

N° 401463
M. et Mme D...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 27 février 2017
Lecture du 20 mars 2017

Mentionné aux Tables

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Ce pourvoi, encore au stade de l'admission, mérite votre examen pour une question préalable dont il faut presque s'excuser car il n'est jamais bon que de telles questions un peu nombrilistes et parasites prennent trop d'importance : il s'agit de celle de la compétence au sein de la juridiction administrative pour connaître de la contestation du jugement rendu le 10 mai 2016 par le tribunal administratif de Nantes sur la demande d'annulation formée par M. et Mme D... contre un arrêté du 30 juin 2015 par lequel le maire de la commune de Nantes a délivré un permis de construire.

Ce permis, délivré à la société Akerys Promotion autorise l'édification d'un immeuble en R+4+attique destiné à recevoir 18 logements collectifs et des bureaux pour Pôle Emploi, sur les terrains situés au 50-52 de la route de Vannes, qui jouxtent la parcelle des requérants.

1. Ceux-ci ont, comme l'y invitait la notification du TA de Nantes, formé un pourvoi en cassation contre ce jugement. Mais la première question est de savoir s'il a bel et bien été rendu en premier et dernier ressort, car les requérants le contestent, et réclament que la voie de l'appel leur soit ouverte.

Comme vous le savez, un décret du 1^{er} octobre 2013 a supprimé l'appel, pendant cinq ans jusqu'au 1^{er} décembre 2018, dans les zones tendues, pour les permis de construire ou de démolir « *un bâtiment à usage principal d'habitation* ».

Cette rédaction reflète probablement le souci du pouvoir réglementaire de couvrir les cas où les constructions ne sont pas exclusivement à usage de logements, parce qu'elles comportent par exemple des locaux commerciaux en rez-de-chaussée ou d'autres locaux professionnels, comme c'est souvent le cas dans les zones urbaines.

Toute la difficulté est de l'appliquer au cas d'espèce, que vous n'avez pas encore rencontré à notre connaissance : le permis attaqué a autorisé la construction d'un immeuble à deux usages habitation et bureaux. Si l'on regarde la surface de plancher, on constate que 997 m² de surface sont prévus pour les logements, c'est-à-dire 50,23% et 988 m² le sont pour les bureaux, soit 49,77% pour les bureaux.

1

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous avez déjà jugé que n'étaient une construction à usage principal d'habitation ni une tente démontable destinée à accueillir des réceptions (9 octobre 2015, *V...*, n° 393032, aux Tables), ni une résidence hôtelière de tourisme (29 décembre 2014, *Cne de Poussan*, 385051), ni un EPHAD (1^{ère} SSJS, 30 décembre 2015, *d'A...*° 390346)

Dans le cas de constructions mixtes, vous avez jugé un permis pour construire 3 immeubles de 71 logements et une crèche reste un immeuble à usage principal d'habitation, en dépit de la crèche (27 juillet 2016, *Ass. Sauvegardez Trudaine Bochart Condorcet*, n° 397118)

Mais la présente affaire donne plus matière à hésitation que les précédents.

Il est certain que les termes retenus à l'article R. 811-1-1 ont entendu éviter que le circuit court et dérogatoire qu'il instaurait fût réservé aux seuls à bâtiments à usage « exclusif » d'habitation : un immeuble reste à usage d'habitation même si une fraction de sa surface est consacrée à autre chose que de l'habitation.

Mais il est plus difficile de calibrer exactement jusqu'où doit « descendre » cette notion d'usage principal, qui vise à inclure dans son champ. Quel critère retenir ?

On peut noter que la notion de bâtiment à usage principal d'habitation est largement utilisée dans la législation et la réglementation. On la retrouve

- peu souvent dans le code de l'urbanisme : à l'article L. 152-6, il est permis, dans certaines communes à forte démographie, de déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant ;
- beaucoup plus souvent dans le code de la construction et de l'habitat ou encore le code de commerce (art. L. 232-9) ou le code général des impôts pour désigner l'objet des offices HLM

Mais ces diverses occurrences ne renseignent que peu, en réalité, sur le critère à retenir pour apprécier le caractère principal de l'usage d'habitation

On pourrait dire que, comme souvent, tout est affaire d'espèce et de casuistique, que l'usage principal d'un bâtiment dépend de trop de paramètres et d'appréciations qualitatives pour se laisser enfermer dans des critères a priori.

Mais il nous paraît difficilement praticable de calibrer l'exercice de voies de recours sur des règles floues. C'est pourquoi il nous semble qu'il faut comprendre la notion d'usage principal dans son sens littéral, comme signifiant « majoritairement » : le seuil se comprend alors comme étant fixé à 50%.

Dans notre litige, cela conduit à ce que le jugement ait bien été rendu – il s'en est fallu de peu ! – en premier et dernier ressort.

2. Après avoir explicitement admis votre compétence comme juge de cassation, vous pourrez examiner le sérieux des moyens de cassation présentés, dans le cadre de la procédure d'admission.

Il est d'abord soutenu que le tribunal administratif a méconnu le caractère contradictoire de la procédure en ne laissant pas aux demandeurs un délai suffisant pour répondre au second mémoire en défense du titulaire du permis et en ne leur communiquant pas le second mémoire en défense de la commune.

L'audience était programmée le mardi 29 mars ; la clôture de l'instruction, automatique, est intervenue le vendredi 25 mars au soir. Les requérants ont produit un nouveau mémoire, avec un moyen nouveau sur UA 11, la veille de la clôture le 24 mars. En réponse à ce nouveau mémoire, deux mémoires sont produits le 25 mars : l'un par le promoteur, l'autre par la commune. Celui du promoteur aurait été communiqué, pas celui de la commune.

Cet imbroglio résulte d'abord de la production tardive par les demandeurs d'un mémoire, juste avant la clôture de l'instruction. En outre, il ne nous semble pas que l'absence de communication d'une mémoire en défense, et l'absence de report de l'instruction pour laisser aux demandeurs le temps de produire une troisième fois posent un problème au regard du contradictoire.

Il est ensuite soutenu que le tribunal administratif a dénaturé les pièces du dossier en jugeant que l'accès à l'immeuble prévu par le projet permettait le croisement de deux véhicules et que les articles R. 423-53 du code de l'urbanisme et UA 3-2 du règlement du PLU relatif à l'aménagement des accès n'étaient pas méconnus. Mais sur ces appréciations souveraines, il ne nous semble pas que l'admission du pourvoi se justifie, le jugement étant exempt de dénaturation.

Le pourvoi soulève encore une erreur de droit, qu'aurait commise le tribunal administratif a en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UA 7-1 du règlement du PLU relatif à l'implantation par rapport aux limites séparatives. Cette contestation tentait d'exploiter le fait qu'il n'y a pas eu de bornage sur au moins un côté du terrain d'assiette du projet. Le TA a répondu que cette seule circonstance ne faisait pas obstacle à ce que la question de l'implantation puisse être vérifiée par les services instructeurs, ce qui nous paraît exempt de l'erreur de droit que le pouvoir y voit.

Enfin, il est soutenu que le tribunal administratif a insuffisamment motivé son jugement et commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UA 11 du règlement du PLU relatif à l'aspect extérieur des constructions.

Au sein de l'article UA 11 du règlement du plan local d'urbanisme, relatif à l'aspect extérieur des constructions, le point UA 11-1 sur les dispositions générales énonce que : « *Ainsi qu'il est prévu à l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme¹, la situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions, leur aspect extérieur doivent être adaptés*

¹ devenu R. 111-27

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 UA 11.3 sur les constructions nouvelles dispose que dans les secteurs à caractère patrimonial, elles « *devront tenir compte des caractéristiques marquantes des édifices avoisinants* ». Dans les autres secteurs, elles « *s'insèrent dans un contexte référentiel pouvant être adapté* ».

Exerçant son contrôle sur l'appréciation portée par l'autorité administrative, le juge doit suivre la méthode précisée par les décisions du 13 juillet 2012 *Association Engoulevant* n° 345970 aux Tables, du 28 novembre 2014 *Association Lac d'Annecy Environnement* n° 366103, du 19 juin 2015 *Société Grands Magasins de la Samaritaine* n° 387061 aux Tables, 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.

En l'espèce, le TA a constaté que l'immeuble, d'un volume important et d'une architecture moderne, serait implanté dans un quartier à caractère urbain, à l'environnement architectural varié et dans une zone vouée à la densification. Il en a conclu que l'harmonie du paysage urbain environnement ne serait pas affectée « de façon notable » et qu'il n'y avait pas violation de l'article UA 11 du règlement du PLU.

Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il a appliqué le contrôle normal que justifiait le caractère impératif des règles en cause (9 novembre 2015 *M. et Mme L...* n° 385689 aux Tables à nos conclusions). Le fait de n'avoir pas mentionné la façade uniforme de l'immeuble ni la circonstance que des constructions protégées au titre du patrimoine nantais se trouveraient dans le quartier ne sont pas de nature à caractériser une insuffisance de motivation.

Par ces motifs, nous concluons donc à la NA du pourvoi.