

Robin TESSEYRE  
Avocat au barreau de Toulouse  
30 rue du Languedoc  
31000 TOULOUSE  
Tél : 05.61.00.15.30  
Fax : 05.61.00.15.31

## **Requête introductive d'instance**

### **A Mesdames et Messieurs les présidents et conseillers composant le tribunal administratif de Pau**

**Pour :**

**Madame Sophie Le Monies de Sagazan et Monsieur Bertrand Roy de Lachaise**  
Demeurant 33 avenue du commandant Passicot, 64500 Ciboure

**Madame Chloé Desmazières et Monsieur Jean-Hilaire de Bailliencourt**  
Demeurant 27 avenue du commandant Passicot, 64500 Ciboure

**La SCI OKAVONGO**  
Dont le siège est 9 ter rue Paul Féval, 75018 Paris, représentée par son gérant  
Monsieur Xavier Le Mintier

**Madame Laurence Le Mintier et Monsieur Xavier Le Mintier**  
Demeurant 9 rue du Phare, 64500 Ciboure

**Monsieur Alain Gardin du Boisduhier**  
Demeurant 33 avenue du commandant Passicot, 64500 Ciboure

**Monsieur Jean-Claude Arla**  
Demeurant Lotissement Arrayet, 64130 Garindein

**Madame Jeanne de la Marque et Monsieur Christian de la Marque**  
Demeurant 20 Grand rue, 31450 Montgiscard

Ayant pour avocat Maître Robin TESSEYRE, du barreau de Toulouse

**Contre :**

**La commune de Ciboure**

*Représentée par son maire en exercice*

Demeurant en cette qualité à la mairie dont l'adresse est BP 321, 64503  
Ciboure Cedex

**L'Etat, en la personne du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine**

Demeurant en cette qualité 2 esplanade Charles-de-Gaulle CS 41397 33077  
Bordeaux Cedex

**Décisions attaquées :**

- **Arrêté de permis de construire valant permis de démolir et autorisation de travaux sur un établissement recevant du public n° PC 64 189 21B0041 et AT 64 189 21 B0020 du 14 septembre 2022**
- **Décision de rejet d'un recours gracieux du 17 janvier 2023**

## **FAITS ET PROCEDURE**

Sur la façade du port de Socoa, territoire de la commune de Ciboure, se trouve un bâtiment datant de la fin du XVIIIème siècle communément appelé bureau du port de Socoa.

Il s'agit d'un des bâtiments les plus anciens du port.

Il s'agirait d'un ancien couvent, occupé depuis des décennies et ces dernières années par la direction des affaires maritimes, propriété de l'Etat.

C'est l'un des bâtiments parmi les plus anciens et emblématiques du port de Socoa, auquel les habitants sont particulièrement attachés, ce dont témoigne une pétition contre sa démolition ayant au jour de la présente recueilli 1.450 signatures, étant rappelé que la commune de Ciboure est une commune de 6.000 habitants

Il fait désormais l'objet d'un projet immobilier.

Pour les besoins d'une opération tendant à la démolition totale de ce bâtiment et la construction de logements sociaux et d'un local commercial, l'office public de l'habitat Habitat Sud Atlantic a saisi le 29 octobre 2021 le maire de la commune de Ciboure d'une demande de permis de construire valant permis de démolir et autorisation de travaux sur un établissement recevant du public.

Le projet vise spécifiquement à la démolition intégrale de l'existant et à la construction d'un nouveau bâtiment comprenant 12 logements et d'un local commercial développant 1.102 mètres carrés de surface de plancher.

La hauteur du nouveau bâtiment sera sensiblement supérieure à la hauteur du bâtiment dont la démolition est prévue.

Soumis à avis obligatoire et conforme de l'architecte des bâtiments de France, le projet a été confronté à un avis défavorable de cette autorité en date du 15 novembre 2021.

Saisi d'un recours contre cet avis par le maire de la commune de Ciboure, le préfet de région a rendu un avis favorable au projet le 18 janvier 2022, malgré un avis défavorable de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture en date du 14 décembre 2021.

Selon arrêté du 14 septembre 2022, le maire de la commune a fait droit à la demande de permis de construire.

### Pièces n°1-2-3-4 :

Arrêté de permis de construire du 14 septembre 2022 et avis joints

Avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture et avis favorable du préfet de région du 14 décembre 2021

Avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France du 15 novembre 2021  
Dossier de demande

Selon lettre de leur conseil du 4 novembre 2022, les requérants ont saisi le maire de la commune d'un recours gracieux afin de retrait de cette autorisation.

Pièce n°5 : Recours gracieux du 4 novembre 2022

Selon lettre du 17 janvier 2023, le maire de la commune a rejeté expressément le recours gracieux.

Pièce n°6 : Décision de rejet d'un recours gracieux du 17 janvier 2023

C'est en cet état que les requérants saisissent le tribunal administratif à l'effet de solliciter l'annulation de l'arrêté visé en référence, de la décision de rejet d'un recours gracieux, outre la condamnation de la commune et de l'Etat au paiement de frais irrépétibles.

## **RECEVABILITE ET INTERET A AGIR**

Les requérants agissent dans le délai franc de deux mois de la notification de la décision explicite de rejet du recours gracieux formé par les soins de leur conseil.

Le recours gracieux lui-même s'est trouvé formé dans le délai de recours contentieux initial.

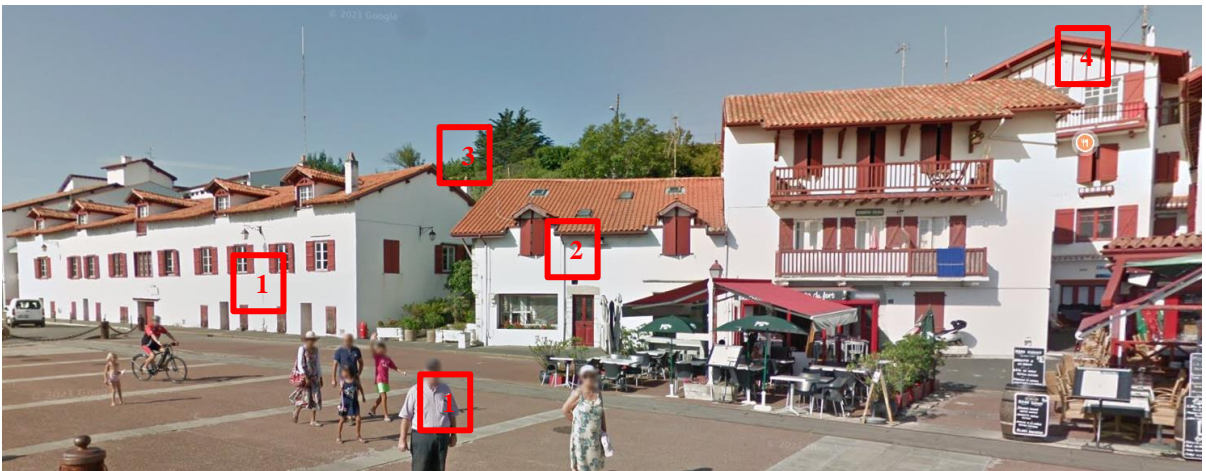
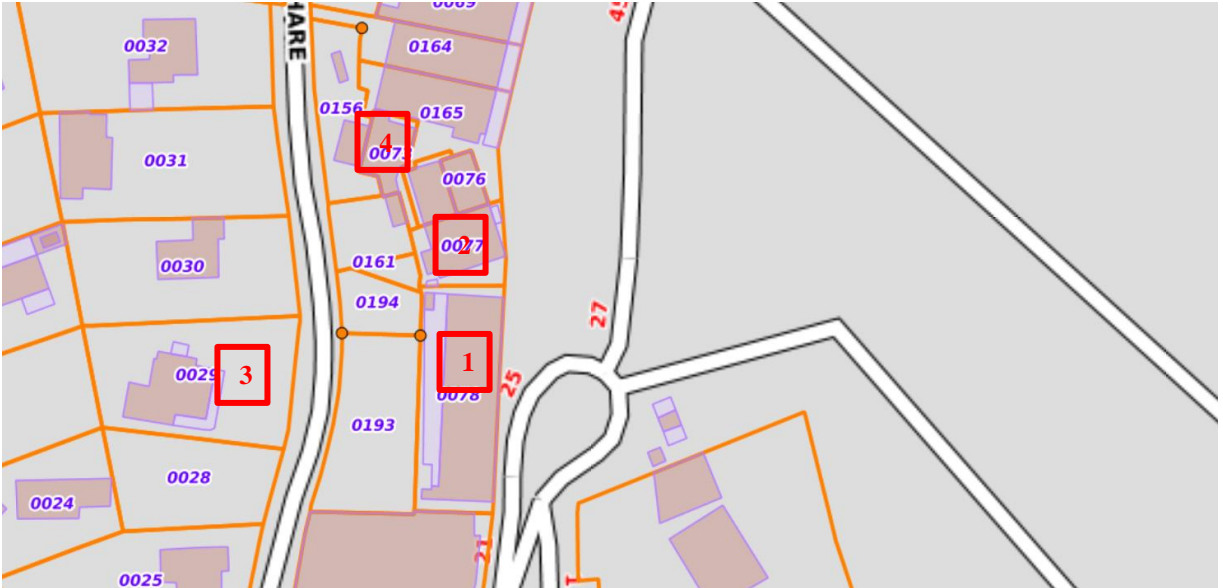
Ce recours gracieux a bien été notifié au pétitionnaire dans les quinze jours de sa formation.

Pièce n°7 : Notification du recours gracieux au pétitionnaire

Au titre des spécificités procédurales par ailleurs, les requérants s'acquittent des formalités de notification de la présente à la commune et au pétitionnaire dans les quinze jours de sa formation.

En suivant, rappelons qu'au vu des développements récents de la jurisprudence du conseil d'Etat, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation de la construction.

Les requérants sont tous propriétaires de biens à proximité immédiate du projet selon la situation des lieux suivante :



Le terrain d'assiette du projet correspond au repère 1.

Le 27 avenue du commandant Passicot correspond au repère 2.

Le 9 rue du phare correspond au repère 3.

Le 33 avenue du commandant Passicot correspond au repère 4.

Monsieur et Madame Jeanne et Christian de la Marque sont propriétaires d'un appartement 33 avenue du commandant Passicot qu'ils occupent les vacances et week-ends.

Pièce n°8 : Titre de propriété de la Marque

Madame Sophie Le Monies de Sagazan et Monsieur Bertrand Roy de Lachaise sont propriétaires et occupants d'un appartement 33 avenue du commandant Passicot, logement dont le jardin d'agrément donne directement sur l'arrière du terrain d'assiette du projet.

Pièce n°9 : Titre de propriété Le Monies de Sagazan et Roy de Lachaise

La SCI OKAVONGO, dont est associé Monsieur Xavier Le Mintier, est propriétaire d'une maison d'habitation située 7-9 rue du Phare, ce logement étant occupé par Monsieur et Madame Le Mintier.

Pièce n°10 : Titre de propriété SCI OKAVONGO

Pièce n°11 : PV d'assemblée générale SCI OKAVONGO

Monsieur Jean-Claude Arla est propriétaire d'un appartement situé 33 avenue du commandant Passicot.

Pièce n°12 : Titre de propriété Arla

Madame Chloé Desmazières et Monsieur Jean-Hilaire de Bailliencourt sont propriétaires et occupants de la maison appelée Bordabaita qui est la plus vieille maison de la baie, datant de 1604.

Pièce n°13 : Premier titre de propriété Desmazières Bailliencourt

Pièce n°14 : Deuxième titre de propriété Desmazières Bailliencourt

Monsieur Alain Gardin du Boisduzier est propriétaire d'un appartement situé 33 avenue du commandant Passicot.

Pièce n°15 : Titre de propriété Gardin du Boisduzier

Le projet prévoit la démolition d'un élément bâti important du patrimoine de Socoa, élément marqueur fort de l'identité architecturale du site.

D'une manière générale, attachés à la conservation de ce patrimoine, les exposants ne peuvent qu'avoir intérêt à agir contre le permis du seul chef de la démolition autorisée.

Qui plus est, la réalisation d'un projet qui n'est pas particulièrement esthétique, du moins en comparaison du bâtiment existant, qui est pour ces motifs de nature à profondément affecter l'esthétique générale de la zone, est de nature à conférer un intérêt à agir aux requérants.

Par ailleurs, la réalisation du projet est de nature à profondément marquer les perspectives dont jouissent certains des requérants.

Voici une figuration de l'existant où l'on aperçoit le bâtiment voué à la démolition ainsi que les 27 et 33 avenue du commandant Passicot :



mandant Passicot)

Voici la même figuration aux termes du projet



Sur le site, on aperçoit une vue panoramique au bénéfice des occupants des deuxième et troisième étage du 33 avenue du commandant Passicot :



L'élévation verticale du projet est de nature à porter atteinte à cette perspective en direction de la Rhune au détriment de Monsieur et Madame de la Marque dont la propriété est au troisième étage, de même qu'à Monsieur Arla dont la propriété est au deuxième étage.

L'élévation verticale du projet est de nature à porter atteinte à la perspective dont jouissent Monsieur et Madame Le Mintier en direction de l'océan depuis leur maison et notamment son balcon, comme il suit :



Par ailleurs, Madame Le Monies de Sagazan et Monsieur Bertrand Roy de Lachaise seront immédiatement confrontés à une élévation verticale et des vues nouvelles et plongeantes depuis des logements sur leur jardin :

Voici pour mémoire l'aspect de la façade arrière du bâtiment projeté





Voici la situation depuis la terrasse et vers le jardin de Sagazan et Roy de Lachaise :



Outre ces vues plongeantes, les principes de circulation du projet en extérieur pour accéder aux logements induiront une perte d'intimité par rapport à la situation actuelle.

Il en résultera de même une perte de luminosité certaine.

Il en résultera une perte d'agrément de cet espace extérieur par rapport à la situation actuelle.

Enfin, Madame Desmazières et Monsieur de Bailliencourt seront confrontés à l'élévation verticale de la construction donnant directement sur leur propriété, de même qu'aux possibles nuisances émanant d'un local commercial à proximité.

Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier qu'un cheminement extérieur doit se faire au droit de la propriété de Madame Desmazières et Monsieur de Bailliencourt, de telle sorte qu'il en résultera des nuisances et une perte d'intimité.

D'une manière générale, enfin, l'occupation de logements est de nature à induire des nuisances sonores de voisinage.

Pour l'ensemble de ces motifs, les requérants présentent un intérêt à agir.

## **DISCUSSION**

### **I. Sur le caractère incomplet du dossier de demande**

1 – Aux termes de l'article R.431-14 du code de l'urbanisme :

*« Lorsque le projet porte sur des travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière au sens de l'article L. 313-4 ou sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques, sur un immeuble situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, la notice mentionnée à l'article R. 431-8 indique en outre les matériaux utilisés et les modalités d'exécution des travaux. »*

Le permis est soumis à ces dispositions dès lors que dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable et dans les abords d'un monument historique.

Le formulaire Cerfa indique qu'une pièce PC10-1 est produite à ce titre.

La pièce PC10-1 existe bien.

Toutefois, cette pièce intitulée « NOTICE MATERIAUX » ne porte que sur la nature des matériaux apparents utilisés.

Il n'est fait aucune relation des modalités d'exécution des travaux.

Aucune autre pièce du dossier de demande ne permet de pallier ce manquement.

Pour ce motif, le permis de construire doit être annulé.

2 – Le projet prévoit la réalisation d'un ERP de types « N ».

Il est indiqué au sein de la notice d'accessibilité aux personnes handicapées, page 2, que le local est livré brut et sera complété lors du dépôt du dossier d'aménagement.

Il ressort de cette notice ainsi que de la notice de sécurité que de nombreuses installations restent à définir (chauffage, ventilation, installation électrique, éclairage, mobilier, etc.)

Comme cela est souvent le cas lors de la réalisation d'un programme de promotion immobilière, le promoteur construit seulement l'enveloppe du local commercial et laisse à l'acquéreur du local le soin de faire son affaire des aménagements intérieurs.

La législation en droit de l'urbanisme permet que le permis de construire, sous réserve de la production de pièces spécifiques, tienne lieu d'autorisation d'ouverture d'un ERP.

Consciente de cette réalité matérielle précédemment décrite, la législation a évolué de nature à permettre également, lorsque les aménagements intérieurs ne sont pas connus, de renvoyer à une autorisation ultérieure l'ouverture de l'ERP.

C'est en ce sens que l'article L.425-3 du code de l'urbanisme dispose que :

*« Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente qui peut imposer des prescriptions relatives à l'exploitation des bâtiments en application de l'article L. 143-2 du code de la construction et de l'habitation. Le permis de construire mentionne ces prescriptions.*

*Toutefois, lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire, le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée avant son ouverture au public. »*

L'article R.425-15 du code de l'urbanisme prévoit lui deux alinéas ainsi qu'il suit :

*« Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente.*

*Le permis de construire indique, lorsque l'aménagement intérieur de l'établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt de la demande, qu'une autorisation complémentaire au seul titre de l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue avant son ouverture au public en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée.»*

Par ailleurs et pour le cas où le permis de construire porte sur un ERP, l'article R.431-30 du code de l'urbanisme dispose que :

*« Lorsque les travaux projetés portent sur un établissement recevant du public, la demande est accompagnée des dossiers suivants, fournis en trois exemplaires :*

*a) Un dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées, comprenant les pièces mentionnées aux articles R. 111-19-18 et R. 111-19-19 du code de la construction et de l'habitation ;*

*b) Un dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles de sécurité, comprenant les pièces mentionnées à l'article R. 123-22 du même code. »*

L'article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation désormais abrogé énonce que :

*« Le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité, prévu par le b de l'article R. 111-19-17, comprend les pièces suivantes :*

*1° Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs ;*

*2° Un ou plusieurs plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public, tels que dégagements, escaliers, sorties, la ou les solutions retenues pour l'évacuation de chaque niveau de la construction en tenant compte des différents types et situations de handicap ainsi que les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés ;*

*3° Le cas échéant, le certificat de vérification de la mise en place effective des mesures de protection d'une canalisation de transport prévu au IV de l'article R. 555-31 du code de l'environnement.*

*Ces plans et tracés de même que leur présentation doivent être conformes aux normes en vigueur.*

*Un arrêté du ministre chargé de la sécurité civile précise, en tant que de besoin, le contenu des documents. »*

Le contenu des dossiers visés à l'article R.431-30 du code de l'urbanisme est désormais défini aux articles R.122-10 du code de la construction et de l'habitation.

Deux possibilités sont donc envisageables en matière d'ERP.

Soit le permis porte en l'état sur la création d'un ERP, soit l'autorisation de création de l'ERP est renvoyée à une autorisation ultérieure.

Au cas de l'espèce, le dossier correspond bien au paradigme du premier paragraphe de l'article R.425-15 du code de l'urbanisme dès lors que valant autorisation de travaux sur un établissement recevant du public.

Il ne renvoie pas à une autorisation ultérieure qui est le principe lorsque l'aménagement intérieur de l'ERP n'est pas connu lors du dépôt de la demande.

Le dossier de demande de permis de construire contient donc bien les dossiers requis, sous la seule réserve que les notices et plans sont taiseux sur la question des aménagements intérieurs au sein du local brut, ce qui permet ainsi de comprendre que les dossiers tel que ceux visés par l'article R.431-30 précité, au regard du contenu technique normal de tels dossiers, ne peuvent être tout à fait complets.

L'arrêté finalement pris par le maire de la commune autorise alors la création d'un ERP.

Le même arrêté accorde le permis de construire sous les prescriptions du respect des avis des deux commissions d'accessibilité et de sécurité.

Il se déduit au total de l'ensemble de ces éléments que l'arrêté de permis de construire est un arrêté de permis de construire valant autorisation au titre de l'article L.122-3 du code de la construction et de l'habitation.

De ce chef, il est juridiquement possible, pour l'acquéreur ou l'occupant du local brut, de réaliser les travaux qu'ils souhaiteront réaliser sans solliciter à nouveau d'autorisation au titre de la législation sur les ERP.

Les textes susvisés imposent pourtant bien la production au sein du dossier de demande de tels dossiers d'accessibilité et de sécurité complets, de telle sorte que le dossier de demande, en l'absence de ces pièces complètes, se trouve incomplet.

Ainsi, il manque par exemple, pour l'espace livré brut, les plans des circulations intérieures.

Ou encore, contrairement aux prévisions de l'article D.122-12 du code de la construction et de l'habitation, il manque les précisions concernant les matériaux et revêtements, le dispositif d'éclairage, etc.

L'on notera par ailleurs qu'aucune autre pièce du dossier de demande ne permet de pallier l'absence de production des dossiers prévus par l'article R.431-30 du code de l'urbanisme précité.

Le permis de construire ne pouvait être, alors, autorisé en tant qu'il porte sur un ERP.

L'outil juridique, s'agissant d'un local brut, qui aurait dû être envisagé est celui prévu par le deuxième alinéa de l'article R.425-15 du code de l'urbanisme.

Ce n'est pas ce qui a été fait et la demande de permis de construire doit s'analyser comme portant sur des ERP portant sur l'ensemble du projet.

Sur le plan de la forme et au total, l'arrêté de permis de construire a alors été demandé au bénéfice d'un dossier incomplet, de telle sorte qu'il en résulte un vice de procédure justifiant l'annulation des décisions.

Pour ce motif, l'arrêté contesté doit être annulé.

## **II. Sur la procédure d'instruction**

Aux termes de l'article R.423-53 du code de l'urbanisme :

*« Lorsque le projet aurait pour effet la création ou la modification d'un accès à une voie publique dont la gestion ne relève pas de l'autorité compétente pour délivrer le permis, celle-ci consulte l'autorité ou le service gestionnaire de cette voie, sauf lorsque le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu réglemente de façon particulière les conditions d'accès à ladite voie. »*

Le projet a pour conséquence de créer un accès à la voie publique.

Il ressort de l'autorisation de surplomb contenue au dossier de demande que le gestionnaire de la voie desservant le projet n'est pas la commune mais le département.

Celui-ci a été interrogé au titre des dispositions de l'article R.431-13 pour confirmer son accord en vue d'un surplomb du domaine public.

L'autorité gestionnaire de la voie n'a toutefois pas été sollicitée et il n'est pas établi que le dossier lui a été transmis.

Il s'en déduit au total que la procédure prévue à l'article R.423-53 n'a pas été respectée, ce motif justifiant l'annulation de l'arrêté.

## **III. Sur le non-respect des règles d'implantation par rapport aux limites séparatives**

Aux termes de l'article L.111-1 du code de l'urbanisme :

*« Le règlement national d'urbanisme s'applique sur l'ensemble du territoire.*

*Toutefois :*

*1° Les dispositions des articles L. 111-3 à L. 111-5 ne sont pas applicables dans les territoires où un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale est applicable ;*

*2° Les dispositions de l'article L. 111-22 ne sont pas applicables dans les territoires où un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu est applicable. »*

Aux termes de l'article R.111-1 du même code :

*« Le règlement national d'urbanisme est applicable aux constructions et aménagements faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le présent code.*

*Toutefois les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19 et R. 111-28 à R. 111-30 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.*

*Les termes utilisés par le règlement national d'urbanisme peuvent être définis par un lexique national d'urbanisme, pris par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. »*

En l'absence de document d'urbanisme applicable, le règlement national d'urbanisme s'applique bien au projet.

Aux termes de l'article R.111-17 du code de l'urbanisme :

*« A moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres. »*

Il ressort des plans de masse que le projet ne respecte pas ces dispositions sur les limites de parcelles sud, nord et ouest.

La règle n'est donc pas respectée.

L'arrêté de permis de construire fait état toutefois des considérations suivantes :

*« Considérant l'article R.111-19 du Code de l'urbanisme qui stipule que des dérogations aux règles édictées aux articles R.111-15 à R.111.18 peuvent être accordées,*

*Considérant que le bâtiment à construire ne jouxte pas les limites parcellaire tout comme le bâtiment à démolir,*

*Considérant que la démolition du bâtiment et la construction de 12 logements sociaux répondent à l'intérêt général,*

*La démolition, la dérogation à l'article R.111-17 et l'implantation du projet tel que présentée dans la demande de permis susvisée sont accordées, »*

En effet, aux termes de l'article R.111-19 du code de l'urbanisme :

*« Des dérogations aux règles édictées aux articles R. 111-15 à R. 111-18 peuvent être accordées par décision motivée de l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3, après avis du maire de la commune lorsque celui-ci n'est pas l'autorité compétente.*

*En outre, le préfet peut, après avis du maire, apporter des aménagements aux règles prescrites aux articles R. 111-15 à R. 111-18, sur les territoires où l'établissement de plans locaux d'urbanisme a été prescrit, mais où ces plans n'ont pas encore été approuvés. »*

Selon une jurisprudence constante sur les dispositions de l'article R.111-19 du code de l'urbanisme, anciennement R.111-20, une dérogation ne peut être légalement accordée que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général que les prescriptions d'urbanisme ont pour objet protéger ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation.

Pour un exemple récent, conseil d'Etat, 16 novembre 2016, n°386298, mentionné dans les tables du recueil.

En substance, le juge saisi de la légalité d'une dérogation doit apprécier selon un bilan coûts/avantages les intérêts contradictoires en présence.

En ce qui concerne l'intérêt général poursuivi par des règles d'implantations vis-à-vis des limites séparatives, la fiche du GRIDAUH sur les règles d'implantation indique que :

*« Les règles d'implantation des constructions vis-à-vis des limites séparatives ou vis-à-vis d'autres constructions situées sur la même unité foncière poursuivent pour leur part un double objectif. Au-delà de l'incidence qu'elles ont sur la constitution du tissu urbain, elles sont destinées à limiter (sinon à éviter) les troubles de voisinage provoqués par une trop grande proximité des constructions. Pour les bâtiments à usage de logement, il s'agit de garantir aux occupants des conditions d'habitabilité (éclairage, ensoleillement) satisfaisantes. »*

En substance, donc, la règle d'implantation poursuit un objectif de construction du tissu urbain, par exemple en limite séparative si l'on veut un effet urbain dense ou en retrait si l'on veut au contraire poursuivre un objectif aéré.

En cas d'implantation en retrait, des distances minimales sont requises pour des questions de troubles de voisinage.

On peut également retenir que l'intérêt général que protège la règle sur la hauteur des bâtiments est lié à des considérations de salubrité et d'espacement raisonnable des constructions.

Concernant l'intérêt général avancé au sein de la décision pour justifier la dérogation, à savoir la réalisation de logements sociaux, il n'y a guère de doute quant au fait qu'il s'agit bien d'un intérêt général.

Le débat quant à l'application d'une dérogation aux règles d'implantation porte donc nécessairement sur la balance des divers intérêts et le bilan coûts/avantages entre lesdits intérêts.

Avant d'aborder la question de cette balance des intérêts, il est essentiel de déterminer l'ampleur de la dérogation à la règle d'implantation.

Au vu de la hauteur de la construction en façade nord, il faudrait que la construction soit implantée à plus de 6 mètres de la limite séparative.

Elle est implantée à environ 50 centimètres.

Au vu des hauteurs de la construction en divers points, il faudrait vis-à-vis de la limite ouest qu'elle soit implantée entre plus de 6 mètres et plus de 8 mètres de cette limite séparative.

La construction est implantée, en dehors des éléments de plus faible hauteur de la partie arrière, à environ 4 mètres de la limite séparative.



Au vu de la hauteur de la construction en limite séparative sud, il faudrait qu'elle soit implantée à plus de 6 mètres de la limite séparative.

Elle est implantée à moins d'un mètre de la limite.

Les dérogations à la règle d'implantation sont donc quantitativement importantes, alors même que le règlement du site patrimonial remarquable privilégie une implantation sur limites séparatives.

Dans la manière d'aborder le principe de la dérogation et la balance des intérêts et notamment celui mis en avant, un point apparaît primordial.

Le fait de déroger à la règle d'implantation n'implique pas intrinsèquement de permettre d'atteindre l'objectif d'intérêt général évoqué, à savoir la construction de logements sociaux.

Si l'on examine par exemple l'arrêt évoqué ci-dessus du conseil d'Etat, il existe un lien direct entre la dérogation et l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Ainsi, la méconnaissance de la règle permet dans ce cas d'augmenter la surface de plancher d'une construction existante, permettant de loger une famille dans un village se dépeuplant.

Dans ce contexte, la dérogation qui permet de déroger de manière importante à la règle de principe peut être considérée comme injustifiée si elle ne permet pas en soi d'atteindre l'objectif d'intérêt général recherché.

Enfin, la circonstance selon laquelle le bâtiment actuel ne s'implante pas exactement sur les limites séparatives est assez indifférente à l'examen que doit porter le juge sur la légalité de la dérogation.

D'une part, il ne s'agit pas d'un intérêt général.

D'autre part, le pétitionnaire a choisi de démolir le bâtiment existant, expliquant notamment, le maire également, que ce bâtiment était vétuste et ne pouvait donc être maintenu, ce qui est faux.

En effet, on précisera qu'il ressort tant des pièces du dossier de demande que de l'avis de l'architecte des bâtiments de France et celui de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture que l'intérêt général attaché à la réalisation de logements sociaux ne suppose pas nécessairement une démolition.

Des logements sociaux, certes 8 plutôt que 12, peuvent être réalisés en conservant le bâtiment existant, ce qui ressort notamment de l'avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture.

Le projet procède donc d'une construction nouvelle et pour laquelle il n'existe aucune contrainte particulière justifiant de retenir un choix d'implantation plutôt qu'un autre.

Qui plus est, le projet implique une importante surélévation qui a des conséquences sur l'appréciation de la règle d'implantation.

Au total, le motif d'intérêt général mis en avant pour déroger à la règle d'implantation des constructions ne permet pas de justifier une telle dérogation.

Il en résulte une méconnaissance des dispositions de l'article R.111-17 du code de l'urbanisme justifiant l'annulation de l'arrêté contesté.

#### **IV. Sur l'atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, sites, paysages naturels ou urbains**

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. »*

Pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage, site, aux lieux, l'autorité administrative compétente doit apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel le projet est envisagé et évaluer, dans un second temps, l'impact que ce projet, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

Est alors exclue toute notion de balance des intérêts.

En ce sens, conseil d'Etat, 13 juillet 2012, n°345970, mentionné dans les tables du recueil, aux termes duquel :

*« 8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si les constructions projetées portent atteinte aux paysages naturels avoisinants, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales ; que, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel 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 ; que les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé dans le second temps du raisonnement, pour apprécier la légalité des permis de construire délivrés, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux visés à l'article R. 111-21 cité ci-dessus ; »*

Les lieux avoisinants présentent un intérêt patrimonial particulièrement marqué.

Outre qu'ils sont inclus dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, la zone alentour du projet présente un intérêt majeur.

Ainsi, pour reprendre les termes de l'avis de l'architecte des bâtiments de France, on peut parler de :

*« La valeur patrimoniale du quartier protégé au titre du site patrimonial remarquable de Ciboure en raison de sa valeur patrimoniale majeur incluant le port, les digues et les ouvrages maritimes. »*

Il y a lieu par ailleurs de rappeler que des vues remarquables sur la baie sont protégées et à conserver, de même que la vue particulière par-dessus le bâtiment.

Concernant l'incidence du projet, il y a lieu de prendre en compte tout autant la démolition de l'existant que les caractéristiques de la construction projetée.

Sur le premier point, les remarques avancées dans l'avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture sont intéressantes sur le site, le paysage urbain.

On peut ainsi lire que :

*« Le bâtiment crée une articulation avec le front bâti. Le projet futur contrevient complètement avec la disposition générale du front de mer. »*

*« L'édifice constitue un trait d'union avec un quartier résidentiel. Il est à l'interface avec le fort de Socoa. Le vocabulaire portuaire et basque y est très intéressant. »*

Il est évoqué *« un bâtiment dont l'architecture reflète l'histoire de la façade maritime du port de Soccoa au 18<sup>e</sup> siècle. »*

Dès lors, l'identité du site est notamment liée à la présence d'un nombre réduit de bâtiments historiques.

Par exemple, la propriété de Madame Desmazières et Monsieur de Bailliencourt datant de 1604.

Et donc aussi le bureau du port, le tout constituant l'équilibre du site protégé.

Le bâtiment actuel, d'une longueur de plus de 40 mètres, est par ses seules dimensions un marqueur fort de l'identité de la façade sur mer du port de Socoa, outre donc son aspect historique et son architecture particulière.

La construction qui suppose la démolition du bâti historique est pour ce premier motif de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt du site et du paysage urbain.

Concernant l'aspect de la construction projetée par rapport à l'existant, rappelons assez simplement des extraits de l'avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture :

*« Le bâtiment crée une articulation avec le front bâti. Le projet futur contrevient complètement avec la disposition générale du front de mer. »*

*« la modernité c'est de savoir composer avec le déjà-là plutôt que de tout démolir. L'édifice constitue un trait d'union avec un quartier résidentiel. Il est à l'interface avec le fort de Socoa. Le vocabulaire portuaire et basque y est très intéressant. »*

Enfin, quand bien même il ne s'agit pas d'une norme opposable, une évolution du site patrimonial remarquable a été récemment envisagée.

Cette évolution projetée, si elle n'a pas encore abouti, est de nature à éclairer sur l'intérêt du site et l'intérêt du bâtiment voué à la démolition au sein de ce site.

Le projet d'évolution du document de la zone de protection, sur lequel il sera revenu ultérieurement, a envisagé que depuis le point de vue du bord de la baie au pied de la colline, vers l'embouchure de l'Untxin et Socoa, identifié N, la réglementation porte sur une consolidation du gabarit des constructions.

Ce projet a envisagé que depuis le chemin d'Achotarreta vers Socoa., point ou cône de vue identifié K, les constructions soient limitées en hauteur à leur hauteur actuelle ainsi qu'il suit :



La modification proposée ne fait qu'ajouter le trait orange ci-dessus à la formulation ci-dessous déjà existante et relativement claire :

*« Cette densité permet d'avoir un arrière plan plutôt végétal contrastant avec l'aspect urbain du port en contrebas. Cette qualité paysagère mériterait d'être non seulement maintenue mais renforcée en stoppant l'urbanisation de la partie haute et en renforçant celle de la partie basse sans dépasser la hauteur du bâti existant. »*

En d'autres termes, le point de vue remarquable est constitué notamment par les hauteurs existantes du bâti, étant rappelé que la construction projetée est d'une hauteur supérieure de 3 mètres au bâtiment existant.

En d'autres termes, nous pouvons déduire que, à se référer aux documents du site patrimonial remarquable, le projet porte atteinte à une vue remarquable constituée par le site, y compris en l'état actuel de la documentation sur le site patrimonial remarquable.

Sans polémiquer sur les caractéristiques architecturales du projet, le projet contrevient aux dispositions de l'article R.111-27 du code de l'urbanisme du simple chef que, situé dans un site de grande qualité, la construction existante participe pleinement de la grande qualité de ce site, de telle sorte que sa démolition et son remplacement par une construction de gabarit supérieur sont intrinsèquement une atteinte à la qualité du site et du paysage urbain, ce qu'accréditent les développements qui suivent.

#### **V. Sur les dispositions du site patrimonial remarquable, ancienne zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager**

Comme il l'a été indiqué en rappel des faits, l'architecte des bâtiments de France s'est opposé au projet, motif pris de ce que l'immeuble est identifié au titre du patrimoine architectural remarquable de Ciboure dans l'étude préalable de la Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Le maire de la commune a fait valoir dans le cadre de son recours contre cet avis que, pour sa part, le règlement du site patrimonial remarquable n'interdit pas la démolition du bâtiment.

Le préfet de région considère également en filigrane que le règlement n'interdit pas la démolition et s'inscrit dans une notion du règlement permettant des prescriptions particulières au nom de l'intérêt général.

Il est essentiel, avant d'aborder le non-respect du document en vigueur par le projet, de rappeler l'origine de la réglementation s'appliquant.

Rappelons que le site patrimonial remarquable a été créé sous le régime de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et révisé entre 2003 et 2008.

Sous la législation applicable lors de la révision, soulignons l'architecture prévue de ce document.

L'article L.642-2 du code du patrimoine prévoyait alors que :

*« Des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces zones ou parties de zone pour les travaux mentionnés à l'article L. 642-3. »*

Selon l'article 3 du décret n°84-304 du 25 avril 1984 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager :

*« Le dossier du projet de zone comprend :*

*1° Un rapport de présentation exposant les particularités historiques, géographiques, architecturales et urbaines de la zone ainsi que les raisons de sa création ;*

*2° L'énoncé des règles générales et particulières qui lui sont applicables dans sa totalité ou dans certaines de ses parties en ce qui concerne la protection des paysages, l'architecture et l'urbanisme ;*

*3° Un document graphique faisant apparaître les limites de la zone et, le cas échéant, des parties de zone soumises à des règles spécifiques. »*

C'est dans ce contexte que les documents constitutifs du site patrimonial remarquable ont été révisés.

La zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager est devenue de plein droit un site patrimonial remarquable.

Néanmoins, en application du II et du III de l'article 112 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, les documents de la zone restent les mêmes sans devoir correspondre aux documents prévus par la nouvelle classification des sites patrimoniaux remarquables.

Ainsi, cet article dispose que :

*« Les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine créés avant la publication de la présente loi deviennent de plein droit des sites patrimoniaux remarquables, au sens de l'article L. 631-1 du code du patrimoine, et sont soumis au titre III du livre VI du même code. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé applicable à la date de publication de la présente loi est applicable après cette date dans le périmètre du site patrimonial remarquable.*

*III.-Le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager applicable avant la date de publication de la présente loi continue de produire ses effets de droit dans le périmètre du site patrimonial remarquable jusqu'à ce que s'y substitue un plan de sauvegarde et de mise en valeur ou un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. »*

Si l'on conserve l'architecture réglementaire des documents, l'article cité ci-dessus précise que les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager deviennent soumis aux dispositions du titre III du livre VI du code du patrimoine.

Cela signifie qu'ils sont soumis aux dispositions notamment de l'article L.632-2 du code du patrimoine.

Aux termes de l'article L.632-2 du code du patrimoine :

*« I. – L'autorisation prévue à l'article L. 632-1 est, sous réserve de l'article L. 632-2-1, subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. A ce titre, ce dernier 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. Tout avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France rendu dans le cadre de la procédure prévue au présent alinéa comporte une mention informative sur les possibilités de recours à son encontre et sur les modalités de ce recours. »*

Ainsi, sans préjudice des objectifs assignés à chaque document, il faut retenir que l'architecte des bâtiments de France doit rendre sa décision avant toute chose au vu de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant.

Cette formulation n'a pas pour effet de strictement limiter l'architecte des bâtiments de France à une seule référence au règlement applicable de la zone pour justifier de sa décision.

Par comparaison et pour les seuls besoins du raisonnement, le code de l'urbanisme est bien plus précis pour déterminer les documents opposables à une demande de permis de construire en matière de plans locaux d'urbanisme.

Ainsi, l'article L.152-1 du code de l'urbanisme dispose que :

*« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques.*

*Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »*

Pour le dire plus simplement, il apparaît comme réducteur, comme le font la commune et le Préfet de Région dans le cadre du recours contre l'avis de l'architecte des bâtiments de France, de limiter le pouvoir d'appréciation de ce dernier à une seule application stricte du règlement, ce qui apparaît être comme une sorte d'analogie à la relation règlement/rapport de présentation/autorisation d'urbanisme dans le cadre de l'application du régime des plans locaux d'urbanisme.

C'est ce qui a été indiqué plus simplement dans le recours gracieux, pour le citer :

« Ainsi, le règlement précise bien que :

**Le règlement est établi en rapport au document graphique indissociable qui porte :**

- **la délimitation de la Z.P.P.A.U.P. ;**
- **la délimitation de ses secteurs numérotés de 1 à 4, et de ses sous secteurs ;**
- **les indications correspondant à des catégories de protection particulières :**
  - **Les édifices anciens remarquables : les monuments historiques, le bâti ancien et les murs du secteur 1 à conserver impérativement et restaurer ;**
  - **les vues remarquables à préserver ;**
  - **les espaces naturels remarquables, à conserver ;**
  - **les cas particuliers d'édifices à modifier.**
  - **les cas particuliers de parcelles dont la construction est limitée en hauteur**

**Ces documents sont liés au rapport de présentation :**

**Celui-ci rassemble les divers éléments d'inventaire et d'analyse établis lors de l'étude préalable. On y retrouve l'étude documentaire, l'étude historique, le recensement et l'analyse architecturale, urbaine et paysagère aux différentes échelles, les cartographies de synthèse ainsi que celles des protections existantes et des enjeux.**

**Il justifie la délimitation de la Z.P.P.A.U.P. et le contenu du règlement. On peut s'y référer pour préciser l'appréciation d'un projet.**

*Sans aller jusqu'à exiger un rapport de cohérence entre rapport de présentation et règlement, il n'est pas envisageable néanmoins d'appréhender ces deux documents comme deux entités parfaitement séparées, qui plus est et alors même que les textes applicables à la création et à la modification de la ZPPAUP n'impliquaient pas une stricte définition de l'effet des différents documents de la ZPPAUP. »*

Dès lors que le rapport de présentation de la zone doit exposer « *les particularités historiques, géographiques, architecturales et urbaines de la zone ainsi que les raisons de sa création* », il est tout à fait cohérent que l'architecte des bâtiments de France, qui doit 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* », se réfère à des éléments du rapport de présentation pour prendre sa décision.

Ces éléments à l'esprit, il ressort du rapport de présentation que ce document identifie bien le bâtiment objet du projet comme un **bâti ancien remarquable**.

Dès lors, à l'examen du rapport de présentation, il faut retenir que le bâtiment qui doit être détruit aux termes du projet s'inscrit dans deux points de vue remarquables, identifiés N et K au sein du rapport de présentation.



Voici le point ou cône de vue K :



Le rapport de présentation précise bien à ce stade, page 58, que « *cette qualité paysagère mériterait d'être non seulement maintenue mais renforcée en stoppant l'urbanisation de la partie haute et en renforçant celle de la partie basse sans dépasser la hauteur du bâti existant* ».

Etant rappelé qu'il a été proposé dans la révision projetée du document de simplement bien délimiter cette hauteur du bâti existant par les lignes représentées plus haut dans la requête.

Voici le point ou cône de vue N :



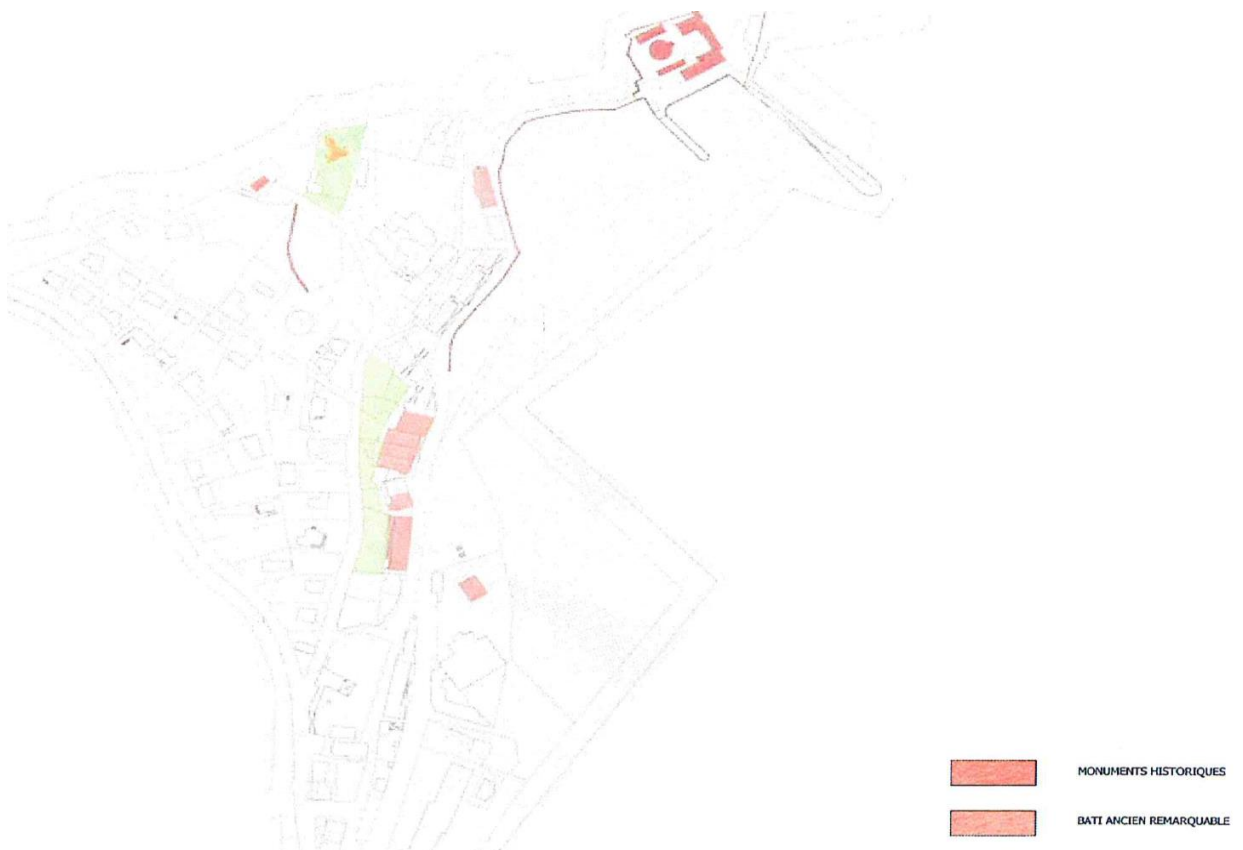
Le rapport de présentation indique, page 61, que « *Il semble important de maintenir des constructions basses et espacées sur le bord de la plage et sur le quai.* »

De manière intéressante, le rapport de présentation identifie l'ensemble des bâtiments anciens de Socoa dont l'ancien bâtiment conventuel dont la démolition est projetée comme un tout dont l'imbrication induit l'intérêt du site, ainsi qu'il suit, page 93 :

La pointe de Socoa, historiquement aménagée à partir du XVII<sup>e</sup> siècle, offre, sur un petit espace, des niveaux d'intérêts très divers, paysagers, urbains et architecturaux. Ils sont étroitement imbriqués.

Au titre du patrimoine architectural, on peut évoquer non seulement le fort (Monument Historique), mais aussi les digues, plusieurs maisons anciennes sur le port, l'ancien bâtiment conventuel, le bâtiment ayant servi à la fabrication des blocs pour le renforcement des digues et, sur la terrasse qui forme la pointe et domine le port, au moins le phare.

Bien naturellement, le rapport de présentation identifie le bâtiment voué à la démolition comme un bâti ancien remarquable, page 151 :



Il s'agit d'un des 9 bâtiments anciens remarquable du secteur, dont la liste est dressée à la page précédente, ce qui est un nombre tout à fait limité.

Au titre des principaux enjeux de la ZPPAUP, le rapport de présentation énonce, page 173, que :

### **Socoa :**

- 15-le cap et le phare dominant le site de la corniche ;
- 16-le quartier urbain du port et de l'estuaire de l'Untxin, quelques architectures anciennes intéressantes ;
- 17-le belvédère vers le fort, la baie, la colline de Bordagain, les crêtes d'Elhorriemborda.

La cartographie de la page 172 permettant de comprendre que le bâtiment s'insère dans le front bâti spécifiquement identifié sur le port de Socoa.

Nous pouvons reproduire en suivant les enjeux spécifiquement assignés à Socoa en page 191 du rapport de présentation :

#### **Les intérêts, ce qui compte :**

- la perception du cap, en continuité de la corniche encore naturelle ;
- la perception affirmée du quartier urbain du port grâce à un « ourlet » vert existant encore sur le plateau du cap ;
- les lieux et espaces intéressants : la corniche et la falaise, la redoute.

#### **Les caractéristiques fondant les intérêts :**

- une densité bâtie faible, laissant une part importante aux jardins et arbres constituant l'"ourlet " vert ;
- des volumes fractionnés permettant la continuité des espaces de jardins ;
- une hauteur limitée des constructions d'où émergent franchement les édifices exceptionnels et uniques ;
- des espaces et parcelles encore non bâtis ;
- une absence d'aménagement lourd des lieux intéressants.

#### **Les risques :**

- densification urbaine en étendue et en hauteur dans les parcelles existantes ;
- construction sur les parcelles encore libres ;
- restauration et traitement architectural inapproprié des édifices intéressants.

#### **Les objectifs proposés :**

- maintenir et valoriser la qualité paysagère de ce secteur urbain : pour cela :
  - limiter la constructibilité à l'existant ;
  - donner des règles pour l'extension mesurée, limitation en hauteur ;
  - donner des règles architecturales pour l'entretien : couleurs, toitures, volumétrie ... ;
  - donner des règles pour l'insertion des piscines ;
  - promouvoir et donner des orientations pour restaurer et mettre en valeur les éléments remarquables ;
  - identifier sur le plan les éléments remarquables ( redoute, phare, villa, corniche) ;
  - pour ceux-ci donner des règles et recommandations de conservation et gestion analogues au centre ancien, et pour la redoute, d'après documents anciens d'ouvrages de même type.

Au titre des intérêts et de ce qui compte à Socoa, le rapport de présentation en page 193 fait explicitement référence au bâtiment voué à la démolition, alors même que, pour le reste, il est majoritairement renvoyé à une notion d'ensemble :

**Les intérêts, ce qui compte :**

- une valeur urbaine d'ensemble, avec des rues et des continuités bâties, à qualifier par son développement ;
- une silhouette urbaine en front bâti sur le port, capable d'être affirmée comme un paysage urbain ( l'équivalent moderne du quai Ravel ), perceptible de loin ( Ste. Barbe ) comme de près ( le quai lui-même ) ;
- une hauteur bâtie limitée permettant la vue panoramique par-dessus les toits et ne faisant pas concurrence avec celle du fort ;
- la correspondance de cette hauteur avec le relief du site caractérisant l'image du site portuaire protégé ;
- les points de vue remarquables depuis le port et les digues vers la baie et la colline de Bordagain ;
- un développement dense le long de l'Untxin ;
- plusieurs édifices du XVII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> dont l'architecture est intéressante : l'ancien couvent (DDE), quelques maisons, le bâtiment de fabrication des blocs de protection du port ;
- la présence de ces quelques édifices contribuant à la valeur et au caractère du site urbain.

Il est spécifiquement identifié, même page, que les risques sont les suivants :

**Les risques :**

- démolition des édifices intéressants ou dénaturation par des travaux inappropriés en toiture, façade ou terrasses commerciales ;
- un développement construit dont les règles urbaines seraient absentes ;
- des espaces publics sans structure ni caractère ( rue, place, quai, esplanade... ) ;
- des ruptures d'échelle et de rythme dans le bâti neuf.

Il est, enfin, notamment précisé au titre des objectifs que :

- conserver et restaurer de façon qualitative es édifices anciens : pour cela :
  - identifier sur le plan les édifices ;
  - leur appliquer des règles de restauration analogues au bâti ancien, suivant leur spécificités (maison XVII<sup>e</sup> ou XIX<sup>e</sup>, bâtiment industriel ...).

Il apparaît que, du seul examen du rapport de présentation, le bâtiment objet du permis de construire est un bâti ancien remarquable présentant intrinsèquement un intérêt à être conservé, ainsi qu'un intérêt à être conservé par rapport à l'ensemble dans lequel il s'insère, sa démolition étant un des risques envisagés par rapport aux intérêts protégés par le site patrimonial remarquable.

Il apparaît que l'on peut déduire de la conservation de ce bâtiment un 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.

Concernant dès lors le seul règlement du site patrimonial remarquable, rappelons que le terrain d'assiette du projet est classé en zone 2b qui correspond à la façade sur le port de Socoa.

On notera sur ce point que le document graphique fait état des cônes de vues remarquables qui sont identifiés comme à préserver, le règlement précisant à sa page 3 que :

« Le règlement est établi en rapport au document graphique indissociable qui porte :

*o la délimitation de la Z.P.P.A.U.P. ;*

*o la délimitation de ses secteurs numérotés de 1 à 4, et de ses sous secteurs ;*

*o les indications correspondant à des catégories de protection particulières :*

▪ *Les édifices anciens remarquables : les monuments historiques, le bâti ancien et les murs du secteur 1 à conserver impérativement et restaurer ;*

▪ *les vues remarquables à préserver ; »*

Le règlement est composé de règles générales et de règles propres à chaque zone.

Au titre des règles générales, notons qu'il est disposé, en page 7, des éléments reprenant très synthétiquement les dispositions du rapport de présentation comme il suit :

« **2 b le port de Socoa**

*- il inclut un Monument Historique : le fort de Socoa, (Inv.MH: 15 Mai 1925).*

*- il inclut une partie du site pittoresque : La pointe de Socoa (S.Ins: 7 Février 1944)-partie côtière de la ville, port, pointe de Socoa et côte de Bordagain*

*- nature et intérêt :*

▪ *un bâti ancien aux abords du Fort ;*

▪ *le paysage du port et des quais ;*

▪ *les vues et perspectives vers la baie et les collines. »*

Les dispositions spécifiques du règlement de zone font état de ce que le quartier du port et fort Socoa a une valeur patrimoniale majeure.

Le règlement indique, page 49, que ce quartier est appelé à être aménagé, valorisé et développé.

Comme le maire le souligne dans son arrêté, « *la ville est aussi un organisme vivant, fait d'habitations, de commerces, de boutiques, de lieux et bâtiments publics, en perpétuel renouvellement et développement. Elle a ainsi vocation à accueillir de nouveaux aménagements et édifices.* »

Ces dispositions ne concernent pas seulement le quartier du port de Socoa mais aussi le quartier des bords de la Nivelles qui comprend un nombre de constructions important, du moins beaucoup plus important que le port de Socoa.

Les objectifs annoncés par le règlement sont les suivants :

### Objectifs

Favoriser la cohérence des projets urbains de caractère par des objectifs affichés, des règles urbaines et un mode de concertation.

Donner aux quartiers une qualité et une valeur d'ensemble dans le respect du site, en soignant chacune de ses constructions, anciennes et modernes.

Préserver et valoriser les points de vue remarquables.

Préserver le littoral et qualifier l'architecture des quais et ouvrages maritimes.

Au sein des règles urbaines, le règlement rappelle à nouveau en page 53 que « *Ces quartiers contiennent aussi quelques édifices anciens qui méritent d'être conservés, intégrés et valorisés dans l'aménagement urbain et paysager.* »

Les cônes de vue et notamment le cône de vue K trouvent au titre du gabarit, dans le règlement, une traduction écrite dès lors qu'il est indiqué que :

« *Les objectifs à long terme sont de constituer :*

[...]

*Une forme bâtie équilibrée dans le site et en rapport avec les monuments et points forts des Ciboure et Socoa (échelle des volumes, hauteurs en rapport au site et aux monuments marquants.* »

S'agissant des protections plus spécifiques du bâti, le règlement rappelle, page 59, que :

« *Le bâti ancien de caractère a été identifié dans l'étude préalable et pour certains figurent dans les inventaires réalisés par les institutions chargées du patrimoine basque. Ces édifices ne font pas l'objet de protection ni de prescriptions spécifiques. Toutefois leur intérêt architectural fait qu'ils méritent d'être conservés, entretenus et restaurés dans le respect de leur caractère d'origine.* »

Il est alors commandé de veiller « *à ne pas démolir les édifices anciens présentant une qualité architecturale.* »

Contrairement à ce qui peut être affirmé par la commune, le bâtiment voué à la démolition est bien un bâti ancien identifié dans l'étude préalable.

Comme cela était indiqué dans le recours gracieux adressé au maire de la commune par les requérants, si le document graphique identifie des maisons à conserver, il est totalement taisant sur la question de la qualification de ce qui est remarquable ou non.

Quand bien même le règlement écrit ferait état, page 8, de ce que le règlement graphique dresserait une liste des immeubles remarquables du secteur 1 à protéger, le règlement graphique

demeure bien taisant sur la notion d'immeuble remarquable mais aussi sur la notion d'édifices anciens remarquables.

De la sorte, seul le rapport de présentation y procède de telle sorte qu'à l'examen des termes mêmes du règlement, cités ci-dessus, seul le rapport de présentation est en mesure de permettre d'appréhender quel bâti est remarquable.

Rappelons pour être tout à fait complet sur les dispositions du règlement que les dispositions générales précisent, page 9, que :

#### **6 - Adaptations mineures et prescriptions particulières**

Le présent règlement ne pouvant valoir document normatif absolu, des adaptations pourront être admises et des prescriptions particulières imposées par l'Architecte des Bâtiments de France afin de tenir compte de la spécificité de chaque projet et de son environnement.

De telles adaptations doivent être justifiées par les conditions suivantes :

- nature du sol ;
- configuration de la parcelle ;
- caractère des constructions voisines.

Des raisons d'ordre archéologique, urbain, architectural, paysager ou d'intérêt général peuvent être invoquées.

Pour être tout à fait complet sur la réglementation applicable, s'agissant du secteur 2b auquel appartient l'immeuble existant, le règlement indique que :

**Ces quartiers contiennent aussi quelques édifices anciens qui méritent d'être conservés, intégrés et valorisés dans l'aménagement urbain et paysager.**

Le règlement indique également que :

#### **2.D.1. Valorisation du bâti ancien**

**Le bâti ancien de caractère a été identifié dans l'étude préalable et pour certains figurent dans les inventaires réalisés par les institutions chargées du patrimoine basque. Ces édifices ne font pas l'objet de protection ni de prescriptions spécifiques. Toutefois leur intérêt architectural fait qu'ils méritent d'être conservés, entretenus et restaurés dans le respect de leur caractère d'origine.**

#### ***Recommandations :***

***On veillera à ne pas démolir les édifices anciens présentant une qualité architecturale.***

***Si l'on souhaite les conserver et les restaurer dans le respect de leur caractère architectural, on s'inspirera des dispositions du secteur 1.***

La lecture des documents du site patrimonial remarquable ne peut que démontrer une intention de son auteur de protéger le bâtiment objet du projet.

Certes, la formulation du seul règlement concernant la conservation du bâti ancien remarquable n'est pas impérative.

Toutefois, il faut rappeler que les extraits du règlement cités concernent spécifiquement la zone 2 du règlement graphique.

On peut identifier sur l'ensemble de la zone 2, comprenant donc les zones 2a et 2b, moins d'une dizaine de bâtiments identifiés comme étant des bâtiments anciens remarquables.

Un tel travail d'inventaire et d'édition d'une norme concernant un nombre si faible de bâtiments n'a aucun sens si, dès le premier projet venu, il est loisible à la collectivité de permettre la démolition d'un bâtiment dont il ressort par ailleurs qu'il pourrait être conservé.

Aucune disposition écrite n'interdit strictement la démolition du bâtiment.

Aucune disposition n'interdit strictement, en cas de construction nouvelle, la modification du gabarit d'une construction sur le terrain d'assiette.

Des raisons d'intérêt général peuvent conduire à adapter l'application du règlement.

C'est en substance l'intégralité de l'argumentaire du préfet de région, à savoir en premier lieu qu'il y a lieu de procéder à une adaptation mineure et à des prescriptions particulières au nom de l'intérêt général constitué par la réalisation de 12 logements sociaux sur un bâtiment dans un état dégradé.

C'est en substance également ce que dit le maire de la commune dans son arrêté et sa réponse au recours gracieux, faisant valoir, outre la qualité courante du bien, des motifs d'intérêt général et la qualité du bâtiment d'un point de vue structurel.

Outre le fait, naturellement, que l'argumentaire tant du préfet de région que du maire consiste à dire que seul le règlement est parole d'évangile.

Seule une lecture stricte voire simpliste, selon le point de vue, permet de considérer que le site patrimonial remarquable n'a pas pour effet d'interdire strictement le projet dans sa forme actuelle.

Seule une appréciation simplifiée de l'intérêt général attaché à la création de logements sociaux permet de donner un peu de crédit à l'analyse de l'autorité de délivrance, étant rappelé à ce titre et à nouveau qu'il ressort des pièces du dossier et de la procédure que l'immeuble peut être conservé pour réaliser des logements.

Si l'on peut admettre, très subsidiairement, que seul le règlement doit guider l'auteur de la décision, reste que les termes de celui-ci, sans être certes impératifs, recommandent de ne pas démolir les édifices anciens.



Or et comme cela a été indiqué plus haut, le bâtiment a une forte valeur patrimoniale, intrinsèquement et en tant qu'il s'inscrit dans un ensemble constituant le port de Socoa, ainsi que cela a été reconnu, outre par le rapport de présentation, par les membres de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture.

De plus, rien n'établit, comme cela a également été indiqué, qu'un projet de création de logements sociaux ne pourrait pas raisonnablement être mis en œuvre, certes à une échelle moindre, en conservant le bâtiment actuel.

Ce qui permettrait de concilier l'intérêt général de conservation du patrimoine et de protection du site avec l'intérêt général attaché à la réalisation de logements sociaux.

Dans ce contexte et en conclusions, plusieurs motifs concourent à établir une erreur manifeste d'appréciation et une erreur de droit tirées de la méconnaissance des dispositions contenues au sein des documents du site patrimonial remarquable.

Tout d'abord et en premier lieu, les dispositions du rapport de présentation ont une portée opposable comme développé plus haut, de telle sorte que constitue une erreur de droit le fait de se limiter au seul règlement pour justifier du respect des dispositions du site patrimonial remarquable.

Ensuite et en second lieu, les justifications d'intérêt général apportées par la commune et le préfet de région sont insuffisantes pour écarter l'application de recommandations qui ne concernent, comme cela été indiqué, que 9 bâtiments sur deux zones relativement vastes, et des dispositions qui visent à privilégier la restauration des édifices anciens de qualité plutôt que leur démolition.

En effet, au regard du volume d'objectifs et de motifs patrimoniaux, architecturaux et historiques concernant le bâti objet du projet, il est inconcevable que le site patrimonial remarquable ne s'attache pas à une protection renforcée dudit bâtiment.

Au regard de l'identification spécifique de ce bâtiment par les documents du site patrimonial remarquable, des indications données quant à l'absence d'impossibilité de conservation du bâtiment, du caractère privilégié de la restauration par rapport à la démolition issu des documents du site patrimonial remarquable, il apparaît que l'arrêté, en ce qu'il autorise la démolition du bâti et la construction subséquente d'un nouveau bâtiment, est grevé d'une erreur manifeste d'appréciation.

En substance et dans ce contexte, une erreur manifeste d'appréciation a été commise en autorisant le projet, quand bien même la règle ne serait pas impérative.

Enfin et en troisième lieu, il ressort des développements ci-dessus que le site patrimonial remarquable, par le biais des règles issues des cônes de vues qui ont une valeur réglementaire, interdit en l'état une construction plus haute que la construction actuelle.

Les cônes de vues K et N ont pour effet empêcher une élévation verticale telle que celle projetée, de telle sorte que les dispositions du site patrimonial remarquable ne sont pas respectées par le projet de construction.

Ces motifs justifient l'annulation de l'arrêté contesté.

## **VI. Frais irrépétibles**

Il ne serait pas équitable que les requérants aient à supporter les frais irrépétibles qu'ils ont dû avancer pour faire valoir ce que de droit.

### **PAR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PAU**

- **ANNULER** l'arrêté de permis de construire valant permis de démolir et autorisation de travaux sur un établissement recevant du public n° PC 64 189 21B0041 et AT 64 189 21 B0020 du 14 septembre 2022, ensemble la décision de rejet d'un recours gracieux du 17 janvier 2023
- **CONDAMNER** la commune de Ciboure à verser aux requérants une somme globale de 3.000 euros au visa des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Toulouse, le 16 mars 2023

**Robin TESSEYRE**



*PJ : Bordereau de pièces*

## **BORDEREAU DE PIÈCES**

1. Arrêté de permis de construire du 14 septembre 2022 et avis joints
2. Avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture et avis favorable du préfet de région du 14 décembre 2021
3. Avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France du 15 novembre 2021
4. Dossier de demande
5. Recours gracieux du 4 novembre 2022
6. Décision de rejet d'un recours gracieux du 17 janvier 2023
7. Notification du recours gracieux au pétitionnaire
8. Titre de propriété de la Marque
9. Titre de propriété Sagazan et Roy de Lachaise
10. Titre de propriété SCI OKAVONGO
11. PV d'assemblée générale SCI OKAVONGO
12. Titre de propriété Arla
13. Premier titre de propriété Desmazières Bailliencourt
14. Deuxième titre de propriété Desmazières Bailliencourt
15. Titre de propriété Jardin du Boisdulier
16. Rapport de présentation du site patrimonial remarquable
17. Plan du site patrimonial remarquable
18. Règlement du site patrimonial remarquable
19. Projet de révision du site patrimonial remarquable, extrait