



Hebdo édition publique n°496 du 22 mars 2018

[Urbanisme] Jurisprudence

Le Conseil d'Etat revient sur la notion d'emprise au sol

N° Lexbase : N3305BXP



par Marie-Céline Pelé, Avocat à la Cour, cabinet F&L Avocats

Réf. : CE 5° et 6° ch. — r., 21 février 2018, n° 401 043, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A4624XEY)

Un arrêt rendu le 21 février 2018 permet au Conseil d'Etat d'examiner principalement trois moyens ayant trait respectivement à l'intégration du projet dans son environnement, aux modalités de calcul de l'emprise au sol de la future construction et aux effets de l'annulation du permis de construire sur le permis de démolir. A l'exception du troisième point novateur, des deux premiers s'apparentent davantage à des confirmations de jurisprudences antérieures.

I — Sur l'appréciation de l'insertion de la future construction

Si la critique tirée de l'intégration insuffisante de la construction à réaliser est soulevée de façon quasiment automatique, elle ne prospère que rarement.

C'est pourtant sur le fondement des dispositions de l'article 11 du règlement du PLU que le permis de construire déféré a été annulé, le Conseil d'Etat entérinant d'appréciation de la juridiction d'appel.

En qualité de juge de cassation, les juges du Palais Royal ont souligné que l'appréciation portée par le juge administratif revêt un caractère souverain, de sorte que seule la dénaturation doit être sanctionnée.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat rappelle le principe guidant l'appréciation, puis "*qu'eu égard à la teneur de ces dispositions, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens, d'apprécier si l'autorité administrative a pu légalement autoriser la construction projetée, compte tenu de ses caractéristiques et de celles des lieux avoisinants, sans méconnaître les exigences résultant de cet article et la marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité administrative pour accorder ou refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme ; que la cour a relevé que le secteur du quartier de la Robertsau, dans lequel doit s'intégrer la construction litigieuse, présente un intérêt et un caractère architectural particuliers qui résultent de l'aménagement cohérent des constructions dans le cadre du lotissement à l'origine de l'urbanisation de ce secteur, et que le projet litigieux, qui se présente sous la forme d'une construction cubique avec des*

bardages en métal, ne s'intègre pas, par la définition volumétrique et architecturale de ses façades et de sa toiture, à la composition de la rue [...] ; qu'en exerçant ainsi son contrôle, la cour n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu, écarté toute marge d'appréciation pour l'autorité administrative et n'a pas méconnu la portée des dispositions de l'article 11 UD du règlement du document d'urbanisme ; que la société requérante ne saurait reprocher sur ce point à la cour de ne pas avoir tenu compte des dispositions des deux derniers alinéas de cet article, qui n'ont pas pour objet d'accroître cette marge d'appréciation mais de la réduire en renforçant les exigences qui s'imposent aux constructions nouvelles ; que, par ailleurs, la cour a tenu compte, ainsi qu'elle le devait, tant des caractéristiques de la construction projetée que de celles des lieux avoisinants ; que, sur ces différents points, l'arrêt n'est entaché d'aucune erreur de droit ; qu'enfin, en estimant, au vu des éléments qu'elle a souverainement appréciés, que les dispositions de l'article 11 UD avaient été en l'espèce méconnues, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis".

De fait, le parti architectural de l'ouvrage à créer et la cohérence du secteur rendent l'arrêt casuistique.

II – Sur le calcul de l'emprise au sol des constructions projetées

Le deuxième moyen jugé vise l'application des dispositions de l'article 9 du règlement de zone applicable, lesquelles ont trait à l'emprise au sol des constructions.

Dans l'espèce tranchée, la question portait spécifiquement sur la prise en compte d'une dalle végétalisée, dans un contexte où le document d'urbanisme n'abordait pas particulièrement cette hypothèse.

Pour sa part, la cour administrative d'appel de Nancy a ainsi justifié qu'à son sens, l'espace végétalisé devait être comptabilisé pour le calcul de l'emprise au sol : *"l'espace vert sur dalle béton, de 112,71 m², qui est aménagé sur la partie avancée du sous-sol et fait corps avec le gros œuvre de la construction correspond à une consommation de mètres carrés ainsi que la rampe d'accès au sous-sol".*

Comme le souligne le Rapporteur public Julie Burguburu, cette position aboutit à ce que toute consommation de mètres carrés soit prise en compte pour l'emprise au sol.

En exécution de l'article R. 420-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L5951IZG), *"l'emprise au sol au sens du présent livre est la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus.*

Toutefois, les ornements tels que les éléments de modénature et les marquises sont exclus, ainsi que les débords de toiture lorsqu'ils ne sont pas soutenus par des poteaux ou des encorbellements".

Dans l'affaire commentée, la problématique portait principalement sur le fait de savoir si la dalle végétalisée était consommatrice de surface dès lors qu'elle était enterrée.

Le Conseil d'Etat invalide l'appréciation des juges du fond, indiquant que *"la cour a estimé que devaient être pris en compte, pour le calcul de l'emprise au sol de la construction projetée, une surface végétalisée sur une dalle en béton aménagée sur la partie avancée du sous-sol et faisant corps avec le gros œuvre de la construction, au motif qu'elle 'consommait des mètres carrés' ; qu'elle en a déduit que l'emprise au sol de la construction projetée excédait la majoration de 10 % autorisée par l'article 9 UD, dont les dispositions avaient été ainsi, selon elle, méconnues ; que, toutefois, en l'absence de prescriptions particulières dans le document d'urbanisme précisant la portée de cette notion, sauf pour les surplombs, l'emprise au sol s'entend, en principe, comme la projection verticale du volume de la construction, tous débords inclus ; qu'il en résulte qu'en tenant compte d'une dalle en béton située sous une surface végétalisée et ne dépassant pas le niveau du sol, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit".*

L'examen de l'emprise au sol n'est donc pas déplacé vers un critère tenant à une sorte de lien fonctionnel, le Conseil d'Etat évacue la discussion visant à démontrer que la dalle bétonnée *"fait corps avec le gros œuvre"* et confirme que c'est le critère du niveau du sol qui doit être appliqué en matière d'emprise au sol.

Une nuance importante doit être apportée : c'est par rapport au niveau du sol naturel que l'appréciation doit être effectuée, soit par rapport au niveau du sol avant travaux.

Cette circonstance ressort expressément des décisions suivantes : *"il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est de 665 m² ; qu'ainsi, l'emprise au sol maximale est de 266 m² ; que ce bâtiment comporte un parking enterré de 11 places qui n'a pas été comptabilisé dans l'emprise au sol du bâtiment qui était de 160, 29 m² selon la notice explicative jointe à la demande de permis de construire initial [...] il ressort de la notice explicative jointe à la demande de permis initial que 'le niveau fini du jardin est rehaussé de 36 cm par rapport au terrain naturel', ce que confirment les plans qui mentionnent pour le terrain naturel : +178,87 et pour le terrain fini (dalle végétalisée) : + 179,23 [...] alors même que la dalle du parking sera végétalisée et ne supportera pas de construction, elle ne suit pas le niveau du sol naturel*

qu'elle dépasse sensiblement ; que, dès lors, les parkings ne peuvent être regardés comme entièrement réalisés en sous-sol ; que, par suite, la dalle de ces parkings située au-dessus du sol naturel s'analyse comme une construction [...]" (CAA Nancy, 22 mai 2014, n° 12NC01 346 N° Lexbase : A9788MgE).

Cette solution a été entérinée par le Conseil d'Etat, saisi à la suite de l'arrêt précité (CE, 20 mai 2016, n° 382 976 N° Lexbase : A1673RQZ).

En droit, ladite solution ne correspond en réalité qu'à l'application de la jurisprudence selon laquelle le niveau du sol naturel est celui qui existe dans son état antérieur aux travaux (CE, 26 février 1992, n° 120 067 N° Lexbase : A5485ARL), comme cela est habituellement repris dans les documents d'urbanisme (CE, 7 mars 2018, n° 409 072 N° Lexbase : A2831XGX).

Il s'en suit qu'un élément (dalle, parking...) recouvert de terre, mais non enterré en dessous du niveau du sol naturel, doit être appréhendé comme une construction au sens de l'article 9 du règlement du PLU, de même que l'article 6 ou 7.

III — Sur les conséquences à tirer de l'annulation d'un permis de construire sur le permis de démolir accordant par la même autorisation

Le dernier point abordé par l'arrêt porte sur l'articulation d'un permis de démolir avec un permis de construire lorsque le premier est accordé en vue de la démolition des ouvrages édifiés sur le terrain d'assiette d'une future construction autorisée par le second.

Situation classique, il importe toutefois de rappeler que l'ensemble du territoire national n'est pas soumis à l'obligation d'obtenir un permis de démolir dans la mesure où la réforme de 2007 a également pris le parti de conditionner cette obligation à la décision du "conseil municipal" (le texte de l'article R. 421-27 N° Lexbase : L7475HZU ne prévoit pas que cela soit l'organe de l'établissement public de coopération intercommunale qui serait compétent en matière de document d'urbanisme) d'instituer le permis de démolir.

Il s'ensuit que la délivrance d'un tel permis n'est imposée que lorsque la construction relève d'une protection particulière (secret défense nationale, sécurité des systèmes de radiocommunications, sécurité des établissements pénitentiaires) ou que la commune a décidé de le prescrire (CAA Lyon, 27 janvier 2015, n° 13LY02 397 N° Lexbase : A6270NDL).

En cas d'exigence du permis de démolir, le dossier de permis de construire doit comprendre la preuve du dépôt d'une demande de permis de démolir car l'octroi du permis de construire sans obtention d'un permis de construire préalable n'est pas légal (CE, 24 juillet 1981, n° 20 050 N° Lexbase : A3571AKH).

Le justificatif du dépôt de demande de permis de démolir est réglementairement sollicité pour informer le service instructeur de la nécessité de la destruction préalable, en pratique la notice architecturale fournie dans le dossier de permis de construire doit faire état de la situation (CAA Lyon, 27 décembre 2016, n° 14LY04 078 N° Lexbase : A8909S3D).

Mais surtout, les dispositions du code de l'urbanisme prévoient depuis la réforme de 2007 la solution opérationnelle qui consiste à ce que le pétitionnaire a la faculté déposer un seul dossier de demande pour les deux autorisations.

Spécifiquement, l'article L. 451-1 (N° Lexbase : L3493HZE) énonce que "*lorsque la démolition est nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement, la demande de permis de construire ou d'aménager peut porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement. Dans ce cas, le permis de construire ou le permis d'aménager autorise la démolition*".

Ainsi, selon les deux hypothèses, l'article R. 431-21 (N° Lexbase : L7631HZN) expose concrètement que "*lorsque les travaux projetés nécessitent la démolition de bâtiments soumis au régime du permis de démolir, la demande de permis de construire ou d'aménager doit :*

- a) soit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande de permis de démolir ;*
- b) soit porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement*".

Il s'ensuit que le constructeur peut déposer un dossier unique afin de solliciter simultanément une autorisation tant pour la démolition que pour la construction.

Toutefois, dans cette hypothèse, le dossier doit comporter toutes les pièces requises au titre de la construction et

de la démolition.

A ce titre, le dossier de demande de permis de construire doit notamment obligatoirement exposer clairement en quoi consiste l'ouvrage existant à démolir (voir en ce sens CAA Marseille, 6 juillet 2017, n° 15MA03 524 N° Lexbase : A2970WQ3).

Sachant que le juge administratif a logiquement transposé la jurisprudence "Société Mac Donald's" (CAA Paris, 19 octobre 2000, n° 97PA00 743 N° Lexbase : A0644BIP) au dossier de demande de permis de construire : le caractère insuffisant de l'une des pièces du dossier de demande de permis de démolir ne constitue pas nécessairement une irrégularité si l'autorité compétente est en mesure, par l'examen des autres pièces produites, d'apprécier l'ensemble des éléments exigés (CAA Marseille, 28 novembre 2014, n° 12MA04 847 N° Lexbase : A6758M43).

En d'autres termes, il est impératif qu'au final, toutes les informations à délivrer soient disponibles dans le dossier de demande car ce sont deux dossiers à fournir en un seul et non un dossier de permis de construire incluant quelques éléments embryonnaires sur la démolition.

Dans le cas où une pièce manque au titre de la démolition, cela rejaillit immanquablement sur la régularité de la décision d'accorder le permis de construire litigieux.

Mais l'inverse n'est pas exact : l'arrêt commenté énonce clairement que l'illégalité du permis de construire n'est pas de nature par principe à vicier le permis de démolir que le même arrêté inclut, la censure du projet de construction n'entraînant pas d'office le projet de destruction.

En appel, la cour administrative d'appel de Nancy n'a pas distingué les deux volets : elle a considéré que l'irrégularité de la construction litigieuse projetée justifiait l'annulation de l'acte, lequel se décompose en la décision portant délivrance du permis de construire et en celle portant acceptation de la démolition (CAA Nancy, 28 avril 2016, n° 15NC00 825 N° Lexbase : A4818XHW).

Les conclusions du bénéficiaire de l'acte devant le juge de cassation ont invité ce dernier à s'interroger sur la validité du raisonnement juridique basic qui entérine la façon dont a procédé la cour administrative d'appel.

En effet, la société pétitionnaire contestait l'annulation implicite du permis de démolir opérée par la cour par voie de conséquence de celle du permis de construire.

Sous couvert d'une erreur de droit, le Conseil d'Etat accueille le grief en ces termes : *"si le permis de construire et le permis de démolir peuvent être accordés par une même décision, au terme d'une instruction commune, ils constituent des actes distincts comportant des effets propres ; qu'en annulant l'arrêté du 21 mars 2013 en son entier, pour des motifs tirés de la seule illégalité du permis de construire, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit"*.

Dans ces conclusions, le Rapporteur public Julie Burguburu étaye sa position, suivie par le Conseil d'Etat, comme suit : *"mais, s'il y a ainsi une seule demande et un seul arrêté portant sur les deux opérations, la circonstance qu'elles aient été instruites en même temps et qu'elles figurent dans le même instrumentum ne les rend pas nécessairement indissociables au point que l'illégalité de l'une entraîne celle de l'autre. Les deux permis restent, nous semble-t-il, des actes distincts ayant chacun leur objet propre et soumis à des procédures indépendantes [...]"*.

Ce principe d'une autorisation unique régie par un guichet unique de dépôt, ce qui ne signifie nullement qu'une procédure d'instruction unique est prévue, mais gardant surtout une indépendance au titre de l'appréciation de la légalité de chacune des autorisations qu'elle regroupe s'applique également au permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

Récemment, la Haute juridiction s'est prononcée sur un autre point relatif au régime du dossier unique de demande : lorsqu'un projet de construction comprend une opération de démolition d'un bâtiment inscrit, l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France doit être regardé comme portant sur l'ensemble de l'opération projetée, c'est-à-dire le cas échéant de manière implicite sur le volet démolition : *"lorsque la démolition d'un bâtiment situé dans un site inscrit est nécessaire à une opération de construction et que la demande de permis de construire porte à la fois sur la démolition et la construction, le permis de construire, qui autorise également la démolition, ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès de l'architecte des Bâtiments de France ; que lorsque la demande de permis de construire porte à la fois sur la démolition et sur la construction et que les documents qui y sont joints présentent de manière complète les deux volets de l'opération, l'avis de l'architecte des Bâtiments de France exigé par les articles R. 425-18 et R. 425-30 du Code de l'urbanisme doit être regardé comme portant sur l'ensemble de l'opération projetée, sans qu'il soit nécessaire que cet avis mentionne expressément la démolition"* (CE, 16 mars 2015, n° 380 498 N° Lexbase : A1314NEE, confirmation par CAA Versailles, 19 janvier 2017, n° 16VE00 187 N° Lexbase : A1275TAH).