

16-2182, 16-2214, 16-2220
Rapporteur : Vincent Torrente

Audience du 12 avril 2018
Conclusions de M. Deschamps, rapporteur public

Nous vous proposons des conclusions communes sur ces trois requêtes qui visent à l'annulation de l'arrêté du 31 août 2016 par lequel le maire de Châlons-en-Champagne a délivré un permis de construire à la SCI en vue de l'édification d'un hôtel sur la parcelle AZ 423 a située sur les allées Paul Doumer.

L'association et la société vous informent qu'une procédure de saisie immobilière de la parcelle support du projet est en cours et que le jugement d'adjudication devrait être prononcé à l'issue d'une audience prévue le 18 avril 2018. Cette circonstance est sans influence sur la légalité du permis de construire en cause, qui doit s'apprécier à la date de sa délivrance. Elle pourrait tout au plus avoir une incidence sur la persistance du litige qui est porté devant vous, mais l'autorisation d'urbanisme obtenue par la SCI pourrait faire l'objet d'un transfert à l'acquéreur du terrain. Il vous appartient donc de statuer sur ce litige, sans différer le jugement que vous rendrez en l'état des éléments dont vous disposez.

Dans chacune des instances, la commune oppose une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de chacune des requérantes. Cette exception est cependant invoquée sous un angle légèrement différent à l'encontre de chacune des requêtes. S'agissant de l'association, la commune, sans contester que l'objet social lui confère un intérêt à agir, souligne qu'en l'absence de dispositions statutaires prévoyant la possibilité d'agir en justice, elle ne dispose pas de la qualité pour saisir le juge. Le cinquième alinéa de l'article 17 des statuts organise cependant la manière dont l'association peut ester en justice. S'agissant de l'association, la requérante produit en réplique ses statuts, et vous avez jugé par exemple par votre jugement n°1601922 du 4 juillet dernier, que son objet statutaire, qui consiste notamment à « Défendre, prioritairement sur son épiscentre, le patrimoine architectural, urbain, paysager ou immatériel » lui donnait intérêt à agir pour des constructions situées au centre de Châlons-en-Champagne. S'agissant enfin de la société, si elle ne se prévalait initialement d'aucune atteinte précise à ses intérêts, elle invoque en réplique des nuisances visuelles et sonores liée à sa situation de voisin immédiat. Vous ne pourrez donc pas retenir ces fins de non-recevoir.

L'association et la société contestent la régularité de la procédure suivie selon trois modalités. Elles soutiennent d'abord que l'arrêté vise un avis rendu le 4 septembre 2015 par le service eaux et assainissement de la commune dans le cadre de l'instruction d'une précédente demande qui avait été rejetée. Il s'agit cependant d'une simple erreur de plume, le même service ayant rendu le 14 mars 2016 un avis sur le projet ici en cause.

Elles soutiennent ensuite que le projet a été modifié à plusieurs reprises alors que la DDT, ERDF, le service régional d'archéologie, et la sous-commission départementale pour l'accessibilité des personnes handicapées avaient déjà rendu leur avis. Toutefois, faute de précision sur les modifications intervenues, les requérantes n'établissent pas qu'une nouvelle saisine de ces autorités auraient été nécessaire.

Elles relèvent enfin que le permis a été délivré sans que l'étude géotechnique de cavités et de vides prescrite par la DDT n'ait été réalisée. Cet avis n'impose cependant pas une étude

préalable à la délivrance du permis de construire (voir CE 10 mai 1995 Lacoste, n°124959, aux tables), et ce dernier reprend cette prescription.

Les mêmes requérantes opposent à l'arrêté attaqué une insuffisance de motivation, cette obligation résultant du 1 de l'article 424-5 du code de l'urbanisme dès lors que l'autorisation est assortie de prescriptions. Il est plus précisément reproché à l'arrêté en cause de reprendre mot pour mot les avis rendus, ce qui révèle que le maire n'a pas personnellement pris parti sur le projet. Toutefois, la seule reprise littérale, dans le dispositif de l'arrêté, des prescriptions émises dans les différents avis recueillis ne suffit pas à caractériser une insuffisance de motivation dès lors que la motivation prévue par le 1 de l'article 424-5 du code de l'urbanisme est assurée par la seule reprise du contenu des prescriptions (CE 17 juin 1996 Société Scierie du Ternois, n°108304, aux tables sur ce point), et ces dispositions n'imposent nullement au maire de porter une appréciation personnelle sur ces prescriptions.

De son côté, l'association invoque une insuffisance du dossier de demande de permis de construire au regard des exigences de l'article R. 431-7 du code de l'urbanisme. Elle soutient que la description du site est fallacieuse en insistant sur le caractère hétéroclite de l'environnement immédiat alors que le projet se situe dans le périmètre de l'ancien hôtel des Intendants de Champagne, de l'hôtel de région et de la Porte Sainte Croix. Cette présentation, qui mentionne la présence de la porte Sainte-Croix, de l'hôtel de région et du Castel Marie-Antoinette, n'a pas en l'espèce faussé l'appréciation de l'autorité administrative qui avait connaissance de l'environnement, l'une des photographies figurant au dossier incluant la porte Sainte-Croix et les plans produits la mentionnant expressément.

Chacune des trois requêtes critique le contenu de l'avis de l'architecte des bâtiments de France. L'association souligne que cet avis a été rendu le lendemain de la saisine, mais ceci s'explique par le fait qu'il ne s'agissait que de la version modifiée d'un projet dont il avait été antérieurement saisi.

Si cet avis est assorti d'une prescription, cette association n'est pas fondée à soutenir qu'il serait défavorable.

Il ne ressort pas non plus de l'arrêté attaqué que le maire se serait senti tenu par cet avis, et la seule mention d'une compétence liée par un article de presse ne saurait l'établir. En l'espèce, et dès lors que cet avis était favorable, le maire ne se trouvait nullement en situation de compétence liée (CE 11 mars 2009 Commune d'Auvers-sur-Oise, n°307656, aux tables).

Contrairement à ce que soutiennent l'association et la société, cet avis n'est pas contradictoire dès lors que les prescriptions relatives aux teintes et aux matériaux visent à assurer la continuité avec les éléments avoisinants, conformément à l'article 6 du règlement de la ZPPAUP, lequel est applicable du fait de son maintien en vigueur par l'article 112 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016. Pour ce même motif, le fait que cet avis ne fait pas référence aux sites patrimoniaux remarquables ne saurait en affecter le bien-fondé dès lors que cette notion n'est pas applicable au litige.

Les requérantes ne peuvent pas utilement se référer à un avis défavorable rendu antérieurement sur un autre projet.

L'association souligne pour sa part que l'avis de l'architecte des bâtiments de France ne fait pas état de la proximité de la porte Sainte-Croix, classée monument historique. Celui-ci était

cependant saisi en raison de l'inclusion de la parcelle dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), et l'article L. 642-5 du code du patrimoine dans sa version alors en vigueur rendait inapplicables les servitudes visant à la protection d'un monument historique. Cet avis n'avait donc pas à faire spécifiquement état de la Porte Sainte-Croix.

Les requérantes invoquent ensuite la violation de certaines dispositions du règlement de la ZPPAUP. Avant d'examiner ces moyens, il nous semble important de préciser que les différents articles de ce règlement ne sont pas rédigés de manière homogène. Indépendamment du fait que le degré de précision des règles à appliquer varie fortement d'un article à l'autre, certains articles formulent de véritables prescriptions alors que d'autres se bornent à évoquer un objectif à atteindre. Ceci aura nécessairement des conséquences sur votre manière d'analyser ces moyens. Vous le savez, s'agissant de l'atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants relevant de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, et qui nous semble ici une part importante du litige même si ce n'est pas sur ce fondement que vous êtes saisis, votre contrôle est dissymétrique, limité à l'erreur manifeste en cas de permis accordé alors qu'un entier contrôle est exercé si le permis est refusé. Il est cependant jugé que lorsque les exigences résultant d'un document d'urbanisme (en l'espèce un plan d'occupation des sols) « ne sont pas moindres » que celles résultant du code de l'urbanisme, vous devez faire application de celles-là et exercer alors un contrôle normal (CE 20 avril 2015 Société Bouygues Telecom, n°248233, aux tables p. 1139). Mais, tout en restant dans le cadre de ce contrôle normal, il vous faudra tenir compte, s'agissant de l'insertion de constructions nouvelles dans le tissu urbain existant, de la marge d'appréciation reconnue à l'autorité administrative telle qu'elle ressort de la formulation de chacun des articles (CE 19 juin 2015 Grands Magasins de La Samaritaine –Maison Ernest Cognacq, n°387061, aux tables).

La marge d'appréciation laissée à l'autorité administrative apparaît particulièrement nette dans la rédaction de l'article 12.2 du règlement de la ZPPAUP invoqué par l'association et la société, qui concerne l'implantation des constructions neuves : « *Les volumes nouveaux doivent s'efforcer, par leur implantation, leur forme et leur hauteur, de prolonger l'organisation de l'entité patrimoniale dans lesquels ils s'insèrent ou la continuité urbaine et bâtie existante, que celle-ci soit à l'alignement des voies (situation la plus courante) ou en retrait de l'alignement (...)* ». En l'espèce, les requérantes critiquent le contraste avec le Castel voisin, implanté en retrait, du fait de la forme cubique du bâtiment envisagé, de sa composition et de sa hauteur. Il est exact que la coexistence des deux bâtiments produit un fort effet de contraste qui peut choquer. Pour autant, et alors même qu'un élément d'architecture contemporaine vient ajouter au caractère bigarré de l'environnement immédiat, qui comporte également une maisonnette sans caractère qui abrite un commerce, il semble difficile, compte tenu du caractère hétérogène des constructions existantes et de la marge d'appréciation laissée par le texte à l'administration, de faire prévaloir un « prolongement de l'unité patrimoniale ». Nous vous proposons donc d'écarter ce moyen.

Les mêmes requérantes invoquent également les dispositions de l'article 13, relatives à la hauteur des constructions, qui sont un peu plus impératives puisqu'elles imposent de « *tenir compte de la hauteur des constructions protégées par la ZPPAUP (...) les plus immédiates du projet, augmentée ou diminuée selon le cas dans la limite d'un étage* ». En l'occurrence, la différence de hauteur s'inscrit dans la tolérance d'un étage prévue par ces dispositions.

Ces deux requêtes invoquent également une méconnaissance des dispositions de l'article 14.2 du règlement, l'association invoquant une violation de l'ensemble de cet article qui porte sur

l'aspect extérieur des constructions neuves. L'article 14.2 est ainsi rédigé : « *Les toitures ou éléments de superstructure des constructions nouvelles doivent s'inscrire dans un gabarit prismatique respectant les lignes générales de pente et de faitages ainsi que la coloration des toitures des édifices protégés par la ZPPAUP les plus proches (...); elles doivent en assurer autant que possible la continuité* ». La rédaction de ces dispositions laisse là encore une marge de manœuvre importante à l'administration. Nous estimons cependant que le projet méconnaît ces prescriptions au regard du Castel voisin, qui figure parmi les bâtiments protégés dans le cadre de la ZPPAUP. Si ce bâtiment comporte, à l'opposé du projet, deux petites tours à toit plat, la volumétrie dominante est constituée de toits d'ardoise très pentus. La toiture terrasse du projet en cause s'inscrit à l'opposé de cette architecture sans aucun rappel de couleur, et, même si l'exigence ne vise à la continuité qu'autant que possible, ce projet s'inscrit dans une rupture complète qui ne permet pas de respecter cette prescription.

S'agissant des autres alinéas de cet article invoqués par l'association, le point 14.3 ne nous semble pas applicable dès lors que la voie n'est pas bâtie en continuité d'alignement du côté des allées Paul Doumer. En revanche, l'article 14.4 se présente comme impératif : « *Dans la composition des façades, les percements sont réguliers, nettement plus hauts que larges, de proportions proches de celles des percements traditionnels châlonnais (hauteur des baies diminuant du 1^{er} au dernier étage droit, étage d'attique ou « chalonnette »). Les revêtements de façade doivent assurer la traduction contemporaine des modénatures spécifiques aux façades traditionnelles du centre de Châlons-en-Champagne (...)* ». Un permis modificatif délivré le 12 mai 2017 est venu modifier la hauteur des châssis pour que les percements soient de moins en moins hauts en s'élevant, et l'argumentaire développé par la requérante sur ce point est devenu inopérant. Quant aux modénatures, la ville vous expose que le tracé des joints du projet est destiné à rappeler le rythme des bandeaux et harpages du Castel. **L'hésitation est permise**, dès lors qu'un tel parallèle n'apparaît pas avec la force de l'évidence, mais vous pourrez regarder ces lignes comme une traduction contemporaine, les traductions n'étant pas toujours d'une fidélité absolue.

Chacune des requérantes invoque ensuite une méconnaissance des dispositions de l'article 6. du règlement ainsi rédigé : « *6.1 Tout aménagement d'espace ou toute construction sur un terrain situé aux abords immédiats (...) d'un élément de patrimoine architectural ou paysager de qualité, repéré au plan de la ZPPAUP ne doit en aucun cas porter atteinte à son unité architecturale ou à sa cohérence paysagère. / A cet effet, le projet doit tenir compte du type architectural ou du type de composition paysagère de l'élément patrimonial ou des éléments patrimoniaux dont il est voisin et du type d'urbanisme de l'entité patrimoniale particulière dans laquelle celui-ci est situé. Ainsi, les relations de co-visibilité induites par la proximité de ces éléments patrimoniaux avec le projet ne doivent pas s'inscrire en termes de rupture ou d'opposition, mais au contraire en termes de continuité ou prolongement cohérent (...). / 6.2 Toute construction entreprise aux abords d'un élément architectural de qualité repéré au plan de la ZPPAUP (...) doit respecter les principes d'urbanisme et de paysage selon lesquels s'organisent les constructions de l'entité patrimoniale, notamment l'implantation par rapport à l'alignement des voies, aux limites mitoyennes, la composition bâti/non-bâti sur la parcelle, le volume des constructions, la hauteur des constructions voisines, en particulier celles qui sont inscrites « à conserver » au plan de la ZPPAUP* ». Certes, ces dispositions laissent une certaine marge d'appréciation à l'autorité publique et n'interdisent pas par principe l'édification d'une construction moderne à proximité immédiate d'un bâtiment de qualité. Pour autant, les arguments de la ville relatifs à la continuité de la volumétrie et à une vision moderne de la même modénature que celle du Castel sont loin d'emporter notre conviction. Le caractère massif et régulier des volumes du projet s'oppose frontalement à la fantaisie de

ceux du Castel, malgré les tentatives d'atténuer cette opposition par le biais des coloris et du rappel de lignes verticales. Nous estimons ces dispositions méconnues.

Enfin, l'association et la société invoquent une violation de l'article 18 de ce règlement, rédigé de manière particulièrement incisive : « Les clôtures de qualité, repérées au plan de la ZPPAUP intitulé « plan de délimitation » doivent être conservées et restaurées ou entretenues. Leur démolition est interdite ». L'implantation d'un des blocs directement sur la rue conduirait à la destruction d'un de ces murs sur une dizaine de mètres, ce qui va à l'encontre de ces dispositions.

Nous vous proposons d'en venir aux moyens tirés d'une méconnaissance de dispositions du règlement du plan local d'urbanisme. Chacune des trois requêtes invoque d'abord une méconnaissance de l'article 7-3 de la zone U1 du PLU relatif aux règles de recul des constructions annexes édifiées en limite séparative en raison d'une hauteur supérieure à 3,50 m. Ce moyen est inopérant dès lors que le permis modificatif a abaissé la hauteur de cette annexe en dessous de ce seuil.

Il en va de même de la méconnaissance de l'article 13 de ce règlement relatif au nombre d'arbres par place de stationnement, moyen invoqué par l'association et la société.

Celles-ci vous exposent également une méconnaissance de l'article 12-1 relatif au nombre de places de stationnement au regard du nombre de chambres de l'hôtel. Elles ne sont toutefois pas fondées à soutenir qu'une partie des aires de stationnement comptabilisées doivent être réservées au Castel.

La méconnaissance de l'article U1-10 de ce règlement, relatif à la hauteur maximale des constructions, et de l'article U1-11-5-2 relatif à l'aspect des façades, invoquée par l'association, sera écartée pour les mêmes motifs que ceux que nous vous avons proposés à l'occasion de l'examen des mêmes éléments sur le fondement du règlement de la ZPPAUP.

Si ces deux requêtes invoquent également une servitude de vue, ce moyen est inopérant dès lors que le permis de construire est délivré sous réserve du droit des tiers.

Enfin, les requêtes n°16-2214 et 16-2220 invoquent une erreur manifeste d'appréciation que vous pourrez comprendre comme fondée sur la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme au regard de l'insertion du projet dans son environnement. Au vu de ce que nous vous avons dit de cet environnement, nous vous proposons de ne pas retenir ce dernier moyen.

Les illégalités que nous vous proposons de retenir ne nous semblent pas régularisables par un permis de construire modificatif.

Vous pourrez accorder à chacune des requérantes une somme de 1 500 € en remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens.

PCMNC à l'annulation du permis de construire et au versement par la ville de Châlons-en-Champagne d'une somme de 1 500 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.