Conseil d'État, 13 juillet 2026, n° 507489

Conseil d'État | 10ème et 9ème chambres réunies | 13 juillet 2026

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Nantes
30/05/2023
N° 2009350

Conseil d'État
10ème et 9ème chambres réunies
13/07/2026
N° 507489

Cour administrative d'appel - Nantes
2ème Chambre
20/06/2025
N° 23NT02397

Vu la procédure suivante :

L'association des propriétaires de chaumières en Brière a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 4 février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) en tant que ce plan impose la conservation des toitures en chaume sur les chaumières qu'il identifie au règlement graphique, ainsi que la décision du 10 juillet 2020 par laquelle le président de la communauté d'agglomération a rejeté son recours gracieux formé contre cette délibération. Par un jugement n° 2009350 du 30 mai 2023, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 23NT02397 du 20 juin 2025, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par l'association des propriétaires de chaumières en Brière contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 21 août et 24 novembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des propriétaires de chaumières en Brière demande au Conseil d'Etat :

l°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes qu'elle attaque est entaché :

- d'erreur de droit, en ce qu'il juge que l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme permet d'imposer la conservation d'un matériau traditionnel sur des immeubles identifiés ;

- de dénaturation des pièces du dossier et d'insuffisance de motivation, en ce qu'il n'examine pas son argument tiré des risques pour la qualité et la durabilité des constructions liés à l'absence de normalisation ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier, en ce qu'il juge que le surcoût résulterait non du PLUi mais de l'insuffisance de la règlementation technique s'imposant aux professionnels de la construction ;

- d'insuffisance de motivation, en ce qu'il ne répond pas à ses arguments selon lesquels, d'une part, la valeur patrimoniale des chaumières briéronnes repose sur des critères architecturaux plus larges que la seule toiture tels qu'une volumétrie basse, une architecture simple, de petites ouvertures et, d'autre part, l'insertion paysagère ne justifie pas l'exclusivité du chaume compte tenu de la présence à proximité de constructions couvertes en ardoise et de l'exemption dont bénéficient les nouvelles constructions ;

- d'erreur de droit, en ce qu'il n'exerce pas le contrôle de nécessité et proportionnalité qui s'imposait.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 avril 2026, la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association des propriétaires de chaumières en Brière au titre de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du patrimoine ;

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Charly Chotard, auditeur,

- les conclusions de Mme Charline Nicolas, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à Me François Bardoul, avocat de l'association des propriétaires de chaumières en Brière et à la SCP Bauer,Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) a, par une délibération du 4 février 2020, approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal. L'article 2.2.4 des dispositions générales de ce plan impose la conservation du toit en chaume sur les chaumières qu'il identifie et localise au règlement graphique, lesquelles sont réparties dans la catégorie des « chaumières patrimoniales » d'avant-guerre ayant conservé leur toiture d'origine et celle des « chaumières identitaires » d'après-guerre présentant des caractéristiques proches. L'association des propriétaires de chaumières en Brière se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 20 juin 2025 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté son appel contre le jugement par lequel le tribunal administratif de Nantes avait rejeté sa demande d'annulation de cette délibération ainsi que de la décision du 10 juillet 2020 rejetant son recours gracieux.

2. Aux termes de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration. (…) ». Aux termes des 2° et 3° de l'article R. 151-41 du même code : « Afin d'assurer l'insertion de la construction dans ses abords, la qualité et la diversité architecturale, urbaine et paysagère des constructions ainsi que la conservation et la mise en valeur du patrimoine, le règlement peut : (…) 2° Prévoir des dispositions concernant les caractéristiques architecturales des façades et toitures des constructions ainsi que des clôtures ; / 3° Identifier et localiser le patrimoine bâti et paysager à protéger, à conserver, à restaurer, à mettre en valeur ou à requalifier mentionné à l'article L. 151-19 (…) et définir, s'il y a lieu, les prescriptions de nature à atteindre ces objectifs ».

3. En premier lieu, ces dispositions permettent au règlement d'un plan local d'urbanisme d'édicter des prescriptions visant à protéger, conserver, mettre en valeur ou restaurer un immeuble ou un ensemble d'immeubles dont l'intérêt culturel, historique ou architectural le justifie. Le règlement peut notamment, à cette fin, identifier et localiser de tels immeubles en raison de leurs caractéristiques patrimoniales particulières et imposer, pour en assurer la conservation, le recours à des matériaux qui en constituent une composante caractéristique. L'identification de ces immeubles, leur délimitation et les prescriptions ainsi définies, doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. L'obligation de recourir à un matériau déterminé ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

4. Par suite, en jugeant que la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire avait pu, dans le règlement de son plan local d'urbanisme, imposer la conservation du toit en chaume sur les deux catégories de chaumières identifiées au règlement graphique et définies comme des bâtiments « ayant conservé leur toiture de chaume », pour lesquels le recours au chaume apparaît comme le seul moyen d'atteindre l'objectif de préservation poursuivi, la cour administrative d'appel de Nantes n'a pas commis d'erreur de droit.

5. En second lieu, en prenant en compte, pour retenir le caractère nécessaire et proportionné de cette prescription, le fait qu'elle ne s'appliquait qu'aux seuls bâtiments précisément identifiés et localisés par le plan local d'urbanisme et en écartant les circonstances, avancées par l'association requérante, tirées de l'absence de norme technique propre au chaume ou de filière locale du chaume, ou tenant au fait que le maintien des toits en chaume impliquerait un surcoût important pour les propriétaires concernés, la cour administrative d'appel a, dans les circonstances de l'espèce, par un arrêt suffisamment motivé, exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

6. Il résulte de tout ce qui précède que l'association des propriétaires de chaumières en Brière n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association des propriétaires de chaumières en Brière une somme à verser à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de l'association des propriétaires de chaumières en Brière est rejeté.

Article 2 : Les conclusions de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association des propriétaires de chaumières en Brière et à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire.

Copie en sera adressée au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Délibéré à l'issue de la séance du 29 juin 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Rozen Noguellou, M. Didier Ribes, conseillers d'Etat et M. Charly Chotard, auditeur-rapporteur.

Rendu le 13 juillet 2026

Le président :

Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Charly Chotard

La secrétaire :

Reine-May Solente

La République mande et ordonne au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui le 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :