N° 386298
M. P…

9ème et 10ème chambres réunies
Séance du 2 novembre 2016
Lecture du 16 novembre 2016

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public

M. P… est propriétaire d'un bien immobilier situé dans une rue étroite du centre de Tourette-du-Château, village perché de l'arrière-pays niçois qui a compté jusqu'à quatre cents âmes au milieu du XIXe siècle et n'abrite plus aujourd'hui que 121 habitants. M. P... a souhaité surélever cet immeuble et fermer une véranda pour gagner 49 m² de surface hors œuvre nette permettant d'y loger convenablement sa famille de cinq enfants.

La commune étant dépourvue de plan local d'urbanisme, les règles applicables à sa demande de permis de construire étaient celles du règlement national d'urbanisme, codifié aux articles R. 111-2 et suivants du code de l'urbanisme. Parmi les règles relatives à l'implantation et au volume des constructions, s'imposaient celles de l'article R. 111-7 de ce code, selon lesquelles « *Lorsque le bâtiment est édifié en bordure d'une voie publique, la distance comptée horizontalement de tout point de l'immeuble au point le plus proche de l'alignement opposé doit être au moins égale à la différence d'altitude entre ces deux points* ». Il est constant que le projet de M. P... ne respecte pas cette règle dite « de prospect », puisque la rue ne fait que quatre mètres de large et que les travaux doivent porter à 9,60 mètres la hauteur de son immeuble édifié en bordure de cette voie publique.

L'article R. 111-20 du code de l'urbanisme prévoyait toutefois la possibilité de déroger à cette règle régissant la hauteur des bâtiments implantés le long des voies publiques. Suppléant au silence de ces dispositions quant aux conditions d'octroi d'une dérogation sur ce fondement, vous jugez de manière constante qu'elle ne peut être légalement autorisée que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général que les prescriptions d'urbanisme ont pour objet de protéger ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation (Sect., 16 décembre 1977, *Min. de l'équipement c. C…*, n° 91542, au rec. p. 509 ; 24 février 1978, *Min. de l'équipement c. D…*, n° 99177, au rec. ; et, plus récemment, 17 novembre 1995, *C... et autres*, n° 121013).

Le préfet des Alpes-Maritimes a en l'espèce été d'avis que ce bilan « coût-avantage » penchait en faveur du projet de M. P… et, sur avis favorable du maire, lui a accordé le permis de construire sollicité par un arrêté du 10 octobre 2008. Le préfet a en effet estimé qu'il était « d'intérêt général pour la commune, soucieuse de redonner vie au cœur du vieux village, de favoriser la réhabilitation et l'aménagement des maisons de l'ancien village afin de permettre sa sauvegarde et que les inconvénients que peut présenter cette dérogation ne sont pas

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.

excessifs au regard de l'intérêt général que le règlement national d'urbanisme a pour but de préserver ».

Le voisin d'en face de M. P…, M.G…, ne partage pas ce point de vue. Il a contesté le permis de construire devant le tribunal administratif de Nice, qui a rejeté sa requête.

Mais par un arrêt du 26 septembre 2014, la cour administrative d'appel de Marseille lui a donné gain de cause en annulant le jugement et l'arrêté préfectoral litigieux. Prenant le contrepied des premiers juges, la cour a d'abord estimé que la nature du projet, limité à une simple extension d'un immeuble existant, interdisait de regarder la dérogation en litige comme permettant la réhabilitation et l'aménagement de l'immeuble en vue d'assurer la sauvegarde du vieux village de Tourette-du-Château. En réponse au préfet et au ministre qui faisaient aussi valoir que les travaux en cause auraient pour effet de rendre la construction habitable par une famille nombreuse dans une commune offrant peu de possibilités d'extension en continuité du village compte tenu de sa situation géographique, la cour a jugé qu'il n'était pas établi que l'accueil de la famille du pétitionnaire répondrait à un motif d'intérêt général. Enfin, selon la cour, la surélévation envisagée ne concourrait pas à l'harmonie du village par une meilleure insertion du bâtiment dans le site, dès lors qu'il ne serait aligné que sur l'une des deux constructions adjacentes. La cour en a déduit que la dérogation au règlement national d'urbanisme consentie à M. P… n'était justifiée par aucune considération d'intérêt général et était, par conséquent, illégale.

A l'appui du pourvoi en cassation qu'il a régulièrement formé contre cet arrêt, M. P… soutient qu'en statuant ainsi, la cour a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

Ce moyen pose la question inédite de l'étendue de votre contrôle de cassation sur les dérogations aux prescriptions du règlement national d'urbanisme accordées sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-20 du code de l'urbanisme, aujourd'hui reprises à son article R. 119-1.

En matière d'urbanisme, le juge de cassation abandonne certaines qualifications à l'appréciation souveraine des juges du fond dès lors qu'elles se déduisent assez largement de la constatation d'éléments de fait.

Ainsi, un contrôle de cassation limité à l'erreur de droit sur les critères au vu desquels les juges du fond portent leur appréciation, à l'exactitude matérielle et à la dénaturation des faits suffit lorsque les juges du fond se bornent à <u>qualifier la situation de la parcelle dans son environnement physique</u>. Relève par exemple de leur pouvoir souverain d'appréciation l'appartenance d'un terrain à un site naturel au sens des articles R. 146-1 et L. 146-6 du code de l'urbanisme (*E…*, 29 juin 1998, n° 160256, aux T. ; *Commune de Ramatuelle*, n° 219034, aux T.) et, symétriquement, le caractère urbanisé d'un espace ou la notion d'extension limitée de l'urbanisation au sens de son article L. 146-4 (*Mlle P…,* 26 juillet 1996, n° 160065, au Rec. ; *Société Coprotour* du 12 mai 1997, n° 151359, au Rec. ; Sect., 26 mars 1999, S*ociété d'aménagement de Port Léman,* au Rec.). Vous confiez encore aux juges du fond la notion d'unité foncière au sens de la législation sur le droit de préemption (27 juin 2005, *Commune de Chambéry*, n° 264667, aux T.).

Suivant la même logique, vous les laissez souverainement apprécier la pertinence du <u>classement d'une parcelle dans telle ou telle zone</u> définie par les documents d'urbanisme

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.

(*R…*, 20 décembre 2000, n° 210219, aux T. ; *SARL Le Blanc Coulon*, 26 mars 2001, n° 205629, au rec.).

Plus proche de notre espèce, vous vous refusez à contrôler en cassation, sauf dénaturation, l'appréciation purement factuelle par laquelle les juges du fond constatent que le nombre de niveaux d'habitation prévus dépasse le maximum autorisé par les dispositions du plan d'occupation des sols (*F…*, 27 octobre 1999, n° 181507, aux T.).

L'on pourrait être tenté d'appliquer le même raisonnement dans notre affaire, car l'appréciation de la légalité de la dérogation à la règle de distance entre bâtiments opposés repose inévitablement sur des considérations factuelles : l'accroissement du caractère habitable d'un logement, son insertion dans l'habitat voisin et son alignement sur les constructions adjacentes, l'amélioration de l'aspect esthétique de l'immeuble, la contribution à la rénovation et à la revitalisation économique de vieux villages.

En outre, vous pourriez répugner à dégager une étape de qualification juridique dans l'appréciation portée par les juges à partir de ces éléments de fait dès lors qu'il ne s'agit pas de prendre parti sur une qualification qui commande l'application d'un régime juridique donné à une certaine partie du territoire, mais d'approuver une exception ponctuelle à la règle générale fixée par le règlement national d'urbanisme à défaut de PLU. Il importe qu'une qualification qui conditionne l'application d'un régime juridique particulier soit soumise à un contrôle de cassation approfondi, afin que cette règle de droit reçoive une application uniforme sur tout le territoire. Vous exercez par exemple un contrôle de qualification juridique des faits sur la mise en œuvre de la notion d'espace remarquable par les juges du fond à partir de leur appréciation souveraine sur la situation du terrain d'assiette du projet dans une zone urbanisée ou naturelle pour l'application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (3 septembre 2009, *Commune de Canet en Roussillon*, n° 306298, aux T.). Il n'y a pas d'enjeu d'homogénéisation jurisprudentielle comparable dans notre cas de figure.

D'ailleurs, dans un domaine voisin, vous opérez un contrôle restreint à l'erreur de droit et à la dénaturation sur l'existence d'un intérêt communal justifiant une exception ponctuelle à la règle de « constructibilité limitée » sur le fondement du 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme (*Min. des transports c. M. M…*, 17 décembre 2007, n° 295425, aux T. sur un autre point).

Dans la lignée de ce précédent, un contrôle de cassation distancié paraît à première vue tout indiqué face à une dérogation ponctuelle aux règles communes supplétives du règlement national d'urbanisme, accordée en considération de données factuelles propres à la situation du pétitionnaire.

Ce n'est pourtant pas la solution que nous allons vous proposer. Pour apprécier la légalité de la dérogation à la règle de l'article L. 111-17 du code de l'urbanisme, votre jurisprudence invite l'administration puis les juges du fond à opérer une balance des intérêts contradictoires en présence, entre d'un côté l'intérêt général que protège la règle sur la hauteur des bâtiments, lié à des considérations de salubrité et d'espacement raisonnable des constructions, et de l'autre l'intérêt général, d'ordre démographique, économique, architectural ou patrimonial qui peut s'attacher à l'octroi de la dérogation.

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.

Or, vous retenez un contrôle de qualification juridique des faits lorsque les juges du fond procèdent à un tel contrôle de bilan, car la pesée des motifs d'intérêt général en présence est une opération dont la densité juridique dépasse la simple pondération dans chaque cas d'espèce d'éléments de fait relevant de l'appréciation souveraine. Vous soumettez ainsi à un contrôle de qualification juridique le bilan effectué par le juge de l'injonction entre les inconvénients d'un ouvrage public irrégulièrement implanté pour les divers intérêts publics et privés en présence et les conséquences de sa démolition pour l'intérêt général (20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, n° 325552, au Rec.). Il en va de même pour l'appréciation de l'utilité publique d'une opération motivant une déclaration d'utilité publique (*Commune de Volvic*, 2 juillet 1999, n° 178013) et sur le point de savoir si un aménagement est la conséquence nécessaire et directe d'une opération déclarée d'utilité publique (*G…*, 14 novembre 2011, n° 336748, aux T.). Vous retenez également un contrôle de qualification juridique de l'utilité publique d'une expropriation, qui fait défaut lorsque l'opération projetée porte une atteinte excessive à l'intérêt historique et esthétique du site (Sect., *Mme S…*, 3 juillet 1998, n° 172736, au Rec. ; *Mme C…* 15 mars 1999, n° 162036, aux T.).

C'est un contrôle de cassation étendu à la qualification juridique des faits que nous semble appeler la grille d'analyse de votre décision *Min. de l'équipement c. C…* (n°91542 précitée) en subordonnant la légalité d'une dérogation au règlement national d'urbanisme à l'absence de déséquilibre excessif entre l'intérêt général dictant la prescription d'urbanisme en cause et l'intérêt général qu'il peut y avoir à y déroger. Nous vous invitons donc à contrôler la balance des intérêts effectuée par les juges du fond pour accorder ou refuser une dérogation à la règle de distance entre bâtiments opposés énoncée à l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme.

Dans l'arrêt attaqué, la cour n'a pas été jusqu'à peser les intérêts en présence, puisqu'elle a dénié tout intérêt général à la dérogation sollicitée par M. P..., et il nous semble qu'elle a ce faisant, inexactement qualifié les faits. Dans plusieurs cas proches de la présente affaire dont vous avez eu à connaître en qualité de juge d'appel, vous avez en effet admis la légalité d'une dérogation aux dispositions de l'ancien article R. 111-18 reprises à l'identique à l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme.

Vous avez ainsi jugé que les inconvénients résultant de la surélévation d'un étage d'une construction existante n'étaient pas excessifs au regard de l'intérêt général résultant de l'amélioration de l'habitabilité de cette maison ainsi que de sa meilleure insertion dans l'habitat voisin (4 février 1983, *M.L…*, n° 37940). De même, la meilleure habitabilité de la maison et une meilleure harmonie des volumes dans la partie concernée du village sont des motifs d'intérêt général justifiant l'atteinte portée par un rehaussement limité aux règles de distance entre bâtiments opposés (*Min. de l'équipement c. Mme V…*, 4 février 1994, n° 133351, au rec.). Vous avez jugé qu'une dérogation permettant simplement de porter à l'alignement un niveau supérieur précédemment construit en retrait et améliorant l'aspect esthétique de l'immeuble concourait à la rénovation d'un vieux village de montagne (29 juin 1990, *Mme R…*, n° 88081). Vous avez encore admis qu'une dérogation autorisant la rénovation d'un bâtiment situé au cœur d'un vieux village et lui donnant un aspect en harmonie avec les constructions environnantes répond à des préoccupations d'intérêt général d'ordre architectural (18 mai 1994, *M. D…*, n° 124935).

En l'espèce, les travaux envisagés par M. P… répondent à plusieurs motifs d'intérêt général. Ils améliorent l'habitabilité de son immeuble, et concourent ainsi au maintien des

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.

habitants et à la revitalisation d'un village de campagne. Ils contribuent aussi à la rénovation d'un bâtiment situé au cœur de ce village ancien. Enfin, la surélévation améliore l'insertion de l'immeuble dans l'habitat voisin et harmonise la hauteur des constructions en comblant une dent creuse sur la façade nord de l'immeuble. Comme les pentes des toits varient d'un bâtiment à l'autre du côté de la façade sud, il y subsiste inévitablement un écart de hauteur, le toit de la maison de M. P… ne pouvant être aligné qu'avec celui de l'un des deux bâtiments qui l'encadrent. Mais cela n'enlève rien à l'intérêt général de la dérogation : vous jugez en effet que la circonstance que l'alignement de la nouvelle construction sur la hauteur des façades des deux immeubles contigus ne soit pas parfait n'est pas de nature à enlever son caractère d'intérêt général d'ordre architectural à un projet qui, comme en l'espèce, améliore malgré tout globalement la continuité dans la hauteur des façades (*SEM d'aménagement, de rénovation et d'équipement de Levallois-Perret*, 2 décembre 1992, n° 94666).

La cour a donc inexactement qualifié les faits en jugeant que la dérogation accordée à M. P… par le préfet n'était fondée sur aucune considération d'intérêt général la justifiant. Vous annulerez son arrêt pour ce motif et lui renverrez l'affaire.

Vous pourrez condamner M. G… à verser une somme de 3 000 euros à M. P… au titre des frais irrépétibles. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en revanche obstacle à ce que vous mettiez une somme à la charge de M. P… au même titre.

Tel est le sens de nos conclusions dans cette affaire.

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.