

N° 466725

Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 17 mai 2023

Décision du 12 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Afin d'éviter le mitage de l'urbanisation en zone de montagne, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 sur la montagne a prévu, à l'instar de la loi littoral, que l'urbanisation devait se réaliser « *en continuité avec les bourgs, villages, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants*¹ ». Figurant initialement au III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme avant d'être recodifiées à son article L. 122-5², ces dispositions ont été progressivement assouplies afin notamment de ne pas freiner excessivement le développement urbain dans ces territoires, marqués au demeurant par une importante diversité des situations démographiques.

Après avoir ajouté à cette liste les « *hameaux* » en 1995³, le législateur a décidé de soustraire à la règle de continuité les cas « *d'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes* », « *les installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* »⁴ et, depuis la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », la construction « *d'annexes, de taille limitée, aux constructions existantes* ».

L'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à fixer les modalités d'appréciation du critère tenant à la « *taille limitée* » de ces annexes. Cette question est inédite dans votre jurisprudence, ce qui explique peut-être les positions contradictoires adoptées par les juges du fond dans cette affaire.

2. Le 13 février 2015, la SCI Mornans a déposé auprès du maire de la commune de montagne drômoise de Mornans, peuplée de 70 habitants, une demande de permis de construire portant sur la construction d'une piscine, d'un local technique, d'un abri couvert, d'un garage ainsi que sur la transformation d'une terrasse en salle d'eau. Ce permis a été accordé, au nom de l'Etat, le 10 avril 2015. Trois ans plus tard, elle a sollicité un permis modificatif visant à

¹ Pour une définition de cette notion, CE, 2 octobre 2019, *Commune du Broc*, n° 418666, T.

² Par une ordonnance n° 2015-1174 du 1^{er} janvier 2015.

³ Pour une définition de cette notion, voir CE, 5 février 2001, *Secrétaire d'Etat au logement c/ Commune de Saint-Gervais*, n°217796, T.

⁴ Par exemple une éolienne, CE, 16 juin 2010, *M. A...*, n° 311840, T.

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.

augmenter la taille de la piscine, du garage et du local technique ainsi qu'à supprimer une serre potagère. Le préfet du département a refusé d'y faire droit, au seul motif que l'extension du garage demandée n'était pas de taille limitée au sens de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

La société ayant formé un recours contre cette décision, le tribunal administratif de Grenoble l'a annulée, en considérant que l'extension de cette annexe de 48 m² était bien de « *taille limitée* ». Seulement, au lieu de délivrer le permis demandé sur le fondement de votre jurisprudence *Préfet des Yvelines* (CE, avis, 25 mai 2018, n° 417350, Rec.), les premiers juges ont relevé que l'ensemble des annexes dont la construction était envisagée, d'une superficie totale de 84,6 m², ne pouvaient être regardées comme étant de taille limitée au regard de la surface de plancher de la construction principale existante de 258,10 m². L'article L. 122-5 s'opposant à la délivrance du permis pour ce motif qui ne figurait pas dans la décision du préfet, le tribunal administratif s'est donc contenté de lui ordonner de réexaminer la demande de la société. Saisis par cette dernière, les juges d'appel ont considéré à l'inverse que le caractère limité de la taille des annexes ne pouvait s'apprécier, ni par rapport aux dimensions de la construction principale, ni au regard des annexes prises dans leur ensemble, mais seulement en tenant compte de chaque annexe prise séparément. Après avoir censuré le jugement attaqué, ils ont délivré le permis sollicité à la société requérante par un arrêt contre lequel le ministre se pourvoit en cassation.

2. Vous ne ferez pas droit au premier et au troisième moyens du pourvoi.

2.1. En écartant une appréciation tenant compte de l'ensemble des annexes au profit d'une approche annexe par annexe, la cour a nécessairement répondu au moyen du ministre l'invitant à retenir la même approche que celle adoptée par le tribunal administratif. Son arrêt n'est donc pas entaché d'une insuffisance de motivation sur ce point.

2.2. Nous ne voyons par ailleurs aucune dénaturation à avoir estimé que les caractéristiques des annexes telles qu'elles résultent de la demande de permis de construire ne faisaient pas obstacle à la délivrance du permis. A supposer que la méthode consistant à apprécier la dimension de chaque annexe prise séparément soit la bonne, le résultat auquel la cour aboutit ne prête pas à une censure, le tribunal administratif ayant définitivement estimé que le garage était de taille limitée, puisque ce point n'a pas été contesté en appel. Et les dimensions du local technique et de l'abri couvert (de 6 m²) et de la piscine (36 m²) nous semblent l'être également.

3. Reste à savoir si la cour a commis une erreur de droit en considérant, d'une part, que la taille limitée des annexes devait s'apprécier annexe par annexe et non de façon globale et, d'autre part, que leur dimension ne pouvait pas s'apprécier au regard de la taille de la construction principale du terrain d'assiette du projet. Ces motifs font l'objet du deuxième moyen du pourvoi, qui se divise en deux branches.

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.

3.1. Le ministre reproche d'abord à la cour d'avoir jugé que « *l'appréciation du caractère limité de la taille d'annexes ne saurait s'apprécier (...) par rapport aux dimensions de la construction principale* ». Comme elle, il nous semble qu'elle a ce faisant commis une erreur de droit.

En premier lieu, cette lecture nous semble contredite par la lettre de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, qui incite à faire le lien entre la construction d'annexes de taille limitée et les « *constructions existantes* ». Il rappelle ce faisant que l'existence d'une annexe est par définition appréciée à l'aune d'une construction principale, ce qui lui permet de ne pas être qualifiée de bâtiment autonome. La mention d'une taille « *limitée* » invite par ailleurs à l'apprécier en fonction d'une norme de référence, dont nous ne voyons pas très bien ce qu'elle pourrait être d'autre que la dimension de la construction principale, ce que traduit le lexique national de l'urbanisme, selon lequel une annexe est « *une construction secondaire, de dimension réduites et inférieures à la construction principale dont l'usage est destiné à apporter un complément aux fonctionnalités de la construction principale* ».

En second lieu, cette approche comparative entre l'annexe en cause et la construction principale est non seulement celle adoptée par les juges du fond (CAA de Lyon, 30 novembre 2021, n° 20LY00707 ; 8 juin 2010, n° 08LY01110) mais résulte aussi de votre jurisprudence, lorsque vous examinez le caractère limité de l'extension d'une construction existante. Pour la mise en œuvre de la règle de constructibilité limitée de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, vous jugez ainsi que « *peuvent être autorisés des projets qui, eu égard à leur implantation par rapport aux constructions existantes et à leur ampleur limitée en proportion de ces constructions, peuvent être regardés comme ne procédant qu'à l'extension de ces constructions* » (CE, 29 mai 2019, *Ministre contre M. B...*, n° 419921, T.). Dans une autre configuration, vous procédez à une comparaison entre la surface hors œuvre nette de la construction principale existante et celle de son extension lorsqu'un plan local d'urbanisme autorise une « *extension mesurée des bâtiments existants* » (CE, 16 mars 2005, *C...*, n° 253923, T. ; CE, 30 mars 1994, *D...*, n° 134550).

Il est vrai que ces précédents ne portaient pas sur la construction « *d'annexes* », l'annexe constituant seulement un accessoire mais non une extension contigüe du bâtiment principal (sur cette distinction, CE, 4 octobre 2000, *E...*, n° 193942, Rec.). Mais vous pouvez à notre avis vous en inspirer, alors que les dispositions qu'ils mettent en œuvre poursuivent le même objectif de limitation de l'urbanisation dans certaines zones spécifiques. Les travaux préparatoires ayant précédé la mention de ces « *annexes de taille limitée* » à l'article L. 122-5 se réfèrent d'ailleurs à plusieurs reprises aux dispositifs limitant l'extension de constructions existantes. C'est notamment le cas de celui prévu à l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme, qui permet la construction d'extensions ou d'annexes aux bâtiments d'habitation existants dans les zones naturelles, agricoles ou forestières et impose au règlement d'urbanisme de préciser « *la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes* »⁵.

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.

La cour nous paraît donc avoir commis une erreur de droit en refusant de comparer la taille des différentes annexes du projet litigieux à la dimension de la construction principale. Nous ajouterons toutefois deux observations. D'une part, cette approche « relative » de la taille des annexes pourrait selon nous et dans certains cas se combiner avec une approche « en valeur absolue » de celles-ci, notamment lorsque la taille de la construction principale est elle-même particulièrement importante, au risque comme le souligne la société en défense, de voir émerger des annexes aux dimensions s'accommodant mal de l'objectif poursuivi par le législateur de limitation du bâti en dehors de zones urbanisées. D'autre part, lorsque le texte parle de la construction d'annexes à « *des constructions existantes* », il nous semble avoir entendu évoquer les « *constructions principales existantes* », ce qui exclut les annexes dont la construction aurait été autorisée préalablement à une nouvelle demande de construction. La lecture inverse consisterait en effet à accroître au fur et à mesure du temps la surface de plancher des constructions existantes « *de référence* », à rebours nous pensons de l'intention du législateur.

3.2. Vous pourrez donc censurer l'arrêt attaqué sans qu'il soit nécessaire de vous prononcer sur la seconde branche du moyen, selon laquelle la cour aurait commis une seconde erreur de droit en jugeant que l'article L. 122-5 ne faisait pas « *obstacle à la construction de plusieurs annexes, pourvu qu'elles aient chacune une taille limitée* », autrement dit en appréciant la taille « limitée » des annexes en fonction de chaque annexe prise séparément. Il nous semble toutefois utile de s'y arrêter un instant au cas où vous estimeriez utile d'éclairer les juges du fond sur cette question inédite dans votre jurisprudence.

L'approche consistant à tenir compte de l'ensemble des annexes pour apprécier leur taille limitée au regard des constructions existantes nous paraît la plus conforme à l'objet de l'article L. 122-5, qui fixe un principe de continuité de l'urbanisation sous réserve de quelques exceptions qui doivent s'apprécier strictement. Cette méthode limite ainsi les risques d'extension démesurée du bâti en zone de montagne puisque l'addition de la surface de chaque annexe rend plus difficile à respecter le critère légal de la taille limitée qu'un examen séparé de la dimension de chacune d'elle. Elle nous semble également cohérente avec la solution consistant à sortir les annexes du champ des « *constructions existantes* » proposée précédemment et qui répond au même objectif.

Reste que cette lecture des dispositions de l'article L. 122-5 n'est pas exempte d'inconvénients, en étant notamment peu adaptée aux pratiques des pétitionnaires consistant à déposer successivement plusieurs demandes de permis portant chacune sur une annexe. Ces dispositions ne mentionnent par ailleurs aucun critère tiré de la densité des constructions situées sur le terrain d'assiette du projet, de sorte qu'il ne serait pas aberrant de faciliter la construction d'annexes lorsqu'elles restent circonscrites à une seule et même parcelle.

⁵ Dans leur rédaction issue de la loi n° 2015-990 dite « Macron » du 6 août 2015 ; Voir notamment l'avis n° 182 (2016-2017), déposé le 6 décembre 2016 du rapporteur du texte au Sénat.

Bref, si nous serions pour notre part plutôt enclin à infirmer le raisonnement de la cour compte de l'objet de la loi montagne, l'hésitation est clairement permise. Quoiqu'il en soit vous pourrez censurer l'arrêt attaqué, sans vous laisser troubler par l'argumentation de la société tirée de ce que les motifs justifiant la cassation seraient surabondants. Il est vrai qu'ils interviennent après que la cour ait relevé que le permis attaqué ne modifiait pas substantiellement les dimensions de la piscine et du pool house par rapport au permis initial et que la taille du garage était limitée, débat définitivement tranché par le tribunal administratif. Mais ces motifs témoignent de l'absence de prise en compte de la taille de la construction principale par la cour et font partie intégrante de l'erreur de droit ciblée à juste titre par le pourvoi.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt du 14 juin 2022 de la cour administrative d'appel de Lyon, au renvoi de l'affaire devant cette cour et au rejet des conclusions présentées par la société Mornans 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.