

CONSEIL D'ETAT

DP

statuant
au contentieux

N° 401384

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNE DE COGOLIN

Mme Airelle Niepce

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(section du contentieux)

M. Louis Dutheillet de Lamothe

Rapporteur public

Sur le rapport de la 6ème chambre

de la section du contentieux

Séance du 8 février 2019

Lecture du 15 février 2019

Vu la procédure suivante :

M. et Mme A...et Marguerite B...ont demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 4 juillet 2012 par lequel le maire de Cogolin (Var) a délivré un permis de construire à la SARL Les Bougainvilliers pour la réalisation d'un immeuble de six logements sur le territoire de la commune. Par un jugement n° 1202308 du 2 juillet 2014, le tribunal administratif a annulé cet arrêté en tant seulement qu'il autorise la couverture, par un matériau autre que la tuile, de la terrasse sud du dernier étage de l'immeuble.

Par un arrêt n° 14MA03518 du 12 mai 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de M. et Mme B...et appel incident de la commune de Cogolin, réformé ce jugement et annulé l'arrêté du 4 juillet 2012.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux autres mémoires, enregistrés les 11 juillet, 1er septembre, 11 octobre et 25 octobre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Cogolin demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de M. et Mme B... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Richard, avocat de la commune de Cogolin et à la SCP Delamarre, Jéhannin, avocat de M. et Mme B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par arrêté du 4 juillet 2012, le maire de Cogolin a délivré à la SARL Les Bougainvilliers un permis de construire un immeuble d'habitation de six logements sur un terrain situé sur le territoire de la commune. Faisant application des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif de Toulon a, par un jugement du 2 juillet 2014, annulé cet arrêté en tant seulement qu'il autorisait la couverture de la terrasse sud du dernier étage de l'immeuble en projet par un matériau autre que la tuile, en méconnaissance de l'article UB 11.3 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune. Par un arrêt du 12 mai 2016, la cour administrative d'appel de Marseille, réformant ce jugement, a annulé l'arrêté du 4 juillet 2012 en totalité, en retenant deux motifs d'illégalité, tirés respectivement de la méconnaissance de l'article UB 11.3 et de l'article UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune et en refusant de mettre en œuvre les dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. La commune de Cogolin se pourvoit en cassation contre cet arrêt en contestant, d'une part, le motif tiré de la méconnaissance de l'article UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme, d'autre part, le refus de mettre en œuvre ces dispositions du code de l'urbanisme.

Sur le pourvoi dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille :

En ce qui concerne l'illégalité du permis de construire attaqué au regard de l'article UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date du permis de construire attaqué : « *La demande de permis de construire comprend : a) Les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 ; / b) les pièces complémentaires mentionnées aux articles R. 431-13 à R. 431-33 ; c) Les informations prévues à l'article R. 431-34. / Pour l'application des articles R. 423-19 à R. 423-22, le dossier est réputé complet lorsqu'il comprend les informations mentionnées au a et au b ci-dessus.* » Aux termes de l'article R. 431-5 du même code : « *la demande de permis précise : / f) la surface de plancher des constructions projetées (...)* ». En vertu de l'article R* 112-2 alors en vigueur du code de l'urbanisme, « *la surface de plancher de la construction est égale à la somme des surfaces de planchers de chaque niveau clos et couvert, calculée à partir du nu intérieur des façades après déduction : (...) 7° Des surfaces de plancher des caves ou des celliers, annexes à des logements, dès lors que ces locaux sont desservis uniquement par une partie commune* ».

3. L'autorité administrative saisie d'une demande de permis de construire peut relever les inexactitudes entachant les éléments du dossier de demande relatifs au terrain d'assiette du projet, notamment sa surface ou l'emplacement de ses limites séparatives, et, de façon plus générale,

relatifs à l'environnement du projet de construction, pour apprécier si ce dernier respecte les règles d'urbanisme qui s'imposent à lui. En revanche, le permis de construire n'ayant d'autre objet que d'autoriser la construction conforme aux plans et indications fournis par le pétitionnaire, elle n'a à vérifier ni l'exactitude des déclarations du demandeur relatives à la consistance du projet à moins qu'elles ne soient contredites par les autres éléments du dossier joint à la demande tels que limitativement définis par les dispositions des articles R. 431-4 et suivants du code de l'urbanisme, ni l'intention du demandeur de les respecter, sauf en présence d'éléments établissant l'existence d'une fraude à la date à laquelle l'administration se prononce sur la demande d'autorisation.

4. Pour apprécier le respect des dispositions de l'article UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune, relatif au coefficient d'occupation des sols de la zone, la cour administrative d'appel, après avoir relevé que la demande de permis de construire faisait mention d'une surface de plancher de 250 mètres carrés tenant compte notamment de la déduction, prévue par les dispositions du 7° de l'article R* 112-2 cité ci-dessus, d'une surface de 10 mètres carrés destinée à une cave ou un cellier, a jugé qu'il ne ressortait d'aucune pièce du dossier que le projet aurait prévu l'aménagement d'une cave ou d'un cellier desservi par une partie commune et qu'il appartenait à l'autorité en charge de la délivrance des autorisations d'urbanisme de vérifier que les déclarations du pétitionnaire n'étaient pas en contradiction avec les pièces du dossier. Cependant, l'arrêt ne relève pas la présence au dossier de demande de permis de construire, où n'avait pas à figurer un plan des aménagements internes de la construction en l'état du droit applicable, d'un élément qui révélerait une contradiction sur ce point, ni l'absence d'une pièce ou d'une information parmi celles limitativement énumérées par les dispositions précitées de l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme. Par suite, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit dans la réponse au moyen tiré de la méconnaissance de l'article UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune.

En ce qui concerne l'application des dispositions des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

5. Aux termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation.* » Par ailleurs, aux termes de l'article L. 600-5-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.* ».

6. Saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle retenant plusieurs motifs d'illégalité d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, puis refusant de faire usage des dispositions des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le juge de cassation, dans le cas où il censure une partie de ces motifs, ne peut rejeter le pourvoi qu'après avoir vérifié si les autres motifs retenus et qui demeurent justifient ce refus

7. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour a annulé l'arrêté du 4 juillet 2012 après avoir décidé de ne pas faire application des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme au motif que, au vu de la conception du projet, les vices de légalité relevés, tirés de la méconnaissance des dispositions des articles UB 11.3 et UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Cogolin, « affectent par nature l'ensemble du projet de construction ». Cependant, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la cour a commis une erreur de droit en retenant le vice tiré de la méconnaissance de l'article UB 14. Par ailleurs, le motif tiré de la méconnaissance de l'article UB 11.3, dont le bien fondé n'est pas contesté par le pourvoi et qui ne met en cause que les modalités de couverture du projet, apparaît susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation en application des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et n'est, par suite, pas de nature à justifier à lui seul le refus de la cour de faire application de ces dispositions. Dès lors, il y a lieu de faire droit aux conclusions à fin d'annulation de l'arrêt attaqué, présentées par la commune de Cogolin.

8. Il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond.

Sur les appels contre le jugement du tribunal administratif de Toulon :

9. Aux termes de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 : « *Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance.* » En l'absence de disposition expresse y faisant obstacle, ces dispositions, qui conduisent à donner compétence au juge d'appel pour statuer sur une décision modificative ou une mesure de régularisation si celle-ci est communiquée au cours de l'instance relative à l'autorisation délivrée initialement, sont applicables aux instances en cours à la date de leur entrée en vigueur.

10. Lorsqu'un tribunal administratif, après avoir écarté comme non fondés les autres moyens de la requête, a retenu l'existence d'un ou plusieurs vices entachant la légalité du permis de construire, de démolir ou d'aménager dont l'annulation lui était demandée et, après avoir estimé que ce ou ces vices étaient régularisables par un permis modificatif, a décidé de faire usage des pouvoirs qu'il

tient de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme en prononçant une annulation partielle du permis attaqué et en fixant, le cas échéant, le délai dans lequel le titulaire du permis en cause pourra en demander la régularisation, l'auteur du recours formé contre le permis est recevable à faire appel du jugement en tant qu'en écartant certains de ses moyens et en faisant usage de l'article L. 600-5, il a rejeté sa demande d'annulation totale du permis, le titulaire du permis et l'autorité publique qui l'a délivré étant pour leur part recevables à contester le jugement en tant qu'en retenant l'existence d'un ou plusieurs vices entachant la légalité du permis attaqué, il n'a pas complètement rejeté la demande du requérant. Lorsque le juge d'appel est saisi dans ces conditions d'un appel contre le jugement du tribunal administratif et qu'un permis modificatif a été délivré aux fins de régulariser les vices du permis relevés par ce jugement, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme précité que le bénéficiaire ou l'auteur de cette mesure de régularisation la lui communique sans délai, les parties de première instance comme les tiers, en application des dispositions de l'article R. 345-1 du code de justice administrative, ne pouvant contester cette mesure que devant lui tant que l'instance d'appel est en cours. Par suite, si un recours pour excès de pouvoir a été formé contre cette mesure de régularisation devant le tribunal administratif, ce dernier la transmet, en application des articles R. 351-3 et, le cas échéant, R. 345-2 du code de justice administrative, à la cour administrative d'appel saisie de l'appel contre le permis initial.

11. Il appartient alors au juge d'appel de se prononcer, dans un premier temps, sur la légalité du permis initial tel qu'attaqué devant le tribunal administratif. S'il estime qu'aucun des moyens dirigés contre ce permis, soulevés en première instance ou directement devant lui, n'est fondé, le juge d'appel doit annuler le jugement, rejeter la demande d'annulation dirigée contre le permis et, s'il est saisi de conclusions en ce sens, statuer également sur la légalité de la mesure de régularisation. Si au contraire, il estime fondés un ou plusieurs des moyens dirigés contre le permis initial mais que les vices affectant ce permis ne sont pas régularisables, le juge d'appel doit annuler le jugement en tant qu'il ne prononce qu'une annulation partielle du permis et annuler ce permis dans son ensemble, alors même qu'une mesure de régularisation est intervenue postérieurement au jugement de première instance, cette dernière ne pouvant alors, eu égard aux vices affectant le permis initial, avoir pour effet de le régulariser. Il doit par suite également annuler cette mesure de régularisation par voie de conséquence.

12. Dans les autres cas, c'est à dire lorsque le juge d'appel estime que le permis initialement attaqué est affecté d'un ou plusieurs vices régularisables, il statue ensuite sur la légalité de ce permis en prenant en compte les mesures prises le cas échéant en vue de régulariser ces vices, en se prononçant sur leur légalité si elle est contestée. Au terme de cet examen, s'il estime que le permis ainsi modifié est régularisé, le juge rejette les conclusions dirigées contre la mesure de régularisation. S'il constate que le permis ainsi modifié est toujours affecté d'un vice, il peut faire application des dispositions de l'article L. 600-5 ou de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme pour permettre sa régularisation.

En ce qui concerne l'appel incident formé par la commune de Cogolin :

13. Pour demander la réformation du jugement du tribunal administratif de Toulon, la commune de Cogolin soutient que l'unique motif d'annulation du permis de construire attaqué retenu par ce jugement, tiré d'une méconnaissance de l'article UB 11.3 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune, n'est pas fondé. Aux termes de cet article UB 11.3, relatif à l'aspect extérieur des constructions : « *La couverture doit être exécutée en tuiles rondes canal, romanes ou stop* ». Il ressort des pièces du dossier que, dans le projet autorisé par le permis de construire initial, la couverture de la terrasse aménagée au dernier étage de la façade sud doit être réalisée dans un matériau autre que la tuile contrairement à ces dispositions. Les conclusions d'appel incident présentées par la commune ne peuvent donc qu'être rejetées.

En ce qui concerne l'appel formé par M. et Mme B... :

14. Pour demander la réformation du jugement du tribunal administratif de Toulon et l'annulation de l'arrêté du 4 juillet 2012 attaqué, M. et Mme B... soutiennent que, outre le vice retenu par ce jugement, cet arrêté est entaché de trois autres vices tirés d'une méconnaissance des articles UB 7, UB 11.2 et UB 14 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Cogolin.

15. En premier lieu, si l'article UB 7.1 du règlement du plan local d'urbanisme prévoit que les constructions doivent être implantées à une distance minimale de 4 mètres des limites séparatives, l'article UB 7.2 du même règlement autorise toutefois des implantations différentes notamment : « *- à l'intérieur des groupes d'habitations ou des lotissements afin d'améliorer l'intégration dans le site de ces opérations ou leur composition générale. (...)* ». Il ressort des pièces du dossier que pour faire application de cette dernière disposition, l'arrêté attaqué précise que « le projet est situé sur le lot n° 3 du lotissement de la propriété Galfard ». Si les requérants soutiennent que les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés du lotissement étaient devenues caduques en application des dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, cette seule circonstance ne fait pas obstacle à ce que les dispositions de l'article UB 7.2 du règlement du plan local d'urbanisme soient appliquées à ce qui constitue en tout état de cause un « *groupe d'habitations* » au sens de cet article. Par suite, et dès lors qu'il n'est pas contesté que la dérogation permettait une meilleure intégration de la construction dans le site en autorisant sa réalisation en continuité de la partie du bâtiment conservée sur la parcelle AN 158 appartenant aux requérants, c'est à bon droit que le maire a fait application de l'article UB 7.2 précité du règlement du plan local d'urbanisme qui prévoit des dérogations suffisamment définies aux règles précises d'implantations des constructions aux limites séparatives fixées par l'article UB 7.1 du même règlement. Les moyens tirés de la méconnaissance de l'article UB 7 de ce règlement et, subsidiairement, de l'illégalité de l'article UB 7.2 doivent, par suite, être écartés.

16. En deuxième lieu, aux termes de l'article UB 11.2 du règlement du plan local d'urbanisme : « *La pente des couvertures doit être comprise entre 27 et 35 % ; les terrasses prises à l'intérieur des couvertures en tuiles peuvent être autorisées à condition de ne pas être visibles depuis la voie publique, leur surface ne doit pas excéder 25 % de la surface du versant de toiture concerné (...)* ». Ces dispositions ont notamment pour objet de réglementer les terrasses prises à l'intérieure des

couvertures, dites « tropéziennes », sans pour autant interdire d'autres types de terrasses, réalisées à l'extérieur de la couverture des constructions. Il ressort des pièces du dossier que la façade nord de l'immeuble projeté, d'un côté, comporte une avancée intégrée à l'enveloppe du bâti destinée à abriter la cage de l'escalier desservant les trois niveaux de la construction et, de l'autre côté, présente à chaque niveau une terrasse ouverte, dont celle aménagée au dernier étage qui n'est pas surmontée d'une couverture. Au regard de leurs caractéristiques, ni la partie haute de la cage d'escalier, ni la terrasse ouverte du dernier étage ne constitue une terrasse prise à l'intérieur de la couverture soumise en tant que telle aux dispositions de l'article UB 11.2 précitées.

17. En troisième lieu, d'une part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la surface de plancher affectée au stationnement des véhicules, mentionnée dans la demande de permis, n'a pas été déduite de la surface de plancher de la construction projetée. D'autre part, si les requérants soutiennent que l'existence d'une surface de plancher de cave ou de cellier desservi uniquement par des parties communes, mentionnée dans le dossier de demande du permis, ne ressort pas d'autres pièces ou informations de ce dossier, il résulte de ce qui a été dit aux points 3 et 4 que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, qui dispose, en vertu des articles R. 462-6 et R. 462-9 du code de l'urbanisme, d'un délai de trois mois à compter de la réception en mairie de la déclaration d'achèvement pour contester la conformité des travaux au permis de construire et mettre en demeure le maître de l'ouvrage de mettre les travaux en conformité avec l'autorisation accordée, ne peut régulièrement se fonder, pour refuser le permis demandé, sur l'absence de pièces ou informations qui ne sont pas au nombre de celles limitativement énumérées par les dispositions précitées de l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme.

18. Il résulte de ce qui précède que M. et Mme B..., qui ne contestent pas la possibilité de régulariser le vice tiré de la méconnaissance de l'article UB 11.3 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune relevé par le tribunal administratif de Toulon à l'encontre du permis en litige, ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, ce tribunal a rejeté leur demande tendant à l'annulation de ce permis sous réserve de la régularisation du vice relevé.

Sur les conclusions dirigées contre le permis modificatif de régularisation :

19. Il ressort des pièces du dossier que le 23 juin 2015, la commune de Cogolin a délivré à la SARL Les Bougainvilliers un permis de construire modificatif comportant la suppression de la couverture claire-voie en bois de la terrasse située au dernier étage en façade sud de l'immeuble. D'une part, M. et Mme B...ne soulèvent aucun moyen à l'encontre de ce permis modificatif tiré de ce que celui-ci serait entaché d'un vice. D'autre part, dès lors qu'il supprime toute couverture de la terrasse du dernier étage de la façade sud du projet, ce permis modificatif permet, contrairement à ce que soutiennent M. et Mme B..., de régulariser la méconnaissance de l'article UB 11.3 entachant la légalité du permis de construire initial. Il en résulte que leurs conclusions dirigées contre ce permis modificatif de régularisation doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit à ce titre mise à la charge de la commune de Cogolin, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre une somme à la charge de M. et Mme B...au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 12 mai 2016 est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées par M. et Mme B...et par la commune de Cogolin devant la cour administrative d'appel de Marseille sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de M. et Mme B...et de la commune de Cogolin présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune de Cogolin, à M. et Mme A... et Marguerite B...et à la société Les Bougainvilliers.