

sommaire

CHRONIQUES

La solidarité territoriale. Jean-Marie PONTIER.....	3
La fiscalité locale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022. Matthieu HOUSER.....	11

JURISPRUDENCE

Compétences des collectivités locales

Une résidence services pour personnes âgées est-elle assimilable à des logements au sens du code de l'urbanisme ? 14

■ CE (10/9 CHR) 13 décembre 2021, *M et Mme Juanola et Société Les Prés Biard*, n° 443815
Conclusions **Arnaud SKZYERBAK**

Fonction publique territoriale

Un agent public témoignant d'agissements de harcèlement moral reste-t-il soumis au devoir de réserve ? 20

■ CE (3/8 CHR) 29 décembre 2021, *Mme Roblin*, n° 433828
Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Peut-on sanctionner disciplinairement un représentant syndical qui perturbe le fonctionnement d'un établissement auquel il n'est pas affecté ? 25

■ CE (2/7 CHR) 30 décembre 2021, *La poste*, n° 445128
Conclusions **Sophie ROUSSEL**

Un fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure pénale commet-il une fraude s'il n'en informe pas la collectivité auprès de laquelle il sollicite un emploi ? 30

■ CE (6/5 CHR) 30 décembre 2021, *Mme Cornet*, n° 441863
Conclusions **Stéphane HOYNCK**

Finances publiques locales

La circonstance que la responsabilité du comptable d'une collectivité ou d'un organisme a été mise en jeu pour les mêmes dépenses que celles reprochées à l'ordonnateur et qu'il ait été constitué débiteur de cette collectivité ou de cet organisme par le juge des comptes, est-elle de nature à effacer l'existence d'un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé ? 34

■ CE (6/5 CHR) 30 décembre 2021, *Procureur général de la cour des comptes c/ CDBF*, n° 439665
Conclusions **Stéphane HOYNCK**

Collectivités locales à statut particulier

Le régime de vaccination obligatoire en Polynésie française est-il légal ? 40

■ CE (10/9 CHR) 10 décembre 2021, *Mme Le Cleach*, n° 456004 ; *M. Théron*, n° 456447 ;
Syndicat des agents publics de Polynésie, n° 456714 ; *Tuheiava*, n° 456879 ;
M. Ségur, n° 456886 ; *Mme Varady*, n° 456888 ; *Syndicat Rassemblement des travailleurs*,
n° 456930 ; *Mme Tuheiava*, n° 456935 ; *UNSAF UNSA*, n° 456955 ; *M. Tapéa*, n° 456978 ;
FNEC, n° 457001

Conclusions **Arnaud SKZYERBAK**

Observations **Grégoire CALLEY**

Élections

Un candidat inscrit sur une liste électorale et assujéti à la taxe d'habitation dans une commune de la région au titre de l'année de l'élection est-il éligible au conseil régional même s'il n'a pas son domicile dans cette région ? 58

■ CE (2/7 CHR) 20 décembre 2021, *Élections régionales PACA*, n° 454289
Conclusions **Sophie ROUSSEL**

Contentieux des collectivités locales

Est-il possible de contester pour la première fois en appel le défaut de caractère contradictoire d'une expertise ? 63

■ CE (5/6 CHR) 30 novembre 2021, *Mme Fayad Drevet* 2021, n° 430492
Conclusions **Cécile BARROIS DE SARIGNY**

Un voisin qui a acquis sa propriété postérieurement à l'affichage d'un permis de construire peut-il se voir reconnaître un intérêt à agir, au nom de la bonne foi, pour attaquer ce permis ? 68

■ CE (10/9 CHR) 13 décembre 2021, *Société Ocean dream resort*, n° 450241
Conclusions **Arnaud SKZYERBAK**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI.....	72
---	----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI.....	76
--	----

MODÈLE D'ACTE CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS BÉNÉFICIAIRE DE SUBVENTIONS PUBLIQUES OU D'UN AGRÈMENT DE L'ÉTAT.....	82
---	----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris
Avocat au Barreau de Paris

François SÉNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en
service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département
de la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Enfin !

Les députés et sénateurs sont parvenus le 31 janvier 2022 à un accord sur le projet de loi 3DS en commission mixte paritaire (CMP).

On avait exposé dans ces colonnes toutes les difficultés auxquelles se heurtait l'adoption de ce texte et notamment les divergences réelles entre les deux assemblées sur des points essentiels.

Les commentateurs soulignent que la réglementation des éoliennes était sans doute le dernier point d'achoppement lors de la réunion de la CMP.

Et, finalement, ce texte qui finissait par apparaître comme une arlésienne sera le dernier « grand » texte sur la décentralisation, la déconcentration et la simplification du quinquennat. Il faut mettre des guillemets à « grand » car le texte est en réalité un texte disparate traitant de différentes questions qui ne sont pas toutes fondamentales. Un compromis a été trouvé notamment sur l'exercice de la compétence en matière d'eau et d'assainissement ou sur la répartition des compétences entre les communes et l'intercommunalité ou, enfin, sur l'urbanisme.

Le texte de la CMP a été examiné par les députés le 8 février et par les sénateurs le lendemain. Le *BJCL* consacrera un numéro aux principales dispositions du texte quand il sera paru au *Journal officiel*. ■

Bernard POUJADE

JURISPRUDENCE

Compétences des collectivités locales

Une résidence services pour personnes âgées est-elle assimilable à des logements au sens du code de l'urbanisme ?

RÉSUMÉ Une résidence services seniors, uniquement destinée à des personnes âgées, qui permet à ses occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables et dont les occupants peuvent en outre souscrire des services spécifiques individualisables auprès de prestataires, relève d'une vocation d'hébergement et non de logement au sens du d) de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme (devenu art. L. 151-15).

ABSTRACTS Urbanisme et aménagement du territoire ■ Plans d'aménagement et d'urbanisme ■ Application des règles fixées par les POS ou les PLU ■ Règles de fond ■ Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ■ Secteur où un pourcentage de chaque programme de logements doit être affecté à des logements locatifs dans un objectif de mixité sociale (art. L.151-15 du code de l'urbanisme) ■ Notion de logement ■ Résidence services pour personnes âgées ■ Exclusion ■ Existence.

CE (10/9 CHR) 13 décembre 2021, M et Mme Juanola et Société Les Prés Biard, n° 443815 – M. Delsol, Rapp. – M. Skrzyzbak, Rapp. Public – SCP Gaschignard et SCP Sevaux, Mathonnet, Av.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Arnaud SKZYZBAK, rapporteur public

La prise en charge des personnes âgées repose traditionnellement sur la distinction entre le domicile et l'établissement. Le développement de structures d'accueil intermédiaires entre le logement et hébergement a cependant posé au droit de l'aide sociale de délicates questions de frontière. Le droit de l'urbanisme y est également confronté, comme le montrent les affaires appelées. L'une d'entre elles doit vous conduire à dire si les dispositions d'un plan local d'urbanisme imposant une proportion minimale de logements sociaux dans les programmes de logement sont applicables à un projet de résidence services pour seniors.

Le statut des résidences services pour personnes âgées

Les résidences-services sont des ensembles d'habitations constitués de logements privatifs permettant à des personnes âgées ou à des personnes handicapées de bénéficier d'une offre de services, en particulier en matière de restauration, de ménage et de blanchisserie. Ces résidences ne relèvent pas de la législation relative aux établissements et services sociaux et médico-sociaux. Elles fonctionnent sur

le régime de la copropriété ou sur la souscription d'un bail accompagné d'une prestation de services. Le législateur a modifié la loi du 10 juillet 1965 pour adapter le statut de la copropriété aux spécificités des résidences-services. Puis, en 2015, il a créé un véritable statut des résidences-services aux articles L. 631-13 et suivants du code de la construction et de l'habitat. Il s'agissait notamment de régler le problème lancinant de la répartition des charges liées aux services collectifs. Ces charges ne peuvent désormais comprendre que les « services spécifiques non individualisables », c'est-à-dire les prestations d'accueil, de sécurité et d'accès aux espaces de convivialité et aux jardins aménagés. Tous les autres services sont fournis directement par le prestataire à chaque résident et tarifés en fonction de sa consommation effective.

La résidence-services qui nous intéresse doit être construite dans la commune d'Erquy, dans les Côtes-d'Armor. Elle fait partie d'une opération plus vaste comportant également un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, de l'habitat individuel et un immeuble collectif. Pour rendre cette opération possible, une délibération du 23 mars 2017 a modifié le plan local d'urbanisme et a ouvert à l'urbanisation une vaste zone de près de deux hectares. Un permis d'aménager un lotissement a été délivré le

8 février 2018 aux sociétés Kaufman & Broad Bretagne et Domusvi. Puis, le 20 mars 2018, le maire d'Erquy a accordé aux deux sociétés le permis de construire l'EHPAD et la résidence services pour les seniors. Le permis de construire a été contesté par deux groupes de riverains, l'un mené par M. et Mme O, l'autre par M. et Mme C. Leurs recours ont été rejetés par deux jugements du tribunal administratif de Rennes confirmés par deux arrêts de la cour administrative d'appel de Nantes.

Les deux pourvois dont vous êtes saisis sont identiques, les riverains étant désormais représentés par le même conseil. En revanche, les arrêts attaqués ne sont pas identiques car M. et Mme O avaient soulevé des moyens plus nombreux. Le pourvoi de M. et Mme C ne peut utilement critiquer la réponse faite à des moyens qu'ils n'avaient pas soulevés. Certains des moyens de cassation sont donc inopérants pour ce qui les concerne.

Il en va en particulier ainsi du moyen qui a justifié l'inscription de ces affaires au rôle de votre formation de jugement, moyen qui porte donc sur les règles de mixité sociale.

La faculté d'instaurer des servitudes de mixité sociale trouve son origine dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. En même temps qu'il assignait aux communes un objectif de 20 % de logements sociaux, le législateur a prévu, au b) de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, que les plans locaux d'urbanisme pourraient réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a ouvert une possibilité supplémentaire en complétant l'article L. 123-2 par un d) autorisant le PLU « à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ». Ce d) est aujourd'hui repris à l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

C'est sur le fondement de l'article L. 123-2 alors en vigueur que le plan local d'urbanisme d'Erquy, adopté en 2008, a prévu que : « Dans les zones 1 AU, au moins 20 % du nombre des logements de toutes les opérations en comprenant au moins 8 devront être affectés à la réalisation de logements locatifs à vocation sociale, dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

Les pétitionnaires ont estimé que cette règle ne s'appliquait pas à l'EHPAD ni à la résidence-services pour seniors qu'ils ont regardés comme des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, et non comme des habitations. Cette qualification n'était pas justifiée pour la résidence-services. Certes, dans une décision *Commune de La Baule-Escoublac* du 13 février 2013, vous avez regardé une résidence pour personnes âgées non médicalisée comme un équipement collectif, mais vous avez pris soin de relever que cette résidence était au nombre des établissements sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation en vertu du code de l'action sociale et des familles. Et dans ses conclusions Suzanne Von Coester indiquait qu'il fallait distinguer le cas des résidences avec services qui ne constituaient pas à ses yeux un équipement collectif mais une offre particulière de logements.

Habitation, logement, hébergement

Ce n'est pas sur la notion d'équipement collectif que s'est placée la cour administrative d'appel de Nantes pour écarter l'application des règles de mixité sociale à la résidence services. La cour a jugé que « la résidence services, qui assure la prise en charge collective des besoins des occupants, doit être regardée, comme l'indique [...] l'arrêt du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions [...] comme relevant de l'hébergement et non du logement ».

Cet arrêt est une nouveauté issue de la réforme de la classification des destinations de construction résultant du décret du 28 décembre 2015 recodifiant le livre I^{er} du code de l'urbanisme, qui a substitué à l'énumération très générale de l'article R. 123-9 du code une liste de destinations et de sous-destinations fixées respectivement par les articles R. 151-27 et R. 151-28, liste qui doit être encore précisée par arrêté en vertu de l'article R. 151-29. L'arrêt du 10 novembre 2016 rappelle que la destination de construction « habitation » comprend les sous-destinations logement et hébergement. Il précise que : « La sous-destination "hébergement" recouvre les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service. Cette sous-destination recouvre notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie. » La sous-destination « logement » quant à elle recouvre les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages à l'exclusion des hébergements couverts par la sous-destination « hébergement ».

Les requérants soutiennent d'abord que la cour a commis une erreur de droit en se référant à l'arrêt du 10 novembre 2016. L'arrêt est pris pour l'application de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme qui dispose que le règlement du plan local d'urbanisme « peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ». La classification des destinations sert donc avant tout à l'élaboration et à l'interprétation des PLU. Vous avez néanmoins admis dans une récente décision *Lapeyre* du 17 décembre 2020 que cette classification puisse aussi servir à interpréter des dispositions législatives du code de l'urbanisme. Il s'agissait en l'espèce de la notion de « construction destinée principalement à l'habitation » au sens de l'article L. 152-6, qui permet au maire de déroger aux règles d'urbanisme de droit commun pour autoriser ce type de construction. Nous aurions quelques hésitations à faire de même pour la notion de « programmes de logements » et à lire la loi à la lumière de l'arrêt. Mais c'est en réalité le plan local d'urbanisme que la cour a interprété à la lumière de l'arrêt, ce qui soulève un nouveau problème car, comme le relèvent les requérants, le PLU est de 2008 alors que l'arrêt est de 2016. La nouvelle classification des destinations n'est applicable, en vertu du décret du 28 décembre 2015 qu'aux plans locaux d'urbanisme élaborés ou révisés après le 1^{er} janvier 2016, ce qui n'est pas le cas du PLU en litige.

Vous pourriez neutraliser l'erreur commise par la cour sur le champ d'application de l'arrêt du 10 novembre 2016 en relevant qu'elle n'a mentionné l'arrêt que par une incise, à titre d'illustration, et que la distinction entre logement et hébergement reste opérante pour l'application des règles de mixité sociale.

Le logement nous paraît effectivement devoir être entendu dans un sens plus étroit que celui d'habitation. Ce n'est pas simplement le lieu où l'on vit, c'est le lieu où l'on est chez soi, par opposition à un hébergement car on est toujours hébergé chez quelqu'un. La circonstance que des services soient associés à un logement ne conduit pas à le regarder comme un hébergement sans quoi l'on qualifierait d'hébergement tous les immeubles avec gardien. La frontière peut être difficile à tracer. Ainsi l'arrêté du 10 novembre 2016 classe parmi les hébergements les résidences autonomie qui ont pour objet, comme les résidences services, d'accueillir des personnes relativement autonomes dans des logements privatifs associés à des services collectifs. La différence tient au fait que les résidences autonomie sont des établissements soumis au code de l'action sociale et des familles, autorisés et tarifés par la puissance publique, et liés aux résidents par de simples contrats de séjour. Les personnes logées en résidence-services le sont dans les conditions de droit commun, en vertu d'un bail ou d'un titre de propriété, et, si elles y reçoivent des services, c'est parce qu'elles les ont personnellement souscrits auprès d'un prestataire privé et pas parce qu'elles font l'objet d'une prise en charge déterminée par l'établissement sous le contrôle de la puissance publique.

Le ministre chargé de l'urbanisme, que vous avez invité à produire des observations, indique qu'un critère supplémentaire permet de caractériser les hébergements, c'est qu'ils sont destinés à un public spécifique : personnes âgées, jeunes travailleurs, étudiants, etc. Le ministre ne vous explique pas ce qui justifie de recourir à ce critère, il se borne à indiquer que c'est celui retenu par le Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, toujours pour la classification des destinations de construction donc. On peinerait à en trouver trace dans les travaux préparatoires de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et de la loi portant engagement national pour le logement, à l'origine de la notion de « programmes de logements ».

Vous pourriez néanmoins consacrer de manière prétorienne le critère du « public spécifique » si des considérations tenant aux objectifs poursuivis par les règles de mixité sociale ou aux contraintes propres aux « résidences et foyers avec services » vous y conduisaient. Mais nous ne voyons pas d'incompatibilité de principe à appliquer aux résidences-services l'exigence d'une proportion minimale de logements sociaux. Et, dans un autre registre, vous avez déjà accepté de contrôler la compatibilité d'un projet de construction dédiée à une catégorie de la population avec une orientation d'aménagement prévoyant des objectifs de mixité sociale pour les opérations de logement, il s'agissait en l'espèce d'une résidence étudiante.

Nous sommes d'autant moins enclins à retenir une définition restrictive des programmes de logements ou, pour parler comme le PLU, des opérations de logement, que les servitudes de mixité sociale sont destinées à permettre aux communes de respecter un objectif de 20 % de logements sociaux qui est apprécié sur une base large puisqu'elle inclut toutes les résidences principales figurant au rôle de la taxe d'habitation.

Nous vous invitons donc à juger que la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit en retenant qu'une résidence services n'était pas une opération de logements au sens de la disposition du PLU imposant une

proportion minimale de logements sociaux. Les défenseurs vous invitent à une substitution de motifs. Ils font valoir qu'il résulte de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur, spécifiquement adoptée pour permettre l'opération, que les auteurs du PLU ont entendu traiter la résidence services comme un équipement et non comme une opération de logement, de sorte que la règle de mixité sociale ne lui était pas applicable. Ces motifs alternatifs supposent une interprétation du PLU, ce qui nous paraît faire obstacle à une substitution en cassation.

Si vous ne nous suiviez pas, il vous faudrait rejeter le pourvoi de M. et Mme O. tout comme vous rejetterez le pourvoi de M. et Mme C. En effet les quatre autres moyens ne sont pas fondés.

Autres questions de droit relatives à l'application du code de l'urbanisme

En premier lieu, la cour a jugé que le projet autorisé n'était pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, qui prévoit que l'urbanisation des espaces proches du rivage doit être limitée, justifiée et motivée. L'appréciation de la cour est souveraine sur ce point et vous pourrez relever que le projet est situé au sein même de l'agglomération, dans un vaste espace vacant mais encerclé par l'urbanisation, et qu'il ne conduira pas à une modification importante des caractéristiques et de la densité du quartier.

En deuxième lieu, les motifs par lesquels la cour a écarté le moyen tiré de la méconnaissance du règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine nous paraissent également exempts de dénaturation, étant précisé que le projet a été revu avec l'architecte des bâtiments de France, qui lui a donné un avis favorable, et que l'obligation faite aux constructions nouvelles de respecter la morphologie urbaine du secteur ne nous paraît pas interdire toute autre construction que des maisons individuelles.

En troisième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant légale l'exception aux règles de hauteur et de stationnement consentie par le plan local d'urbanisme au bénéfice des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Le règlement d'un plan local d'urbanisme peut autoriser des constructions ne respectant pas les règles générales qu'il fixe à condition que ces exceptions soient suffisamment encadrées. Les requérants font valoir que l'exception est très large en l'espèce puisqu'il résulte de l'article 1AU 2 du PLU que les constructions en cause sont soumises aux seules règles relatives aux distances aux voies et aux limites séparatives et qu'elles sont exemptées des règles relatives aux conditions d'accès et de voirie, de desserte par les réseaux, de hauteur, d'aspect extérieur, de places de stationnement ou encore d'espaces verts. Mais l'éventuelle illégalité des exceptions prévues par le PLU doit s'apprécier règle par règle et en l'espèce l'article 1 AU 2 n'était contesté qu'en tant qu'il excluait l'application des règles de hauteur et de stationnement.

Dans sa version applicable, l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme n'imposait pas que le règlement fixe des règles relatives à la hauteur maximale des constructions et au nombre de places de stationnement, de sorte que l'on ne saurait reprocher au PLU de s'être abstenu de fixer de telles

règles pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif¹. De plus, l'article R. 123-9 prévoyait que des règles particulières pouvaient être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

La hauteur est de toute façon indirectement encadrée par les règles de prospect et par l'encadrement d'ordre public des atteintes à l'intérêt ou au caractère des lieux avoisinants, des sites et des paysages en vertu de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme.

Quant au stationnement, l'exception n'en est pas vraiment une puisque l'article 1AU 12 fixe un nombre minimal de places pour les établissements hospitaliers ou médicalisés, les établissements gérontologiques ou encore les établissements d'enseignement, qui sont pourtant des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Les exceptions sont donc suffisamment encadrées et la cour n'a pas erré en écartant l'exception d'illégalité de l'article 1AU 12 du PLU.

En dernier lieu, les requérants reprochent à la cour d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que, pour l'application des règles de stationnement, la résidence-services relevait des « établissements de type foyer-logement » plutôt que de l'habitat collectif. Le moyen n'est opérant que pour le pourvoi de M. et Mme O. L'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitat définit le logement-foyer comme « un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective. Il accueille notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étu-

dants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées ». Les logements-foyers qui accueillent des personnes âgées sont des « résidences autonomie ». En vertu de l'article L. 633-5 du même code, les dispositions relatives aux logements-foyers ne s'appliquent pas aux résidences avec services sous le statut de la copropriété ni aux résidences avec services dont les personnes logées sont titulaires d'un bail d'habitation. Une résidence-services n'est donc pas un foyer-logement. Mais le PLU vise plus largement les « établissements de type foyer-logement ». On peut y faire rentrer des structures qui n'ont pas le statut de foyer-logement. Il nous semble en outre qu'au regard de l'objet de la règle, qui est de garantir un nombre suffisant de places de stationnement, les résidences services sont dans une situation identique aux résidences autonomie qui, comme on l'a dit, sont des foyers-logements. La cour n'a donc pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée.

Par ces motifs nous concluons :

- dans l'affaire 443815, à l'annulation de l'arrêt attaqué (erreur de droit sur les règles de mixité sociale), au renvoi de l'affaire devant la cour, à ce qu'une somme de 3 000 € soit mise à la charge des pétitionnaires au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au rejet des conclusions présentées par ces derniers à ce titre ;
- dans l'affaire 443817 au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 € soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

¹ Voyez dans cette esprit votre décision 15 février 1993, *Commune d'Épinay-sur-Seine*, n° 131087 : Rec., T., p. 584.

Arrêt

Vu les procédures suivantes :

1° M. et Mme D... O..., M. et Mme S... I..., M. G... U..., M. P... F..., Mme Q... F..., M. X... E..., M. S... E... et

Mme H... E... ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 20 mars 2018 par lequel le maire d'Erquy (Côtes-d'Armor) a délivré à la SARL Kaufman et Broad Bretagne et à la SAS Immobilière Domusvi un permis de construire un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et une « résidence services seniors » sur un terrain situé rue des Plages Sauvages. Par un jugement n° 1803407 du 14 juin 2019, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande. Par un arrêt n° 19NT03215 du 3 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté leur appel.

2° La SCI Les Prés Biard ainsi que M. R... C... et Mme K... C... ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler, pour excès de pouvoir, le même arrêté du maire d'Erquy. Par un jugement

n° 1802003 du 14 juin 2019, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 19NT03319 du 3 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté leur appel. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 20 mars 2018, le maire d'Erquy a accordé à la SARL Kaufman et Broad Bretagne et à la SAS immobilière Domusvi un permis de construire un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et une « résidence services seniors ». Le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de M. et Mme O... et autres et la demande de M. et Mme C... et A... la société Les Prés Biard tendant à l'annulation de cet arrêté. M. et Mme O... et autres, d'une part, M. et Mme C... et la société Les Prés Biard, d'autre part, se pourvoient en cassation contre les arrêts par

lesquels la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté leurs appels respectifs. Les deux pourvois présentant à juger les mêmes questions, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage [...] est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. » Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens de cet article que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. En revanche, la seule

réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi.

3. La cour administrative d'appel, après avoir constaté que le projet en cause prévoyait, dans une zone où l'habitat était très majoritairement pavillonnaire, la création, sur un terrain, qui n'était initialement pas bâti, d'une surface de plancher de 4 346 m², sur un terrain de 9 742 m², comportant un premier bâtiment concernant un EHPAD de 58 chambres, en R+2, et un second bâtiment concernant une résidence pour séniors de 15 appartements, en R+1, a toutefois relevé que le quartier comportait déjà trois immeubles de logements collectifs aux dimensions comparables. En estimant qu'ainsi, eu égard aux caractéristiques du quartier urbain dans lequel il s'implantait, le projet n'entraînait pas une densification significative de la zone et que, dès lors, sa réalisation devait être regardée comme une simple opération de construction ne constituant pas une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, elle n'a pas entaché son arrêt de dénaturation des faits et des pièces du dossier.

4. En deuxième lieu, les dispositions réglementaires de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) applicables au secteur S2 prescrivent notamment de « valoriser un bâti disséminé », de « préserver la densité et l'échelle du bâti », de « maintenir et renforcer le caractère de chaque secteur » et de « respecter la morphologie urbaine existante [...] par la volumétrie ». Une orientation d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme a prévu la réalisation de l'EHPAD et de la « résidence services seniors », et précise que « la hauteur et l'emprise au sol de ces constructions est nécessairement plus importante que celles des constructions environnantes ». La cour, en relevant notamment que les dimensions du projet demeuraient limitées et que les constructions prévues ne dépasseraient pas deux étages, et en déduisant de l'ensemble de ses constatations que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'AVAP n'était pas fondé, n'a pas entaché son arrêt de dénaturation des faits et des pièces du dossier.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au plan local d'urbanisme d'Erquy : « [...] des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. [...] ». L'article 1AU 2 du règlement du plan local d'urbanisme prévoit que, pour les constructions, installations et équipements nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, seuls s'appliquent les articles 1AU 6 et 7. Un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes relève de la catégorie des constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Les requérants soutenaient devant les juges du fond que la décision en litige méconnaissait les règles de hauteur fixées par l'article 1AU 10 du plan local d'urbanisme et les règles relatives au nombre de places de stationnement fixées par l'article 1AU 12, et que le projet ne pouvait être fondé sur la dérogation prévue par l'article 1AU 2, au motif que celle-ci serait insuffisamment encadrée et, par suite, illégale.

Aucune disposition du code de l'urbanisme ne rend toutefois obligatoire la fixation, dans les plans locaux d'urbanisme, d'une limite de hauteur ni d'un nombre de places de stationnement dans toutes les zones et pour toutes les catégories de bâtiments. Il était ainsi loisible à la commune de s'abstenir de fixer de telles règles pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'illégalité de l'article 1AU 2.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme applicable au plan local d'urbanisme d'Erquy : « Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant : [...] d) à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. » Aux termes identiques du 8^e alinéa du paragraphe « caractéristiques générales » du chapitre I « règlement applicable à la zone 1AU » du titre III « Dispositions applicables aux zones d'urbanisation future » et de l'article 4 « mixité sociale » du chapitre II « règles applicables à l'ensemble du territoire communal » du titre I « dispositions générales » du plan local d'urbanisme : « Au titre de l'article L. 123-2 d) du code de l'urbanisme, dans les zones UA, UB et 1AU, au moins 20 % du nombre des logements de toutes les opérations en comprenant au moins 8, devront être affectés à la réalisation de logements locatifs à vocation sociale, dans le respect des objectifs de mixité sociale. [...] »

7. En vertu des articles L. 631-13, L. 631-15, L. 631-16 et D. 631-27 du code de la construction et de l'habitation, une résidence services permet à ses occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables, précisés dans le contrat de location notamment lorsque le gérant de ces services est également le bailleur, et qui sont l'accueil personnalisé et permanent des résidents et de leurs visiteurs, la mise à disposition d'un personnel spécifique attaché à la résidence, le cas échéant complétée par des moyens techniques, permettant d'assurer une veille continue quant à la sécurité des personnes et à la surveillance des biens, et le libre accès aux espaces de convivialité et aux jardins aménagés. Les occupants peuvent en outre souscrire des services spécifiques individualisables auprès de prestataires. Il ressort des pièces du dossier soumises aux juges du fond que le permis de construire a été accordé pour une résidence services seniors de 15 appartements T2, dont les 8 de l'étage sont transformables en une unité de vie de 16 lits rattachés à l'EHPAD mitoyen et qu'ainsi, uniquement destinée à des personnes âgées, elle assurera des services communs destinés à répondre aux besoins de cette catégorie de population. Dans ces conditions, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'une telle résidence relève d'une vocation d'hébergement et non de logement au sens des dispositions précitées du plan local d'urbanisme, alors même qu'elle a pris appui sur les dispositions d'un arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux

d'urbanisme postérieur à l'édiction du plan local d'urbanisme de la commune d'Erquy.

8. En cinquième et dernier lieu, l'article 1AU 12 du règlement du plan local d'urbanisme relatif au nombre des places de stationnement requises fixe des règles différentes selon que la construction relève de l'habitat collectif ou qu'elle est un « établissement de type foyer-logement ». Cette expression ne désigne pas les seuls foyers-logements. Dès lors, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en recherchant si la « résidence services seniors » devait être regardée comme relevant de ce type d'immeubles pour l'application d'une disposition dont l'objet est de garantir un nombre suffisant de places de stationnement.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de M. et Mme O... et autres et le pourvoi de M. et Mme C... et A... la société Les Prés Biard doivent être rejetés.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, pour chacun des deux pourvois, de mettre à la charge des requérants une somme globale de 2 000 € à verser à la SARL Kaufman et Broad Bretagne et la SAS Immobilière Domusvi en application de l'article L. 761-1 du code de l'urbanisme.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. et Mme O... et autres et le pourvoi de M. et Mme C... et A... la société Les Prés Biard sont rejetés.

[...] ■