

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 18LY00291

COMMUNE DE TRAMAYES

Mme Agathe Duguit-Larcher
Rapporteure

Mme Isabelle Bourion
Rapporteure publique

Audience du 7 mars 2019
Lecture du 28 mars 2019

01-05-01

54-07-01-04-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Le préfet de Saône-et-Loire a déféré au tribunal administratif de Dijon le permis de construire délivré le 6 juin 2017 par le maire de Tramayes à la commune de Tramayes pour la rénovation d'une ancienne gendarmerie.

Par un jugement n° 1701858 du 13 novembre 2017, le tribunal administratif de Dijon a annulé le permis de construire (article 1^{er}) et rejeté la demande de la commune de Tramayes présentée sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (article 2).

Procédure devant la cour

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 25 janvier 2018, le 13 juillet 2018 et le 31 octobre 2018, la commune de Tramayes, représentée par Me Belet-Cessac, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Dijon du 13 novembre 2017 ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Tramayes soutient que :

- le jugement du tribunal n'est pas suffisamment motivé sur les moyens tirés de ce que l'avis de l'architecte des bâtiments de France était entaché d'erreur de fait et d'erreur d'appréciation ;
- le tribunal a omis de répondre au moyen tiré de ce que l'avis du préfet du 5 décembre 2016, basé sur l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites, était entaché d'illégalité ;
- la commission régionale du patrimoine et des sites et le préfet de région ont commis une erreur de droit en estimant que l'article 14 de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte préconisant l'isolation extérieure n'était pas applicable et n'ont pas démontré en quoi le projet y était contraire ;
- l'immeuble à rénover n'est pas en visibilité ou en co-visibilité de l'immeuble qui n'est qu'inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;
- l'architecte des bâtiments de France, puis la commission régionale du patrimoine et des sites, ont outrepassé leurs pouvoirs en se prononçant sur des aspects techniques et sur l'opportunité économique du projet alors que l'isolation extérieure est le mode d'isolation qui est le plus pertinent pour ce projet ;
- l'avis de l'architecte des bâtiments de France et celui du préfet de région sont entachés d'erreurs de faits et d'erreur d'appréciation ;
- l'avis de l'architecte des bâtiments de France et celui du préfet sont contraires à la position qui a été prise dans d'autres projets.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 avril 2018, le 17 septembre 2018 et le 17 décembre 2018, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, le préfet de Saône-et-Loire conclut au rejet de la requête.

Le préfet de Saône-et-Loire soutient que les moyens soulevés par la commune de Tramayes ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 31 octobre 2018, la commune de Tramayes demande la condamnation de l'Etat au versement d'une somme de 108 750 euros correspondant à des subventions qu'elle a perdues et à la compenser du déficit de financement de son projet résultant de la résiliation d'un prêt à taux zéro de 600 000 euros sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme ainsi qu'au versement d'une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Tramayes soutient que :

- le recours du préfet est manifestement abusif ;
- ce recours cause un préjudice excessif à la commune, qui a perdu le bénéfice de deux subventions et d'un prêt à taux zéro.

Par ordonnances du 21 septembre 2018 et du 6 novembre 2018 la clôture d'instruction a été fixée au 1^{er} novembre 2018, puis reportée, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l’urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l’audience ;

Après avoir entendu au cours de l’audience publique :

- le rapport de Mme Duguit-Larcher, première conseillère,
- les conclusions de Mme Bourion, rapporteure publique,
- et les observations de Me Cessac, représentant la commune de Tramayes ;

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Tramayes a déposé, le 23 août 2016, un dossier de demande de permis de construire pour la réhabilitation en logements d’une ancienne gendarmerie. Cette demande a donné lieu, le 5 octobre 2016, à un avis défavorable de l’architecte des bâtiments de France. Le recours administratif formé par la commune contre ce refus a donné lieu, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites du 8 novembre 2016, à un refus d’accord du préfet de la région Bourgogne Franche-Comté le 6 décembre 2016. Le maire a toutefois décidé, le 6 juin 2017, de retirer le refus de permis de construire tacite né du silence qu’il avait gardé sur la demande et d’accorder à la commune un permis de construire pour le projet en cause. Le préfet de Saône-et-Loire a déféré au tribunal administratif de Dijon ce permis de construire. La commune de Tramayes relève appel du jugement du 13 novembre 2017 par lequel le tribunal administratif de Dijon a annulé le permis de construire.

Sur la légalité du permis de construire 6 juin 2017 :

2. Le IV de l’article 112 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l’architecture et au patrimoine, publiée le 8 juillet 2016, dispose que : « *Les demandes de permis (...) au titre du code de l’urbanisme (...) déposées avant la date de publication de la présente loi sont instruites conformément aux dispositions des mêmes codes dans leur rédaction antérieure à cette date. A compter de cette même date, les dispositions réglementaires du code de l’urbanisme relatives aux travaux dans un secteur sauvegardé sont applicables aux travaux mentionnés aux articles L. 621-32, L. 632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine, dans leur rédaction résultant de la présente loi, jusqu’à l’entrée en vigueur du décret en Conseil d’Etat prévu au IV du même article L. 632-2.* ». Le décret ainsi prévu est entré en vigueur le 1^{er} avril 2017.

3. L’article L. 621-32 du code du patrimoine, dans sa rédaction issue de la loi du 7 juillet 2016, applicable au présent litige dès lors que la demande de permis de construire de la commune de Tramayes a été déposée le 23 août 2016, soit après la date de publication de la loi, dispose que : « *Les travaux susceptibles de modifier l’aspect extérieur d’un immeuble, bâti ou non bâti, protégé au titre des abords sont soumis à une autorisation préalable. L’autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d’un monument historique ou des abords. Lorsqu’elle porte sur des travaux soumis à formalité au titre du code de l’urbanisme ou au titre*

du code de l'environnement, l'autorisation prévue au présent article est délivrée dans les conditions et selon les modalités de recours prévues à l'article L. 632-2 du présent code ». Aux termes de cet article : « I. – Le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager, l'absence d'opposition à déclaration préalable, l'autorisation environnementale prévue par l'article L. 181-1 du code de l'environnement ou l'autorisation prévue au titre des sites classés en application de l'article L. 341-10 du même code tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 du présent code si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. A ce titre, il s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. / (...) II.-En cas de désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation transmet le dossier accompagné de son projet de décision à l'autorité administrative, qui statue après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. En cas de silence, l'autorité administrative est réputée avoir rejeté ce projet de décision. / III.-Un recours peut être exercé par le demandeur à l'occasion du refus d'autorisation de travaux. Il est alors adressé à l'autorité administrative, qui statue. En cas de silence, l'autorité administrative est réputée avoir confirmé la décision de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation. ». L'article R. 423-54 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} avril 2017, applicable au présent litige en application du IV de l'article 112 de la loi du 7 juillet 2016, prévoit que : « Lorsque le projet est situé dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité, l'autorité compétente recueille l'accord de l'architecte des Bâtiments de France. ».

4. Il résulte de ces dispositions que les travaux modifiant l'aspect extérieur d'un immeuble protégé au titre des abords d'un monument historique sont soumis à l'accord préalable de l'architecte des bâtiments de France ou, lorsque celui-ci a été saisi, du préfet de région. L'avis de cette autorité se substitue alors à celui de l'architecte des bâtiments de France. Si, lorsque la délivrance d'une autorisation est subordonnée à l'accord préalable d'une autre autorité, le refus de cet accord, qui s'impose à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, ne constitue pas une décision susceptible de recours, des moyens relatifs à sa régularité et à son bien-fondé peuvent, quel que soit le sens de la décision prise par l'autorité compétente, être invoqués devant le juge saisi de cette décision.

5. Pour confirmer le refus d'accord de l'architecte des bâtiments de France sur la demande présentée par la commune de Tramayes, le préfet de la région Bourgogne Franche-Comté a indiqué que ce projet, avec la mise en place d'une isolation thermique par l'extérieur, était contraire aux dispositions de l'article L. 111-10 du code de la construction et que la mise en place d'une telle isolation concourait à la dégradation de l'environnement visuel de l'église et du château.

6. Lorsqu'ils examinent un projet situé aux abords d'un monument historique, l'architecte des bâtiments de France, puis le préfet, saisi sur recours, doivent se borner, ainsi que cela ressort de l'article L. 632-2 du code du patrimoine, à s'assurer du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant et, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

7. La commune de Tramayes a prévu, dans le cadre de la réhabilitation de l'ancienne gendarmerie en dix logements, de procéder à l'isolation thermique extérieure de ce bâtiment qui date du XIX^{ème} siècle. Si cette isolation externe, qui conduit à appliquer une surépaisseur à la façade existante, modifiera l'aspect actuel de la façade, très dégradée, en faisant disparaître les irrégularités de maçonnerie existantes, le projet communal permet de conserver, sur la place du champ de la foire où le bâtiment est en co-visibilité avec le château, l'aspect général de cet immeuble, ses volumes, ses ouvertures et ses volets à persiennes. Compte tenu de l'emplacement de cet immeuble, à l'extrémité de la place, en sortie de village, le léger décalage d'alignement qu'induit cette isolation externe avec le reste des bâtiments de la place ne porte pas atteinte à l'ensemble constitué par les différents immeubles bordant cette place qui, hormis le bel immeuble directement voisin du projet, ne présentent pas d'intérêt architectural particulier. Dans ces conditions, en refusant de donner son accord à ce projet, au motif que l'isolation thermique externe concourait à la dégradation de l'environnement visuel de l'église et du château, le préfet de Bourgogne Franche-Comté a commis une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 632-2 du code du patrimoine.

8. Ce refus étant illégal, il ne s'imposait pas au maire et, dès lors, c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé pour accueillir le déféré préfectoral sur le motif tiré de ce que ce refus n'étant pas illégal, il s'imposait à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation.

9. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement, que la commune de Tramayes est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a annulé le permis de construire du 6 juin 2017.

Sur les conclusions de la commune de Tramayes présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme :

10. Aux termes de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire (...) est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel.* ».

11. Il ne résulte pas de l'instruction que l'action du préfet de Saône-et-Loire aurait été mise en œuvre en vue de nuire à la commune de Tramayes ou dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes de l'Etat. Par suite, les conclusions indemnitaires présentées par la commune de Tramayes sur le fondement des dispositions précitées doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la commune de Tramayes à l'occasion du présent litige.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1701858 du 13 novembre 2017 du tribunal administratif de Dijon est annulé.

Article 2 : Le déféré du préfet de Saône-et-Loire présenté devant le tribunal administratif de Dijon est rejeté.

Article 3 : L'Etat versera à la commune de Tramayes une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la commune de Tramayes est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Tramayes et au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée au préfet de Saône-et-Loire et au procureur de la République près le tribunal de grande instance territorialement compétent en application de l'article R. 751-11 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 7 mars 2019 à laquelle siégeaient :

M. Seillet, président,
M. Souteyrand, président-assesseur,
Mme Duguit-Larcher, première conseillère.

Lu en audience publique, le 28 mars 2019.

La rapporteure,

Le président,

A. Duguit-Larcher

Ph. Seillet

La greffière,

C. Langlet

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,

La greffière,