CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. La présente affaire pose la question de savoir comment appréhender la notion « *d'extension d'une construction* » lorsqu'elle ne fait l'objet d'aucune définition par un plan local d'urbanisme (PLU) et s'il doit, à cet égard, être tenu compte de l'ampleur de l'extension projetée par rapport à celle de la construction sur laquelle elle se greffe.

Les faits qui en sont à l'origine sont simples. Le 14 septembre 2018, le maire de la commune de Meudon a délivré à la SCI PAL un permis de construire autorisant l'extension, comprenant une surélévation, d'une maison d'habitation existante et portant sa surface de plancher de 32 m², après démolition partielle, à 329 m². Voisins immédiats du projet, M. et Mme R... ont demandé sans succès l'annulation de ce permis au tribunal administratif, dont le jugement a été confirmé par les juges d'appel. Ils se pourvoient aujourd'hui en cassation contre leur arrêt, signalé en C+.

2. Devant la cour, les époux critiquaient la conformité du projet à plusieurs règles du PLU de la commune, applicables aux constructions nouvelles. La cour a écarté cette critique comme inopérante, au motif que le projet ne consistait pas en une construction nouvelle mais procédait seulement à une extension d'une construction existante.

Pour retenir cette qualification, elle a procédé en deux temps. Elle a d'abord relevé la continuité physique et fonctionnelle de l'extension projetée avec la construction existante. Elle a ensuite estimé que cette caractéristique suffisait à écarter la qualité de construction nouvelle, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la superficie de cette extension par rapport à celle de la construction existante dès lors qu'aucune « *disposition du code de l'urbanisme, ni du plan local d'urbanisme de Meudon ne limitait la surface des extensions susceptibles d'être autorisées dans la commune* ».

3. Le premier moyen du pourvoi cible ce dernier temps de son raisonnement. Selon les requérants, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant qu'en l'absence de dispositions du code de l'urbanisme ou du PLU limitant la surface des extensions susceptibles d'être autorisées dans la commune, la qualité d'extension devait seulement s'apprécier au

regard d'un critère de continuité physique et fonctionnelle avec la construction existante, indépendamment de la superficie des travaux projetés par rapport à celle-ci.

3.1. La notion d'extension d'une construction existante est loin de vous être inconnue. Elle figure dans plusieurs règles nationales d'urbanisme qu'il vous arrive d'appliquer, une telle extension permettant par exemple de déroger au principe de constructibilité limitée de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, au critère de continuité de l'urbanisation applicable dans une commune de montagne (v. art. L. 122-5 de ce code) ou à l'absence de constructibilité dans les zones d'urbanisation diffuse au sens de la loi « littoral » (v. CE, 27 septembre 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275924, T.). Vous retrouvez aussi cette notion lorsque vous faites application de règles locales d'urbanisme, souvent d'ailleurs pour la distinguer d'une « *construction nouvelle* » (v. pour un plan interdisant dans une zone toutes constructions nouvelles non directement liées aux activités agricoles mais autorisant, par exception, l'extension des constructions existantes en vue de l'habitat, CE, 15 avril 2016, *Commune de Lourmarin*, n° 389045, T. ; v. pour la distinction entre une annexe et une extension, CE, 10 avril 2000, *Isner*, n° 193942, Rec.). A ce jour, vous vous êtes cependant toujours attachés, comme le législateur, à ne pas donner une définition générale de l'extension d'une construction existante, en préférant plutôt une approche au cas par cas ou par bloc de législation. Votre jurisprudence n'est toutefois pas entièrement silencieuse sur ce point. Il nous semble ainsi que votre approche de la notion varie selon trois types de configuration.

La première concerne les cas où une commune est dépourvue de tout document d'urbanisme et tombe ainsi sous le coup de la règle de constructibilité limitée de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, qui limite les possibilités de délivrer des autorisations de construire aux seules « *parties urbanisées de la commune* » sauf, selon l'article L. 111-4, « *extension des constructions existantes* ». C'est dans cette hypothèse que vous avez été le plus loin dans la théorisation de cette notion.

Comme l'a récemment synthétisé votre décision du 29 mai 2019 *M. P...*, sur la base d'une abondante jurisprudence, vous êtes en présence d'une telle extension lorsque d'une part, celle-ci dispose d'une continuité physique et fonctionnelle avec la construction existante et, d'autre part, lorsque l'ampleur de cette extension est proportionnée par rapport à la taille de la construction existante. Comme l'indiquait notre collègue Charles Touboul s'agissant de ce dernier critère, l'idée dominante de votre jurisprudence est que l'extension soit plus petite que la construction à laquelle elle s'adosse et représente « *donc moins de 100 % de la surface de celle-ci* » (v. pour des déclinaisons, CE, 8 juin 1994, *L... et X...-M...*, n° 136081, inédite ; CE, 6 mars 2005, *M. A...*, n° 253923, T.).

La deuxième configuration concerne les cas où il existe bien un document d'urbanisme dans la commune et que celui-ci définit, dans son corps ou une annexe, la manière dont l'administration et le juge doivent interpréter la notion d'extension d'une construction existante. Il est ainsi fréquent que le PLU fixe soit une proportion maximale des travaux par rapport à l'existant, soit une surface de plancher maximale de l'extension soit encore une surface de plancher totale de la construction existante et de l'extension. Dans un tel cas, vous

êtes liés par la définition retenue par le pouvoir réglementaire local et veillez à ce que l'extension envisagée respecte l'une ou l'autre de ces règles (v. pour une extension limitée à 50 % de l'existant, CE, 26 avril 1993, *P...*, n° 124239, inédite ; pour une surface totale de plancher, CE, 25 juin 2003, *Ministre c. Commune d'Aix-en-Provence*, n° 222686, inédite).

La dernière configuration est celle où la commune dispose d'un document d'urbanisme mais qui ne donne aucune définition de la notion d'extension d'une construction existante. C'est le cas de l'espèce, le PLU de la commune de Meudon mobilisant à plusieurs reprises la notion, sans dire mot de la manière dont elle doit être interprétée. Jusqu'à ce jour, vous ne vous êtes presque jamais prononcés sur ce que recouvrait cette extension dans un tel cas. A notre connaissance, seules quelques décisions de chambres jugeant seules ont retenu à la fois un critère d'implantation par rapport aux constructions existantes et un critère tiré de l'ampleur du projet par rapport à celles-ci¹. Le champ jurisprudentiel est donc vierge et votre décision attendue par les praticiens du droit de l'urbanisme².

4. Vous pourrez aisément écarter deux arguments mobilisés par la commune au soutien de la solution retenue par la cour, consistant à s'arrêter à l'existence d'une continuité physique et fonctionnelle entre la construction existante et la construction projetée. D'une part, nous sommes réticents à l'idée de retenir la définition de la notion d'extension donnée par des dictionnaires généralistes, comme le Larousse, qui n'induit aucune comparaison entre ce qui est existant et ce qui est étendu. La notion dispose d'une portée propre en droit de l'urbanisme et il nous paraît plus naturel de se rapporter en la matière à d'autres documents, comme le lexique national de l'urbanisme, sur lequel nous reviendrons. D'autre part, nous ne pensons pas qu'il faille déduire du silence du PLU l'existence d'un parti pris de ses auteurs en faveur d'une définition souple de l'extension. Ce silence ne dit rien et l'argument est réversible, le PLU pouvant aussi être lu comme n'ayant pas entendu exclure une démarche comparative entre l'extension projetée et celle sur laquelle elle s'adosse.

Pour notre part, nous sommes convaincus qu'il appartenait aux juges du fond, dans le silence du PLU, d'appréhender la notion d'extension d'une construction comme recouvrant à la fois un critère de continuité physique et fonctionnel et un critère tiré de l'ampleur des changements opérés par rapport à cette construction. Deux considérations nous conduisent en ce sens, la première se fondant sur le PLU de la commune de Meudon, la seconde étant d'ordre plus général.

4.1. Premièrement, cette solution découle de la manière par laquelle cette notion est mobilisée dans les dispositions du PLU de la commune de Meudon relatives à la zone du projet litigieux. En effet, qu'il s'agisse des règles d'utilisation du sol, de la desserte de terrain, des règles d'implantation par rapport aux voies publiques et privées, des règles d'emprise au sol ou des règles relatives à la hauteur des constructions, l'extension d'une construction existante

¹ CE, 27 avril 2015, *Commune de Tignes*, n° 370619, inédite ; CE, 23 décembre 2011, *SCI BK*, n° 340021, inédite.

² V. par exemple « *Construction nouvelle versus extension - Qu'est-ce que l'extension d'une construction ?* », Laetitia Santoni, *Construction - Urbanisme* n° 11, Novembre 2022, comm. 117.

offre à celui qui la met en œuvre une possibilité de déroger à des règles générales et de bénéficier d'un régime plus favorable.

L'application au cas d'espèce de l'article numéroté UE 7-4 du PLU l'illustre bien. Dérogeant aux règles d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives définies à l'article 7, il indique que « *tout bâtiment existant avec le 18 janvier 1980 (...) dont l'implantation ne respecte pas* » cette disposition « *pourra faire l'objet d'une surélévation ou d'une extension dans le prolongement des murs existants* ». La maison appartenant à la SCI PAL entre dans le champ de cette disposition puisqu'elle a été construite avant le 18 janvier 1980 et ne respecte pas la règle de retrait fixée entre temps à l'article 7 du PLU. A supposer que les travaux envisagés soient bien une extension, l'article 7-4, qui neutralise votre jurisprudence de Section S...³, revient donc dans le cas présent à aggraver la méconnaissance de la règle de retrait.

Or, une dérogation s'apprécie toujours strictement, ce qui plaide pour retenir une approche restreinte de la notion d'extension, sans que cela ne se traduise par une méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales ou de la liberté de construction comme le fait valoir la commune en défense. La même logique vous a conduit à retenir à la fois un critère de contiguïté et d'ampleur des modifications en constructibilité limitée, puisqu'il s'agissait, là aussi, de déroger à une règle générale de limitation des constructions. Vous avez adopté la même approche au sujet de la possibilité de déroger au principe de continuité de l'urbanisation fixée par la loi « montagne » par la construction d'annexes « *de taille limitée* » à des constructions existantes. Vous avez ainsi jugé que ce caractère limité s'apprécie en tenant compte de leur implantation par rapport aux constructions principales existantes et de leur ampleur limitée en proportion de ces dernières (CE, 12 juin 2023, *Ministre contre Société Mornans*, n° 466725, T.).

4.2. Deuxièmement, et au-delà du cas du PLU de Meudon, nous pensons que la notion d'extension d'une construction existante impose toujours de tenir compte de l'ampleur des modifications apportées à cette construction, sauf mention contraire du pouvoir réglementaire local.

D'abord car une extension est par nature liée à une construction préexistante, si bien que la démarche comparative semble être la plus instinctive. Mais elle permet surtout de préserver une frontière entre les notions d'extension et de construction nouvelle, d'autant plus importante que le régime de la première est souvent bien plus favorable pour le porteur de projet que celui de la seconde.

La démarche comparative permet ainsi de s'assurer que l'extension envisagée reste une extension et qu'elle ne bascule pas, compte-tenu de ses proportions par rapport au bâti sur lequel elle s'adosse, dans la catégorie de la construction nouvelle. Elle prévient notamment la tentation pour certains pétitionnaires de présenter sous le pavillon de l'extension un projet dont les dimensions seraient drastiquement disproportionnées par rapport à l'existant, tout en

³ CE, Section, 27 mai 1988, n° 79530, Rec.

profitant du régime plus accommodant qu'elle emporte. Le cas d'espèce l'illustre de façon pathologique puisque l'extension projetée, comprenant une surélévation, augmente de près de 900 % la surface initiale de la maison d'habitation existante. Ce risque a d'ailleurs été identifié par la commune de Meudon, qui a modifié son PLU, après la délivrance de son permis litigieux, pour tenir compte « *des excès liés au caractère disproportionné de certaines extensions ou surélévations* », ceux-ci ayant donné naissance à un nombre important de contentieux.

Deux autres arguments doivent selon nous vous conduire à retenir une logique comparative.

D'une part, refuser de vérifier le caractère subsidiaire de l'extension envisagée par rapport à la construction existante paraît d'autant moins opportun que la qualité d'extension ne tiendrait plus qu'à la présence d'une continuité physique et fonctionnelle entre le bâti existant et la construction projetée, critère qui est lui-même d'un maniement délicat (v. les ccls de Xavier Lesquen sous *Commune de Lourmarin*, pour une piscine découverte située à proximité immédiate de la construction).

D'autre part, la fiche technique élaborée par le ministre chargé de l'urbanisme, intitulée « *lexique national de l'urbanisme* », définit l'extension d'une construction comme un « *agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci* ».

Il est vrai que ce lexique ne dispose pas d'une portée réglementaire, faute d'avoir été publié par un arrêté prévu à l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme auquel renvoie l'article R. 151-15 du même code. Mais il a précisément pour objet d'éclairer les termes utilisés par le règlement national d'urbanisme et, le cas échéant, les règlements des PLU, en particulier en l'absence de définition donnée par ces documents. Vos rapporteurs publics, comme de manière plus ponctuelle certaines de vos décisions, n'hésitent d'ailleurs pas à s'y référer à titre confortatif ou illustratif (v. par ex. CE, 3 août 2022, *Société RB Group*, n° 459436, 459438, inédite).

Nous sommes donc d'avis qu'en l'absence d'indications contraires, la référence faite par un PLU à l'extension d'une construction doit, en principe⁴, s'entendre, comme un agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci et présentant un lien physique et fonctionnel avec elle.

Vous pourriez profiter de cette affaire pour l'indiquer dans votre décision, comme vous le faites habituellement lorsque vous comblez prétoriquement, à titre « *supplétif* », certains silences du pouvoir réglementaire local (v. pour l'appréciation de la hauteur de la construction à l'égout du toit, CE, 14 avril 1995, *SCI « Les terrasses de la mer »*, n° 129479, T. ; pour la notion d'emprise au sol, CE, 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, n° 401043, T. ; pour les

⁴ Nous pensons qu'il pourrait par exemple en aller autrement dans le cas où, en dépit de l'absence de définition dans le PLU de la notion d'extension d'une construction existante, il s'infère de l'ensemble de ses dispositions que ses auteurs ont souhaité retenir le seul critère de la présence d'un lien physique et fonctionnel entre l'extension et la construction sur laquelle elle s'adosse.

règles dites de prospect, CE, 25 mai 2022, *M. Z... et autres*, n° 455127, T.). Vous pourrez d'autant plus facilement vous engager dans cette voie que votre définition ne lie pas la collectivité, qui sera toujours libre de l'assouplir si elle le souhaite par une modification de son PLU.

Si vous nous suivez, vous censurerez donc l'arrêt de la cour. Vous n'aurez pas à examiner le second moyen du pourvoi, qui n'est pas fondé, l'article 7-4 du PLU de la commune de Meudon n'imposant aucun choix entre la réalisation d'une extension et une surélévation de la construction.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles, au renvoi de l'affaire devant cette cour, à ce que la commune de Meudon et la société PAL versent chacun une somme de 1 500 euros globalement à M. et Mme R... sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet des conclusions présentées à ce titre par la commune de Meudon.