

>> LES DEROGATIONS AU PLU

Fiche 1

LES ADAPTATIONS MINEURES

Soazic Marie, Maître de conférences à l'Université Paris Est Créteil, Directrice adjointe du GRIDAUH

1. Champ d'application

Aux termes de l'article L. 152-3 du code de l'urbanisme : « Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme : 1° peuvent faire l'objet d'adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ».

Ces dispositions appellent deux séries d'observations.

Tout d'abord, le code de l'urbanisme ne distingue pas selon que les règles et servitudes figurent dans le règlement ou bien qu'elles sont définies dans une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), ni selon qu'il s'agit de règles quantitatives ou qualitatives (ou appréciatives)¹. Toutefois, compte tenu de la finalité même des adaptations mineures, toutes les règles et servitudes d'un PLU n'ont pas vocation à pouvoir être adaptées. Ainsi la jurisprudence considère que les règles relatives à la nature de l'occupation des sols ne sont pas au nombre de celles pouvant faire l'objet d'une adaptation mineure². Les règles qualitatives, parce qu'elles traduisent un objectif à atteindre et présentent une souplesse inhérente, ne semblent *a priori* pas non plus concernées. Leur exclusion du champ d'application du 1° de l'article L. 152-3 ne s'impose toutefois pas d'évidence dès lors que, comme le prévoit l'article R. 151-12 du code de l'urbanisme, le résultat attendu doit être « exprimé de façon précise et vérifiable » ; de sorte qu'il n'est pas inconcevable de pouvoir constater l'impossibilité d'atteindre ce résultat au regard de la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ainsi que d'apprécier l'importance de l'écart induit par l'adaptation mineure avec ce résultat attendu. Une telle exclusion n'est en revanche pas discutable s'agissant des dispositions figurant dans une OAP. En effet, même lorsqu'elles sont rédigées sous une forme arithmétique (nombre de logements à construire...), elles ne s'imposent aux demandes d'autorisations d'urbanisme qu'en termes de compatibilité et cette compatibilité permet donc déjà une marge d'appréciation suffisante, sans qu'il y ait lieu d'ajouter une possibilité de s'écarter davantage encore de ce qu'autorise cette marge

¹ Sur la distinction, voir la fiche : *L'écriture du règlement, problèmes généraux, Fiche 1 les modalités générales d'écriture du règlement*, rédigée par J.-F. Inserguet.

² CE, 28 février 1990, Bordage, req. n° 78966.- CAA Paris, 19 décembre 1996, M. Chemith, req. n° 95PA03468.

d'appréciation par le jeu d'une adaptation mineure. De sorte qu'en définitive, le champ d'application du mécanisme de l'adaptation mineure doit être considéré comme se limitant aux règles exprimées sous une forme quantitative énoncées dans le règlement du PLU et qui s'imposent dans un rapport de conformité, voire, sous réserve que le juge administratif l'admette, aux règles qualitatives opposables aux autorisations d'urbanisme dans le même rapport de conformité.

Ensuite, la possibilité d'octroyer une adaptation mineure n'est pas subordonnée à des dispositions du PLU en ce sens.³

2. Conditions de fond

La possibilité de délivrer une autorisation au bénéfice d'une adaptation mineure est subordonnée à deux séries de conditions de fond, cumulatives, dont on peut observer dans la jurisprudence qu'elles sont rarement considérées comme remplies. La première tient aux motifs de l'adaptation. La deuxième impose que l'adaptation soit d'une ampleur limitée.

a) *Les motifs pouvant justifier une adaptation mineure*

La non-application stricte de la règle doit être « rendue nécessaire par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes » (C. urb., art. L. 152-3).

La liste des motifs pouvant fonder une adaptation mineure est exhaustive et donc limitative : ne peuvent justifier une telle adaptation des motifs esthétiques (CAA Bordeaux, 5 mars 2015, SARL Foncière de la Plaine, req. n° 13BX02808)⁴, des « besoins commerciaux » (CE, 7 octobre 1991, *Commune d'Orange c/ M. Coutry*, req. n° 117666) ou un motif d'intérêt général (CE 14 fév. 1986, SA Canadis Intermahre, req. n° 60423).

La technique ne peut donc être utilisée que pour adapter la règle à des circonstances locales d'ordre factuel très ciblées. « Conformément à l'intention du législateur de 1976 (...) l'adaptation mineure est l'indispensable prise en compte de certaines conditions physiques ou géographiques, des détails de la vie quotidienne pour reprendre l'expression utilisée par le

³ CAA Paris, 29 juin 1999, *M. et Mme Allanche*, req. n° 95PA3081.

⁴ Relativement en l'espèce à un permis de construire qui autorisait un projet ne respectant pas la règle prévue par le plan local d'urbanisme imposant 60 % des surfaces de couverture avec une pente comprise entre 20 et 30 %, en admettant que la surface couverte par des toitures à pente " ne représente qu'environ la moitié des toitures à pente avec des pentes de 20 % " en se référant à " la nature du projet, son architecture résolument moderne et innovante et des façades commerciales sur rue adaptées au contexte urbain ".

Cela étant, il est advenu que des considérations esthétiques entrent en considération, en tant qu'elles rendent nécessaires une adaptation mineure compte tenu de la nature du sol (CE 26 juin 1985, Syndicat des copropriétaires de la résidence Trouz Ar Moor, req. n° 13952, cité *infra*).

ministre chargé de l'Urbanisme lors des débats parlementaires, dans l'application de la règle »⁵.

Le juge considère par ailleurs que ces motifs doivent se fonder sur des éléments physiques. Ainsi, ne peuvent être invoqués pour bénéficier d'une adaptation mineure des éléments juridiques comme l'existence d'une servitude de droit privé qui empêche de construire en limite séparative (CE 17 mars 1993, SCI Impasse Brémond, req. n° 87786) ou le fait que l'acte d'acquisition de la parcelle prévoyait la possibilité de construire 150 mètres carrés de SHON, ce qui était impossible sans adaptation mineure compte tenu de la forte déclivité du terrain (CAA Lyon 11 mars 1997, Moulis, req. n° 94LY01024)⁶.

Le juge administratif n'indique pas toujours les éléments physiques répondant aux motifs exigés par les textes et se borne parfois à constater que l'adaptation mineure répond à ces motifs. Ainsi, relativement au dépassement de la hauteur maximale autorisée, un arrêt relève que : « *il ressort des pièces du dossier que, compte tenu de la nature du sol, la cage d'ascenseur devait nécessairement surplomber le dernier étage pour que l'ascenseur puisse desservir l'ensemble des appartements* » (CAA Nancy, 17 mai 2018, Cne des Fins, req. n° 17NC01245). Dans d'autres affaires encore, il est constaté que l'adaptation est justifiée par la configuration des parcelles mais sans indications sur cette configuration (CE, 26 avril 1989, Ville de Montpellier, req. n° 72417 ; CE 18 mars 1988, Romain (M.), req. n° 71229.- CE 26 juin 1985, Syndicat des copropriétaires de la résidence Trouz Ar Moor, req. n° 13952⁷).

Dans certains cas, le motif en cause ressort des circonstances mêmes de l'affaire. Il en est ainsi, à titre d'exemple, lorsque le règlement prévoit que « *le terrain, pour être constructible, doit avoir des dimensions suffisantes pour qu'il soit possible d'y inscrire un rectangle de 8 par 10 mètres* », et que celui sur lequel doit être réalisée la construction n'a qu'une largeur de 7,10 à 7,45 mètres sur une longueur de 50 mètres, la configuration de la parcelle décrite justifiant l'adaptation (CE 4 novembre 1987, Thomas (M. et Mme), req. n° 50299).

Le juge administratif est dans d'autres cas amené à préciser les éléments caractérisant l'existence d'un motif justifiant l'adaptation mineure. Le Conseil d'Etat admet par exemple la légalité d'une adaptation mineure au regard des considérations suivantes : « *il résulte des pièces figurant au dossier que, pour réunir les façades des deux bâtiments existants édifiés en bordure de voie et appartenant à M. C..., le permis attaqué autorisait l'édification d'un mur de liaison en parpaings d'aggloméré d'une longueur d'environ 1,50 m sans exiger que soit observé le recul de deux mètres par rapport à la voie prescrit par les dispositions*

⁵ HOCREITERE P., *Les principes du juge en matière d'adaptations mineures*, LPA 26 janvier 1987, p. 12.

⁶ « Considérant que si l'acte de droit privé aux termes duquel M. X... a acquis de la commune la parcelle en cause prévoyait qu'il lui était ouvert la possibilité de construire 150 m² de surface hors œuvre nette, aucune disposition d'urbanisme ne lui fait obligation, contrairement à ce qu'il allègue, de réaliser une construction de cette surface ; que par suite si l'implantation de son projet s'écarte de la surface constructible, cette circonstance procède du choix de vouloir réaliser une construction de 150 m² de surface hors œuvre nette et ne peut être regardée comme rendue nécessaire par les contraintes liées à la forte déclivité du terrain »

⁷ Jugeant que « si, contrairement [aux dispositions du PLU] qui imposent que 50% au moins des emplacements [de stationnement] soient « en parking couvert », la presque totalité des emplacements prévus ne sont pas couverts, il ressort des pièces du dossier qu'une telle autorisation a été accordée pour éviter la construction, compte tenu de la nature du sol, d'une série de garages en surface d'un aspect nuisible à l'esthétique des lieux ».

*susmentionnées du plan d'occupation des sols ; que, compte tenu de la faible longueur du mur à édifier, cette adaptation présente, dans les circonstances de l'espèce, le caractère d'une adaptation mineure ; que la configuration des parcelles bâties et non bâties la rendait nécessaire pour éviter l'apparition dans la façade de l'immeuble d'une rupture de nature à rendre plus difficiles les opérations de déneigement et à présenter des inconvénients du point de vue de l'hygiène publique » (CE, 23 décembre 1987, Rostollan, req. n° 71330). Dans ce cas, le fait que le terrain sur lequel le mur litigieux devait être édifié sépare sur 1,50 m seulement deux parcelles supportant des bâtiments implantés à l'alignement caractérisait une « configuration des parcelles » justifiant la construction du mur reliant ces bâtiments à l'alignement également, et non en respectant le retrait en principe imposé par le PLU. Cela étant, dans ce cas, l'adaptation mineure aurait tout aussi bien pu être justifiée par les « caractéristiques des constructions environnantes » (en l'occurrence leur implantation à l'alignement). Relativement d'ailleurs à une adaptation mineure fondée sur les caractéristiques des constructions avoisinantes, le juge apporte là aussi des précisions sur celles de ces caractéristiques qui rendent l'adaptation nécessaire : « *Considérant que la notice du dossier de demande de permis de construire indique que " l'extension Ouest du bâtiment A est légèrement en dehors du gabarit autorisé (environ 50 cm) côté existant... Le bâtiment A existant est en dehors de ce gabarit. " ; que, le document PC 2 permet de connaître avec précision l'ampleur des dépassements qui, en ce qui concerne l'extension ouest, s'élèvent à 0,58 mètre ; que dans ces conditions, le dépassement de la hauteur de l'extension ouest du bâtiment A, liée aux caractéristiques de la construction existante sur laquelle elle s'adosse [elle-même légèrement hors gabarit], présente un caractère mineur » (CAA Marseille, 10 mars 2016, req. n° 14MA02087).**

La déclivité du terrain d'assiette de la construction peut également constituer une caractéristique liée à la nature du sol susceptible de justifier une adaptation mineure (CE, 15 nov. 2000, Quelen, req. n° 194649).

En tout état de cause, l'adaptation mineure ne peut être accordée que si elle est « nécessaire », au regard des motifs énoncés ci-dessus. A titre d'exemple, il ne suffit pas de faire valoir la configuration très étroite d'une parcelle⁸.

A cet égard, il ressort de la jurisprudence que si le pétitionnaire peut construire sur le terrain, même si cela suppose de modifier son projet (notamment de réduire la surface de plancher), il ne peut bénéficier d'une telle adaptation (CAA Lyon, 11 mars 1997, Moulis, préc. ; CAA Marseille, 26 décembre 2019, req. n° 18MA03255⁹ ; CAA Lyon, 2 avril 2020, req. n°

⁸ CAA Douai, 9 février 2021, Cne de Roubaix, req. n° 19DA02111.

Dans le même sens, il a été jugé que « si le terrain devant servir d'assiette à la centrale à béton est légèrement en pente et si des constructions avoisinantes atteignent une hauteur comparable à celle autorisée par ce permis de construire, il ne ressort nullement des pièces du dossier que le dépassement de hauteur ainsi autorisé ait été rendu nécessaire par la configuration du terrain ou le caractère des constructions avoisinantes » (CE, 23 novembre 1988, *Commune de Bezu-Saint-Eloi c/ Consorts Tourny*, req. n° 74113).

⁹ En l'espèce, le PLU fixait une hauteur maximale de 9 mètres, et un permis de construire avait été délivré pour une construction comportant une hauteur de 9,2 mètres en certains points. Il est jugé que : « La requérante a fait le choix de réaliser une construction dépassant le maximum de la hauteur autorisée par le règlement du plan

19LY01285¹⁰). Le non-respect des règles du PLU (et la demande, en conséquence, d'une adaptation mineure) ne doit pas résulter d'un choix du pétitionnaire dans la conception de son projet (CAA Lyon 17 oct. 2017, n° 15LY02828¹¹).

b) L'adaptation doit présenter un caractère « mineur »

L'écart entre ce que la règle prévoit et ce qui est nécessaire pour que le projet présenté puisse être légalement autorisé doit être de faible importance. En effet, le principe est de procéder à une application "intelligente" de la règle, non de la méconnaître. C'est le juge qui fixe en dernier ressort les limites acceptables de l'adaptation. Mais lorsque la règle est énoncée en termes arithmétiques, on peut dire qu'un écart supérieur à 10 ou 15 % est rarement tenu pour mineur.

L'adaptation mineure s'apprécie par rapport à ce qui est légalement autorisé, et non par rapport à la situation existante¹².

A titre d'exemples, n'ont pas été considérés comme mineurs les écarts suivants avec la règle :

- le dépassement de 1,1 mètre de la hauteur maximale de 9 mètres fixée par le PLU (CAA Lyon, 5 mars 2019, req. n° 17LY02579) ; de même, le dépassement de 2 mètres de la hauteur maximale de 15 mètres fixée par le PLU (CAA Douai, 15 juillet 2020, n° 19DA00163) ;
- un dépassement qui porte l'emprise au sol (pourcentage de la surface du terrain occupée par la construction) à 39 % de la superficie totale du terrain alors que le POS n'autorisait que 30 % (CE 30 juillet 1997, Rousset, req. n° 117103) ;
- une implantation à 2,95 mètres des limites séparatives au lieu des 4 mètres exigés par le PLU (CAA Lyon, 2 avril 2019, req. n° 17LY04234) ;*
- une implantation à 15 mètres de la voie publique au lieu des 20 mètres prévus au règlement ne peut être regardée comme une adaptation mineure (TA Paris, 8 janvier 1985, Pozzi, req. n° 460907 et n° 465957) ; de même une implantation à 6,5 mètres de la voie au lieu des

local d'urbanisme. La seule circonstance que le terrain est en pente ne rendait pas nécessaire une adaptation mineure aux dispositions du règlement du plan local d'urbanisme. »

¹⁰ Le PLU imposait la réalisation d'une aire de collecte pour le ramassage des ordures ménagères en bord du domaine public. Or, en l'espèce, avait été délivré un permis de construire un immeuble collectif prévoyant la réalisation d'une aire de collecte dans la voie de desserte privée du projet. La commune faisait valoir que le permis avait été accordé au bénéfice d'une adaptation mineure. Le juge administratif considère que « Cette adaptation mineure ne résulte en tout état de cause pas de la nature particulière du sol, ni de la configuration des parcelles d'assiette du projet ou du caractère des constructions avoisinantes mais seulement du choix du pétitionnaire d'implanter son projet au sein d'une zone desservie uniquement par une voie privée, sans prévoir d'aire de collecte des ordures ménagères en bordure de domaine public ».

¹¹ « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le dépassement de la hauteur maximale ainsi autorisé en façade sud résulte du choix du pétitionnaire de porter à cette hauteur maximale la façade nord, située plus haut sur un terrain en pente, afin de préserver l'harmonie architecturale du bâtiment ; qu'une telle adaptation, qui tient à un choix du pétitionnaire dans la conception de son projet, ne peut être regardée comme rendue nécessaire par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ».

¹² Ainsi, un requérant n'est pas fondé à se prévaloir de ce que l'emprise au sol du bâtiment existant à la date à laquelle a été délivré le permis destiné à aménager le bâtiment était supérieure à l'emprise au sol autorisée par le POS (CE 30 juillet 1997, Rousset, req. n° 117103).

9 mètres fixés par le POS (CE 20 mai 1987, Commissaire de la république de Loire-Atlantique, req. n° 70155) ; de même des balcons en saillie surplombant la marge de recul imposée sur au moins 1,5 mètre (CE 2 novembre 1994, Flament (M.), *BJDU* 6/1994) ;

- le dépassement jusqu'à près de 6 mètres du velum (ligne globale formée par les toitures) formé par les constructions avoisinantes à l'intérieur duquel le PLU impose que les constructions s'intègrent (CAA Nantes, 29 septembre 2020, req. n° 19NT01803) ;
- l'autorisation de construire sur une parcelle de 4 mètres de façade alors que le règlement impose 12 mètres (CE 12 mars 1986, Pilloy (M.), req. n° 58389).

En revanche, peuvent être regardés comme entrant dans le cadre de l'adaptation mineure :

- l'autorisation de construire un immeuble desservi par une voie dont la largeur est sur de très faibles portions inférieure de 18 centimètres aux 6 mètres exigés par le POS (CE 26 avr. 1989, Ville de Montpellier, *préc.*) ;
- la réalisation d'un mur de 1,50 mètre de long à l'alignement pour réunir les façades de deux bâtiments alors que le POS avait prévu un recul de 2 mètres, compte tenu de la faible longueur du mur et de la configuration des parcelles bâties et non bâties avoisinantes, les façades des deux bâtiments étant déjà implantées à l'alignement (CE 23 décembre 1987, Rostollan (M.), *préc.*)
- une largeur du terrain d'assiette entre 7,10 et 7,45 mètres sur une longueur de 50 mètres alors que le règlement du plan prévoit que « le terrain, pour être constructible, doit avoir des dimensions suffisantes pour qu'il soit possible d'y inscrire un rectangle de 8 par 10 mètres » (CE 4 novembre 1987, Thomas (M. et Mme), *préc.*);
- l'autorisation donnée de réaliser un bâtiment sur un terrain dont la façade a une longueur de 7,70 mètres alors que le POS imposait une façade égale ou supérieure à 8 mètres (CE 18 mars 1988, Romain, req. n° 71229) ;
- l'édification d'un garage à une distance par rapport à l'habitation inférieure de 70 centimètres à la distance imposée par le POS (TA Strasbourg, 20 mai 1995, Mansuy c/Ville de Strasbourg, req. n° 922304) ;
- le permis de construire une maison d'habitation d'une hauteur de 7,85m à l'égout des lucarnes dépassant de 0,85 m de la hauteur autorisée par l'article UG 10, compte tenu du fait que ce dépassement n'existe que sur l'une des façades et alors que le reste de la construction ne dépasse pas la hauteur autorisée (CE, 15 nov. 2000, Quelen, req. n° 194649).

Les deux séries de conditions rappelées ci-dessus sont particulièrement restrictives. Au contentieux, on peut estimer que dans plus de 90% des cas, le juge administratif considère que l'une ou l'autre (voire les deux) n'est pas remplie. Il y a une vingtaine d'années déjà, le ministère de l'Équipement insistait sur le fait qu'il importe « lors de l'écriture de la règle d'urbanisme, de prendre conscience de la faible latitude qu'autorise l'adaptation mineure. Il convient donc de s'interroger sur la pertinence et l'utilité des règles types mal adaptées ou parcellaires ou trop contraignantes dans le détail pour l'intérêt qu'elles peuvent présenter pour l'urbanisme »¹³. Cette observation est toujours d'actualité mais les auteurs du PLU disposent désormais de nouveaux instruments permettant d'introduire de la souplesse dans la règle elle-

¹³ *Adaptations mineures, Jurisprudence administrative illustrée*, déc. 1989, ministère de l'Équipement, des transports et de la mer, direction de l'aménagement et de l'urbanisme, p. 14.

même (règles qualitatives, OAP) et donc de pallier les difficultés liées à l'application de règles trop détaillées et qui avaient été à l'origine de l'introduction de la technique de l'adaptation mineure.

3. Procédure

Les adaptations mineures n'ont pas besoin de faire l'objet d'une demande spéciale (CE 13 fév. 2013, SCI Saint-Joseph, req. n° 350729). L'autorité compétente doit toujours instruire d'office la possibilité d'accorder une adaptation mineure (CE, 11 février 2015, Ouahmane, req. n° 367414).

La décision comportant une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables doit être motivée (C. urb., art. L. 424-3), faute de quoi l'autorisation accordée au bénéfice d'une telle adaptation encourt l'annulation¹⁴.

¹⁴ CE 16 juillet 2010, SCI 3 LYS, req. n° 330154 ; CAA Lyon, 11 avril 2019, req. n° 19LY00048.