

N° 432769

M. J... et autres

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} mars 2021

Lecture du 17 mars 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

« *L'inconnu me dévore* ». Telle était la devise de Thomas Dobrée, un collectionneur fantasque qui rassembla sa vie durant de nombreuses œuvres d'art dans un vaste bâtiment nantais construit en style néo-médiéval, avant de le léguer au département en 1894. Cet édifice en granit massif, appelé Palais Dobrée, tranche dans une ville faite de tuffeau et d'ardoise ; il fait face au manoir Jean V, édifié quant à lui au XVe siècle et célèbre pour avoir accueilli le procès de Gilles de Rais. Ces bâtiments abritent un musée, qu'appréciait Julien Gracq enfant car il y voyait « *moins un musée qu'une maison colonisée, (...) une coquille humaine expropriée, fil[le] à la fois de la cohabitation, du progrès rongeur d'une passion dévorante, et du hasard* »¹. Ce musée s'est agrandi à la faveur de la création d'un troisième bâtiment en béton, dit bâtiment Voltaire, en 1974. **Plus récemment, le département de Loire-Atlantique a engagé un projet de rénovation de cet ensemble.** Le permis de construire délivré à cette fin en 2011 a toutefois été annulé, en dernier lieu par la cour administrative d'appel de Nantes². Le département a alors remis l'ouvrage sur le métier et un second permis lui a été délivré par la ville le 13 décembre 2018, pour un projet consistant notamment à adosser au bâtiment Voltaire un édifice contemporain et à prolonger le manoir Jean V par une extension moderne toute de verre et d'acier. Des propriétaires voisins du projet et une association de défense du patrimoine nantais ont attaqué ce second projet, **dont la modernité leur semble dénaturer l'esprit du lieu.** Ce recours a été assorti d'un référé-suspension, qu'a rejeté le juge de l'urgence du tribunal administratif de Nantes. C'est cette ordonnance qui est contestée devant vous en cassation **au travers de huit moyens.**

Dans la mesure où l'ordonnance se borne à énumérer les moyens en précisant ensuite qu'ils ne sont pas de nature à faire naître un doute sérieux, votre approche en cassation est

¹ *La forme d'une ville*, p. 103

² CAA Nantes, 14-02-2014, n° 12NT02620

particulière puisque statuer sur une telle ordonnance suppose en réalité que vous appréciiez directement le sérieux du moyen, sans pouvoir véritablement vous abriter **derrière le contrôle distancié**³ que vous opérez en cassation de référé sur le raisonnement des premiers juges. Aussi, en pratique sinon en droit, votre décision préemptera largement l'issue du recours au fond, au moins devant les premiers juges. Compte tenu de l'importance locale du projet en cause, c'est cette configuration qui justifie l'inscription de cette affaire devant votre formation de jugement.

Un premier moyen d'insuffisance de motivation ne vous arrêtera pas puisque, contrairement à ce qui est soutenu, le juge des référés a bien visé les moyens tels qu'ils étaient soulevés par les requérants.

En deuxième lieu, le pourvoi estime que l'ordonnance est entachée d'erreur de droit pour avoir regardé comme non-sérieux le moyen tiré de ce que le permis était illégal au motif qu'il scindait artificiellement le projet en plusieurs établissements recevant du public (ERP) de 3^e catégorie, **alors qu'en réalité ce projet devait être envisagé comme un unique ERP relevant de la 2^e catégorie**, ce qui rendait obligatoire la réalisation d'une étude préalable de sécurité publique⁴.

Vous savez que les articles L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et L. 425-3 du code de l'urbanisme prévoient, pour faciliter la tâche des porteurs de projet, que **le permis de construire tient lieu d'autorisation pour les ERP** dès lors que cette décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente. Il s'ensuit que le juge statuant sur la légalité d'un tel permis peut avoir à connaître de moyens tirés de la méconnaissance du CCH⁵. En l'espèce, nous l'évoquions, les requérants faisaient valoir que les trois bâtiments du musée devaient être appréhendées comme un ensemble unique, de sorte qu'en cumulant leurs capacités d'accueil respectives, **le total obtenu de 1012 personnes caractérisait bien un ERP de 2^e catégorie** puisque cette catégorie regroupe les structures accueillant de 700 à 1 500 personnes.

Au regard des pièces du dossier soumis au juge du fond, nous sommes pour notre part convaincu que le bâtiment Voltaire et le manoir, compte tenu de leurs liens, devaient faire l'objet d'une analyse commune. Mais ce total reste inférieur à 700. **L'enjeu est donc de savoir si ces deux bâtiments liés entre eux doivent aussi être regroupés avec le Palais**

³ V. CE, 29-11-2002, *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne*, n° 244727, A

⁴ Art. R. 111-4 du code de l'urbanisme

⁵ V. en ce sens votre décision CE, 09-07-2018, *A... et autres*, n° 411206, B. V. *a contrario*, en l'absence d'un tel pontage : CE, 07-03-2018, *Mme B...*, n°s 404079-080, A

Dobrée, ce qui effectivement conduirait à une capacité d'accueil justifiant l'entrée dans la deuxième catégorie.

Pour trancher cette question⁶, il convient de se référer à l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité dans les ERP. Or, son article CO 8 induit à nos yeux que deux bâtiments séparés par une aire libre supérieure 8 mètres ne sauraient en principe être regardés comme formant un même ERP pour l'application de cette législation. Et de son article CO 10, nous déduisons que l'existence d'un passage en souterrain sous une aire libre d'isolement ne permet pas, à elle seule, de regarder les bâtiments ainsi reliés comme un unique ERP. Avec cette grille en tête, vous pourrez alors ne pas vous laisser arrêter par ce moyen, dès lors qu'il ressortait du dossier dont disposait le premier juge que l'ensemble Voltaire/Manoir, bien que relié par un passage souterrain au palais Dobrée⁷, **en était éloigné de plus de 8 mètres et comportait des évacuations distinctes**. Nous sommes conforté dans cette analyse par le fait que la commission de sécurité avait également dissocié ces bâtiments lorsqu'elle a rendu ses avis, favorables, en septembre 2018.

Par un troisième moyen, le pourvoi reproche au premier juge d'avoir commis une autre erreur de droit en regardant comme non sérieux le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UA 8 du règlement du PLU. Les requérants se prévalaient en effet de ce que cet article exige que *« la distance séparant deux constructions édifiées sur un même terrain doit être soit nulle soit [d'] un minimum de 4 mètres »*. Sur cette base, ils soutenaient qu'en l'espèce, cette distance minimale n'était plus respectée entre **l'extension litigieuse du Manoir et le bâtiment Voltaire**.

En l'occurrence, trancher ce moyen suppose de déterminer si les deux bâtiments en cause devaient être regardés comme un ensemble unique – auquel cas la distance minimale ne trouvait pas à s'appliquer – ou au contraire comme distincts, ce qui rendrait sérieux le moyen soulevé devant les juges du fond. Sur cette question relevant cette fois de l'urbanisme pur, **votre jurisprudence est plus fournie**. Il en ressort, pour schématiser, qu'il ne suffit pas qu'un trait d'union existe entre deux bâtiments : en ce sens, l'existence d'un arc-portique ne suffit pas⁸, pas davantage qu'un auvent commun⁹ ou qu'un simple porche¹⁰. Il faut que les

⁶ Précisons que l'appréciation du caractère unique d'un bâtiment pour l'application de la législation relative aux ERP n'a pas nécessairement à coïncider avec celle retenue pour l'application des règles urbanistiques. En effet, la finalité de la législation ERP est bien distincte puisqu'elle vise avant tout à prévenir les risques d'incendie et de panique, de sorte que le caractère unique ou non d'un bâtiment est ici mobilisé aux fins d'apprécier la capacité du feu à se propager ainsi que les conditions d'évacuation.

⁷ N'est en revanche pas en débat devant vous le point de savoir si un tel passage souterrain respectait les conditions par ailleurs fixées par l'article CO 10.

⁸ CE, 10-11-1993, *Commune de Prades-le-Lez*, n° 140536, B

⁹ CE, 04-02-1994, *Commune de Morancé*, n° 112512, B

¹⁰ CE, 12-04-1995, *Commune de Joué les Tours*, n° 148421, C

bâtiments concernés **soient reliés de façon plus substantielle**, par exemple par une terrasse unique constituant le seul accès aux deux constructions¹¹.

Cette appréciation relève cependant de l'appréciation souveraine des juges du fond. Or, au prisme d'un contrôle aussi ténu en cassation, il nous semble que le premier juge n'a pas erré en regardant implicitement **comme constitutif d'un seul ensemble les bâtiments en cause compte tenu de ce que le projet litigieux prévoyait la construction, sur deux niveaux, d'un ensemble commun d'accueil et de circulation**. Sur cette base, il pouvait alors en déduire sans erreur de droit que l'exigence tenant au respect d'une distance minimale ne trouvait pas à s'appliquer.

Un quatrième moyen reproche au juge de l'urgence d'avoir entaché son ordonnance de dénaturation et d'erreur de droit, faute d'avoir regardé comme sérieux le moyen tiré de la violation de **l'article UA 12 relatif aux places de stationnement**. En l'occurrence, les requérants contestaient la suppression de 9 places par rapport à l'existant.

Mais ce moyen nous paraît devoir être écarté. En droit, relevons que **l'article UA 12 du PLU ne fait pas nécessairement obstacle à une réduction du nombre de places à l'occasion de travaux d'extension**, puisque le nombre exigible n'est pas fixé par le plan de façon objective, en fonction de la taille du projet ou du nombre de visiteurs, mais au regard de la destination du lieu, de sa fréquentation et de sa situation géographique par rapport aux autres modes de transports et aux aires de stationnement environnantes. Nous ajouterons aussi que cette réduction est cohérente par rapport aux orientations volontaristes fixées par le plan de déplacements urbains (PDU). Dans ces conditions, le fait d'avoir seulement conservé 11 places de stationnement ne nous paraît pas pendable dès lors que le musée est situé dans une zone bien irriguée par les transports en commun (tramways, trois lignes de bus, vélos en libre-service) et couverte par des parkings publics (Graslin et Médiathèque), de sorte qu'il n'y a pas de dénaturation à censurer en cassation.

Un cinquième moyen reproche au premier juge d'avoir dénaturé les faits et commis une erreur de droit en n'étant pas arrêté par le moyen tiré de la méconnaissance de l'exigence posée par l'article UA 13.1.3 du PLU, qui veut qu'au moins **25 % de la superficie du terrain d'assiette du projet** située dans la bande constructible secondaire soient en plein terre. Sur le pourcentage exact à retenir, il y a là une question de dossier sur laquelle il est difficile, au regard des pièces soumis aux juges du fond, d'avoir un avis définitif – symptomatiquement, devant le premier juge, la mairie et le département n'avaient pas une lecture totalement congruente sur ce point. Reste qu'au prisme d'un contrôle limité à la dénaturation, il ne

¹¹ CE, 09-04-2015, *Mme BA...*, n° 373507, B

saurait y avoir matière à censure en cassation, ce d'autant plus que l'argumentation des requérants – devant les premiers juges comme devant vous – consiste davantage à critiquer **le laconisme du calcul du pétitionnaire**, qu'à véritablement remettre en cause le bien-fondé du pourcentage avancé – de l'ordre de 70 %, soit bien au-dessus des 25 % requis.

Au demeurant, nous sommes d'autant plus convaincu que cette exigence est respectée que c'est à la suite de l'annulation du premier projet pour ce motif¹² que **le PLU a été modifié en vue d'inclure la marge de recul dans la bande de constructibilité secondaire**, et ainsi faciliter le respect de la proportion de pleine terre. C'est d'ailleurs ce qui explique que les requérants portaient aussi le fer contre cette modification ; mais une telle contestation par voie d'exception du PLU était en réalité inopérante puisqu'elle ne s'accompagnait pas d'une critique des dispositions qui auraient été remises en vigueur en cas d'illégalité¹³.

Un sixième moyen, devenu une antienne du contentieux de l'urbanisme, consiste à critiquer l'appréciation implicite par laquelle le juge des référés a jugé suffisant le dossier de permis. Mais, **au prisme de l'approche pragmatique impulsée par votre jurisprudence Mme L...**¹⁴, vous ne serez pas arrêtés par cette argumentation puisque les omissions alléguées étaient marginales et dès lors insusceptibles de fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative quant à la conformité du projet à la réglementation applicable en matière de démolitions et de maintien des plantations.

Un septième moyen reproche au juge des référés de ne pas avoir regardé **comme créant un doute sérieux** le moyen tiré de ce que l'autorité administrative aurait dû surseoir à statuer dès lors que la délivrance du permis litigieux compromettait l'exécution du futur PLU. Mais nous ne voyons pas en quoi l'ouverture d'une porte jusque-là obturée sur le pignon ouest du manoir Jean V se heurterait au PLU métropolitain adopté le 5 avril 2019, qui se borne à prévoir – nous citons – que « *le percement de nouvelles ouvertures peut être autorisé dès lors qu'il respecte la composition des façades* » (art. B.2.3.). Et, à la supposer même établie, cette contrariété n'était pas de nature à hypothéquer ou renchérir l'exécution du futur plan, de sorte qu'il n'y aurait pas eu matière à censurer pour erreur manifeste¹⁵ l'absence de recours à ce mécanisme profondément dérogatoire qu'est le sursis.

Comme souvent en urbanisme, ce n'est que le huitième moyen qui vous amène à connaître de ce qui froisse véritablement les requérants, **à savoir le caractère iconoclaste du projet**

¹² CAA Nantes, 14-02-2014, *Commune de Nantes et Département de la Loire-Atlantique*, n° 12NT02620

¹³ CE, Section, 07-02-2008, *Commune de Courbevoie*, n°s 297227 et a., A

¹⁴ CE, 23-12-2015, *Mme L... et autres*, n° 393134, B

¹⁵ Sur ce degré de contrôle : CE, 23-10-1987, *Epoux Barnier*, n° 50679, A

litigieux. Ici, c'est l'appréciation implicite portée par le premier juge qui est remise en cause au travers de plusieurs moyens de dénaturation.

Mais, d'une part, si les requérants soutiennent que les diverses démolitions prévues méconnaissent le PLU, cette argumentation se heurte au fait que **ce plan autorise – par exception – de telles démolitions sur les patrimoines nantais** lorsque celles-ci « *ne portent pas atteinte à [leur] valeur* » ou lorsqu'elles « *sont rendues nécessaires pour assurer (...) la mise en valeur de l'ensemble des éléments du terrain d'assiette* ». Or, en l'occurrence, le juge de l'urgence pouvait estimer – sans excéder sa marge souveraine – que les démolitions en cause relevaient bien de ces deux hypothèses dérogatoires.

D'autre part, les requérants contestaient aussi l'atteinte portée à la qualité architecturale du site à raison, notamment, de **l'excessive modernité du projet**, marqué par une grande transparence et par l'installation en façades de structures en lames d'acier. Sur cette question, il faut d'abord relever que le PLU lui-même encourage l'innovation en prévoyant l'adjonction d'éléments contemporains à des bâtiments relevant du patrimoine nantais. Dans son principe même, ce mélange des époques et des styles n'est donc pas problématique. **Aussi, le débat se concentre uniquement sur le point de savoir si cet éclectisme s'avère, en l'espèce, incompatible avec le caractère global de l'édifice.** Or, sans aller jusqu'à présenter ce futur ensemble comme une nouvelle Mezquita, il nous semble que le premier juge n'a pas entaché son ordonnance de dénaturation en estimant que le projet ne dégradait par les caractéristiques de l'édifice. D'emblée, rappelons qu'il ne revient pas aux maires, pas davantage qu'au juge, d'être des « *arbitres du bon goût* »¹⁶, à plus forte raison lorsque le projet litigieux a été retenu **à l'issue d'un concours d'architecture et validé par l'ABF** : il vous appartient seulement de rechercher si le projet porte une atteinte au lieu telle qu'elle est susceptible de justifier l'annulation du permis. Or, au bénéfice de cette approche modeste, il n'y a guère de doutes quant à la solution à apporter puisque les partis pris architecturaux en cause – à savoir l'usage du verre et le recours à l'acier Corten – ne corrompent pas le bâti existant, dont nous vous expliquions en introduction qu'il est caractérisé depuis l'origine par son éclectisme et son originalité, Julien Gracq – encore et toujours lui – évoquant déjà « *l'architecture, indéfinissable, de ce testament d'un excentrique* ». Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen.

PCMNC au rejet du pourvoi à ce que chacun des requérants verse une somme de 500 euros à la commune et au département sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.

¹⁶ Pour reprendre la formule d'A. Courrèges dans ses conclusions sur CE, 01-07-2009, *SCI Château de Ledoux*, n° 309133, B

