

N°s 427408 et 427618
Société Cogedim Grand Lyon et Ville de Lyon

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 26 février 2020
Lecture du 13 mars 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

La société Cogedim Grand Lyon a obtenu du maire de Lyon la délivrance, le 25 juillet 2017, d'un permis de construire un immeuble collectif de 39 logements en R+4 et R+5 sur des parcelles situées dans le quartier de Vaise (9^{ème} arrondissement), immédiatement voisines de la propriété des époux G....

Est érigée sur leur propriété, depuis 1987, une maison d'habitation conçue par les architectes lyonnais J... et P... sur la base de principes dits « bioclimatiques » consistant à tirer le meilleur parti de l'environnement de la construction afin de limiter son impact environnemental, plus particulièrement sa consommation énergétique. Il a ainsi été portée une attention toute particulière à l'orientation du bâtiment (plein sud, afin d'exploiter l'énergie et la lumière du soleil), à ses caractéristiques architecturales (une façade de 21 mètres de long, entièrement vitrée, soit 52 m² de surfaces vitrées), au choix de son implantation sur le terrain (en recul par rapport au bâtiment existant de manière à recevoir le maximum d'ensoleillement, y compris au cœur de l'hiver) ainsi qu'aux matériaux utilisés.

L'édification d'un immeuble d'une hauteur supérieure à 22 mètres, dans l'axe de la façade vitrée de la maison orientée au sud, est évidemment de nature à altérer la

performance énergétique de l'habitation et les conditions de jouissance de ses occupants, les époux G....

Ces derniers ont obtenu du tribunal administratif de Lyon, qui a statué en premier et dernier ressort en application de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, l'annulation du permis de construire cet immeuble, motif pris de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme (ex. article R. 111-21), qui autorise l'autorité administrative à refuser un permis ou à ne l'accorder que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales « *si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* »¹

Après avoir détaillé les fonctionnalités « bioclimatiques » de la maison et souligné son caractère unique et remarquable dans l'agglomération lyonnaise, le jugement – contre lequel et le bénéficiaire, et l'auteur se pourvoient en cassation par deux pourvois que vous pourrez joindre – relève, pour caractériser la méconnaissance de l'article R. 111-27, que la situation et les dimensions de l'immeuble autorisé par le permis litigieux, plus particulièrement sa hauteur, ont pour effet de supprimer une grande partie des apports solaires dont bénéficie la maison en hiver et, en l'empêchant de fonctionner normalement, de faire disparaître sa spécificité bioclimatique et, par voie de conséquence, de priver *de facto* les lieux avoisinants du caractère et de l'intérêt que leur confère la présence d'une telle structure d'habitation bioclimatique.

Le jugement attaqué respecte bien la séquence de raisonnement que vous avez détaillée dans votre décision *Engoulevent et autres* (CE, 13 juillet 2012, n°s 345970

¹ Rédaction issue du décret n° 73-1023 du 8 novembre 1973, inchangée depuis.

346280, T. pp. 778-1020-1024) selon laquelle il convient, pour l'application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, dans un premier temps, de caractériser la qualité de l'environnement du projet avant d'évaluer, dans un second temps, l'impact de la construction sur celui-ci.

Il est pourtant entaché d'erreur de droit.

La question n'est ici pas celle de savoir si l'intérêt de l'environnement urbain du projet peut naître du voisinage d'une unique construction. Vous l'avez déjà pris parti en ce sens, en admettant qu'un permis puisse être légalement refusé au motif qu'une atteinte était portée à des lieux dont l'intérêt repose sur la présence d'un unique bâtiment classé.

La question n'est pas non plus de déterminer si un permis peut être refusé sur le fondement de l'article R. 111-21, devenu R. 111-27, alors que les lieux avoisinants ne font, comme en l'espèce, l'objet d'aucune mesure de protection particulière. Vous avez là encore tranché ce point depuis longtemps, par votre décision de section du 6 mai 1970, *SCI Résidence Reine Mathilde*, n° 72946, p. 308.

Cette disposition, qui s'applique à tous les sites qu'ils soient ou non inscrits ou classés, permet au contraire d'assurer une protection minimale au profit des lieux ne bénéficiant pas de l'application de la loi de 1913 relative aux monuments historiques ou de la loi de 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

L'existence d'une protection spécifique est toutefois prise en compte pour évaluer la qualité des lieux dans lesquels s'insère le projet (CE, 28 novembre 1986, *B...*, n° 42688, T. p. 762 ; CE, 21 juillet 1989, *Fédération des associations du sud-est pour*

l'environnement (FASE) et syndicat de défense du cap d'Antibes et autres, n° 95755, 95895, T. p. 1001), même si cet article ne peut être mobilisé comme un pur substitut à la législation sur les monuments historiques et fonder un refus sur un motif tiré de ce que le projet de construction ne respecterait pas la « vérité archéologique » du bâtiment sur lequel il prend appui (CE, Sect., 16 mars 1973, *Ministre de l'équipement et du logement et ministre d'Etat chargé des affaires culturelles c/Sieur H...*, p. 228). Et l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France ou de la commission départementale des sites n'empêche pas, par lui-même, de fonder légalement un refus de permis sur cet article.

L'erreur de droit que vous devrez immanquablement censurer consiste à avoir annulé le permis pour une atteinte à un intérêt qui n'est pas protégé au titre de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Cette disposition du règlement national d'urbanisme², d'ordre public c'est-à-dire applicable même dans un territoire doté d'un plan local d'urbanisme – donne à l'autorité administrative un levier pour préserver l'harmonie et la cohérence de l'environnement du projet, qu'il soit naturel ou bâti. Les intérêts protégés sont exclusivement d'ordre esthétique et qualitatifs³.

Votre jurisprudence s'attache d'ailleurs à leur conserver cet objet et censure les utilisations dévoyées qui peuvent facilement en être faites.

C'est ainsi que ces dispositions ne peuvent être utilisées pour refuser un permis sur le fondement de motifs étrangers à l'insertion harmonieuse du projet dans le site, tel que

² Voir, pour un historique de celle-ci, les conclusions prononcées par Bruno Genevois devant la section du contentieux sur l'affaire *Association Les amis de l'île de Groix* du 31 décembre 1976 (n° 03164, p. 585).

³ H. Charles, « L'esthétique contrôlée », *Droit et ville* 1992 n°33, p. 99 ; v. aussi Pierre-Soler C..., Elise Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 5ème édition, § 137.

la préservation de tel ou tel type d'activité économique (CE, 27 février 1980, *Min. de l'environnement et R...*, n°s 12956 13285, p. 115), le maintien de la vocation agricole des sols (CE, 11 mai 1984, *Syndicat agricole de Mollans*, n° 36672, inédite) ou encore la destination d'une place aménagée en promenade publique (à propos de l'atteinte qu'y porterait la circulation de véhicules ou bestiaux rendue possible par l'ouverture du portail en litige : CE, 22 novembre 1968, *Dame L...*, p. 590). Elles ne trouvent pas non plus à s'appliquer à l'apparence intérieure d'un bâtiment (à propos de la construction d'une galerie et d'un escalier dans la cour d'un château : CE, 1^{er} juillet 2009, *Société civile immobilière Château de Ledeux*, n° 309133, T. p. 982), dépourvu d'impact visuel sur les lieux avoisinants. Elles n'ont pas davantage vocation à protéger des intérêts privés, tels que des inconvénients de voisinage. La privation de points de vue (CE, 11 janvier 1984, *A...*, n° 23174, T. p. ; CE, 14 novembre 1984, *Mme P...* n° 52203, aux tables sur un autre point ; rép. min. à la question écrite n° 01707, JO Sénat du 22 novembre 2007, p. 2137) ou d'ensoleillement (CE, 9 janvier 1991, *Commune de Colombes c/ Etablissements Lebas-Monroig*, n° 91162, inédite) n'entre pas non plus dans son champ d'application.

Ces derniers exemples, qui sont ceux qui se rapprochent le plus du litige ici en cause, attestent de ce que l'article R. 111-27, comme au demeurant l'ensemble des prescriptions du règlement général d'urbanisme sur la localisation et la desserte des constructions, leur implantation, leur volume ainsi que leur aspect n'ont pas pour objet premier la minimisation des inconvénients de voisinage (visée en tout état de cause par la fameuse réserve du droit des tiers, aujourd'hui codifiée au dernier alinéa de l'article A. 424-8 du code de l'urbanisme) mais tend avant tout à la maîtrise de la forme des infrastructures urbaines, en façonnant la physionomie de la cité et du paysage, pris comme un ensemble.

La conception bioclimatique des constructions, qui consiste à optimiser les caractéristiques du bâti en fonction de son environnement – ensoleillement, exposition au vent, déclivité du terrain – dans le but d’améliorer sa performance énergétique, se rattache au droit de la construction plus qu’au droit de l’urbanisme. Nous n’avons donc aucune hésitation à affirmer que les fonctionnalités bioclimatiques de la maison des époux G..., quoique trouvant une traduction dans son architecture, ne sont pas au nombre des intérêts protégés par l’article R. 111-27, qui vise seulement, dans une logique de sauvegarde, à préserver la qualité et la cohérence du tissu urbain.

Nous n’ignorons pas pour autant l’acuité de la tension mise en exergue dans ce dossier.

Avant-gardiste à la fin des années 1980 lorsque la maison des requérants a été construite, la conception bioclimatique des bâtiments est aujourd’hui au cœur de la réglementation thermique 2012, qui vise à améliorer la performance énergétique des bâtiments neufs en termes de chauffage, refroidissement et éclairage en agissant sur les caractéristiques du bâti. Cette façon de concevoir les bâtiments rajoute un élément de complexité supplémentaire dans le développement urbain : non seulement la construction doit s’intégrer, d’un point de vue architectural, dans le bâti existant et le milieu environnant – c’est l’impératif posé par la règle d’urbanisme – mais certaines de ses caractéristiques essentielles sont déterminées par cet environnement – c’est le fondement de « l’éco-construction ». Le risque alors est alors, au nom de l’aspiration (légitime) à une ville durable, de voir le tissu urbain cesser de se transformer pour maintenir les performances énergétiques des bâtiments éco-conçus, rendant impossible toute densification (« construire la ville sur la ville »), pourtant indispensable pour maîtriser l’étalement urbain et limiter l’artificialisation des sols.

Sans doute le droit de l'urbanisme se transforme-t-il pour appréhender davantage la gestion de l'espace dans un objectif de développement durable. En témoigne par exemple l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme (ex. article L. 111-6-2, issu de la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », et le décret n° 2011-830 du 11 juillet 2011), en vertu duquel un permis de construire ne permet pas à l'autorité administrative de s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable.

Mais à ce jour et à notre connaissance, aucune disposition d'urbanisme ne traite de la question de la pérennité de l'efficacité de ces dispositifs en cas de construction nouvelle à proximité. L'article R. 111-27 du code de l'environnement, mobilisé dans le jugement attaqué, ne constitue en tous cas pas la réponse juridique à cette tension.

Par ces motifs nous concluons, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens :

- à l'annulation du jugement pour erreur de droit ;
- au renvoi de l'affaire devant le jugement le tribunal administratif de Lyon ;
- à ce que les époux G... versent une somme de 1500 euros, d'une part, à la société Cogedim Grand Lyon et, d'autre part, à la ville de Lyon.