

CONCLUSIONS

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

La société OCDL Groupe Giboire a obtenu en 2015 un permis de construire un hôtel et un ensemble de 48 logements sur une vaste emprise appartenant à la commune de La Baule et située dans une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine – une AVAP.

Après une première instance infructueuse, un voisin du projet, M. Russe, a obtenu l'annulation du permis litigieux par la cour administrative d'appel, qui s'est fondée sur l'illégalité de l'AVAP, donc du plan local d'urbanisme qui en tirait les conséquences urbanistiques, avec pour effet de remettre en vigueur les règles du plan précédent, dont une hauteur-plafond très inférieure à celle du projet autorisé.

Les AVAP, qui ont remplacé les ancestrales zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les ZPPAUP, pouvaient être créées sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique. Selon l'article L. 642-1 du code du patrimoine alors en vigueur, l'AVAP « *est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces* ». Des règles contraignantes peuvent être fixées par un règlement propre s'imposant au PLU, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine et l'intégration architecturale et paysagère des constructions¹.

¹ Selon l'article L. 642-2 du même code, le dossier de l'AVAP comprend notamment un document graphique faisant apparaître la typologie des constructions, les immeubles protégés et les conditions spéciales relatives à l'implantation, la morphologie et les dimensions des constructions, et un règlement contenant des règles relatives à la qualité architecturale des constructions, à la conservation du patrimoine et à l'intégration architecturale et paysagère des constructions et travaux à vocation écologique, qui s'imposent au PLU. Le dispositif des AVAP a été remplacé en 2016 par celui des « sites patrimoniaux remarquables » couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Les deux présentent de fortes similitudes, au point que les AVAP sont devenues automatiquement des sites patrimoniaux remarquables.

L'AVAP qui nous intéresse comporte trois secteurs différents. Son secteur 3, dit « secteur des Roches Rouges », ne comprend que la parcelle d'assiette du projet litigieux, qui est un terrain nu affecté au stationnement de véhicules. Elle constitue une sorte de pastille au sein du secteur 1. Dans ce secteur 3, la hauteur maximale des constructions nouvelles a été fixée à R+6+attique, soit 28 m - un plafond très supérieur à celui en vigueur dans le reste de la zone UD, où les projets hôteliers ne peuvent culminer qu'à 12 m. L'objectif affiché est, précisément, de rendre possible le projet litigieux.

Nous ne sommes pas convaincu par le motif par lequel la cour a reproché à la commune de ne pas avoir réalisé de diagnostic architectural propre au secteur 3. L'article D. 642-4 du code du patrimoine alors en vigueur détaille le contenu de ce diagnostic, qui doit comprendre une partie relative au patrimoine architectural, urbain, paysager, historique et archéologique permettant de déterminer l'intérêt, les caractéristiques et l'état de ce patrimoine, et une partie relative à l'analyse de l'environnement. Ce texte n'exige pas un diagnostic « à la parcelle » et il n'évoque que l'existant. Il n'a donc pas à passer au scanner un secteur dépourvu d'intérêt patrimonial propre. Sans doute l'article L. 642-1 lui-même inscrit-il le diagnostic dans une logique plus prospective, en évoquant les « constructions à venir ». Mais nous comprenons qu'il s'agit d'assurer la cohérence de l'AVAP avec les orientations du PADD et les opérations en cours. Pour le reste, le diagnostic de l'AVAP n'est pas l'étude d'impact d'un projet de construction précis².

C'est toutefois l'autre motif sur lequel s'est fondé la cour que nous vous invitons à censurer. Car en amont même de la question du diagnostic, la cour a, plus radicalement, exclu par principe qu'une AVAP puisse comprendre un secteur limité à une parcelle dénuée d'intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique, sans cohérence avec un autre secteur résidentiel au sein duquel il est intégré.

Rappelons à titre liminaire que rien dans les textes n'interdit par principe de sectoriser une AVAP et de différencier les règles qui y sont applicables. Ce procédé est même indispensable pour mettre en œuvre un projet comme celui de l'espèce. La commune n'aurait pas pu rattacher la parcelle litigieuse au secteur 1 de l'AVAP, puisqu'elle aurait dû alors lui appliquer les mêmes règles contraignantes de constructibilité, ce qui aurait condamné le projet. En sens inverse, elle n'aurait pas pu non plus légalement fixer une hauteur maximale de construction de 28 m dans l'ensemble du secteur 1, simplement pour permettre simplement la réalisation du complexe hôtelier sur une parcelle.

² En l'occurrence, le rapport de présentation, qui synthétise le diagnostic, indique que le secteur 3 se situe au sein d'un secteur 1 à protéger, et en explique la raison d'être, à savoir sa vocation à accueillir un complexe hôtelier et résidentiel contribuant à l'attractivité de La Baule comme centre balnéaire. C'est cohérent avec le projet d'aménagement et de développement durable de la ville adopté quelques semaines après, et qui vise à stimuler le secteur balnéaire et à renforcer l'offre hôtelière par l'émergence de complexes hôteliers. Et c'est la raison pour laquelle une orientation d'aménagement et de programmation du PLU adoptée le même jour que le PADD porte spécifiquement sur ce secteur des roches rouges.

La cour a quant à elle considéré que cette parcelle ne pouvait tout simplement pas faire partie du périmètre de l'AVAP.

Or l'objet de l'AVAP, qui est, selon sa dénomination, une « aire », est de protéger et de mettre en valeur le patrimoine existant sur « *un ou plusieurs territoires* ». Elle repose sur la même logique zonale que les ZPPAUP. Aucune disposition n'exige que chaque parcelle de l'AVAP présente en elle-même un intérêt patrimonial et n'implique que des parcelles nues et dépourvues d'intérêt propre³ situées au milieu d'un secteur d'intérêt patrimonial en soient exclues. Même si les dispositions relatives à l'AVAP n'imposent pas expressément qu'elle soit d'un seul tenant ou ne comporte pas d'enclave, il est évident qu'elle doit être délimitée de façon à former un ensemble cohérent au regard de l'objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine – et c'est bien ainsi que les communes procédaient avant le remplacement des AVAP par les « sites patrimoniaux remarquables », qui suivent la même logique. Autrement dit, ce n'est pas l'intérêt propre d'une parcelle qui doit conditionner son inclusion dans l'aire, mais l'intérêt de l'y inclure au regard des objectifs patrimoniaux poursuivis par les autorités en charge de l'urbanisme et du patrimoine.

L'exclusion chirurgicale de parcelles sans intérêt propre situées au cœur de l'aire irait directement à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur et emporterait des conséquences fâcheuses. D'une part, elle soustrairait ces parcelles aux prescriptions spéciales que le règlement de l'AVAP peut comporter. Ainsi, même dans notre secteur 3 dont les règles ont été adaptées pour permettre la réalisation d'un complexe hôtelier, les projets doivent respecter certaines règles particulières portant sur le nuancier des couleurs, l'installation d'ouvrages de production d'énergie renouvelable et les travaux d'économie d'énergie. D'autre part, et surtout, l'inclusion d'une parcelle dans une AVAP emporte, entre autres sujétions, l'obligation pour le pétitionnaire d'obtenir une autorisation après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France, lequel s'assure que le projet ne compromet pas la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine environnant, tous secteurs confondus.

Ces garanties disparaissent dans le cas où, au lieu de créer un micro-secteur dans le cadre d'une AVAP, la commune se contente de créer une micro-zone dédiée dans le PLU. La solution de la cour aboutit ainsi à un résultat tout à fait paradoxal au regard de l'enjeu de protection du patrimoine et à une victoire à la Pyrrhus pour M. Russe qui prétend s'en faire le défenseur.

³ Nous ne partageons pas, en revanche, l'argument du pourvoi selon lequel il y aurait lieu, pour apprécier l'intérêt de la parcelle, de tenir compte d'un projet à venir. Il résulte des termes mêmes de l'article L. 642-1 du code du patrimoine, explicités par la méthodologie figurant dans la circulaire d'application du 2 mars 2012, que l'analyse de l'intérêt patrimonial doit porter sur l'existant et non sur un éventuel projet de construction à venir dans la zone. Peu importe donc que la parcelle ait vocation à accueillir un équipement qui présenterait un intérêt culturel selon la commune. Dans son état d'origine, il s'agissait d'une parcelle nue à usage de parking, dépourvue d'intérêt patrimonial propre.

Au fond, ce qui transparaît en filigrane dans l'arrêt de la cour, et qui est parfaitement explicite dans les écritures du requérant jusque devant vous, c'est le soupçon que ce micro-secteur de l'AVAP procède d'une manœuvre destinée à avantager abusivement la société. Or ce procès d'intention est parfaitement infondé. Le dispositif de l'AVAP n'offre à la commune aucune facilité supplémentaire en termes de constructibilité. Il ne lui permet pas d'adopter des règles qu'elles n'auraient pu légalement instituer en se plaçant en-dehors de ce cadre⁴, en tous les cas des règles moins contraignantes que celles d'un PLU – au contraire. Du reste, il n'y avait strictement rien d'occulte dans la démarche communale. Comme le prévoit le code du patrimoine, l'AVAP a été créé par la commune avec l'accord du préfet, sur la base d'un rapport de présentation qui assume la vocation de ce secteur à accueillir un complexe hôtelier en vue de développer le tourisme et énumère les enjeux d'une insertion urbaine réussie de l'immeuble à construire au sein de l'aire.

Le vrai débat, que la cour a esquivé, porte sur le bien-fondé du choix urbanistique de la commune. Il lui appartiendra d'apprécier si cette dernière a commis une erreur manifeste d'appréciation en édictant des règles permettant de réaliser un grand complexe balnéaire de 28 m de haut au milieu d'un quartier résidentiel d'intérêt patrimonial. Elle pourra utilement avoir en tête, *mutatis mutandis*, qu'on a construit la tour Montparnasse au milieu de Paris et qu'on a fini par s'y habituer.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt, au renvoi de l'affaire à la cour et au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁴ L'article L. 642-7 du code du patrimoine écarte certes les servitudes d'utilité publiques au titre des immeubles inscrits ou classés et des sites inscrits, mais c'est parce que leur protection doit être assurée par les prescriptions propres applicables au sein de l'AVAP. Il en va de même de l'article R. 111-21 (devenu R. 111-27), dont l'application était écartée par les dispositions du b) (puis du 2°) de l'article R. 111-1.