

N° 385689
M. et Mme E...
et autres

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 16 octobre 2015
Lecture du 9 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Cette affaire pourrait vous permettre d'illustrer une nouvelle fois par l'exemple votre jurisprudence concernant l'insertion dans leur site des projets de construction, cette fois-ci à propos d'un bâtiment à l'ambition architecturale plus modeste que le projet de la Samaritaine qui vous a donné l'occasion il y a quelques temps de préciser un peu les choses (.

Par un arrêté du 20 décembre 2011, le maire de Saint-Herblain (Loire-Atlantique) a accordé à la société Cif Promotion un permis de construire un bâtiment comprenant 33 logements 21 avenue du Golfe à Saint-Herblain. M. et Mme E..., des voisins, et deux autres personnes, Mmes B... et C..., ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté. Par un jugement du 9 juillet 2013, le TA de Nantes a fait droit à leurs conclusions pour défaut d'insertion du projet dans le site environnant. Mais saisie en appel par la société, la CAA de Nantes a, par un arrêt du 10 octobre 2014 rendu aux conclusions contraires de la rapporteure publique, inversé la solution, en annulant le jugement et en rejetant les conclusions d'annulation du permis. Voici l'ensemble des requérants initiaux devant vous en cassation.

Et vous ferez, nous semble-t-il assez inéluctablement droit à leur pourvoi.

Sur la question centrale de l'insertion dans son environnement du projet de construction, dont les règles sont posées à l'article UB 11.3.1 du règlement du PLU, la cour a cru pouvoir exercer un contrôle restreint de l'EMA.

Or, vous le savez, le contrôle du JA varie en fonction de l'impérativité des règles d'insertion posées dans le PLU et en l'espèce, nous avons peu de doutes pour considérer que le PLU de la commune penche plus du côté du devoir que du pouvoir, pour reprendre l'alternative terminologique autour de laquelle on a coutume d'articuler votre jurisprudence.

En l'espèce, le projet est situé en zone UB du PLU, zone que le règlement désigne comme zone déjà urbanisée à caractère d'habitat, qui comprend notamment un secteur UBa, dans lequel se situe le projet, correspondant à des « *espaces de densification le long des axes structurants de voirie* » et un secteur UBb correspondant à une « *urbanisation principalement pavillonnaire* ». Au sein de l'article UB 11 du règlement du plan local d'urbanisme, relatif à

l'aspect extérieur des constructions, le point UB 11.1, intitulé « Dispositions générales » énonce que : « *Ainsi qu'il est prévu à l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, la situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions, leur aspect extérieur doivent être adaptés au « caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels et urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* » ». L'article UB 11.3.1 dispose quant à lui que : « *Toute construction nouvelle devra être conçue en tenant compte de l'environnement urbain dans lequel elle s'insère. Elle devra contribuer à accroître le caractère urbain (alignement, front bâti, gabarit, rythme, percement, matériaux, revêtement de façade y compris pignon, couverture, couleur...) dans l'espace dans lequel elle s'intègre* ».

Les règles ainsi édictées nous semblent revêtir un caractère suffisamment impératif pour que vous soyez conduit à exercer un contrôle normal (6 décembre 1972 **Dlle H...** au Recueil ; 26 avril 1978 **Ministre de l'Équipement/I...** n° 05522 aux Tables ; 25 juin 2003 **Société Mac Donald's France** n° 246774 ; 28 novembre 2014 **Association Lac d'Annecy Environnement** n° 366103 ; 19 juin 2015 **Société Grands Magasins de la Samaritaine** n° 387061 aux Tables).

Vous annulerez donc l'arrêt de la cour et pourrez régler l'affaire au fond, d'une part pour clore définitivement un litige qui plonge le constructeur dans l'atemoiement, d'autre part pour préciser encore votre jurisprudence sur l'insertion des projets dans leur environnement.

En appel, c'est en effet cette seule question de l'insertion dans le site qui fait débat, car la cour de Nantes avait raison écarté tous les autres moyens.

Sur ce point, nous voudrions saisir l'occasion de cette affaire pour rappeler qu'exercer un contrôle normal ne veut pas dire substituer son appréciation esthétique à celle de l'administration, en dépit de ce que certains commentateurs feignent de croire, peut-être poussés à s'engager sur cette pente en songeant aux titres clinquants ou aux formules alimentant les fantasmes qu'elle permet à propos du juge arbitre du bon goût ou des élégances architecturales ou bien tout simplement parce que, comme récemment à la RFDA ils confondent eux-mêmes dans leur commentaire les questions juridiques et esthétiques et ne parviennent du coup pas à voir comment vous pouvez les distinguer. Il s'agit seulement de s'assurer que l'autorité administrative a pu légalement autoriser la construction projetée sans méconnaître les exigences du PLU, c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble des prescriptions applicables et de la plus ou moins grande marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité d'urbanisme. Et même dans le cadre d'un contrôle normal, la marge d'appréciation de l'administration est différente, non seulement le degré d'impérativité du PLU, mais encore le contenu et la consistance des règles édictées.

Pour mener une telle appréciation, le JA doit suivre la méthode précisée par la décision du 13 juillet 2012 **Association Engoulevent et autres** n° 345970 et ss aux Tables (voir aussi **Association Lac d'Annecy Environnement** et **Société Grands Magasins de la Samaritaine**, précités) qui consiste à apprécier, dans un premier temps, la qualité du site dans lequel la construction s'insère et à évaluer dans un second temps les effets qu'elle pourrait avoir sur le site. Contrairement à ce que semble suggérer la société appelante, cette façon de raisonner doit bien être suivie même si l'environnement n'est pas d'une qualité exceptionnelle, s'il ne présente pas un intérêt, ou un caractère, remarquable. Simplement,

comme le faisait remarquer Anne Courrèges dans ses conclusions sous la décision du 1er juillet 2009 **M. J...** n° 319143, « tout cadre n'a pas à être protégé au même degré » (voir cette décision et, par ex. 6 juillet 1979 **Ministre de l'environnement/ K...** n° 14251 ; 17 juin 1981 **SCI La Monardière** n° 14445 ; 23 octobre 1981 **Ministre de l'environnement/ L...** n° 21313 ; 13 octobre 1982 **Ministre de l'environnement/ M...** n° 26509).

Ainsi que l'a bien décrit le TA, le quartier de Saint-Herblain dans lequel s'insère le projet est « constitué exclusivement d'un habitat pavillonnaire d'aspect traditionnel avec jardins, ne comportant qu'un ou deux niveaux d'habitation et disposant de toitures à pentes ». On peut ajouter qu'il est dépourvu de toute construction historique, et que l'habitat pavillonnaire y est récent : années 1950 à 1980 essentiellement. Il existe quelques immeubles collectifs, situés au sud du quartier considéré.

Il faut rappeler en outre que le terrain d'assiette du projet, situé le long de l'avenue des Naudières et de l'avenue du Golf, est classé dans le secteur UBa de la zone UB du PLU, qui correspond à « des espaces de densification le long des axes structurants de voirie ». Le rapport de présentation du PLU désigne l'avenue des Naudières comme devant être « renouvelée et densifiée ». Pour ce qui concerne les règles de construction, le règlement du PLU ne proscrie pas dans ce secteur la construction d'immeubles collectifs et n'y interdit pas les toitures-terrasses ; l'article UB 9 du règlement ne limite pas l'emprise au sol, et la hauteur maximale est de 18 mètres.

En somme, on constate clairement une tension entre d'une part, l'existant, marqué par un habitat pavillonnaire individuel et d'autre part, le règlement du PLU, qui assigne un objectif de densification et d'urbanisation de la zone. On peut, notamment lorsqu'on est riverain, déplorer la volonté ainsi affichée de la commune de changer la physionomie du quartier, mais on ne peut pas, en tant que juge, ignorer cet objectif. Ceci a nécessairement des répercussions sur la façon dont vous devez apprécier l'insertion du projet dans le site : les règles d'insertion figurant dans le PLU ne sauraient faire obstacle à l'aboutissement d'un projet qui respecte les prescriptions et règles du PLU, quand bien même il présente une différence d'échelle avec les constructions avoisinantes, et qui ne présente par ailleurs pas une physionomie ou une extravagance particulières.

En l'espèce, le projet consiste en la construction, en recul de 5 mètres par rapport à la rue, d'un immeuble de 5 étages, d'une hauteur de 17 mètres, avec des décrochements de façades et une toiture terrasse plate. Des arbres et des plantes seront par ailleurs plantés.

Autrement dit, ce projet correspond au règlement du PLU pour cette zone. En réalité, ce que les requérants contestent, ou déplorent, plus fondamentalement, ce n'est pas ce projet, mais le classement de la parcelle en zone UBa, qui permet nécessairement une rupture de gabarit par rapport à l'existant, puisque son objet est de la permettre et d'y inciter.

Mais les règles d'insertion ne peuvent pas réduire à néant les règles de construction. Nous vous proposons donc d'infirmier le jugement du TA.

Saisis par l'effet dévolutif, vous pourrez écarter, come l'avait fait la cour, écarter sans difficulté les autres moyens dirigés contre le permis :

- le signataire du permis avait une délégation de signature.
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UB 10 du PLU relatif à la hauteur des constructions manque en fait.
- Les surfaces affectées aux locaux réservés aux vélos (67, 12 m² selon la société, 55 m² selon la ville dans leurs écritures de première instance), sont plus importantes que celles de 49,50 m² exigées par l'article UB 12.5.1 du règlement ;

le projet respecte les dispositions de l'article UB 13 du règlement qui imposent au minimum « la plantation d'un arbre de haute tige pour 100 m² d'espaces libres du terrain d'assiette du projet » dès lors qu'est prévue la plantation de douze arbres de haute tige pour une surface libre de toute construction de 1 200 m².

Et Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour de Nantes
- à l'annulation du jugement du TA de Nantes
- au rejet des conclusions des demandes initiales
- et au rejet des conclusions formées par l'ensemble des parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.