

N° 463604
Mme M...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 21 juin 2023
Décision du 5 juillet 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Par un arrêté du 13 novembre 2019, rectifié par un arrêté du 28 novembre suivant, le maire de la commune de Colombes a délivré à la société Parthéna un permis de construire un immeuble collectif à usage d'habitation comprenant trente-sept logements sur un terrain situé rue Gabriel Péri et rue des Chalets. Ce permis a été transféré le 4 mars 2021 à la société PLR Promotion et le maire a délivré, par un arrêté du 7 avril 2021, un permis modificatif. Voisine immédiate du projet, Mme M... a demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'annuler ces trois arrêtés. Les premiers juges ayant rejeté sa demande, elle se pourvoit en cassation contre leur jugement, à la suite duquel le permis a été transféré à la société Eiffage Immobilier IDF.

2. Le deuxième moyen du pourvoi est celui qui a justifié l'inscription de l'affaire à votre formation de jugement. Il pose la question inédite suivante : lorsqu'une voie se situe dans une zone du plan local d'urbanisme (PLU) dans laquelle s'applique une règle de retrait, cette règle de retrait s'applique-t-elle à un projet qui jouxte cette voie tout en se trouvant dans une autre zone du PLU, où cette règle ne s'applique pas ?

En effet, le projet litigieux porte sur quatre parcelles cadastrales ns° BF 48, BF 49, BF 50 et BF 62 classées pour les trois premières en secteur UA du PLU de la commune de Colombes et pour la dernière en zone UD. La requérante soutenait devant les juges du fond que l'angle nord-est du projet, dont il est constant qu'il est classé en zone UA, ne respectait pas la règle de retrait de cinq mètres par rapport à la rue des Chalets, classée en zone UD. Les premiers juges ont cependant jugé que le moyen était inopérant, au motif que cette règle était applicable en vertu de l'article UD 6.3.1 du PLU à la seule zone UD et ne couvrait donc pas l'angle du bâtiment projeté, classé en zone UA. La requérante y décèle une erreur de droit, alors selon elle que la règle de retrait dont il fallait tenir compte serait celle applicable à la voie publique concernée et non à la zone où se situe le projet envisagé.

Cette approche semble *a priori* la plus cohérente avec l'esprit d'une règle de retrait. Sa mise en œuvre ayant comme point de départ la voie ou l'emprise publique, il ne serait pas illogique de tenir compte de la réglementation applicable à cette voie ou à cette emprise pour la confronter au projet envisagé, soit ici l'article UD 6.3.1 du PLU de la commune. A cela s'ajoute qu'un tel raisonnement favorise l'uniformité des constructions jouxtant cette voie ou cette emprise, ce qui est le but recherché par l'instauration d'une règle de retrait, celle-ci venant directement « *impacter l'apparence du tissu urbain, tel qu'il est, à partir des endroits accessibles au public* »¹.

Nous vous proposerons toutefois de prendre comme point de référence pour déterminer l'éventuelle application de la règle de retrait, non la voie publique, mais la zone d'implantation du projet, comme l'ont fait les juges du fond.

En effet, en ce qui concerne l'applicabilité des règles fixées par un PLU lorsque le projet se situe à cheval sur deux zones, vous tenez toujours compte des règles propres à la zone d'implantation du projet ou de chaque partie de ce projet. Votre jurisprudence est constante sur ce point, notamment depuis votre décision de Section du 26 février 1988 *Mme S...* (n° 64507, Rec.). Saisis d'un projet de construction situé sur deux zones d'un PLU, vous y avez rappelé que les règles afférentes à chacune de ces zones régissent la construction de chacune de ses parties, selon la zone où elles s'implantent. Et cette approche vaut aussi bien pour l'application des règles d'emprise au sol – c'était le cas dans *Mme S...* – que pour celle des règles relatives à l'affectation des sols (CE, 18 mars 1988, *B...*, n° 70020, T. et CE, 11 février 2015, *M. D...*, n° 366809, T.) ou à la superficie minimale des terrains (CE, 3 juin 1988, *Commissaire de la République du département du Var*, n° 71649, Rec.).

Il est vrai que le cas d'espèce s'éloigne quelque peu de ces précédents, puisque ceux-ci mobilisaient des règles de hauteur des constructions ou d'occupation des sols qui ne nécessitent pas d'entrer dans un rapport de comparaison avec un élément situé dans un autre zonage que celui dans lequel se situe le projet de construction. Mais l'approche consistant à partir de la zone d'implantation du projet pour identifier les règles d'urbanisme qui lui sont applicables est l'un des principes directeurs de cette ligne jurisprudentielle, qui nous semble pouvoir être transposé dans notre cas d'espèce. Cette solution nous paraît être la plus logique, alors que l'application de la règle de retrait prévue en zone UD à la partie du projet se situant en zone UA reviendrait d'une certaine manière à « *déplacer les frontières* » de la zone UD, pour reprendre les termes utilisés par notre collègue Olivier van Ruymbeke concluant sur la décision *Commissaire de la République du département du Var*.

¹ Pittard, Yves, « L'écriture des articles 6, 7 et 8 du règlement des PLU », Extrait des travaux du séminaire sur l'écriture du PLU, GRIDAUH, 2012.

Nous sommes d'autant plus enclins à retenir cette approche qu'elle est également la plus aisée à mettre en œuvre pour les pétitionnaires et les services instructeurs, qui n'auront pas à vérifier pour chaque construction le zonage de la rue jouxtant le projet envisagé et les règles d'urbanisme qui en découlent, à rebours du réflexe naturel et habituel consistant à se référer à la zone d'implantation du projet lui-même. Il est vrai qu'une telle solution accentue l'effet « frontière » entre les différentes zones d'un PLU et peut entraîner une forme de rupture de continuité des règles d'urbanisme dans une zone géographiquement homogène, à l'image ici de l'application variable de la règle de retrait de part et d'autre de la rue des Chalets. Mais cet effet est inhérent à la méthode du zonage et il ne vous avait d'ailleurs pas arrêté dans les précédents précités pour définir la règle d'urbanisme applicable en fonction de ce critère, d'autant qu'il est toujours possible à l'autorité administrative de modifier le périmètre d'un zonage pour atténuer ou corriger cet effet « frontière » si elle le souhaite.

Compte-tenu de ces éléments, le tribunal administratif n'a donc pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'était inopérante l'invocation de l'article UD 6.3.1 du PLU par la requérante.

3. Les autres moyens de la requête vous retiendront moins longtemps.

3.1. Le seul moyen portant sur la régularité du jugement n'est pas non plus fondé. Il est vrai que le tribunal administratif n'a pas répondu au moyen soulevé devant lui tiré de ce que la façade nord du projet méconnaissait l'article UD 7.2 du PLU, définissant les modalités de calcul des retraits par rapport aux limites séparatives, dès lors que la façade était implantée à moins de six mètres de la parcelle BF 61, c'est-à-dire de la rue des Chalets.

Cependant, même cadastrée, une voie publique ne constitue pas une limite séparative. Vous l'avez récemment rappelé en jugeant que « *les limites séparatives s'entendent des limites entre la propriété constituant le terrain d'assiette de la construction et la ou les propriétés qui la jouxtent, quelles que soient les caractéristiques de ces propriétés, dès lors qu'il ne s'agit pas de voies ou d'emprises publiques* » (CE, 8 novembre 2019, *M. C... et autres*, n° 420324, T. M. ou CE, 30 septembre 2011, *Mme O...*, n° 336249, T.). Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UD 7.2 étant inopérant, le tribunal administratif pouvait donc ne pas y répondre dans son jugement.

3.2. Vous pourrez également écarter le premier moyen de légalité interne du pourvoi, divisé en trois branches. La requérante soutenait devant les juges du fond que le projet de construction se situant pour partie sur une parcelle incluse dans le lotissement « Charleville et Meyer », dont elle constitue le lot n° 5, le pétitionnaire aurait dû joindre à sa demande de permis de construire le certificat indiquant la surface de plancher constructible sur le lot, conformément à ce qu'exigent les articles R. 431-22 et R. 442-11 du code de l'urbanisme, ce dernier prévoyant la délivrance de ce certificat par le lotisseur « *lorsque la répartition de la surface de plancher maximale est effectuée* » par ce dernier.

Dans une première branche, elle reproche aux juges du fond d'avoir écarté ce moyen en jugeant qu'à la date de création du lotissement, en 1927, ces dispositions n'étaient pas en vigueur et qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyait l'éventualité que le lotisseur effectue la répartition de la surface constructible par lots. Ces motifs ne nous paraissent pas entachés d'erreur de droit. Il est vrai que les articles R. 431-22 et R. 442-11 du code de l'urbanisme s'appliquent indépendamment de la date de création du lotissement en cause. Mais, comme l'ont relevé les premiers juges, rien au dossier n'indique que le lotissement en cause était de ceux pour lesquels la surface de plancher maximale par lot avait été répartie par le lotisseur, ce qui est logique puisque cette répartition n'était pas exigée en 1927.

La seconde branche du moyen ne nous paraît pas non plus fondée. C'est à bon droit que le tribunal administratif a jugé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier « *que les éventuelles règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement ne sont pas devenues caduques* », alors que la commune était couverte par un PLU depuis le 30 janvier 2013. Si la formule aurait pu être plus affirmative, la commune disposait bien d'un tel document à la date de la demande du permis de construire. Les premiers juges doivent ainsi être regardés comme ayant jugé qu'il était effectivement entré en vigueur à la date du permis et ils pouvaient donc à bon droit constater cette caducité en application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, sans avoir à ordonner des mesures supplémentaires d'instruction sur ce point.

Vous pourrez également écarter la troisième branche du moyen. Nous ne voyons aucune erreur de qualification juridique des faits à avoir jugé que l'absence d'indication aux services instructeurs de ce que la parcelle BF 62 était située dans un lotissement n'avait pas faussé leur appréciation au sens de votre jurisprudence *Mme L...* (CE, 23 décembre 2015, n° 393134, T.), dès lors – nous l'avons vu – que les règles régissant ce lotissement étaient devenues caduques.

3.3. Le deuxième moyen de légalité interne pose une question d'articulation entre les articles UA 6 et 7 du PLU de la commune. Le premier fixe les règles de retrait relatives aux voies ouvertes à la circulation, l'article 6.1 indiquant à cet égard qu'il régit les « *constructions implantées le long des voies et des emprises publiques existantes (...) et des voies privées ouvertes à la circulation générale* ». L'article UA 7 a trait quant à lui aux règles d'implantation par rapport aux limites séparatives. Son article 7.1.1 concerne ainsi les règles d'implantation dans la bande de constructibilité principale tandis que l'article 7.1.2 fixe celles applicables hors de cette bande, tout en précisant qu'il s'applique aussi aux terrains en bordure des voies d'une largeur inférieure à six mètres.

Devant le tribunal administratif, la requérante soutenait que la venelle cadastrée BF 61, qui jouxte la façade est du projet, constitue une parcelle cadastrée privée, de sorte qu'elle générerait une limite séparative régie par l'article UA 7. Mais les premiers juges ont estimé à l'inverse que cette voie privée étant ouverte à la circulation des cycles et piétons, ce sont les

règles de l'article UA 6 qui s'appliquaient, de sorte que l'invocation de l'article 7 était inopérante.

Nous ne voyons aucune erreur de droit à avoir jugé de la sorte. Contrairement à la requérante, il nous semble que les articles UA 6 et UA 7 sont exclusifs l'un de l'autre. La précision de l'article 7.1.2 indiquant qu'il s'applique aussi aux terrains en bordure des voies d'une largeur inférieure à six mètres ne signifie pas à notre sens qu'il s'applique aux constructions se situant le long des voies inférieures à six mètres mais seulement aux constructions en limite séparative de terrains situés en bordure de ces voies, ce qui découle à notre sens de son positionnement au sein de l'article UA 7 sur les limites séparatives. La construction étant en limite séparative d'une venelle ouverte à la circulation générale et non d'un terrain, la partie du projet longeant cette venelle était bien régie par les règles de retrait fixées par les seules dispositions de l'article UA 6.

3.4. Enfin, le tribunal administratif n'a commis aucune erreur de droit et n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la rue des Chalets générait une bande de constructibilité principale de seize-mètres à l'intérieur de laquelle se situe une partie du projet litigieux. En effet, cette rue génère bien une bande couvrant le projet litigieux, en dépit de ce que sa partie nord-est, située sur la parcelle BF 62, soit cadastrée en zone UD, dès lors d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que cette parcelle nous semble comporter une construction et, d'autre part et surtout, que l'existence de cette bande doit être appréciée non pas parcelle par parcelle mais en tenant compte de l'unité foncière représentée par les quatre parcelles constituant le terrain d'assiette du projet.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi de Mme M... et à ce qu'elle verse une somme de 1 500 euros à commune de Colombes et une somme de 500 euros chacune à la société PLR Promotion, à la société Parthéna et à la société Eiffage Immobilier IDF au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
