



Conclusions

Michèle Torelli, rapporteure publique de la 3^{ème} Chambre

Urbanisme

Permis de construire:

- détermination de la bande des 15 mètres à partir de la voie publique en cas de pluralité de voies – Application de la règle du cumul.
- Notion d'habitation individuelle

Affaire : n° 2000505 Mme Xa

Audience du 12 novembre 2021

Lecture du 3 décembre 2021

Par un arrêté du 7 août 2019, le maire de Roquettes (Haute-Garonne) a accordé à la société Groupe Garona un permis de construire deux bâtiments comportant douze logements répartis entre un immeuble collectif et deux villas accolées sur des parcelles cadastrées section AB n^{os} 65 et 242, situées rue Clément Ader et rue du Pastel, sur le territoire de la commune. Mme Xa, qui est propriétaire des parcelles cadastrées AB 63 et AB 64 au voisinage immédiat de ce projet, a formé un recours gracieux auprès du maire de la commune, par courrier du 4 octobre 2019 reçu le lendemain en mairie. Ce recours gracieux a fait l'objet d'un rejet implicite, né le 5 décembre 2019. Par un nouvel arrêté du 29 novembre 2019, le maire de Roquettes a accordé à la société Groupe Garona un permis modificatif portant sur la modification de l'accès au terrain d'assiette du projet. Par la présente requête, enregistrée le 28 janvier 2020, Mme Xa demande l'annulation des arrêtés du 7 août et du 29 novembre 2019 ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

La requête a été enregistrée dans les délais du recours contentieux et les formalités de notification prévues par l'article R 600-1 du code de l'urbanisme ont été respectées. La requérante justifie de sa qualité de propriétaire dans le voisinage immédiat du projet par la production de l'acte notarié d'acquisition des parcelles AB 63 et AB 64 et de la maison qui s'y trouve, ainsi que par la production d'avis d'imposition, notamment à la taxe d'habitation en 2019.

Elle justifie de son intérêt pour agir en soutenant que son habitation était précédemment accolée à une grange située sur un terrain vague alors qu'elle va désormais se trouver mitoyenne du bâtiment A du projet qui consiste en un immeuble collectif de 10 logements en R+2. Ce nouveau voisinage engendrera des vues sur sa propriété depuis les balcons des deux bâtiments voisins, une perte d'ensoleillement, des nuisances sonores et olfactives et un surcroît de circulation automobile dans son voisinage immédiat.

Les défendeurs contestent ces affirmations en rappelant que la qualité de voisin immédiat ne suffit pas à conférer un intérêt pour agir au regard de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme et de la jurisprudence issue de l'arrêt Bartoloméi du Conseil d'Etat n°389798 du 13 avril 2016. Ils estiment qu'au cas d'espèce, la construction projetée n'engendrera pas de privation d'ensoleillement dès lors que la maison de la requérante est déjà mitoyenne d'une construction, celle de la grange existante, et que sur les autres côtés, la situation de la propriété de Mme Xa sera sans changement. Ils soutiennent en outre que la rue Clément Ader étant déjà bordée de maisons individuelles et d'immeubles collectifs, l'édification d'un bâtiment collectif et deux maisons mitoyennes n'apportera pas de changement préjudiciable à la situation de la requérante.

Pendant, il ressort des pièces du dossier que les bâtiments projetés présenteront des dimensions plus importantes que les bâtiments existants et, par suite, seront de nature à créer une ombre plus importante et que la création de logements en lieu et place de bâtiments inoccupés seront nécessairement la source de possibles nuisances sonores et olfactives. Mais surtout, de nombreuses vues seront créées sur la propriété de Mme Xa, notamment à partir des balcons des appartements en R+1 ou R+2 situés en façade nord-est du bâtiment A et en façade nord-ouest du bâtiment B. Ces éléments donnent indubitablement intérêt pour agir à Mme Xa.

Sur le fond, la requérante invoque en premier lieu l'incompétence des signataires des permis attaqués mais, par un arrêté du 23 février 2018, transmis le même jour au contrôle de légalité, le maire de Roquettes a donné délégation à M. Xb, premier adjoint, à l'effet de signer les autorisations d'urbanisme. Le moyen doit donc être écarté comme manquant en fait.

En deuxième lieu, la requérante soutient que la notice jointe au dossier de demande de permis de construire n'est pas conforme aux exigences de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme et que le plan de masse n'est pas conforme aux exigences de l'article R. 431-9 du même code en ce qu'ils ne mentionnent pas les plantations existant sur le terrain d'assiette du projet. Mais il est de jurisprudence constante, illustrée notamment par les arrêts du Conseil d'Etat du 5 juillet 2010 M. et Mme Xc n° 334798 et du 23 décembre 2015. Mme Xc n° 393134, que les omissions, insuffisances ou inexactitudes des documents

produits ne sont susceptibles d'entraîner l'annulation du permis qu'au cas où elles ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable. En l'espèce, la notice se borne certes à indiquer que le terrain ne possède pas de plantation particulière ou remarquable et le plan de masse ne comporte pas d'indication sur la végétation mais les photographies figurant au dossier, notamment une vue aérienne et une photographie de l'environnement proche du projet, montrent l'état initial du terrain qui apparaît comme une friche et comme dépourvue de végétation présentant un intérêt quelconque, ce qui n'est pas démenti par les vues produites par la requérante et permettait au service instructeur de se rendre suffisamment compte de l'état initial du terrain et des plantations existantes.

En troisième lieu, la requérante estime que la société pétitionnaire, qui a déposé des pièces complémentaires le 5 juin 2019, soit durant l'instruction du permis initial délivré le 7 août 2019, aurait dû déposer une nouvelle demande de permis de construire et la requérante, à qui la commune n'avait pas communiqué ces pièces mais seulement le dossier initial, met en doute la réalité et l'authenticité de ce dépôt de pièces. Mais les pièces en cause communiquées par les défendeurs dans le cadre de la présente instance, portent un tampon de la mairie daté du 5 juin 2019, ainsi qu'un tampon mentionnant « vu pour être annexé à l'arrêté du 7 août 2019 » et l'arrêté de permis initial du 7 août 2019 fait bien état d'un dépôt de pièces complémentaires effectué le 5 juin 2019, ce qui établit la réalité du dépôt de pièces antérieurement à la prise de l'arrêté de permis litigieux.

Les pièces en cause comportent des modifications relatives à la superficie de la parcelle d'assiette du projet, la parcelle AB 65 passant de 621 à 633 m², au nombre de logements sociaux, qui passent de 3 à 4, et à la couverture du bâtiment B, initialement constituée d'une toiture terrasse qui devient une toiture en tuiles de teintes panachées et vieilles avec une pente à 35 %.

De telles modifications ne peuvent être regardées comme affectant substantiellement la teneur du projet au sens de la jurisprudence : CE 26 janvier 2015 n° 362019 M. et Mme Xd. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que la création d'un bassin de rétention ne constituait pas une modification substantielle d'un projet. Précédemment, il avait jugé qu'une augmentation de 8 % de la surface de plancher et surtout la construction de 15 logements supplémentaires ne modifiait pas l'économie générale d'un projet : CE 28 juillet 1993 Sté Les Nouveaux constructeurs de l'ouest n° 129263. La CAA de Paris a considéré, dans un arrêt du 1^{er} décembre 2016 n° 15PA01585 que l'intégration de logements sociaux et la précision de la hauteur du rez-de-chaussée ne constituaient pas des modifications substantielles du dossier de permis. Enfin, la CAA de Lyon, dans un arrêt du 27 mai 2021 n° 20LY01095 a estimé que des

documents complémentaires présentant les surfaces existantes et à créer, des plans des stationnements et fournissant l'attestation prévue par l'article R.431-16 du code de l'urbanisme n'affectaient pas la nature et la conception générale du projet. Les modifications ainsi valablement apportées par les pièces complémentaires produites le 5 juin 2019 ne nécessitaient donc pas le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire

En quatrième lieu, la requérante affirme que les règles de mixité sociale prévues par l'article U2 du règlement du plan local d'urbanisme ont été méconnues dès lors que le projet comporte seulement trois logements sociaux, alors que quatre de ces logements doivent être créés au regard des modalités de calcul posées par cet article qui exige 35% de logements sociaux pour tout programme d'habitation comportant 400 m² et plus de surface de plancher mais les pièces complémentaires produites le 5 juin 2019 au cours de l'instruction du permis initial ont bien porté le nombre de logements sociaux à quatre. Le moyen manque donc en fait.

En cinquième lieu, au regard de la sécurité de l'accès, la requérante soutient que le projet méconnaît l'article U3 du règlement du plan local d'urbanisme, qui dispose que « Dans le cas de la desserte de 8 logements et plus, la voie devra disposer d'une largeur minimum de 5 mètres de chaussée et disposer d'un trottoir sur toute sa longueur » et que « Les voies nouvelles se terminant en impasse et desservant plus de 3 logements doivent être aménagées de telle sorte que les véhicules, notamment les véhicules de collecte des ordures ménagères, ainsi que ceux assurant la lutte contre l'incendie, puissent faire demi-tour » dès lors que la voie de desserte du projet est large de seulement 4 mètres, qu'elle ne dispose pas d'un trottoir sur toute sa longueur et qu'elle ne comprend aucun dispositif de retournement. Pour les mêmes motifs, selon la requérante, l'arrêté de permis de construire est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des articles R. 111-2 et R. 111-5 du code de l'urbanisme. Cependant, le permis modificatif délivré le 29 novembre 2019 prévoit désormais que l'accès au projet ne se fera plus par la rue du Pastel mais qu'il s'effectuera par la rue Clément Ader et présentera les caractéristiques requises par l'article U3 du plan local d'urbanisme. Normalement, le permis modificatif régularise ainsi le vice entachant le permis initial qui ne peut plus être utilement invoqué : CE 2 février 2004 SCI La Fontaine-de-Villiers n° 238415.

Mais, à l'encontre de ce permis modificatif, il est alors soutenu qu'il méconnaît toujours l'article U3 du règlement du plan local d'urbanisme et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des articles R. 111-2 et R. 111-5 du code de l'urbanisme, eu égard à la dangerosité de ce nouvel accès au terrain en raison de la densité du trafic, de l'absence de visibilité, de la proximité avec plusieurs intersections et de la présence d'un dos d'âne sur la voie au

niveau de cet accès. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la rue Clément Ader se trouve en ligne droite au niveau de l'accès prévu et qu'elle offre une très bonne visibilité pour les automobilistes et autres usagers de la route. Des ralentisseurs placés dans chacune des voies débouchant sur le carrefour entre la rue Clément Ader et la rue du Pastel permettent de s'assurer que les véhicules empruntent cette intersection à une vitesse réduite. Enfin, si un ralentisseur se situe dans la rue au niveau du portail d'entrée, le plan de masse joint au dossier de demande de permis modificatif mentionne qu'il sera déplacé et, en tout état de cause, la présence de ce ralentisseur n'est pas susceptible de générer des risques pour la sécurité des usagers de la route ou de l'accès.

En sixième lieu, est invoquée la méconnaissance de l'article U7 du règlement du plan local d'urbanisme qui dispose que dans une bande de 15 mètres de profondeur comptée à partir de l'alignement des voies existantes ou projetées ouvertes à la circulation publique, tel que prescrit par l'article U6, les constructions doivent être implantées soit d'une limite latérale à l'autre, soit sur une limite séparative à condition de respecter une distance à l'autre limite séparative au moins égale à la hauteur sur sablière de la construction et au moins de trois mètres. Au-delà de la bande de 15 mètres, les constructions doivent être implantées « / - Soit en limite séparative, à condition que la hauteur maximale en limite séparative n'excède pas 2.7 mètres sur sablière et que la longueur totale des constructions implantées sur chaque limite séparative n'excède pas 8 mètres ; dans le cas où le mur implanté sur la limite séparative est le mur pignon, la hauteur au faîtage de ce mur pignon ne devra pas excéder 4 mètres ; / - soit de façon que la distance de la construction par rapport aux limites séparatives soit au moins égale à la moitié de sa hauteur sur sablière sans pouvoir être inférieure à 3 mètres ».

Mais le terrain d'assiette du projet étant longé par plusieurs voies, à savoir la rue Clément Ader, la rue du Pastel et une voie en impasse ouverte à la circulation publique débouchant sur la rue du Pastel, les parties divergent quant à l'alignement à prendre en compte pour délimiter la bande de quinze mètres et les règles d'implantation applicables.

La requérante se fonde sur l'alignement à partir de la rue en impasse ouverte à la circulation publique située au nord du projet et débouchant sur la rue du Pastel. Elle estime alors que le bâtiment A se trouve en dehors de la bande des 15 mètres et qu'implanté en limite séparative, sa hauteur de 8,90 mètres ne respecte ni la limite de 2,7 mètres sur sablière ni la limite de 4 mètres au faîtage sur mur pignon imposées par l'article U7. Quant au bâtiment B, qui est situé dans la bande de 15 mètres à partir de la voie en impasse, il n'est pas implanté d'une limite latérale à l'autre ni sur une limite latérale, en méconnaissance là encore de l'article U7.

Les défendeurs quant à eux mesurent la bande de 15 mètres à partir de l'alignement par rapport à la rue Clément Ader. Il en résulte que le bâtiment A est dans la bande des 15 mètres et que la méconnaissance invoquée des règles applicables au-delà de cette bande est inopérante et que le bâtiment B, qui est alors situé hors de la bande des 15 mètres, respecte la règle de prospect posée pour les constructions au-delà de la bande de 15 mètres qui ne sont pas implantées en limite séparative.

Mais il ressort de la jurisprudence qu'en l'absence de disposition particulière figurant dans le plan local d'urbanisme, il n'y a pas à définir la bande de 15 mètres par rapport à l'alignement d'une voie préférentiellement aux autres lorsque le terrain est encadré de plusieurs voies.

L'arrêt du CE du 27 juillet 1992 Commune de Valras plage n°121912 indique, dans le cas où un terrain est situé à l'angle de deux rues, que la zone de profondeur de 15 mètres peut être déterminée à partir de l'alignement situé sur l'une ou l'autre des deux rues et, par suite il en déduit qu'à partir du moment où la construction est située dans une des deux bandes de constructibilité, peu importe qu'elle ne soit pas dans l'autre.

Les arrêts du CE du 16 mars 2016 n° 384786 et du 1^{er} juin 2018 n°406106 Société Crédit agricole immobilier entreprise, avec les conclusions de M. Xe sur le premier d'entre eux, retiennent également deux bandes de constructibilité calculées à partir de l'alignement des deux voies existantes. Dans notre affaire, le cumul des bandes de 15 mètres calculées à partir des alignements des voies existantes aboutit à ce que le bâtiment A se trouve dans la bande de 15 mètres à partir de l'alignement de la rue Clément Ader, ce qui aboutit à écarter comme inopérante l'argumentation de la requérante fondée sur le non-respect des règles applicables au-delà de la bande des 15 mètres.

Quant au bâtiment B, il se trouve effectivement dans la bande de 15 mètres à partir de l'impasse ouverte à la circulation publique qui rejoint la rue du Pastel. Il doit donc être implanté soit d'une limite latérale à l'autre, soit sur une limite séparative à condition de respecter une distance à l'autre limite séparative au moins égale à la hauteur sur sablière de la construction et au moins de trois mètres et il ne correspond à aucune de ces implantations. Le bâtiment B méconnaît donc l'article U7 mais les défendeurs demandent à votre tribunal d'appliquer l'article L .600-5—1 du code de l'urbanisme afin de permettre la régularisation des vices entachant leur permis. Cette régularisation est possible et il convient donc que vous prononciez un sursis à statuer afin de permettre à la société pétitionnaire de solliciter un permis modificatif prévoyant l'implantation du bâtiment B en limite séparative.

En septième lieu, la requérante soutient que le projet méconnaît l'article U11 du règlement du plan local d'urbanisme et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme dès lors que la construction projetée ne présente pas un aspect extérieur compatible avec le caractère des lieux avoisinants, eu égard aux matériaux et à la physionomie des bâtiments, à la couleur de l'enduit, au nombre de pentes de la toiture et au matériau de couverture. L'article U11 dispose notamment que : « Pour toutes les zones et secteurs : / ● Les constructions doivent présenter un aspect extérieur compatible avec le caractère des lieux avoisinants, en harmonie avec leur environnement architectural et paysager. / (...) / En plus, pour les zones UA et UP uniquement : / (...) / ● Couleur des enduits : Ocre clair. / (...) / ● A l'exception des constructions à usage d'équipement public, des annexes, des vérandas et des abris de jardins d'une surface de plancher inférieure ou égale à 20 m², les toitures doivent être à deux versants (pouvant présenter une croupe en extrémité d'îlot), avec des matériaux de type tuiles de surface courbe de couleur terre cuite et leur pente comprise entre 30 et 35 cm par mètre (...) ». Au cas présent, le projet, qui comporte deux bâtiments de taille modérée, n'apparaît ainsi pas trop imposant par rapport aux maisons de ville avoisinantes. Les façades seront traitées en enduit de teinte claire avec, s'agissant de la façade sur la rue Clément Ader, un soubassement en rez-de-chaussée en briquettes de terre cuite de teinte gris perle, tandis que les volets présenteront trois teintes d'ocre. Enfin, les toitures seront couvertes de tuiles de couleur terre cuite. Il suit de là que le moyen doit être écarté comme non fondé.

En huitième lieu, selon la requérante, l'article U12 du plan local d'urbanisme a été méconnu en l'absence de local à vélos dans le bâtiment B. **Mais si cet article impose un local à vélo à l'intérieur de chaque bâtiment pour les constructions à usage d'habitat collectif, les défenseurs soutiennent que le bâtiment B est constitué par deux maisons individuelles accolées et ne constitue donc pas un immeuble à usage d'habitat collectif. La notice du permis, après avoir indiqué que le projet dans sa globalité vise à la construction de 12 logements, indique plus précisément, concernant le bâtiment B, que le second bâtiment correspond à deux maisons de type 4 accolées en R+1 et que ces deux maisons correspondent en terme d'échelles aux habitations existantes à l'arrière du terrain et le plan des façades fait apparaître une entrée distincte pour chacune des deux maisons accolées.**

Le Conseil d'Etat a admis qu'une construction composées de trois maisons agencées autour d'une cour commune constituait de par son architecture et sa faible superficie et alors même qu'elle comportait cinq logements, une construction à usage d'habitation individuelle CE 22 juillet 1992 Comité de sauvegarde de Maurepas-village n° 78196 et également

qu'une construction comprenant deux habitations distinctes mitoyennes devait être regardée, eu égard à son architecture et à sa superficie comme une construction à usage d'habitation individuelle CE 20 novembre 2002 Blanchard n° 211042.

Cette jurisprudence peut trouver à s'appliquer en l'espèce, ce qui doit vous conduire à écarter le moyen.

En neuvième et dernier lieu, la requérante affirme que le projet méconnaît l'article U13 dès lors qu'il est prévu de supprimer toutes les plantations du terrain sans les remplacer et que l'espace vert prévu représente moins de 50% de la surface cadastrale de l'unité foncière privative en secteur UB. Mais il ressort des pièces du dossier de demande de permis de construire que le projet prévoit la plantation de quatre arbres de haute tige, 5 arbustes, ainsi que des massifs et autres plantations au niveau des clôtures, de sorte que, contrairement à ce que soutient Mme Xa, les plantations supprimées seront remplacées. Et la règle des 50% ne s'applique qu'aux unités foncières privatives, par opposition aux copropriétés, de sorte qu'elle n'est ici pas applicable. Comme le soutiennent les défendeurs, seule la règle des 10% d'espaces verts s'applique au terrain, et les parties s'accordent pour considérer qu'elle est respectée.

Par ces motifs, nous concluons à ce que vous prononciez un sursis à statuer, en application de l'article L 600-5-1 du code de l'urbanisme, aux fins de permettre la délivrance, dans un délai de quatre mois à compter de la notification de votre jugement, d'un permis modificatif aux fins de régulariser l'implantation du bâtiment B qui doit se faire en limite séparative et au rejet du surplus de la requête.