

N° 416418
Mme P...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 16 janvier 2019
Lecture du 30 janvier 2019

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Nous vous emmenons à La Baule, cité balnéaire dont la célébrité urbanistique n'est plus à faire, mais qui mérite une mention spéciale pour la rédaction de son PLU. Il y a en effet, dans cette affaire de permis de construire, matière à hésiter sur à peu près tous les moyens, chaque fois en raison du caractère proprement inintelligible de la règle applicable.

Le permis litigieux a été délivré le 29 juillet 2015 par le maire de La Baule à M. et Mme M... pour l'édification d'une villa contemporaine dans un quartier protégé par l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Le terrain d'assiette jouxte celui de Mme P... qui, voyant d'un mauvais œil ce nouveau voisinage, a attaqué le permis. Le tribunal administratif de Nantes lui a donné tort par un jugement dont, zone tendue oblige, vous connaissez en cassation directe en vertu de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative.

Les deux seuls moyens simples sont ceux tirés d'erreurs de méthode du juge qui n'ont pas vraiment trait au fond.

L'un concerne la régularité de la procédure de première instance, et vise la communication tardive à la requérante (le 6 septembre 2017, la veille de la clôture de l'instruction) d'un second mémoire en défense de la commune. Vous savez bien qu'une communication en temps utile d'un tel mémoire ne s'impose à peine d'irrégularité que pour peu qu'il contienne des éléments nouveaux regardés comme déterminants par le juge. Or en l'espèce, la commune ne faisait qu'étayer son argumentation selon laquelle la règle de retrait des constructions en attique dont nous reparlerons tout à l'heure ne s'apprécie qu'au regard de la façade principale, et non des façades latérales, des constructions concernées. Le TA a endossé le raisonnement de la commune, mais il figurait déjà dans le premier mémoire en défense, le second ajoutant tout au plus, au soutien de l'interprétation préconisée, que la finalité de la règle est de limiter la perception du volume perçu depuis l'espace public, ce qui est si évident que le TA, à supposer même qu'il ait mobilisé cet argument, n'avait bien sûr par besoin qu'on lui souffle.

L'autre concerne l'erreur de droit qu'auraient commise les premiers juges en se fondant, pour retenir la situation du terrain d'assiette en zone non inconstructible, sur une carte trop imprécise pour être regardée comme un document réglementaire opposable. Il est vrai que la carte produite par la commune pour attester de la situation du terrain d'assiette au

regard du risque d'inondation n'était pas un modèle (ni titre, ni légende, ni échelle), mais en excès de pouvoir, le juge est libre de la façon dont il forge sa conviction et il n'y a pour ainsi dire jamais (hors cas très particuliers, comme en matière de notes blanches ou de CADA) d'erreur de droit à ne pas ordonner de mesure d'instruction, comme la requérante aurait souhaité que le juge le fasse pour étayer sa connaissance de la localisation du projet. La seule question vraiment opérante est de savoir si le TA a commis une dénaturation en déduisant de ce document que le terrain n'était pas situé en zone rouge. Or il n'en est rien puisque cette localisation alléguée par la commune n'était pas discutée par la requérante. Ajoutons pour faire reste de droit qu'il ressort clairement du document graphique accessible en ligne que le terrain n'est, effectivement, pas situé en zone rouge.

Il faut donc en venir aux moyens d'interprétation de ce monument d'ambiguïté sémantique que constitue le règlement du PLU.

L'un nous semble fondé. Il concerne l'interprétation de l'article UD 1 du règlement du PLU, relatif aux occupations et utilisations du sol interdites dans la zone UD. L'une de ces interdictions est liée au risque de submersion des parcelles : on sait que les règles d'urbanisme ont été renforcées sur ce point depuis la tempête Xynthia, à l'occasion de laquelle nombre de villes littorales, dont la Baule, ont été inondées. La disposition litigieuse interdit : « Les nouvelles constructions et créations de logements supplémentaires sur les terrains situés à moins de 3,20m IGN 69 (zone rouge au document graphique) et dans une zone de 100 mètres derrière un ouvrage ou un cordon dunaire jouant un rôle de protection contre les submersions. » Devant le TA, la requérante soutenait que la parcelle litigieuse se situait à moins de 100 mètres derrière le remblai qui borde le littoral (ce qui est constant) et que, dès lors que les deux critères d'altimétrie et de localisation derrière une protection devaient se comprendre comme étant alternatifs, l'inconstructibilité était acquise dès lors que le second critère était rempli. Le TA, lui, a fait droit à l'argumentation de la commune, consistant à soutenir que les critères étaient cumulatifs et que ce n'était que sur les parcelles situées à la fois dans une zone de basse altimétrie *et* derrière une protection que l'inconstructibilité joue. Il a relevé qu'il n'était pas contesté que la parcelle litigieuse se trouvait à moins de 100 du remblai protégeant la mer, mais que dès lors qu'elle n'était pas située en zone rouge, alors il n'y avait aucun problème de constructibilité, puisque l'un des deux critères cumulatifs n'était pas rempli. En cassation, la requérante soutient qu'en retenant le caractère cumulatif des critères, le TA a commis une erreur de droit.

Si l'on s'en tient à une analyse strictement grammaticale de la disposition litigieuse, la position du TA administratif tient debout. La disposition utilise un « et » pour parler des zones se trouvant à moins de 3,20m IGN 69 et derrière un ouvrage ou cordon dunaire jouant un rôle de protection. Si elle voulait instaurer des critères alternatifs, il aurait fallu employer un « ou », ou bien parler des zones situées à moins de 3,20 m et des zones situées derrière une protection. Nous nous demandons toutefois si les règles de grammaire peuvent être l'alpha et l'oméga de l'interprétation d'un PLU dont chaque article ou presque comporte une obscurité rédactionnelle débouchant sur une incertitude de fond.

Or ce qui nous chiffonne, c'est que si l'on s'intéresse au fond plutôt qu'à la grammaire, alors l'instauration de critères cumulatifs n'a rien d'évident.

Cette conviction nous est venue à la lecture de documents dont nous confessons qu'ils sont exogènes au PLU. Ils ne nous semblent toutefois pas dénués de pertinence pour comprendre ce document. Toute la littérature relative aux enseignements urbanistiques à tirer

de la tempête Xynthia sur laquelle il nous a été donné de mettre la main fait en effet état de deux risques de submersion bien distincts. L'un est lié à la faible altimétrie de parcelles littorales, facteur qui les a conduites à être recouvertes d'eau lors de la tempête. A La Baule, ce sont les parcelles situés à moins de 3,20 IGN qui ont été inondées. L'autre est lié à la localisation de la parcelle trop près derrière une digue ou un ouvrage dont le rôle est de protéger contre les submersions. Cela peut sembler paradoxal, mais tient au fait qu'en cas de grosse tempête, le risque que l'ouvrage vienne à rompre fait courir celui que l'eau s'engouffre et reste piégée par les restes de l'ouvrage restés intacts. Les experts recommandent donc d'éviter les habitations dans une bande de précaution de 100 m qui présente le risque d'être transformée en bassin de rétention.

Votre jurisprudence a déjà entériné ce risque dans le cadre du maniement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (disposition d'ordre public du RNU impose de refuser un permis en cas de risque pour la sécurité et qui reste applicable même en présence d'un PLU, quelques soient les dispositions d'un éventuel plan de prévention des risques¹), en relevant que pour l'application de cet article au risque de submersion marine, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, en l'état des données scientifiques disponibles, ce risque de submersion en prenant en compte notamment le niveau marin de la zone du projet, le cas échéant, sa situation à l'arrière d'un ouvrage de défense contre la mer ainsi qu'en pareil cas, la probabilité de rupture ou de submersion de cet ouvrage au regard de son état, de sa solidité et des précédents connus de rupture ou de submersion (CE, 23 mars 2016, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ SNC Batimalo*, n° 390853, inédite ; CE, 28 décembre 2017, *Mme T...*, n° 399629, inédite). Dans la première de ces deux espèces, vous avez confirmé un refus de permis de construire sur une parcelle se situant en termes d'altimétrie dans une zone d'aléa moyen, mais située 10 mètres derrière la digue de protection, « soit dans la zone dite de “dissipation d'énergie” à l'arrière des systèmes de protection connus, c'est-à-dire dans une zone exposée à des écoulements violents en cas de rupture de la digue », dans un cas où la digue connaissait des faiblesses.

Ces précédents portant sur le RNU ne sont certainement pas déterminants, d'autant qu'ils font tous les deux masses de la faible altimétrie des parcelles et de la proximité de l'ouvrage. Plus perturbante, toujours au titre des éléments exogènes au PLU, est la note préfectorale du 3 août 2010 adressée aux maires de la presqu'île dans la foulée de la tempête Xynthia, en application d'une note ministérielle du 7 avril 2010. Elle rappelle qu'il y a lieu, en application de la note ministérielle, de s'opposer de façon systématique à toute demande d'autorisation d'urbanisme dans les zones à risque fort et entend définir ce risque : elle affirme que les zones à risque fort « sont celles pour lesquelles au moins une des deux conditions suivantes est remplie : - les zones submergées qui ont été inondées par au moins un mètre d'eau lors d'une submersion ou qui seraient submergées par au moins un mètre d'eau, sans tenir compte des ouvrages de protection, par un événement d'occurrence centennale ; - les zones situées derrière un ouvrage de protection contre les submersions sur une largeur de 100 mètres. » Déclinant ensuite ces critères alternatifs au cas de la Loire Atlantique, elle affirme d'abord que pour le maniement de l'article précité du RNU, il faut procéder à un relevé altimétrique et que dans le cas où l'altimétrie de la parcelle est inférieure à 3,20m IGN 69, le projet d'autorisation de construire doit faire l'objet d'un rejet (entre 3,20 et 4,20m, il

¹ CE, 15 février 2016, n° 389103, N..., T. pp. 912-986-9593, concl. B. Bourgeois-Machureau BJDU n° 3/16 p. 211, note P. Soler-Couteaux RDI/16 p. 296, note R. Vandermeeren JCP A n° 28/2016 p. 16, note S. Defix JCP A n° 35/2016 p. 31.

peut être délivré sous certaines conditions). Elle ajoute ensuite que « Par ailleurs, les projets localisés dans les secteurs situés derrière les ouvrages de protection contre les submersions sur une largeur de 100 mètres doivent également faire l'objet d'un refus compte tenu de leur localisation dans une zone à risque fort » de ce fait. Le PPRL de Loire-Atlantique tel qu'on peut le consulter sur le site internet de la commune (les parties n'en parlent pas) aborde également de façon distincte le risque lié à la faible altimétrie et celui lié à la localisation derrière un ouvrage de protection contre les submersions (v. aussi la circulaire du 6 juillet 2003, certes abrogée depuis, relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique).

Enfin, plus proche du PLU litigieux, la présentation qu'en font ses auteurs en introductions aux documents mis en ligne sur le site internet de la commune de La Baule, et qui résume les contraintes urbanistiques pesant sur la ville, mentionne « Les conséquences de la tempête Xynthia qui interdit toute construction lorsque la hauteur du sol naturel est inférieure à 3,20 mètres ».

Or précisément, retenir la lecture qu'a faite le tribunal administratif revient bien à rendre constructible tout une série de parcelles, situées à l'Est de la commune, au Nord du port de La Baule-Le Pouliguen tout au bord de l'eau, et qui ne se trouvent pas dans une zone de 100 mètres derrière la digue qui longe le port, alors qu'elles font pourtant l'objet d'un zonage rouge en raison de leur faible altimétrie, inférieure à la cote de 3,20m correspondant aux zones submergées lors de la tempête de référence. Ces zones sont pourtant classées en zone « BC » du PPRL, dans laquelle les constructions nouvelles sont interdites à l'exception des activités exigeant la proximité immédiate de la mer et des infrastructures d'intérêt général non structurantes ne pouvant être implantées en d'autres lieux.

Nous croyons donc finalement qu'il faut lire l'interdiction de construire de nouvelles habitations « sur les terrains situés à moins de 3,20 m IGN 69 et dans une zone de 100 mètres derrière un ouvrage ou un cordon dunaire jouant un rôle de protection contre les submersions » comme interdisant ces constructions, d'une part, sur les terrains de faible altimétrie et, d'autre part, dans la bande de protection située derrière les ouvrages.

La bizarrerie, que nous ne pouvons vous cacher, est que si l'on combine cette lecture alternative à l'idée, qui est celle de la requérante, selon laquelle le remblai qui borde le littoral au sud de la commune et derrière lequel se trouve la parcelle litigieuse doit être regardé comme un « ouvrage ou cordon dunaire jouant un rôle de protection contre les submersions », alors cette parcelle devient inconstructible. Or aucun des zonages relatifs au risque de submersion à La Baule, qu'il s'agisse du plan « vulnérabilité au risque de submersion marine » joint au PLU ou du zonage des risques du PPRL, ne suggère le moindre risque pour cette parcelle ni pour aucune de celles qui se situent en bordure immédiate du littoral sud, qui ne sont en particulier pas classées en zone BC, classement qui s'impose pourtant, d'une part, pour les parcelles exposées au choc cinétique des vagues (c'est le sens de la lettre « C »), d'autre part, dans la bande de protection de 100 mètres derrière les ouvrages (c'est le sens de la lettre « B »).

Dans la lecture de la commune, cette situation découle du fait que l'altimétrie y est supérieure à 3,20 m. Mais elle pourrait aussi bien s'expliquer par le fait que le remblai, qui pour ce que l'on peut en dire au vu du dossier et d'investigations sur des plans en ligne est une structure basse, insusceptible de retenir l'eau dans l'hypothèse où il viendrait à être franchi par les vagues, ne serait pas un « ouvrage ou cordon dunaire jouant un rôle de protection

contre les submersions», contrairement à la digue du port, structure plus haute ayant effectivement une fonction de « barrage » contre la houle. Dans le PPRN, seule la digue du port est d'ailleurs regardées comme un ouvrage de protection. Cette lecture, qui est la seule à permettre de concilier, d'une part, la constructibilité de cette partie du littoral Sud à l'égard du risque de submersion, qui ne fait guère de doute à nos yeux, d'autre part, l'inconstructibilité des zones de moins de 3,20 situées à l'Est, nous semble assez logique au regard de la littérature technique sur les risques de submersion : tant la circulaire 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, alors en vigueur, que les dispositions des articles R. 214-112 à R. 214-147 du code de l'environnement font ainsi une distinction selon que la hauteur des ouvrages, dont dépend le risque qui s'y attache.

Telle serait selon nous la clef de lecture que devrait retenir, au fond, le tribunal administratif, si vous nous suiviez pour annuler son jugement et lui renvoyer l'affaire.

Pour le cas où vous ne nous suivriez pas, notamment parce que, estimant inatteignable de regarder le remblai comme n'étant pas un ouvrage de protection, vous ne vous résoudriez pas aux conséquences d'une lecture du PLU conforme au PPRN et au RNU et préféreriez prendre le PLU tel qu'il semble être en première lecture, avec des conditions cumulatives, nous indiquons que les deux autres moyens du pourvoi peuvent sembler sérieux.

L'un porte sur la configuration des places de parkings dont est assortie la construction litigieuse. Elle est régie par l'article UD3 du règlement du PLU, qui disposait dans la version applicable au permis qu'« En cas de création de parkings en rives le long des voies publiques, l'accès direct des places sur la voie publique est interdit. Le parking doit être conçu de manière à ce que l'ensemble des places soit desservi avec un seul accès ou un nombre d'accès limité. / Lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, l'accès doit être réalisé sur celle sur laquelle il présentera la moindre gêne ». Le TA, ayant relevé que le projet litigieux prévoit la création de quatre places de stationnement, deux au Nord et deux au Sud de la parcelle, a constaté que chaque côté, la desserte de ces places se fait par un unique accès depuis la voie publique, pour en déduire que les dispositions n'étaient pas méconnues.

Le TA a donc estimé que la phrase selon laquelle lorsque la parcelle est desservie par plusieurs voies, l'accès au parking, au singulier, doit être placé sur celle où il cause le moins de gêne, n'impose pas, lorsque le parking a plusieurs accès, comme le prévoit la phrase précédente, de localiser ces deux accès sur la même voie. Bien entendu, la requérante soutient le contraire et en déduit que le jugement est entaché d'erreur de droit.

Ici, la grammaire n'est d'aucun secours, car les deux phrases ne sont tout simplement pas articulées l'une avec l'autre, l'hypothèse de la première phrase, déjà obscure (le parking doit comprendre un seule accès ou un nombre d'accès limité, sans qu'il y ait de critère à la dérogation ni de nombre d'accès plafond), n'étant tout simplement pas envisagé par la seconde.

Il faut bien admettre que sur le fond, la thèse de la requérante n'est pas dépourvue de logique : l'objectif étant d'éviter la gêne liée aux ralentissements qu'implique l'entrée dans le parking pour les usagers de la voie publique, on peut estimer que ce qui prime, c'est le choix de la voie sur laquelle la gêne sera la moins forte (parce qu'elle est moins fréquentée ou plus large), pour y localiser tous les accès. D'un autre côté, multiplier par deux les ralentissements sur la même voie n'est pas très satisfaisant non plus, sans compter que l'obligation faite d'y concentrer tous les accès fait perdre beaucoup de son intérêt à la possibilité de multiplier ces

derniers. Le cas d'espèce en est l'illustration : si la pétitionnaire souhaite faire un accès sur deux des voies publiques qui longent sa parcelle, c'est pour pouvoir disposer les quatre places de parking que les dispositions d'urbanisme lui imposent de construire de part et d'autre de la maison, sans quoi il lui faudrait les concentrer sur deux rangées, et faire passer une allée pour les desservir toutes, de sorte que l'ensemble de l'espace laissé pour le jardin serait presque intégralement englouti. A l'inverse, deux accès sur la même voie ne résoudraient rien du tout.

Face à une telle incertitude textuelle, et compte tenu de ce que la réalisation de places de parking est imposée aux pétitionnaires en fonction de la SHON du projet, nous sommes plutôt d'avis – mais cela n'a vraiment rien d'évident – de privilégier l'interprétation la plus libérale, à savoir celle qui permet, dans le cas où le projet justifie de réaliser deux accès au parking, ce qui est expressément autorisé par la disposition litigieuse, de les disposer sur deux voies distinctes, à condition bien sûr, si plus de deux voies longent la parcelle, de choisir celles sur lesquelles l'accès gênera le moins. Cette lecture souple conduirait à écarter le moyen.

L'autre moyen gênant concerne le respect ou non par le projet de l'article II.1.1.1 du règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) sur les règles de hauteur, qui exige pour les attiques un retrait « d'au moins deux mètres par rapport à la façade des niveaux inférieurs ». Bien entendu, le document ne prend pas la peine de dire ce qu'il entend par façade, terme qu'il vous arrive d'interpréter comme désignant toutes les faces d'une construction (CE, 25 janvier 1989, *SCI Les Prés*, n° 58935, T. p. ; 22 janvier 2007, *D... et a.*, n° 279284, T. p. sur un autre point), mais dont l'interprétation dépend tout de même de la règle en cause. En l'espèce, il n'est pas inatteignable de soutenir que la règle poursuit surtout un objectif d'alignement, et ne régit donc que les façades donnant sur la voie publique.

La commune se prévaut bien sûr de cette lecture et soutient que c'est pour cela qu'elle a pris soin dans le PLU de parler de façade au singulier, par référence à la façade principale. Nous ne croyons pas que le singulier épuise la question puisqu'on voit bien en l'espèce qu'une construction peut avoir deux façades donnant sur la voie publique. Mais en se raccrochant à l'objet de la disposition tel que la commune l'envisage, on pourrait écarter le moyen.

PCMNC – Annulation, renvoi au TA, mise à la charge de la commune de 2 000 euros à verser à Mme P... et rejet des conclusions à fins de frais irrépétibles de la commune.