



Urbanisme

Le bon projet, au bon endroit

Pour être autorisée, une construction doit s'inscrire harmonieusement dans le paysage et dans les lieux avoisinants. Le juge y veille.

Céline Lherminier, avocate à la Cour, cabinet Seban & Associés

Le Code de l'urbanisme prévoit toute une série de mesures visant à protéger et à mettre en valeur les paysages de qualité, tout comme le cadre de vie ordinaire. La protection du champ de visibilité d'un monument historique (le fameux périmètre de 500 mètres qui est, en fait, un rayon) constitue l'exemple de ce type de démarche. La même logique préside à la protection des paysages littoraux et montagnards, lorsqu'ils sont remarquables. De même, c'est également au nom de cette protection que toute nouvelle construction est, avant toute délivrance d'autorisation de construire, soumise à un contrôle préventif de nature à assurer son insertion.

Les articles L.421-2 et suivants du Code de l'urbanisme prévoient ainsi que la demande de permis de construire comporte des documents graphiques ou photographiques portant sur l'insertion de la construction dans l'environnement et sur son impact visuel. Ce volet paysager est d'autant plus intéressant qu'il renforce le contrôle de fond ouvert par l'article

R.111-21 du Code de l'urbanisme, permettant de refuser une autorisation d'urbanisme pour un projet portant atteinte au caractère des lieux.

Permis de construire et volet paysager

Comme le souligne une fiche conseil sur le volet paysager publiée sur le site du ministère de la Culture, « la qualité des paysages urbains et ruraux constitue un élément déterminant de l'harmonie de notre cadre de vie. Chaque projet, important ou modeste, façonne par sa nature et son impact propre, mais aussi par ses éléments d'accompagnement (clôtures, plantations, voies d'accès...), l'évolution de notre environnement ».

Aussi, un pétitionnaire lorsqu'il élabore son projet, doit-il réfléchir à la manière dont celui-ci s'insérera dans son environnement et justifier les dispositions qu'il a prises en ce sens.

Documents graphiques. C'est pourquoi le projet architectural doit comprendre une notice (article R.431-8 du Code de

l'urbanisme) précisant l'état initial du terrain et de ses abords et les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement. Plus précisément, le dossier de demande de permis de construire doit contenir, au minimum, un document graphique permettant d'apprécier l'impact visuel de la construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, ainsi que deux documents graphiques permettant de situer le terrain dans son environnement proche et lointain (article R. 431-10 du Code de l'urbanisme). Il s'agit assurément là d'une des voies par lesquelles le droit de l'urbanisme contribue à la protection des sites et des perspectives paysagères.

Complétude du dossier. De plus, la régularité de la procédure d'instruction d'un permis de construire requiert la production, par le pétitionnaire, de l'ensemble des documents exigés par le Code de l'urbanisme, faisant ainsi peser sur lui une obligation de complétude. Toutefois, l'insuffisance du contenu de l'un de ces documents ne constitue pas nécessairement une irrégularité de nature à entacher la légalité de l'autorisation, si l'autorité compétente est en mesure, grâce aux autres pièces produites, d'apprécier l'ensemble des éléments requis (CAA Paris, 19 octobre 2000, n° 97PA00743, Rec. CE, tables, p.1287). Par ailleurs, l'absence d'éléments d'information sera inopérante, dès lors qu'elle n'aura pas eu pour effet de fausser l'appréciation portée par l'administration sur le projet qui lui était soumis (CAA Bordeaux, 1^{er} avril 2010, n° 09BX00275; CAA Nantes, 4 mai 2010, n° 09NT01585; CAA Douai, 25 mars 2010, n° 09DA00146).

L'autorité administrative évalue la qualité du site d'implantation, puis l'impact du nouveau bâti.

Il n'en demeure pas moins que la notice architecturale ne doit pas être négligée pour satisfaire aux prescriptions textuelles précitées et conduire à la délivrance du permis. D'ailleurs, la

production d'un volet paysager complet et permettant d'apprécier l'insertion du projet dans l'environnement est d'une réelle importance, lorsque le projet se situe dans une zone protégée au titre de diverses réglementations particulières (site inscrit ou classé, espace boisé, zone naturelle ou soumise à la loi Littoral...).

Le volet paysager est, en outre, d'autant plus essentiel qu'il permet au juge qui l'examine de vérifier *in concreto* l'insertion du projet dans son environnement. Le contrôle du juge s'exerce au regard de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme, plus souvent dénommé « article esthétique ».

Permis de construire et critère esthétique

Selon l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme, le projet peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou leur aspect extérieur, portent 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. En d'autres termes, l'autorité compétente peut refuser de délivrer l'autorisation d'urbanisme sollicitée dès lors que les lieux avoisinant le projet présentent un caractère particulier et que ledit projet y porte atteinte en raison, par exemple, de ses dimensions ou encore de son architecture.

Le Conseil d'Etat a précisé que, lorsque le règlement d'un document d'urbanisme contient des dispositions ayant le même objet que celles de l'article R.111-21 et posant des exigences qui ne sont pas moindres, c'est par rapport aux dispositions du plan d'occupation des sols (ou du plan local d'urbanisme) que la légalité de la décision attaquée doit être appréciée (CE, 20 avril 2005, n° 248233).

Grille de lecture. En tout état de cause, l'appréciation de l'atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants relève de considérations très subjectives (1). Le Conseil d'Etat a toutefois fixé une grille de lecture permettant à l'autorité administrative compétente de mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme (CE, 13 juillet 2012, n° 345970). Dans un premier temps, cette dernière doit apprécier la qualité du site d'implantation, puis, dans un second temps, évaluer l'impact de la nouvelle construction sur cet environnement (confirmé par CAA Nantes, 15 novembre 2013, n° 12NT02171) (2). L'autorité administrative doit donc opérer une double qualification.

De même, le juge, dans le cadre de son contrôle, doit examiner les intérêts et éléments caractéristiques des lieux avoisinants ainsi que des paysages; puis les confronter aux caractéristiques de la construction autorisée (CAA Nancy, 19 janvier 2012, n° 11NCO0816). Il opère, à cet égard, un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 4 octobre 1974, n° 86957; CE, 19 juin 2002, n° 219648).

Appréciation de la qualité du site. Notons d'emblée que, lorsque l'environnement du projet est composé de constructions de styles disparates et actuels, avec une diversité de matériaux utilisés, le juge retiendra plus difficilement une infraction à l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme (CAA Douai, 21 octobre 2004, n° 03DA00405). Ainsi, le juge administratif a

Ce qu'il faut retenir

► En imposant la production d'un « volet paysager » dans la demande de permis de construire, le Code de l'urbanisme veille à la protection des paysages et du cadre de vie. Le volet paysager est pris en compte pour déterminer s'il y a une atteinte aux lieux avoisinant la construction. Et l'administration a l'obligation de refuser les permis de construire dont les dossiers de demandes ne permettraient pas d'apprécier suffisamment cette insertion.

► En outre, l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme, dénommé « article esthétique », permet à l'autorité administrative et au juge de s'assurer de la bonne insertion des constructions nouvelles dans leur environnement. En principe, il s'applique même si les « lieux avoisinants » n'ont fait l'objet d'aucune protection spéciale.

► Mais il ressort des dernières jurisprudences que l'exigence quant à l'insertion du projet est d'autant plus forte que le paysage en cause présente un intérêt. Toutefois, il ne faudrait pas que cette tendance jurisprudentielle aboutisse à ne réserver la protection prévue au titre du Code de l'urbanisme qu'aux seuls paysages remarquables. Il est de l'intérêt de tous que cette protection s'applique le plus largement possible, y compris aux paysages plus ordinaires, afin de préserver notre cadre de vie.

par exemple, considéré que les dispositions de l'article R.111-21 n'avaient pas été méconnues s'agissant d'un projet d'usine d'une surface de 26 664 m², comportant trois constructions, dont un bâtiment de commande, un bâtiment technique de grande hauteur (17,90 m) à usage de trémie de stockage avant livraison et un bâtiment destiné à protéger l'unité de production et équipé d'un auvent. Malgré l'importance du projet, le juge administratif a considéré qu'il ne portait pas atteinte aux paysages, ces derniers étant composés d'infrastructures routières, de terrains agricoles et d'une zone industrielle (CAA Nancy, 26 juin 2012, n° 11NCO0403).

Autre illustration, s'agissant cette fois d'un bâtiment commercial. La demande d'annulation du permis de construire accordé par le maire a été rejetée, au motif « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le bâtiment projeté, malgré son importance et son architecture spécifique largement vitrée et voulant rappeler les halles de marché, porterait atteinte au bâti environnant, principalement constitué de chalets d'habitation, dépourvus d'ailleurs d'attrait particulier » (CAA Lyon, 8 octobre 2013, n° 13LY00178). Là encore, l'environnement dans lequel la construction s'implante ne présentant aucun intérêt particulier, les dispositions de l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme n'ont pas été méconnues malgré l'ampleur de la construction.

Deux autres exemples méritent encore d'être cités. Le premier porte sur la construction d'un restaurant à la lisière du bois de Boulogne. Le juge administratif a considéré, au regard des caractéristiques de

Le remplacement de tuiles plates par des ardoises a été qualifié d'atteinte au bâti environnant.

l'ouvrage (« matériaux utilisés, verre transparent et bois, ayant pour objet d'intégrer le bâtiment dans l'espace végétal »), que ce dernier constituait un espace de transition entre l'espace urbain et l'espace boisé et que les dispositions de l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme avaient été respectées.

La Ville de Paris n'a pas méconnu la vocation du site classé du bois de Boulogne en délivrant le permis de construire (CAA Paris, 29 juillet 2011, n° 09PA03002).

Le second exemple concernait la construction de 172 places de stationnement. Le juge a estimé que les lieux avoisinants étant dépourvus de tout attrait particulier, et déjà marqués par la présence d'une voie ferrée, d'une autoroute et d'une ligne électrique à haute tension, le projet autorisé ne violait pas les dispositions de l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme (CAA Lyon, 13 novembre 2012, n° 12LY01444).

Aussi, la caractérisation de l'environnement immédiat dans lequel le projet s'insère tient une place essentielle dans la détermination de l'atteinte qui pourrait lui être portée. L'office du juge consiste donc à procéder à cette qualification, afin d'apprécier l'insertion de la construction dans les lieux avoisinants et les paysages.

Atteinte portée aux lieux avoisinants. Une fois l'environnement proche examiné et caractérisé, le juge regarde si une atteinte est portée à ces lieux. A titre d'exemples, ont été considérées comme ne portant pas atteinte aux lieux avoisinants



les constructions suivantes : un ensemble de quatre étages développant au total, sur trois bâtiments distincts, 14 449 m² de surface hors œuvre nette (Shon), dans la mesure où d'autres immeubles de même taille se trouvaient à proximité (CAA Lyon, 24 novembre 1998, n° 95LY00887); ou un immeuble de 18 logements comportant trois niveaux, dans un quartier résidentiel de style hétérogène et sans caractère particulier (CAA de Nantes, 13 juillet 2012, n° 11NTO0590).

Il en va de même pour un immeuble collectif proche du littoral, adapté au style normand (CE, 26 février 2001, n° 211318); et pour une villa d'une dimension supérieure à la plupart des constructions voisines, mais qui ne diffère pas, par ses caractéristiques architecturales, de son environnement de villas individuelles diversifiées (CAA Lyon, 6 juin 2000, n° 95LY00062).

A contrario, ont été considérés comme portant atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants : un petit chalet à usage d'habitation ne s'inscrivant pas dans un ensemble de grosses fermes traditionnelles savoyardes ; un projet comportant des fenêtres ne correspondant pas au style du XVII^e siècle ; une pergola à ossature métallique dans un site urbain traditionnel ; le remplacement d'une toiture de tuiles plates par des ardoises...

Matériaux et couleurs. Notons, enfin, que le contrôle du juge s'effectue *in concreto* et qu'il n'hésite pas à vérifier l'insertion du projet au vu des matériaux et des couleurs, comme dans cette affaire où la cour administrative d'appel de Bordeaux a noté que « les couleurs claires du quartier, de type pastel, étaient respectées », validant la légalité du permis (CAA Bordeaux, 21 mai 2013, n° 12BX00649). ●

(1) Lire « Quand le droit se mêle d'esthétique », par Jean-Pierre Demouveau, « Etudes foncières », juin 1997, p. 6.

(2) Et, également, CAA Nancy, 7 novembre 2013, n° 12NCO1484; CAA Nantes, 25 octobre 2013, n° 11NTO2080; CAA Bordeaux, 27 juin 2013, n° 11BX03155.