

Chronique de Jurisprudence

Jean-Pierre Demouveau, conseiller à la cour administrative d'appel de Paris

Index accessible sur www.adeef.org

Construction dans un parc de loisirs

■ **1^e esp. : CAA Paris, 17 mai 2001, Min. Equip. c/ M. Cadoret et autres, req. 00PA02365**

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier (...) que les travaux autorisés par le permis de construire délivré par arrêté du 8 mars 1999 du maire de la commune de Saint-Pierre-du-Perray, au nom de l'État dans cette commune dépourvue de plan d'occupation des sols approuvé, ont principalement pour objet, en vue d'une réouverture au public, la reconstruction ou la remise en état des bâtiments et des diverses installations nécessaires à l'exploitation d'un parc de loisirs aménagé dans la deuxième moitié des années 1980, à l'intérieur d'une propriété de 24 ha, en partie boisée, puis fermé à la fin de l'année 1991...

Considérant (...) que le parc de loisirs en cause tire parti des caractéristiques et de la localisation du terrain, qui constitue (...) le parc boisé d'un château situé hors des parties urbanisées de la commune, pour y exploiter des attractions pour la plupart adaptées à sa nature, telles un petit train circulant à l'intérieur du parc, un terrain de golf miniature, un parcours permettant le pilotage par tous de véhicules construits sur le modèle d'automobiles anciennes, une piste de bicyclettes, des promenades à dos de poney, une petite ferme, une basse-cour au bord d'un étang, des aires de jeux de plein air pour les enfants ; que, dans les circonstances de l'espèce, ledit parc de loisirs doit être regardé (...) comme un équipement collectif comprenant des constructions et installations pouvant être autorisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune de Saint-Pierre-du-Perray, en application de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme...

■ **2^e esp. : CAA Paris, 14 juin 2001, SCI du Centre de loisirs de la prairie de la Chartre, req. 99PA03754**

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de construction de la SCI du Centre de loisirs de la prairie de la Chartre consistait principalement en l'implantation sur un terrain situé dans le secteur ND2, de plusieurs habitations légères de loisirs et d'un logement pour le gardien de ces installations, destinées à être louées à la semaine aux touristes visitant la région parisienne ; qu'un tel projet, ayant pour objet quasi exclusif des constructions à usage d'équipement destinées à accueillir des activités de loisirs ou de détente, au sens des dispositions de l'article 1 du règlement ND du plan d'occupation des sols de la commune de Longpont-sur-Orge...

Voici encore une notion dont il appartient au juge administratif de préciser le sens, celle de « parc de loisirs ». Il s'agit d'une appellation d'usage courant, qui peut, au demeurant, ne pas correspondre à la réalité du projet. Si celui-ci se trouve en dehors d'une des parties actuellement urbanisées de la commune et que cette commune est dépourvue de POS, l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme subordonne sa construction au fait qu'il puisse être assimilé à un « équipement collectif » (1^e esp.) Si la commune possède un POS et que celui-ci n'autorise la construction dans la zone que d'équipements de loisirs et de détente, il y a également lieu de vérifier s'il peut être qualifié ainsi (2^e esp.).

L'arrêt « Min. Equip. c/ M. Cadoret » décrit, avec une attendrissante minutie, les divers équipements de jeux et de loisirs pour bambins pré-

vus dans le parc boisé d'un château de la région parisienne et il déduit de cette énumération que l'ensemble présente bien le caractère d'un « équipement collectif ». On remarquera que, comme dans les affaires précédentes, le juge n'accorde pas d'importance au caractère lucratif de l'équipement en question. Collectif s'oppose à privatif ou à individuel, et non pas à privé.

Qu'importe, donc, que les équipements appartiennent à une personne privée et que leur utilisation ne soit pas gratuite, du moment qu'ils s'adressent à une collectivité de personnes utilisatrices ! Qu'importe également leur taille, qui, en l'espèce, va bien au-delà des modestes transformateurs EDF habituellement autorisés par l'administration au titre des exceptions à la règle de constructibilité limitée !

Le parc résidentiel ou d'habitations légères dont il est question dans la 2^e espèce, se voit, quant à lui, refuser la qualification d'« équipement ». La raison en est que même si la location des bungalows projetés

n'est prévue que pour une semaine, leurs locataires, que rien ne distinguera de résidents secondaires, en feront un banal usage d'habitation individuelle. Or la notion d'habitation s'oppose à celle d'équipement ou, du moins, ne peut s'y fonder ou s'y transposer. Habitation et équipement sont de ces notions invariantes autour lesquelles le droit de l'urbanisme se fixe et se stabilise : elles mettent un terme aux dérives sémantiques des pétitionnaires et à la multiplicité des appellations dont ils usent pour désigner leurs constructions. Le juge administratif avait déjà refusé de qualifier d'« équipement de loisirs » la maison du gardien-gérant d'un parc résidentiel de loisirs¹. L'arrêt « SCI du Centre de loisirs de la prairie de la Chartre » confirme ce principe tautologique qui veut que, même insérée dans un parc de loisirs, une habitation ne peut pas être autre chose qu'une habitation et que par suite sa construction ne peut être autorisée dans une zone réservée aux équipements.

Bâtiment scolaire, sanitaire et hospitalier

■ **CE, 15 juin 2001, Cne de Vieux Boucau, req. 218 119.**

Considérant qu'à l'appui de ses conclusions dirigées contre le jugement du tribunal administratif de Pau en tant qu'il statue sur l'appréciation de la légalité des décisions précitées, la commune de Vieux Boucau se prévaut des dispositions particulières de l'article UC14 du règlement du plan d'occupation des sols, aux termes desquelles « le coefficient d'occupation des sols n'est pas applicable aux constructions ou aux aménagements des bâtiments scolaires, sanitaires et hospitaliers, ni aux équipements d'infrastructure. Cette disposition devra être strictement limitée à ces équipements » ; qu'elle soutient qu'en vertu de ces dispositions, la construction autorisée par les permis litigieux n'est pas soumise au respect du coefficient d'occupation des sols prévu dans la zone UCa ;

Considérant toutefois qu'il ressort des pièces du dossier que les permis de construire litigieux ont pour objet l'extension de l'immeuble dans lequel l'association Chez nous a réalisé un centre d'accueil et d'hébergement pour des jeunes en difficulté ; qu'un tel bâtiment n'a pas les caractéris-

tiques d'un bâtiment scolaire, hospitalier ou sanitaire, ni celles d'un équipement d'infrastructure au sens des dispositions précitées de l'article UC14 du règlement du plan d'occupation des sols, qui sont, d'après leurs termes mêmes, d'interprétation stricte ; que le permis de construire ne pouvait, par suite, légalement autoriser cet immeuble à dépasser le coefficient d'occupation des sols fixé pour la zone du plan d'occupation des sols dans laquelle se trouve situé le bâtiment dont la construction a été autorisée...

Certains règlements de plan d'occupation des sols prévoient, en faveur des constructions de bâtiments scolaires, sanitaires ou hospitaliers ou des équipements collectifs à caractère sanitaire, hospitalier, social, culturel, des exceptions aux règles fixant le coefficient d'occupation des sols². D'autres font entrer de tels bâtiments dans la liste limitative de ceux dont la construction est autorisée dans telle ou telle zone. La jurisprudence a donc été conduite à préciser le sens de ces notions et elle s'est en général montrée compréhensive : ainsi un cabinet médical exploité par une personne privée constitue-t-il bien, selon elle, un équipement col-

lectif à caractère sanitaire³ et, de même, la qualité d'équipement collectif à caractère sanitaire, hospitalier, social a été reconnue à une maison de retraite à caractère lucratif⁴.

La présente décision s'inscrit dans un raisonnement plus restrictif puisqu'elle refuse la qualification de *bâtiment scolaire, hospitalier ou sanitaire* à un foyer d'accueil pour jeunes en difficulté. Ses rédacteurs prennent soin, il est vrai, de préciser que cette disposition est « d'interprétation stricte », comme l'ont expressément voulu les auteurs du règlement eux-mêmes, ainsi rendus victimes de leur propre rigidité normative...

Mais même si n'avait pas figuré la mention selon laquelle la disposition en cause devait être « strictement limitée » aux équipements ainsi visés, je doute que la solution aurait été très différente. Les foyers ou les centres d'accueil pour « jeunes en

difficulté » constituent un nouveau type d'équipement collectif qu'on peut certes qualifier de *social*, voire d'*éducatif*, mais il paraît difficile de les assimiler à des bâtiments scolaires, alors même qu'ils ont vocation à offrir un hébergement et une assistance éducative à des jeunes gens d'âge scolaire. Le juge fiscal, qui, lui aussi, est souvent conduit à faire entrer les différents types de construction dans de petites cases catégorielles, a, quant à lui, jugé qu'un foyer d'hébergement pour des jeunes en difficulté n'entrait pas dans la catégorie des *locaux destinés au logement des élèves dans les écoles ou pensionnats*, susceptibles d'être exonérés à ce titre du paiement de la taxe d'habitation, dans la mesure où les jeunes gens en question étaient scolarisés dans d'autres établissements de la ville⁵.



Ces deux arrêts portent sur deux constructions similaires dont l'une se présentait comme *l'extension d'un bâtiment existant*, l'autre comme un *bâtiment annexe*. Ce sont pourtant deux notions bien distinctes. Dans les deux cas, nous avons affaire à des constructions dépendant d'une construction existante⁶ et destinées au même occupant que celle-ci. La différence réside dans le fait que l'extension d'une construction existante doit nécessairement être attenante à cette dernière et est en principe affectée au même usage, notamment à un usage d'habitation. Tandis qu'une construction annexe, si elle peut être séparée de la construction principale et se situer simplement à sa proximité immédiate⁷, ne peut en revanche avoir la même destination⁸. Quelle que soit la désignation adoptée, le juge vérifie que le permis de construire qui lui est soumis n'a pas pour but caché la réalisation de deux constructions distinctes et autonomes pouvant être sans difficulté utilisées ou vendues séparément.

Un tel soupçon peut survenir en cas d'extension, alors même que la condition de contiguïté est remplie, car deux bâtiments peuvent être à la fois distincts et juxtaposés l'un à l'autre⁹. Inversement, l'arrêt M. et Mme Schmidt (1^e esp.) nous apprend que le fait de doter la construction nouvelle d'une entrée séparée n'est pas suffisant en lui-même pour faire douter du caractère d'unicité de l'ensemble de la construction. Le critère tiré de la superficie de l'extension (127 m² pour une construction initiale de 94 m²) n'est pas davantage déterminant, lorsque nous nous trouvons, comme en l'espèce, face à des

règles d'urbanisme qui limitent la surface de l'ensemble de la construction et non celle de la construction nouvelle. On ne peut s'empêcher toutefois de trouver bien confiant l'arrêt de la cour de Marseille : outre le critère de la contiguïté, non déterminant à lui seul comme le montre l'arrêt « M. Barber », celle-ci s'est reposée sur le fait que les deux parties de construction communiquent l'une avec l'autre. Mais, une fois le permis obtenu et exécuté, rien ne sera plus facile que d'obturer ou de condamner discrètement ce qui n'est qu'une simple ouverture intérieure...

Dans le cas des bâtiments annexes, la jurisprudence est particulièrement attentive à prévenir le risque de changements de destination réalisés en catimini, car ces constructions sont principalement définies par leur affectation (ce sont en principe des garages ou des abris de jardin). Pour cela, les juges utilisent les critères habituels d'habitabilité, tels que la hauteur et la surface de la construction¹⁰ ; ils vérifient que le prétendu bâtiment annexe n'est pas compris dans le volume de la construction principale¹¹ ou qu'il n'a pas pour objet d'étendre la surface de celle-ci en lui ajoutant de nouvelles pièces¹². Dans la décision « M. Isner », nous voyons que la construction présentée comme étant à usage d'annexe présentait des dimensions importantes, de bonnes conditions d'habitabilité du fait de la présence d'ouvertures et une communication avec l'habitation principale. L'existence d'une « fraude à la loi » paraissait évidente au vu des plans du permis de construire et le pétitionnaire, qui n'a même pas pu garder secrète la transformation des locaux à laquelle il a procédé par la suite, n'avait vraiment aucune chance de gagner son procès. ■

Extension d'un bâtiment existant ou bâtiment annexe

■ **1^e esp. : CAA Marseille, 28 septembre 2000, M. et Mme Schmidt, req. 98MA00439**

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment des plans joints à la demande de permis de construire, que la construction projetée au rez-de-chaussée doit être édifée en contiguïté et en communication avec la construction existante ; que la circonstance que cette construction dispose d'un accès direct sur l'extérieur ne saurait lui ôter le caractère d'extension du bâtiment existant ; que par suite, c'est par une inexacte appréciation des faits que le tribunal administratif a estimé que l'extension prévue par le permis de construire litigieux constituait un corps de bâtiment distinct de la construction existante ;

Considérant, en second lieu, que les dispositions précitées du plan d'occupation des sols de la commune autorisent les agrandissements des constructions existantes à usage d'habitation, dont la SHON est comprise entre 50 et 250 m², sous la seule condition que la SHON de la construction, après agrandissement, ne dépasse pas 250 m² ; que, par suite, en autorisant M. Schmidt à agrandir sa construction de 94 m² à 221,6 m² de SHON, le maire de Lorgues n'a pas méconnu les dispositions

du plan d'occupation des sols de la commune, nonobstant l'importance de l'agrandissement par rapport à la construction initiale...

■ **2^e esp. : CE, 11 juillet 2001, M. Isner, req. 198 025, à paraître au Recueil**

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la partie du bâtiment dont la construction a été autorisée en limite séparative par le permis contesté, comporte trois pièces à usage de garage, chaufferie et cellier ; que ces pièces sont ouvertes sur l'extérieur et communiquent avec le reste du bâtiment ; qu'elles peuvent, sans qu'une autorisation d'urbanisme quelconque soit nécessaire, recevoir une affectation différente de celle qui figure dans les plans annexés à la demande de permis et que leur destination a, d'ailleurs, en fait, été modifiée peu de temps après l'édification de la construction ; que, dans ces conditions, la commune de Rouffach n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 17 mai 1994, le tribunal administratif de Strasbourg a considéré que cette partie du bâtiment ne pouvait être regardée comme une annexe et annulé la décision attaquée comme contraire aux exigences de l'article UC 7 du règlement du plan d'occupation des sols...

1. CE, 23 octobre 1998, M. Gerome, req. 118 623. Disposition qui a été jugée légale : CE, 22 juin 1984, SOS Paris, Rec. CE tables p. 771-781.

2. CAA Nantes, 3 décembre 1997, S.C.I. Rod, req. 95NT00621.

3. CAA Paris, 17 février 1998, M. et Mme Boulart, req. 97PA00693.

4. CAA Paris, 8 juillet 1997, Min. Economie et Finances c/ Assoc. Fernand Prévost, req. 95PA03728.

5. Sans construction principale sur le terrain d'assiette, pas de bâtiment annexe : CAA Nantes, 25 janvier 1996, Cne de la Richardais, req. 94NT00600.

6. CE, 8 mars 1989, M. Rion et Mlle Larroque, Rec. CE tables p. 990-1003. A

contrario : CE, 26 septembre 1994, Cne de Saint-Georges-sur-Cher, req. 137 708.

7. CE, 23 octobre 1989, Epoux Cousi, req. 74 487.

8. CE, 7 février 1994, M. Barber, req. 99 382.

9. CAA Nancy, 7 octobre 1993, Epoux Vellen, Rec. CE tables p. 957-967-968 ; BJD, janv. 1994, p. 78, concl. J.P. Piétri.

10. CE, 7 juillet 1979, M. Neillard, req. 10 733 - CE, 14 mars 1984, Mme Paillard, Rec. CE tables p. 776.

11. Par exemple, une salle de bains : CE, 25 juillet 1986, M. et Mme Abdon-Delcros, req. 57 705.

12. in Michel Ricard : *La pratique du permis de construire*, Ed. du Moniteur, 1991, p. 248.