, le ministre soutient que la cour est allée trop vite en besogne en statuant par simple affirmation, sans vérifier que tous les critères de cette exception à la règle de constructibilité limitée étaient satisfaits ou bien en dénaturant les pièces du dossier si elle devait être regardée comme ayant procédé à cette vérification. Mais l'essentiel de cette argumentation tombe à la lecture de son arrêt dont il ressort qu'elle n'a pas jugé que le projet litigieux devait bénéficier de cette exception mais seulement qu'il était susceptible d'en bénéficier, ce que le préfet n'avait pas pris la peine de vérifier avant de refuser le permis qui lui avait été demandé.

Comme il n'est pas contesté que la construction projetée était à usage d'habitation, non plus qu'il y ait eu là, jadis, une exploitation agricole, la portée utile de la critique d'insuffisance de motivation, d'erreur de droit et de dénaturation du pourvoi se limite à la question de savoir si la cour pouvait bien voir ici un « *périmètre regroupant les bâtiments* » d'une telle exploitation, expression un peu ésotérique, il faut bien le reconnaître, et que vous avez ainsi l'occasion de mettre à la portée des profanes.

Le ministre rappelle à raison la nécessité de l'interpréter strictement, non seulement parce qu'il s'agit d'une exception à un principe, celui de la constructibilité limitée, mais aussi au vu des travaux préparatoires de la loi MOLLE dont il ressort qu'elle a été inspirée par les cours-masures ou clos-masures que l'on trouve dans quelques zones bien précises de Normandie, qui se présentent comme des fermes à bâtiments dispersés dans des espaces entourés de talus ou d'arbres. Vous avez ainsi la lourde charge de trouver comment caractériser ce type de périmètres y compris dans d'autres points du territoire national... Le tracé d'une clôture pourrait évidemment tenir lieu de talus et d'arbres mais il serait excessif de

² Comme par exemple dans l'affaire I... du 4 oct. 2000, n°193942 rec.

³ V. not. les ccl M-H Mitjaville sur 16 mars 2005, M. J..., n°253923 faisant état d'une doctrine de l'administration pour une norme fixée par un POS.

l'exiger dans tous les cas de figure. Si elle devait être contemporaine à l'ancienne exploitation agricole, seule une poignée de cas pourrait profiter de cette exception et si vous admettiez que la clôture puisse avoir été édifiée postérieurement vous risqueriez d'en encourager l'édification et avec elle la dégradation du paysage, non plus juridique cette fois mais naturel.

Pour donner une portée raisonnable à cette exigence il nous semble que vous pourriez entendre ce périmètre comme celui permettant de ceindre plusieurs constructions suffisamment rapprochées les unes des autres, pour qu'il ne soit pas totalement artificiel. Cela implique sans doute l'existence d'au moins deux bâtiments avant celui qui est projeté mais sans exiger de ceinture physique.

Si vous nous suivez, vous en déduirez que la cour pouvait bien en l'espèce retenir l'inclusion du projet de M. P... et Mme M... dans un tel périmètre compte tenu de la configuration des lieux et validerez aussi ce second motif d'annulation du refus de permis qui leur a été opposé.

PCMNC au rejet du pourvoi.