N° 412542

Commune de Montreuil

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 15 octobre 2018

Lecture du 25 octobre 2018

CONCLUSIONS

Mme Sophie ROUSSEL, rapporteur public

Un dossier de demande de permis de construire doit, en fonction de la situation ou de la nature du projet envisagé, être complété par des pièces supplémentaires de diverses sortes, détaillées aux articles R. 431-13 à R. 431-33-1 du code de l'urbanisme.

En fonction des cas – et si l'on brosse une typologie à grands traits – les pièces complémentaires exigibles soit expriment l'accord d'une autorité autre que celle chargée de l'instruction du permis à la réalisation du projet, soit fournissent des détails supplémentaires sur la faisabilité du projet, ses impacts ou les modalités d'exécution des travaux, soit renseignent l'autorité compétente sur le fait que l'environnement réglementaire et technique particulier du projet a bien été pris en compte. C'est dans cette dernière catégorie que nous rangeons les diverses attestations émanant de bureaux d'études certifiés, architectes, experts, contrôleur technique ou encore maître d'ouvrage, indiquant que le projet est conforme aux prescriptions réglementaires en matière d'assainissement non collectif, tient compte des règles parasismiques et paracycloniques, tient compte des mesures de gestion de la pollution requises en fonction du nouvel usage du terrain ou encore – et c'est là que nous voulons en venir – prend en considération les risques naturels prévisibles, les risques technologiques ou les risques miniers, lorsque le terrain d'assiette du projet se situe dans le périmètre d'un plan visant à prévenir de tels risques.

Le e) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au permis délivré le 16 novembre 2015 par le maire de Montreuil à la SA HLM Antin Résidence pour construire un ensemble immobilier de 164 logements à vocation sociale sur un terrain sis 127-127 bis rue Etienne Marcel, prévoit en effet que le dossier de demande de permis de construire comprend en outre lorsque « *Lorsque la construction projetée est subordonnée par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques miniers approuvés, ou rendus immédiatement opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, ou par un plan de prévention des risques technologiques approuvé, à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert certifiant la réalisation de cette étude et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception* ».

Pris à la lettre, le e) de l'article R. 431-16 du code, aujourd'hui repris au f) du même article, n'exige du pétitionnaire qu'une attestation certifiant que l'étude préalable permettant de

déterminer les conditions d'utilisation ou d'exploitation du projet a été réalisée et que le projet prend bien en compte ces conditions au stade de la conception.

Mais le tribunal administratif de Montreuil a retenu de ces dispositions une interprétation plus exigeante, en estimant, dans le jugement du 18 mai 2017 par lequel il se prononce sur le recours de la SCI Finanz contre le permis délivré le 16 novembre 2015, qu'une telle attestation devait « *permettre de s'assurer que le projet, dans sa configuration telle que soumise à l'appréciation du service instructeur de la commune, prend en compte, dès le stade de la conception, les conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation des constructions projetées déterminées par l'étude* ». Il a annulé en conséquence le permis délivré par le maire de Montreuil, l'attestation du 22 juillet 2015 figurant au dossier de demande de permis se bornant à mentionner que l'étude prescrite avait été réalisée et qu'elle prenait en compte le risque de mouvement de terrain, risque identifié en zone F du plan de prévention des risques de mouvements de terrains approuvé par arrêté préfectoral du 22 avril 2011 à laquelle appartient le terrain d'assiette du projet.

Le pourvoi formé par la commune de Montreuil contre ce jugement, rendu en premier et dernier ressort en vertu de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, vous conduira à départager ces deux interprétations, alors que la question est inédite dans votre jurisprudence.

Il est soutenu en effet que le tribunal administratif de Montreuil a commis une erreur de droit en ne se contentant pas des mentions figurant sur l'attestation. Il nous semble que vous devrez accueillir ce moyen, pour deux types de raisons.

La première est tirée de la lettre même du texte qui parle « *d'attestation* » « *certifiant* » la réalisation de l'étude et « *constatant* » que le projet prend en compte les conditions particulières liées au risque identifié dans le plan de prévention au stade de sa conception. Par le choix d'un tel vocabulaire, les auteurs du décret n'invitent pas à aller au-delà des apparences. Ajoutons que l'article R. 431-33-2, qui clôt la subdivision du code consacrée aux pièces complémentaires exigibles en fonction de la situation ou de la nature du projet, dispose que « *les pièces complémentaires prévues aux articles R. 431-13 à R. 431-33-1 sont fournies sous l'entière responsabilité des demandeurs.* ». Est ce faisant mis en place une forme de système déclaratif, sous la seule responsabilité du pétitionnaire.

La seconde raison repose sur des analogies. Nous l'avons dit, d'autres attestations sont exigées des pétitionnaires d'autorisations de construire, lorsque sont exigibles des pièces complémentaires mais pas uniquement. Nous pensons en particulier à l'attestation fournie par le pétitionnaire qu'il entre bien dans l'une des catégories de personnes habilitées à solliciter la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (art. R. 431-5, R. 431-35, R. 441-9 et R. 451-1 du code de l'urbanisme) et à la théorie du propriétaire apparent, dont vous avez tiré toutes les conséquences dans votre jurisprudence en rappelant qu'il n'appartient pas au service instructeur de vérifier la validité de l'attestation établie par le demandeur, réserve faite d'une fraude avérée (v. notamment CE, Section, 19 juin 2015, *Commune de Salbris*, n° 368667, p. 211).

Il nous semble que l'attestation en cause dans notre affaire est d'une nature comparable, en l'absence d'autres indications textuelles. Car dans les cas où le pouvoir réglementaire a souhaité que l'attestation ou le document fourni par le pétitionnaire explicite en quoi le projet envisagé respecte des règles particulières de construction, il l'a expressément indiqué. Ainsi

en est-il des attestations de prise en compte de la réglementation thermique et de réalisation d'une étude de faisabilité relative aux approvisionnements en énergie pour les bâtiments neufs ou les parties nouvelles de bâtiments, exigées par le g) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme dans sa rédaction actuelle et dont la teneur est précisée par un arrêté du 11 octobre 2011.

Au vu de ces considérations, nous pensons que le tribunal administratif a commis une erreur de droit, ou à tout le moins dénaturé les pièces du dossier, en ne se contentant pas de l'attestation du 22 juillet 2015 figurant au dossier de demande de permis, et ce alors même que les termes de cette attestation, qui indiquait que l'étude prescrite prenait en compte le risque de mouvement de terrain et non que le projet prenait en compte les conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation projetées dès le stade de sa conception, ne reprenaient pas exactement ceux de la disposition réglementaire qui l'exigeait.

Si vous nous suivez, vous accueillerez donc ce moyen. Dès lors que le motif que nous vous proposons de censurer est le seul à fonder le dispositif d'annulation du jugement attaqué, vous ferez droit au pourvoi de la commune de Montreuil.

Nous proposons de régler au fond cette affaire relative à la légalité d'un permis de construire relativement ancien puisque datant de novembre 2015 et qui concerne la construction de 164 logements dont 44 logements sociaux et 120 unités d'hébergement dédiées à l'accueil de travailleurs migrants.

L'intérêt pour agir de la SCI Finanz, qui est propriétaire d'une parcelle contigüe du terrain d'assiette du projet et occupée par des constructions en R+2, alors que l'immeuble voisin sera en R+5 et comportera 60 ouvertures orientées vers les immeubles dont elle est propriétaire, ne nous paraît pas contestable et n'est d'ailleurs pas contesté. Nous avons revanche plus de doute quant au bien fondé de sa demande d'annulation.

Sont pour l'essentiel soulevés des moyens tirés de l'incomplétude du dossier de demande de permis de construire.

Nous avons déjà porté une appréciation dans le cadre du pourvoi en cassation sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme. Nous l'avons dit, l'attestation du 22 juillet 2015 nous paraît suffisante et régulière, quand bien même elle n'épouserait pas complètement les termes du code.

Il est ensuite soutenu que le projet méconnaît l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme, dès lors que la notice architecturale prévue par cet article ne comporterait aucune information relative à l'insertion du projet dans son environnement et relative à la prise en compte des paysages avoisinants, cette insuffisance n'étant compensée par aucune des autres pièces du dossier.

La notice décrit pourtant en son point 1 l'état initial du terrain et de ses abords, en indiquant que « *le terrain est implanté dans la ZAC de la Fraternité du bas Montreuil, au cœur de ce quartier à l'identité affirmée, caractérisé par un tissu mixte, où logements et activités se côtoient traditionnellement* ». Au point 3 et 4 de cette notice, la description du projet précise en quoi l'architecture, les matériaux et les couleurs retenus permettent la bonne insertion du projet dans son environnement. Nous pensons que ces éléments sont suffisant au regard des exigences posées par l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme. Si vous hésitez, vous

trouveriez dans le document graphique représentant le projet et les photographie des abords des éléments supplémentaires.

Un dernier moyen relatif à la complétude du dossier est tiré de la méconnaissance de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, qui exige, lorsqu'un projet de construction se trouve sur l'emprise d'une ZAC, que figure au dossier de demande du permis la convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le constructeur précisant les conditions dans lesquelles ce dernier participe au coût d'équipement de la zone. Ne figure en effet au dossier de demande du permis qu'un courrier de l'autorité qui a pris l'initiative de la création de la ZAC, indiquant que dès lors que le dossier de réalisation de la ZAC n'est pas approuvé, il n'est pas possible, en l'absence de programme défini et d'espaces publics, de déterminer le montant de la participation mise à la charge des constructeurs dans la ZAC. A vrai dire, nous ne savons pas très bien si ce moyen a ou non été abandonné par la SCI Finanz. En réponse au mémoire en défense de la commune, qui fait savoir que le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC Fraternité a été approuvé le 16 février 2016 et qu'un permis modificatif, tenant compte de la production de la convention conclue entre l'aménageur et le constructeur, a été délivré le 30 août 2016, la SCI Finanz a en effet répliqué sur tous les autres moyens, sauf sur celui-là. Que vous le regardiez comme inopérant ou abandonné, une chose est sûre, ce moyen ne vous retiendra pas.

Sur le fond, il est enfin soutenu que le maire a méconnu l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, aujourd'hui repris à l'article R. 111-27, qui lui permet de refuser un permis si celui-ci est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. Le juge de l'excès de pouvoir n'exerce qu'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur cette faculté (CE, 29 juin 1983, *Mme V... et autres*, n° 44349, T. p. ; CE, 28 novembre 1986, *B...*, n° 42688, T. p. ; CE, 21 juillet 1989, *Fédération des associations du Sud-Est pour l'environnement (F.A.S.E.) et Syndicat de défense du Cap d'Antibes et autre*, T. p.).

Tout le moyen repose sur l'avis de l'architecte des bâtiments de France, en date du 15 octobre 2015, recueilli alors que le terrain d'assiette du projet se situe à proximité du monument historique que constituent les trois fours de l'ancienne porcelainerie Samson, mais hors de leur champ de visibilité. Cet avis relève un voisinage « *exceptionnel* », constitué par une grande halle à la « *structure rarissime* » « *en patte de crabe* » et une « *cheminée d'usine préservée* » et un immeuble offrant « *un remarquable exemple de façade faubourienne* » et conclut que le projet conduira à « *une banalisation de l'espace urbain* ». Mais le même avis, qui n'est qu'un avis simple, relève que le « *quartier est en pleine mutation* » et nous confessons que les photographies qui sont au dossier ne confirment pas le caractère exceptionnel de l'environnement bâti du projet. Celui-ci apparaît en effet assez disparate : se mêlent à des immeubles de type faubourien des friches, un imposant « *centre des congrès* » ainsi qu'en fond de paysage, un important bâti collectif d'habitation. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que la construction projetée soit manifestement de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Montreuil du 18 mai 2017 ;
- au rejet de la demande d'annulation de la SCI Finanz ;
- à ce que la SCI Finanz verse, d'une part, à la commune de Montreuil, d'autre part, à la SA HLM Antin Résidence, une somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions.