

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NIMES**

N° 2203936

SCI JAG et autres

M. Jean Antolini
Président rapporteur

Mme Agnès Bourjade
Rapporteuse publique

Audience du 27 juin 2023
Décision du 18 juillet 2023

68-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés les 19 décembre 2022, 7 avril 2023 et 25 mai 2023, La Sci Jag, M. et Mme A et E R, Mme H de R, M. Y B, Mme D R S, Mme M M, Mme D V, M. G R, Mme M B, Mme C D A, et la SCI Gay Saumade Bosc, représentés par la SELARL Blanc-Tardivel-Bocognano, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 10 août 2022 par lequel le maire de la commune de Nîmes a délivré à la commune un permis de construire un bâtiment dénommé « palais des congrès », ensemble les décisions par lesquelles cette même autorité a explicitement rejeté les recours gracieux qu'ils ont formés les 11 et 25 octobre 2022.

2°) de mettre à la charge de la commune de Nîmes une somme de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;

- l'arrêté en litige a été signé par une autorité incompétente dès lors qu'il n'est justifié d'aucune délégation régulière donnée à son signataire ;
- le plan local d'urbanisme (PLU) sur lequel est fondé l'arrêté en litige est illégal dès lors, d'une part, qu'il a été adopté selon une procédure irrégulière et dès lors, d'autre part, que son règlement comporte des dérogations aux règles de stationnement, de hauteur, d'espaces verts et de prospect qui ne sont pas justifiées par l'intérêt général et qui sont même contraires aux règles de sécurité puisqu'aucune place de stationnement n'est prévue par le projet, pas même pour les vélos ; le règlement du PLU antérieur ne permettant pas l'implantation du projet ;
- la dérogation à la réalisation d'aires de stationnement méconnaît l'article L. 151-34 du code de l'urbanisme alors que le projet impliquait a minima 135 places de stationnement ;
- l'arrêté en litige méconnaît l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme et l'article L. 112-5 du code de la voirie routière dès lors que le projet qu'il autorise est en surplomb du domaine public et empiète sur l'alignement d'une voie, alors qu'il ne comporte aucune autorisation d'occupation du domaine public ; l'autorisation consentie lors de la délivrance du permis modificatif est irrégulière dès lors qu'elle a été consentie par le maire et qu'elle a un caractère illimité ;
- le dossier de demande de permis de construire devait comporter une autorisation de sous-plomb du domaine public dès lors qu'il existe un rez-de-chaussée qui passe en dessous d'une voie publique ;
- l'arrêté en litige méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme dès lors que le bâtiment qu'il autorise porte atteinte à la perspective offerte par la porte de France et les arènes de Nîmes ;
- il est entaché de détournement de pouvoir dès lors qu'il ressort de la chronologie des faits que le projet préexistait à la modification du PLU ;
- il méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dès lors que l'avis du SDIS est taisant sur les accès par la rue de Reboul et la rue porte de France et sur les difficultés que le projet engendrera pour les constructions environnantes.

Par des mémoires en défense enregistrés le 9 février 2023 et le 9 mai 2023, la commune de Nîmes, représentée par la SELARL Maillot avocats associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de La SCI JAG et autres une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable s'agissant de Mme M et Mme V dès lors que leur recours gracieux était tardif au regard de l'affichage régulier réalisé le 18 août 2022 ; elle est en outre irrecevable pour l'ensemble des requérants dès lors que leur intérêt à agir n'est pas établi, et plus particulièrement s'agissant de M. et Mme R qui ne justifient pas de leur qualité de propriétaire ;
- les moyens soulevés par la SCI Jag et autres ne sont pas fondés ;
- en tout état de cause, le permis pourrait être régularisé sur le fondement des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la voirie routière ;
- le plan local d'urbanisme de la commune de Nîmes ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Antolini,
- les conclusions de Mme Bourjade, rapporteure publique,
- les observations de Me Bocognano, représentant La SCI Jag et autres, et celles de Me Maillot, représentant la commune de Nîmes.

Une note en délibéré présentée pour la SCI Jag et autres a été enregistrée le 27 juin 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté en date du 10 août 2022, le maire de Nîmes a délivré à la commune un permis de construire un bâtiment dénommé « palais des congrès ». Cette même autorité a, par décisions des 25 octobre et 4 novembre 2022, rejeté les recours gracieux formés par des riverains à l'encontre de ce permis de construire. Enfin, un permis modificatif a été délivré le 31 janvier 2023. La SCI Jag et autres demandent l'annulation du seul arrêté du 10 août 2022 et des décisions rejetant leurs recours gracieux.

2. Par arrêté en date du 21 juillet 2022, le maire de Nîmes a donné délégation à Mme De G en remplacement, durant le mois d'août 2022, de M. P, premier adjoint au maire délégué à l'urbanisme et titulaire d'une délégation l'autorisant notamment à signer les permis de construire. Cette délégation a été publiée le 22 juillet 2022 et transmise en préfecture le même jour. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que l'arrêté qu'ils contestent a été signé par une autorité incompétente.

3. Aux termes de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme : « *I. -Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. 5° Soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté* ».

4. Pour contester la légalité de la modification du PLU approuvée le 6 novembre 2021 en vue de créer un secteur de plan de masse exclusivement dédié au projet autorisé par l'arrêté en litige, les requérants soutiennent, d'une part, que cette modification relevait de la procédure de révision puisqu'elle avait pour effet de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et qu'elle était de nature à induire des graves risques de nuisance. Ils soutiennent, d'autre part, que les dérogations aux règles de stationnement, de hauteur, d'espaces verts et de prospect qu'elle permet ne sont pas justifiées par l'intérêt général et sont même contraires aux règles de sécurité.

5. Il ressort en premier lieu du contenu même du PADD qu'il prévoyait explicitement, au point 2.1.4, d'intégrer les grands projets d'infrastructures, objectif qui se traduisait notamment par la création d'un centre des congrès en cœur de ville. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que la modification en litige avait pour effet de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables et qu'elle relevait en conséquence de la seule procédure de révision.

6. Contrairement à ce qui est soutenu en deuxième lieu, la seule circonstance que le secteur de plan de masse dédié au palais des congrès ne prévoyait pas de places de stationnement n'est pas de nature à révéler une évolution du PADD susceptible d'induire de graves risques de nuisances au sens des dispositions sus rappelées, auxquelles ne peuvent s'assimiler d'éventuelles difficultés de stationnement. Les requérants ne sont dès lors pas davantage fondés à soutenir que la modification qu'ils critiquent relevait, de ce fait, de la procédure de révision.

7. Il ressort en troisième lieu des pièces du dossier que la modification du PLU a pour objet de créer un secteur à plan de masse exclusivement dédié à la construction d'un palais des congrès, conformément au parti d'urbanisme de la commune d'intégrer en cœur de ville des grands projets d'infrastructures et de conforter le tourisme urbain, culturel et de loisir. Il en ressort en outre que ce palais des congrès, ouvrage public orienté vers l'évènementiel, sera édifié en continuité du musée de la romanité et de son jardin archéologique avec qui il forme un ensemble destiné à redynamiser le centre-ville. Dans ces conditions, la modification des règles de hauteur, d'espaces verts et de prospect dans le but de réaliser cet ouvrage public répond bien à un intérêt général, contrairement à ce qui est soutenu. La circonstance que la réglementation applicable dans ce secteur dispense désormais le palais des congrès de toute place de stationnement n'est pas de nature à révéler une atteinte à la sécurité susceptible de minorer l'intérêt public qui s'attache à la création de cet ouvrage, alors que le projet en cause s'inscrit justement dans un parti d'urbanisme qui tend à privilégier les transports en commun et les cheminements doux au lieu de la voiture.

8. Aux termes de l'article L. 151-30 du code de l'urbanisme : *Lorsque le règlement prévoit des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés, il fixe des obligations suffisantes pour les vélos pour les immeubles d'habitation et de bureaux, dans le respect des conditions prévues à l'article L. 113-18 du code de la construction et de l'habitation* ». Selon l'article L. 151-31 du même code : *« Lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, cette obligation est réduite de 15 % au minimum en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en autopartage »*. L'article L. 151-34 de ce code dont la violation est alléguée prévoit enfin que : *« Le règlement peut ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction : 1° De logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat ; 1° bis De logements locatifs intermédiaires mentionnés à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation ; 2° Des établissements assurant l'hébergement des personnes âgées mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ; 3° Des résidences universitaires mentionnées à l'article L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation »*. Contrairement à ce que soutiennent en dernier lieu les requérants, il ne résulte pas des dispositions invoquées ni de leur combinaison avec celles sus rappelées que les auteurs d'un PLU sont tenus de définir un nombre d'emplacements de stationnement pour les bâtiments dont la vocation est d'accueillir du public. La circonstance que la modification du PLU n'a pas entendu réglementer le stationnement des véhicules dans le secteur à plan de masse dédié au palais des congrès n'est, par suite, pas de nature à méconnaître les dispositions sus rappelées de l'article L. 151-34 du code de l'urbanisme.

9. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à invoquer, par la voie de l'exception, l'illégalité du PLU de la commune de Nîmes.

10. Aux termes de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme : « *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* ». Contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer aux personnes publiques de se délivrer à elles-mêmes l'autorisation d'occuper leur propre domaine avant d'y réaliser les ouvrages qu'elles destinent au public, que cette occupation se fasse en tréfond, en surface ou en surplomb. Il suit de là que les requérants ne peuvent utilement contester la portée ou la légalité de l'autorisation d'occuper le domaine public communal servant d'assiette au palais des congrès que le maire de Nîmes s'est néanmoins délivrée.

11. Aux termes de l'article L. 112-5 du code de la voirie routière dont la méconnaissance est invoquée : « *aucune construction nouvelle ne peut, à quelque hauteur que ce soit, empiéter sur l'alignement, sous réserve des règles particulières relatives aux saillies* ». Il n'appartient pas à l'autorité en charge de la délivrance des autorisations d'urbanisme de s'assurer du respect du code de la voirie routière, a fortiori lorsque comme en l'espèce, est en cause une simple emprise publique permettant aux piétons d'accéder à un ouvrage public. Les requérants ne sont, par suite, pas fondés à soutenir que, du fait de l'inclinaison du sommet des deux bâtiments et de la passerelle les reliant, le code de la voirie routière faisait obstacle à la délivrance du permis de construire en litige à raison du surplomb d'une emprise publique piétonne appartenant à la commune.

12. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique* ». Il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent.

13. Il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé par l'arrêté en litige est implanté au cœur de la ville de Nîmes, dans un compartiment de terrain bordé par trois voies publiques, la voie piétonne dénommée Alexandre Ducros, une voie piétonne dénommée rue Jean Reboul et la rue de la porte de France qui sera prochainement rendue piétonne. Contrairement à ce qui est soutenu, l'avis favorable émis le 20 mai 2022 par la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP et les immeubles de grande hauteur n'affirme pas que le palais des congrès, qu'elle localise d'ailleurs rue Jean Reboul, sera accessible par la seule rue Alexandre Ducros mais précise que cette rue peut, de manière dérogatoire, servir de voie engin malgré sa largeur. Il ressort également des pièces produites par la commune que ces voies piétonnes seront dotées d'un sens de circulation règlementant le passage des véhicules autorisés, dont font nécessairement partie les services d'incendie et secours. Dans ces conditions, en se bornant à soutenir que l'avis du 20 mai 2022 ne s'est pas prononcé sur les conditions dans lesquelles les autres rues piétonnes seront utilisées, et notamment l'impact que cela pourrait avoir sur l'accessibilité des services de secours aux constructions voisines, les requérants n'apportent aucun commencement de preuve d'une quelconque atteinte à la sécurité publique au sens des dispositions sus rappelées et de la nécessité d'assortir l'arrêté en litige de

prescriptions. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que le maire de Nîmes a méconnu ces dispositions.

14. En dixième lieu, aux termes de l'article R. 111-27 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* ». Aux termes de l'article UD11 du règlement du plan local d'urbanisme de Nîmes, relatif à l'aspect extérieur des constructions : « *1. Style de construction / Pour l'ensemble de la zone, à l'exception des secteurs Uda : / Elles doivent présenter un aspect compatible avec le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants du site et des paysages. Les façades doivent respecter les principes suivants : / - harmonie des couleurs avec le site, / - interdiction de tout pastiche et de matériaux apparents, / - respecter l'ordonnement architectural, protéger ou mettre en valeur le tissu urbain. (...) 2. Toitures / Couvertures. / Afin de s'intégrer dans le site et de respecter les valeurs moyennes généralement rencontrées, les pentes de toitures devront se situer entre 0 (toitures – terrasses) et un maximum de 30%. (...) : 3. Clôtures. / Les clôtures devront être en harmonie avec l'environnement. (...)* ». Ces dispositions ont le même objet que celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme invoquée par les requérants et posent des exigences qui ne sont pas moindres. Dès lors, c'est par rapport aux dispositions du règlement du plan local d'urbanisme que doit être appréciée la légalité de la décision attaquée.

15. Il ressort des plans et photos versées au débat que le palais des congrès est un ouvrage moderne, tant dans sa géométrie que dans les matériaux utilisés. Les perspectives qu'il offre sont semblables à celles du musée de la romanité, dont il est séparé par un jardin archéologique venant masquer les arènes de Nîmes, du même ton 'pierre'. Contrairement à ce qui est soutenu, cette juxtaposition du moderne et de l'ancien ne porte pas atteinte aux lieux avoisinants dépourvus d'unité architecturale, comme l'a admis l'architecte des bâtiments de France qui a délivré un avis favorable au projet, avec réserves intégralement reprises dans l'arrêté. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté qu'ils contestent aurait été délivré en méconnaissance des dispositions sus rappelées.

16. Enfin, la seule circonstance que le projet de création d'un palais des congrès préexistait à la modification du PLU qui lui était nécessaire n'est pas de nature à caractériser un détournement de pouvoir.

17. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le permis de construire et les décisions rejetant leurs recours gracieux sont entachés d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter leurs conclusions en annulation sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense par la commune.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Nîmes, qui n'est pas la partie perdante, la somme demandée par La SCI Jag et autres au titre des frais non compris dans les dépens qu'ils ont exposés dans cette instance. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la SCI Jag et autres une somme de 1 200 euros au titre des frais non compris dans les dépens exposés par la commune de Nîmes en défense.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la SCI Jag et autres est rejetée.

Article 2 : la SCI Jag et les autres requérants verseront à la commune de Nîmes une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SCI Jag, requérante désignée, et à la commune de Nîmes.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
M. Lagarde, Premier conseiller,
Mme Lahmar, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juillet 2023.

Le président,

Le conseiller le plus ancien,

J. ANTOLINI

F. LAGARDE

La greffière,

A OLSZEWSKI

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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.