

N° 366103

REPUBLIQUE FRANÇAISE

- ASSOCIATION LAC D'ANNECY
ENVIRONNEMENT (ALAE)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- ASSOCIATION ANNECY
PATRIMOINE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies)

M. Rémi Decout-Paolini
Rapporteur

Sur le rapport de la 1^{ère} sous-section
de la Section du contentieux

M. Alexandre Lallet
Rapporteur public

Séance du 10 novembre 2014
Lecture du 28 novembre 2014

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

L'association Lac d'Annecy environnement a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler pour excès de pouvoir les deux arrêtés du 23 décembre 2009 par lesquels le maire d'Annecy a délivré, d'une part, un permis de construire à la société Monné-Decroix promotion pour l'édification d'un hôtel, d'un établissement pour personnes âgées dépendantes et de logements sur un terrain situé 1, avenue du Trésum et, d'autre part, un permis de construire à la société Les Rives d'Annecy pour la réalisation de logements sur un terrain situé 6, chemin de Tillier. Par un jugement n° 1000752, 1000753 du 29 décembre 2011, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté les demandes de l'association.

Par un arrêt n° 12LY00657 du 18 décembre 2012, la cour administrative d'appel de Lyon a, sur la requête de l'association Lac d'Annecy environnement, au soutien de laquelle est intervenue l'association Annecy patrimoine, annulé les arrêtés du maire d'Annecy du 23 décembre 2009, en tant qu'ils comportent des prescriptions imposant aux sociétés Monné-Decroix promotion et Les Rives d'Annecy la cession gratuite de terrains, ainsi que le jugement du 29 décembre 2011, en tant qu'il ne censure pas ces prescriptions, et rejeté le surplus de l'appel.

Procédure devant le Conseil d'Etat

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 février 2013, 21 mai 2013, 24 juin 2013 et 5 novembre 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Lac d'Annecy environnement et l'association Annecy patrimoine demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt n° 12LY00657 de la cour administrative d'appel de Lyon du 18 décembre 2012 en tant qu'il a rejeté le surplus des conclusions de la requête d'appel de l'association Lac d'Annecy environnement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire entièrement droit à la requête d'appel de l'association Lac d'Annecy environnement ;

3°) de mettre solidairement à la charge de la commune d'Annecy, de la société Crédit agricole immobilier, venant aux droits de la société Monné-Decroix promotion, et de la société Les Rives d'Annecy la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la note en délibéré, enregistrée le 10 novembre 2014, présentée pour la société Crédit agricole immobilier ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Rémi Decout-Paolini, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gatineau, Fattaccini, avocat de l'association Lac d'Annecy environnement et de l'association Annecy patrimoine, à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat de la commune d'Annecy et à la SCP Célice, Blanpain, Soltner, avocat de la société Crédit agricole Immobilier.

Sur le pourvoi, en tant qu'il est présenté par l'association Anancy patrimoine :

1. Considérant que la personne qui est régulièrement intervenue devant la cour administrative d'appel n'est recevable à se pourvoir en cassation contre l'arrêt rendu, en totalité ou partiellement, contrairement aux conclusions de son intervention que lorsqu'elle aurait eu, à défaut d'intervention de sa part, qualité pour former tierce opposition contre la décision du juge d'appel ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si l'association Anancy patrimoine est régulièrement intervenue au soutien de l'appel formé par l'association Lac d'Anancy environnement, elle ne justifie pas de ce que l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel aurait préjudicié à ses droits ; que, par suite, elle n'aurait pas eu qualité, à défaut d'intervention de sa part, pour former tierce opposition contre l'arrêt attaqué et est, dès lors, irrecevable à se pourvoir en cassation contre celui-ci ;

Sur le pourvoi, en tant qu'il est présenté par l'association Lac d'Anancy environnement :

En ce qui concerne la régularité de l'arrêt :

2. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'association Anancy Patrimoine reprenait, à l'appui du moyen tiré de l'illégalité de l'avis de l'architecte des bâtiments de France du 8 décembre 2009 qu'elle soulevait dans son mémoire en intervention, l'argumentation déjà présentée par l'association Lac d'Anancy environnement au soutien du moyen tiré de la méconnaissance des articles UB 11 du règlement du plan local d'urbanisme et R. 111-21 du code de l'urbanisme ; que la cour a suffisamment répondu à cette argumentation en relevant, au considérant 20 de son arrêt, pour en déduire que les articles précités n'avaient pas été méconnus, que la circonstance que les constructions projetées se situaient dans le périmètre de protection d'édifices classés ne saurait par elle-même caractériser une atteinte à ces édifices et aux perspectives monumentales et que l'erreur d'appréciation alléguée ne saurait davantage être déduite de la seule observation de l'association requérante selon laquelle l'architecte des bâtiments de France a limité ses prescriptions à quelques détails concernant la nature ou la couleur des matériaux ; que, par suite, l'association Lac d'Anancy environnement n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait insuffisamment motivé son arrêt, faute de répondre au moyen tiré de l'illégalité de l'avis de l'architecte des bâtiments de France ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces de la procédure que l'association Lac d'Anancy environnement faisait valoir, au soutien du moyen tiré de ce que les arrêtés litigieux méconnaissaient les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qu'en l'absence de mention par ces arrêtés de l'avis du service départemental d'incendie et de secours, les services instructeurs des permis de construire n'avaient pas pu s'assurer de la sécurité de la desserte des bâtiments projetés ; que, dès lors, en mentionnant au considérant 13 de son arrêt, en réponse à cette argumentation, qu'en se bornant à relever que les arrêtés contestés ne visaient aucun avis rendu par le service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Savoie, la requérante n'apportait aucun élément de nature à établir l'insuffisance alléguée des accès, voies internes et aires de retournement pour les engins de lutte contre l'incendie, la cour a suffisamment motivé son arrêt ;

4. Considérant, en troisième lieu, que si l'association Lac d'Annecy environnement fait valoir que la cour a omis d'indiquer, avant de rejeter sa requête au fond, qu'elle n'avait pas besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense par la commune d'Annecy, l'absence de cette mention est sans incidence sur la régularité de l'arrêt en tant qu'il rejette partiellement ses conclusions ;

En ce qui concerne le bien-fondé de l'arrêt :

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme : « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux (...)* » ; que l'article R. 431-5 du même code dispose que la demande de permis de construire comporte l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R. 423-1 pour déposer une demande de permis ; qu'aux termes de l'article R. 431-13 du même code : « *Lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public* » ; que la cour, qui avait relevé que les sociétés bénéficiaires des deux permis de construire litigieux avaient attesté remplir les conditions prévues à l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme et que cette attestation n'était pas arguée de fraude, n'a pas commis d'erreur de droit en en déduisant que le maire d'Annecy n'avait pas à exiger la production de pièces complémentaires et n'avait pas à vérifier l'existence d'une mesure de déclassement du domaine public prise par le centre hospitalier de la région d'Annecy ; que l'association requérante ne peut utilement se prévaloir pour la première fois en cassation de l'illégalité, pour le même motif, du permis de démolir précédemment accordé pour permettre la réalisation de la même opération ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « *Les plans locaux d'urbanisme (...) comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. / Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager (...)* » ;

7. Considérant, d'une part, que si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; que, par suite, un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature de l'illégalité dont il se prévaut ; que, cependant, il résulte de l'article L. 125-5 devenu L. 121-8 du code de l'urbanisme que l'annulation pour excès de pouvoir d'un document d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur ; que, dès lors, il peut être utilement

soutenu devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal - sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L. 600-1 du même code -, à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur ; qu'aucun moyen de cette sorte n'a été invoqué devant la cour ; qu'ainsi, le moyen soulevé devant les juges du fond, tiré de l'illégalité du plan local d'urbanisme d'Annecy, faute de justifier et de motiver l'extension limitée de l'urbanisation, était inopérant ; qu'il convient de l'écarter pour ce motif, qui doit être substitué au motif retenu par les juges du fond ;

8. Considérant, d'autre part, que c'est au terme d'une appréciation souveraine exempte de dénaturation que la cour a jugé que l'extension projetée par les permis litigieux, prévoyant une augmentation de la surface hors œuvre nette de l'ordre de 10 % mais également une diminution de la volumétrie d'ensemble des constructions ainsi que le maintien d'un coefficient d'occupation des sols inférieur à 1, présentait, au regard de la densité des quartiers voisins, le caractère d'une extension limitée de l'urbanisation au sens des dispositions précitées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* » ; qu'aux termes du point 3.2 de l'article UB 3 du règlement du plan local d'urbanisme relatif aux accès automobiles : « *Les accès doivent être adaptés à l'opération et être aménagés de façon à apporter la moindre gêne à la circulation publique et à assurer la préservation des éléments paysagers intéressants* » ; que la cour a relevé que le projet de construction litigieux comportait « plusieurs accès répartis de façon cohérente et équilibrée le long des quatre voies » entourant et desservant les parcelles en cause, dont trois étaient de larges artères urbaines, et qu'« à supposer même que le trafic induit par la réalisation du projet soit plus important que celui qui résultait antérieurement du fonctionnement du centre hospitalier », il n'était pas établi que le projet ne serait pas adapté aux voies de desserte en leur état actuel et qu'il occasionnerait un danger pour la circulation publique, en méconnaissance des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme d'Annecy ou de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ; que la cour a ainsi recherché si le projet litigieux satisfaisait tant aux exigences découlant de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme qu'à celles résultant de l'article UB 3 du règlement du plan local d'urbanisme ; que l'association requérante n'est, par suite, pas fondée à soutenir que la cour aurait commis une erreur de droit en s'abstenant de rechercher si le projet n'apportait pas une gêne excessive à la circulation publique ;

10. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes du point 10.1 de l'article UB 10 du règlement du plan local d'urbanisme relatif aux règles de hauteur des constructions : « *Les constructions doivent s'inscrire dans une enveloppe définie, en fonction de leur implantation, par un ou plusieurs des éléments suivants : - une hauteur de façade ; / une hauteur maximale de construction ; / un plafond de hauteur par rapport à la voie ; / un plafond de hauteur, lorsqu'il est fixé aux plans de zonage (...) / Hauteur maximale des constructions sur le site des Trésums (...) : / - la hauteur maximale des façades est de 21,50 mètres ; / la hauteur maximale des constructions est de 29 mètres. / Plafond de hauteur fixé aux plans de zonage / La hauteur maximale des constructions doit être en deçà des plans obliques dont les altitudes sont fixées aux plans de zonage (...). Dans ce cas, les constructions ne peuvent dépasser les plans ainsi définis (...)* » ; que, devant la cour, l'association requérante soutenait que les constructions D3, F1, F2, G2 et G3 ne respectaient pas l'altitude maximale des constructions dans les bandes

identifiées par le plan local d'urbanisme comme des « cônes de visibilité » ; que la cour a écarté ce moyen au motif que, d'une part, les bâtiments F1, F2 et G3 ne se situaient dans aucun des « cônes de visibilité » traversant les terrains litigieux et, d'autre part, que les parties des bâtiments D3 et G2 situées dans ces cônes n'atteignaient pas les hauteurs maximales qu'ils définissent ; que si l'association requérante soutient que la cour a commis une erreur de droit en ajoutant que les plans obliques mentionnés par l'article UB 10 primaient, dans les « cônes de visibilité », sur la règle générale relative à la hauteur des constructions, elle ne peut utilement contester ce motif qui présente un caractère surabondant ;

11. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté 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* » ; que l'article UB 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune d'Annecy, relatif à l'aspect extérieur des constructions et à l'aménagement de leurs abords, prévoit que : « *Les constructions, installations et divers modes d'utilisation du sol ne doivent pas par leurs dimensions, leur implantation ou leur aspect extérieur, porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, aux perspectives monumentales, ainsi qu'aux éléments de patrimoine (...)* » ;

12. Considérant, d'abord, que les dispositions de l'article UB 11 du règlement du plan local d'urbanisme, qui ont notamment pour objet, en mentionnant les dimensions et l'aspect extérieur des constructions ainsi que, selon les dispositions du point 11.1 du même article, leur aspect et leur volumétrie, de tenir compte de l'architecture des constructions, posent des exigences qui ne sont pas moindres que celles prévues à l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ; que, par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la légalité des permis de construire litigieux devait être appréciée, en opérant un plein contrôle du respect par les projets de construction du caractère et de l'intérêt de leur environnement, par rapport aux dispositions du règlement du plan local d'urbanisme ; que le moyen tiré de l'inexactitude matérielle des faits est inopérant à l'encontre de ce motif de pur droit ;

13. Considérant, ensuite, que pour apprécier si un projet de construction porte atteinte, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ou de celles du règlement d'un plan local d'urbanisme ayant le même objet et dont les exigences ne sont pas moindres, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site ; qu'il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que, même si elle n'a pas formellement dissocié dans sa motivation les deux temps de son raisonnement, la cour a relevé que le secteur des Trésums constituait un « paysage urbain sur un site sensible proche du lac d'Annecy mais occupé par des constructions disparates » et qu'elle a estimé que les constructions litigieuses, ne portaient pas atteinte à ce site ; qu'en statuant ainsi, elle n'a pas commis d'erreur de droit ;

14. Considérant, enfin, qu'en énonçant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que, malgré le « parti architectural résolument contemporain » adopté, la hauteur et le

volume des constructions, « qui n'excèdent d'ailleurs pas ceux des autres immeubles du quartier et s'adaptent à la topographie du terrain », aient été de nature à altérer le paysage urbain du site concerné, la cour a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation, compte tenu, en particulier, de la répartition aérée des constructions sur le terrain d'assiette ainsi que de leur étage, destiné à assurer une continuité entre les reliefs boisés environnants, la ville d'Annecy et son lac, et à préserver les perspectives d'ensemble ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association Lac d'Annecy environnement n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune d'Annecy, de la société Crédit agricole immobilier, venant aux droits de la société Monné-Decroix promotion, et de la société Les Rives d'Annecy, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Lac d'Annecy environnement et de l'association Annecy patrimoine le versement des sommes que la commune d'Annecy et la société Crédit agricole immobilier demandent au même titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de l'association Lac d'Annecy environnement et de l'association Annecy patrimoine est rejeté.

Article 2 : Les conclusions de la commune d'Annecy et de la société Crédit agricole immobilier présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Lac d'Annecy environnement, à l'association Annecy patrimoine, à la commune d'Annecy, à la société Crédit agricole immobilier et à la société Les Rives d'Annecy.

