

N° 418292
M. C...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 17 juin 2019
Lecture du 8 juillet 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Qu'est-ce qu'implique concrètement l'exigence de compatibilité des autorisations d'urbanisme avec les orientations d'aménagement du PLU ?

1. On parle souvent du plan local d'urbanisme comme d'un document. Il s'agit plutôt d'une liasse si l'on mesure qu'il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (ou PADD), des **orientations d'aménagement** et de programmation (ou OAP), un règlement et des annexes, chacun de ces éléments pouvant comprendre lui-même un ou plusieurs documents graphiques aux termes de l'article L.151-2 du code de l'urbanisme.

Cette liasse n'a pas toujours été composée ainsi. En particulier, le PADD incluait à l'origine les orientations d'aménagement qui s'en distinguaient par leur objet particulier. Elles prévoyaient pour certains secteurs, mais pas tous, des partis d'aménagement spécifiques, ce que la doctrine a pu appeler des « *coups de loupes* » (P. Soler Couteaux et E. Carpentier, Dalloz, 6^{ème} éd.). Mais ces orientations d'aménagement ont été distinguées du PADD par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, tout en exigeant qu'elles restent définies en cohérence avec lui, et ont vocation à prévoir les actions et opérations d'aménagement destinées à mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune (en vertu de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme).

Ces orientations d'aménagement ont par la suite été rebaptisées en « *orientations d'aménagement et de programmation* » -ce sont les OAP précitées-, par l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, plus connue sous le nom de « Grenelle II » (qui les a déplacées à l'article L. 123-1-4). Elles n'ont plus seulement à être prises en cohérence avec le PADD mais doivent en respecter les orientations. Leur contenu est par ailleurs plus détaillé au niveau législatif, notamment en ce qui concerne l'habitat, au titre duquel ces orientations sont appelées à définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergements.

L'évolution s'est poursuivie avec la loi « ALUR » du 24 mars 2014 et même plus récemment encore avec la loi ELAN, mais sans que cela n'intéresse l'affaire de cet après-midi, née de la délivrance d'un permis par le maire de Marseille en octobre 2014 et régie par le droit applicable au tournant du Grenelle II¹. Les dispositions de cette loi² ouvraient en effet

une option entre le droit qu'elles introduisaient et le droit antérieur aux communes qui avaient approuvé un projet de PLU avant le 1^{er} juillet 2012. Or, Marseille a adopté son plan deux jours plus tôt. Cela lui permettait d'opter pour le droit antérieur... Ce qu'elle a fait mais en partie seulement. Car elle a tout de même anticipé sur le nouveau régime issu du Grenelle II pour l'orientation spécifique « habitat » que nous avons mentionnée. Cette forme d'hybridation peut sans doute susciter des interrogations mais pas pour la question qui nous occupe aujourd'hui, de l'opposabilité de ces « *orientations d'aménagement* » devenues « *orientations d'aménagement et de programmation* » aux demandes d'autorisation d'urbanisme, car le droit antérieur comme celui postérieur à la loi Grenelle II imposent un rapport de compatibilité (art L. 123-5 devenu L. 152-1).

2. Votre jurisprudence n'est pas très nourrie sur ce qu'implique ce rapport de **compatibilité** là, les deux principaux précédents ayant refusé de tirer quelque conséquence que ce soit de ces orientations d'aménagement.

Par votre décision « Dos Santos » vous avez en effet refusé d'appliquer une orientation comme s'il s'agissait d'une véritable prescription obligatoire. Elle prévoyait en l'espèce une zone verte sur une partie du territoire de la commune, alors que le règlement du PLU lui-même n'en faisait pas une zone ND, ni espace réservé, ni un espace boisé classé. Vous en avez déduit que cette orientation ne pouvait fonder à elle seule un refus de permis de construire (26 mai 2010, n°320780, T.).

Symétriquement, dans votre décision M. et Mme S... vous avez neutralisé une orientation qui était au contraire si peu prescriptive qu'elle ne pouvait, selon vous, légalement motiver un refus d'autorisation, ce dont vous avez déduit qu'elle ne faisait pas elle-même grief et ne pouvait donc être contestée à l'occasion d'un recours contre la délibération approuvant le PLU (8 nov. 2017, n°402511 T.).

Mais on ne choisit pas les espèces qui viennent jusqu'à votre prétoire, quoi que certains pensent de la procédure d'admission, et c'est en réalité un pur hasard si ces deux précédents vous ont conduit à envoyer des signaux négatifs sur la prise en compte de ces orientations. Il n'y a derrière ces deux décisions, croyons-nous, aucune réticence de votre part à faire jouer leur rôle à ces orientations tel qu'il a été prévu par la loi. Vous avez l'occasion aujourd'hui de le confirmer en précisant pour la première fois³ ce qu'implique positivement le rapport de compatibilité exigé par le législateur entre ces orientations et les projets soumis à autorisation d'urbanisme.

Vous n'aurez pas à chercher bien loin pour ce faire puisque ce type de rapport est connu de votre jurisprudence, en particulier entre un SCOT et un PLU. On sait que la compatibilité exige moins que la conformité, en tolérant des écarts tant qu'ils ne font pas apparaître de contrariété. Mais ce rapport distancié ne peut l'être que si la norme supérieure laisse des marges à la norme inférieure, ce qui suppose que la première se borne à fixer des

¹ Le II de l'article 134 de la loi ALUR prévoyant la mise en conformité des PLU existants à l'occasion de leur prochaine révision et aucune n'est intervenue depuis lors.

² Elles-mêmes modifiées par l'article 20 de celle du 5 janvier 2011 dite « DDADUE ».

³ Les deux autres décisions que l'on peut recenser n'ayant pas permis de le juger (20 déc. 2006 SNC Lidl, n°295870 ; 11 avril 2019, M. et Mme H..., n°406947).

orientations et des objectifs, ainsi que le confirme du reste votre jurisprudence sur les SCOT (18 déc. 2017, Le regroupement des organismes de Sauvegarde de l'Oise et a, n°385216 T).

Comme le SCOT, l'orientation d'aménagement du PLU est en effet une norme de droit souple et doit être appliquée comme telle. C'est ce que le TA de Marseille nous semble avoir perdu de vue dans la présente affaire où il a regardé comme inopérant le moyen tiré par M. C... de l'incompatibilité du projet autorisé par le maire de Marseille pour la réalisation d'une résidence étudiante avec les orientations d'aménagement du PLU de cette ville au motif, justement, qu'elle se bornait à fixer des objectifs. Vous censurerez donc son jugement pour erreur de droit et devrez régler au fond s'agissant d'une seconde cassation au moins sur le permis initial⁴. Vous examinerez le permis modificatif délivré en cours d'instance dans le même mouvement.

3. Vous pourrez d'abord rappeler, en guise d'introduction à ce **règlement au fond**, qu'en cas de permis modificatif spontané émis par l'administration, les moyens dirigés contre les vices du permis initial qu'il a purgés sont inopérants (v. pour une confirmation récente : 24 avril 2019, Mme B..., M. T..., Mme B.... et M. B..., n°417175 et 417198 T.)⁵. Cela laisse beaucoup de moyens en l'espèce mais moins qu'à l'origine, grâce aussi au mémoire récapitulatif opportunément demandé au requérant par votre 1^{ère} chambre.

3.1 Nous commencerons par celui qui est directement en rapport avec la cassation et qui vous permet de compléter le mode d'emploi **du contrôle de compatibilité des projets avec les orientations d'aménagement**.

C'est l'orientation « habitat » du PLU que M. C... a invoqué pour contester la résidence étudiante dont la construction a été autorisée par le maire. Cette orientation fixe un objectif de création de 60 000 logements supplémentaires, de renouvellement urbain, de diversité de l'habitat et d'habitat durable en fixant dans les secteurs peu pourvus en logement sociaux, l'objectif de créer des logements en accession à prix maîtrisé ou des logements sociaux et en précisant, pour les opérations nouvelles créant 120 logements et plus, que toutes les opérations à venir devront consacrer au moins 25% à des logements sociaux et/ou accession à prix maîtrisés. Comme on voit, cette partie là de l'orientation est tout de même très prescriptive. Et dans le prolongement de votre décision Dos Santos, nous pensons quelle ne pourrait être appliquée comme une norme de droit dur mais seulement comme un objectif à l'échelle de la zone concernée qui ne pourrait conduire à rendre illégal un permis de construire que si le projet le contrariait réellement.

Mais ici, non seulement le projet ne franchit pas le seuil d'application de ces dispositions, puisqu'il ne comporte que 103 logements et non 125, mais en outre, M. C... ne fonde même pas précisément son moyen sur cette partie prescriptive de l'orientation mais plutôt sur les objectifs plus généraux de l'orientation, en particulier de mixité sociale,

⁴ Le 1^{er} jugement avait dénié qualité pour agir à M. C... alors qu'il était voisin immédiat du projet (27 juillet 2016, n°391219).

⁵ Cas à distinguer d'un nouveau permis ayant purement et simplement rapporté le premier : 3 février 1982, SCI Résidence Saint Mandé, T. ; 8 nov. 1985, C..., n°45417, rec. ; 9 déc. 1994, SARL Seri, n°116447, T. ; 8 déc. 1995, Assoc de défense des riverains de Central Park, n°122319, T. ; 2 févr. 2004, La Fontaine de Villiers, n°238315 T). Cas qui se distingue également de celui du recours à l'article L. 600-5 : Sect. 15 février 2019, Commune de Cogolin, n°401384, rec.

d'articulation entre urbanisme et transport et de la réhabilitation mais avec lesquels le projet de construction d'une résidence étudiante telle que celle de l'espèce n'est pas en contrariété.

3.2 Les autres moyens ne vous retiendront pas.

En premier lieu, la simple circonstance que l'arrêté accordant le permis initial n'ait pas pris le soin de viser tous les avis qui devaient être obligatoirement recueillis est sans incidence sur sa légalité.

En deuxième lieu, il n'y a pas eu de méconnaissance de l'article L. 114-4 du code sur le raccordement aux réseaux publics subordonnant l'octroi du permis à la capacité de l'autorité compétente d'indiquer dans quel délai et par quelle personne publique ou concessionnaire les travaux nécessaires seront exécutés⁶. En l'espèce, conformément l'avis du groupe des eaux de Marseille, c'est bien un raccordement et non une extension ou un renforcement du réseau public de distribution qui était requis. Et la commune, qui a interrogé EDF, a indiqué que la durée des travaux de raccordement serait de quatre à six mois après l'ordre de service de la commune et l'accord du client.

En troisième lieu, le permis ne méconnaît pas l'article UBT 3 du règlement du PLU imposant une desserte suffisante. Vous avez jugé qu'il appartenait à l'autorité administrative puis au juge de s'assurer de l'existence d'une telle desserte par une voie d'accès ouverte au public et, le cas échéant, d'un titre créant une servitude de passage donnant accès à cette voie (26 février 2014, Commune du Castellet, n°356571, T.). Les conclusions de S. Von Coester sur cette affaire confirment néanmoins que lorsque le terrain est desservi directement par une voie ouverte au public, nulle servitude n'est nécessaire, ce qui est le cas ici. Quant à l'appréciation de son caractère suffisant, il nous semble que lorsque vous contrôlez l'application des dispositions prescriptives d'un PLU comme ici et non des dispositions plus permissives du RNU (art. R. 111-21), votre contrôle est normal et non restreint (v. 20 avr 2005, Sté Bouygues Telecom, n°248233 T. aux cels très explicites d'O. Henrard⁷).

En l'espèce, la voie ouverte à la circulation se termine par une impasse de 5 mètres de large, ce qui est peu mais suffisant au regard des caractéristiques des logements créés, destinés à des étudiants et non à des familles, pour qu'il n'y ait pas d'erreur d'appréciation.

En quatrième lieu, le retrait de deux mètres du projet par rapport à l'alignement de la rue Georges Picot ne méconnaît pas les dispositions de l'article UB t6 du règlement du PLU dès lors qu'il bénéficie de la dérogation prévue par cet article pour les retraits justifiés par des impératifs de sécurité, du fait de l'étroitesse de l'impasse déjà évoquée, et des plantations à réaliser sur les espaces verts prévus au projet.

En cinquième lieu, il n'y a pas davantage de méconnaissance de l'article UB t7 sur la règle de distance de 4 mètres par rapport aux limites séparatives arrière. Sont en effet exclues

⁶ V. sur cette question : 11 juin 2014, Commune de Champcella, n°361074, T. ; 4 mars 2009, Mme M..., n°303867, T. ; 1^{ère} JS, 28 déc. 2017, Sté résidence St Roch, n°399165, 39919.

⁷ V. plus lointainement : 25 nov. 1994, G. et JC B..., n°92453, 115206 T. ; 21 juillet 1989, B..., n°41118, 48927, T. ; 20 janvier 1988, SCI Le Clos du Cèdre, n°85548, rec. Une décision récente écarte il est vrai un moyen de dénaturation contre un jugement ayant procédé à un contrôle restreint sans relever l'erreur de droit sur le niveau de contrôle mais elle n'est pas fichée sur ce point (9 juillet 2018, M. A... et a., n°411206, T.).

de cette notion, aux termes mêmes du PLU, les limites qui coupent l'alignement sur rue, c'est à dire les limites de fond de parcelles qui, situées dans un angle, sont à la fois des limites séparatives arrière et latérales, ce qui est le cas de la séparation de la parcelle 18 du terrain d'assiette du projet et des parcelles 118 et 119.

En sixième lieu, les règles en matière de création de place de stationnement figurant à l'article 35 des dispositions générales du règlement du PLU sont elles aussi respectées. Pour les résidences étudiantes, dont le terrain d'assiette est bien desservi en transport en commun comme en l'espèce, il est exigé une place par tranche entamée de 100m² soit, pour 30410 m², 31 places. Et pour les constructions nouvelles à usage artisanal, 1 place tous les 350m² au moins et tous les 150 m² au plus, soit, pour 672 m² comme en l'espèce, entre 2 et 5 places. Le projet qui prévoit 36 places exactement respecte donc ces dispositions.

En septième et dernier lieu, nous ne voyons pas de difficulté plus globale dans l'octroi du permis par le maire alors même que le terrain est situé dans un quartier pavillonnaire, à proximité d'une voie ferrée et jouxtant une avenue qui est inondable. Des précautions ont été prises à ces différents égards et c'est un fait que les résidences étudiantes ne sont pas toujours construites dans les zones les plus agréables des centres villes. Il n'y a pas, en tout état de cause, de démonstration d'un risque de nuisance tel pour les occupants ou les riverains qu'il puisse y avoir ici erreur manifeste d'appréciation.

PCMNC à l'annulation du jugement, au rejet des demandes présentées par M. C... devant le TA et au rejet des conclusions présentées par les parties au titre des frais exposés.