

De l'art d'agir avec discrétion : l'application du Règlement national d'urbanisme

*On the Need to Use Discretion when Applying the New National Regulations on
Town-Planning*

Vincent Le Grand



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/593>
DOI : 10.4000/crdf.593
ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2016
Pagination : 87-97
ISBN : 978-2-84133-838-2
ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Vincent Le Grand, « De l'art d'agir avec discrétion : l'application du Règlement national d'urbanisme », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 14 | 2016, mis en ligne le 01 octobre 2019, consulté le 25 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/593> ; DOI : 10.4000/crdf.593

De l'art d'agir avec discrétion : l'application du Règlement national d'urbanisme

Vincent LE GRAND

Maître de conférences en droit public à l'université de Caen Normandie

Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (CRDFED, EA 2132)

I. Les caractéristiques du nouveau Règlement national d'urbanisme

- A. La forme : une structuration plus intelligible
- B. Le fond : une formulation rarement impérative

II. L'encadrement variable d'un règlement permissif

- A. La fin poursuivie
- B. Les moyens susceptibles d'être employés
- C. La qualification des faits conditionnée par le texte

Issu du décret n° 55-1164 du 29 août 1955¹, le Règlement national d'urbanisme (RNU) a été réécrit à plusieurs reprises, notamment par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007². Plus récemment encore, il s'est trouvé modifié par l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de la nouvelle codification à – presque – droit constant du livre premier du Code de l'urbanisme. Autrefois opposable aux seules demandes de permis de construire, le RNU est aujourd'hui applicable aux constructions et aménagements faisant non seulement l'objet d'un permis de construire, mais aussi d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable de travaux, ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le Code de l'urbanisme³. Où qu'il se situe, tout pétitionnaire

se trouve dès lors contraint de respecter une réglementation nationale portant *a minima* sur la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions qu'il projette d'établir.

Les communes, et plus fréquemment aujourd'hui les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), peuvent décider de remplacer partiellement ce standard réglementaire par des règlements d'urbanisme locaux. Habilité par la loi en ce sens⁴, le pouvoir réglementaire local mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) a la capacité de suspendre l'application des dispositions édictées par le RNU, à l'exception des servitudes indispensables que

1. Décret n° 55-1164 du 29 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, *JORF*, 3 septembre 1955, p. 8816.
2. Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *JORF*, 6 janvier 2007, p. 225.
3. A été supprimée la référence aux « installations et travaux » qui se trouvait jusqu'alors à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme. Les termes « constructions » et « aménagements » les englobaient déjà de telle sorte que la redondance a pu être supprimée sans qu'il y ait lieu d'en tirer quelque conséquence sur le champ d'application du RNU.
4. Art. L. 151-9 du Code de l'urbanisme.

contiennent les dispositions d'ordre public⁵. En dehors de ce socle invariable, chaque territoire a donc le choix de sa couverture réglementaire. Comme s'il s'agissait d'un choix vestimentaire, il peut décider de se détourner d'un règlement national supplétif « prêt à porter » pour se parer d'une réglementation locale « sur mesure » mieux à même d'épouser les spécificités de son cadre de vie.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015⁶ et du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015⁷, les articles L. 111-1 et R. 111-1 se présentent comme des dispositions jumelles assurant un rôle d'aiguillage à l'entrée des parties législative et réglementaire du RNU. Ces deux articles procèdent à une différenciation fondamentale entre les dispositions qualifiées d'ordre public et applicables systématiquement à l'ensemble du territoire et celles, dites règles supplétives, susceptibles d'être remplacées par des règles locales. Les premières se retrouvent pour l'essentiel dans la partie législative du RNU où rares sont les dispositions à ne pas être d'application générale. Tel est le cas des seuls articles L. 111-3 à L. 111-5 fixant le régime de la constructibilité limitée⁸ et de l'article L. 111-22 sur l'identification, la localisation et la protection des éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique⁹.

À l'inverse, le RNU ne contenait jusqu'alors dans sa partie réglementaire que quatre articles d'ordre public : les articles R. 111-2 et R. 111-4, qui n'ont pas connu de changement, et les articles R. 111-15 et R. 111-21 devenus depuis lors les nouveaux articles R. 111-26 et R. 111-27 du même Code. Au 1^{er} janvier 2016, l'article R. 111-1 confère toutefois une application générale à cinq autres articles. Il s'agit des articles R. 111-20 à R. 111-25. Toutes ces dispositions d'ordre public s'appliquent alors dans un « rapport de subsidiarité » au regard des règles locales¹⁰. La contestation d'une autorisation d'urbanisme ou d'un refus sur le fondement d'une ou plusieurs de ces dispositions est conditionnée par la nécessité d'établir au préalable l'irrégularité à leur égard des prescriptions correspondantes du PLU.

Au premier regard porté sur le contenu des dispositions que renferme le RNU, leur rédaction très permissive saute immédiatement aux yeux. Rares sont les règles impératives ne laissant aucune marge d'appréciation à l'Administra-

tion¹¹. Si les dispositions dites permissives sont légion, c'est que le RNU est appelé à s'appliquer à des contextes fort différents. Il risquerait d'être intolérable pour les administrés – et reconnaissons qu'il serait tout bonnement absurde – s'il ne comportait que des dispositions établies sur des valeurs absolues. Le RNU ne saurait imposer par exemple un type d'aspect obligatoire pour toutes les constructions, ni même une hauteur chiffrée qui formerait une toise en dessous de laquelle toutes les constructions nouvelles, quelle que soit leur destination, se devraient de passer.

Mais cette adaptabilité de la réglementation nationale d'urbanisme a un revers. L'anticipation de son application s'avère délicate pour le pétitionnaire, à plus forte raison s'il est profane. La sécurité juridique des administrés implique une prévisibilité suffisante¹², prévisibilité que les dispositions permissives du RNU malmènent pour le moins. À ce titre, la réglementation locale d'urbanisme, en règle générale moins permissive pour l'autorité chargée de l'appliquer, échappe davantage à la critique¹³.

Loin de nous l'idée de rouvrir un débat qui a déjà été tranché par la fameuse jurisprudence *Quintin* du Conseil d'État¹⁴ : celui de la constitutionnalité et de la conventionnalité des règles établies au sein du RNU. Pour autant, la question de savoir si la réglementation nationale d'urbanisme est le lieu d'une subjectivité permanente, où la discrétion de l'Administration aurait la part trop belle, n'en est pas moins légitime au regard de la protection des droits fondamentaux. Le sujet implique nécessairement l'examen préalable de l'étendue des changements récents impactant le RNU (I) pour que l'analyse de l'encadrement du pouvoir d'appréciation, dont dispose l'autorité administrative chargée de le faire respecter, soit la plus actualisée (II).

I. Les caractéristiques du nouveau Règlement national d'urbanisme

Au 1^{er} janvier 2016, le RNU a véritablement fait peau neuve. Toutefois, la somme de ces changements donne plutôt l'impression d'une réédition plutôt que d'une refonte, car c'est bien plus sur la forme (A) que sur le fond (B) que l'évolution est notable.

5. La carte communale ne contenant pas de règlement écrit, l'adoption de ce document d'urbanisme n'emporte pas la suspension des règles supplétives du RNU, lesquelles continuent de s'appliquer.
6. Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du Code de l'urbanisme, *JORF*, 24 septembre 2015, p. 16803.
7. Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, *JORF*, 29 décembre 2015, p. 24530.
8. Formulée anciennement à l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme.
9. Anciennement article L. 111-1-6 du Code de l'urbanisme.
10. Voir P. Soler-Couteaux, « Sur l'invocabilité des dispositions d'ordre public du RNU en présence d'un PLU », commentaire sous CE, 29 octobre 2012, *Association Cultures et citoyenneté*, n° 332257, *Revue de droit immobilier*, n° 2, 2013, p. 111.
11. Sur la distinction classique entre règles permissives et impératives, voir H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, 7^e éd., Paris, Dalloz (Précis), 2015, p. 475.
12. Selon le rapport du Conseil d'État qui lui a été consacré en 2006, « le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles » (CE, *Rapport 2006. Jurisprudence et avis de 2005. Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La documentation française (Études et documents ; 57), 2006, p. 281).
13. Sur cet argument, voir S. Marie, « Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme », *Construction – Urbanisme*, octobre 2015, étude n° 13.
14. CE, 17 mai 1991, *Quintin*, n° 100436 : *Revue du droit public*, 1991, p. 1429, concl. R. Abraham.

A. La forme : une structuration plus intelligible

L'esprit de simplification ayant soufflé sur la nouvelle codification du livre premier du Code de l'urbanisme a conduit le ministère à établir une construction en miroir du RNU. La structuration des parties législative et réglementaire s'opère sur une division symétrique en sections. La logique d'organisation y est donc la même¹⁵ et la déclinaison des dispositions s'opère au gré des sections suivantes : 1) « Localisation, implantation et desserte des constructions » ; 2) « Densité et reconstruction des constructions » ; 3) « Performances environnementales et énergétiques » ; 4) « Réalisation d'aires de stationnement » ; 5) « Préservation des éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique » ; 6) « Mixité sociale et fonctionnelle » ; 7) « Camping, aménagement des parcs résidentiels de loisirs (PRL), implantation des habitations légères de loisirs (HLL) et installation des résidences mobiles de loisirs (RML) et des caravanes »¹⁶.

Nul ne peut contester l'intérêt de cette nouvelle présentation animée par le souci d'assurer aux règles d'urbanisme une plus grande intelligibilité. Mais nous nous autoriserons néanmoins une critique sur l'application élargie de l'intitulé « Règlement national d'urbanisme ». La recherche d'une organisation symétrique parfaite entre les articles L. 111-1 et suivants et R. 111-1 et suivants a en effet conduit les pouvoirs publics à les ranger sous le même intitulé de « Règlement national d'urbanisme »¹⁷. Avant le 1^{er} janvier 2016, cet intitulé était appliqué à une section isolée du Code renfermant les seuls articles R. 111-2 à R. 111-24-2 du Code de l'urbanisme. Le RNU correspondait aux seules dispositions de nature réglementaire établies par décrets en Conseil d'État sur habilitation de l'ancien article L. 111-1 dudit Code¹⁸.

Quant aux dispositions légales, elles se trouvaient regroupées avant la réforme sous l'intitulé « Règles générales d'urbanisme ». Chacune d'entre elles trouve, il est vrai, son origine dans une loi ou ordonnance distincte. Au total, l'ensemble des articles L. 111-1 et suivants forme un camaïeu de principes normatifs portant notamment sur : l'implantation des constructions le long des autoroutes ou des routes classées à grande circulation¹⁹, la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans²⁰, la taille de l'emprise au sol des aires de stationnement attenantes à des commerces

soumis à autorisation d'exploitation commerciale²¹ ou à des complexes cinématographiques²², la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs²³...

Si ces principes disparates ont été rassemblés par l'ordonnance du 23 septembre 2015 sous l'intitulé « Règlement national d'urbanisme », l'usage du singulier est un leurre. Même rebaptisé, ce premier chapitre continue de rassembler au mieux des « règles générales d'urbanisme », comme l'indiquait fort précisément son précédent intitulé, règles isolées les unes des autres dans leurs origines, leurs objets et leurs applications.

Au total, seules les dispositions réglementaires du RNU présentent un degré de précision et forment un ensemble suffisamment cohérent et abouti pour constituer un véritable règlement d'urbanisme susceptible de tenir la comparaison avec un règlement local du même type.

Par ailleurs, et conformément à la doctrine ministérielle « une idée – un article », le nombre d'articles du RNU a considérablement augmenté. Il a même doublé dans sa partie législative, les dispositions légales se trouvant à présent codifiées aux articles L. 111-1 à L. 111-25, alors qu'elles étaient ramassées jusqu'alors dans les articles L. 111-1 à L. 111-13 dudit Code. Il est heureux qu'aient été déplacés les vingt-quatre alinéas de l'ancien article L. 111-1-1 vers le titre troisième du livre premier consacré aux dispositions communes aux documents d'urbanisme²⁴. Nul ne regrettera le démembrement de cet article mastodonte réécrit à l'occasion de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) et conférant au schéma de cohérence territoriale son rôle « intégrateur » dans la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme. Son positionnement au sein d'un chapitre dédié au régime commun des documents d'urbanisme s'avère judicieux.

Du point de vue des dispositions de valeur réglementaire, on appréciera l'étendue exacte des modifications apportées par le décret du 28 décembre 2015 en procédant à des regroupements. Le premier groupe se compose des articles dont le contenu et la numérotation sont restés identiques. Il s'agit des articles : R. 111-2, R. 111-3, R. 111-4, R. 111-5, R. 111-8, R. 111-9, R. 111-10, R. 111-11 et R. 111-13. Un deuxième groupe d'articles a seulement été déplacé dans la nouvelle présentation du RNU. Dès lors, seule leur numérotation change. Il s'agit des nouveaux articles : R. 111-15 (ex-R. 111-16), R. 111-16 (ex-R. 111-17), R. 111-17 (ex-R. 111-18), R. 111-18 (ex-R. 111-19), R. 111-26 (ex-R. 111-15),

15. À ceci près qu'il n'y a pas de dispositions réglementaires applicables à la mixité sociale et fonctionnelle et que, numériquement, les sections 6 et 7 ne coïncident pas pour cette raison.

16. Notre étude n'intégrera pas les trois dernières sections du RNU : la section 6 (art. R. 111-31 à R. 111-50), la section 7 ne comptant qu'un seul article (R. 111-51) et la section 8 intitulée « Dispositions particulières à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte » (art. R. 111-52 et R. 111-53).

17. Le nouvel article L. 111-1 indique quant à lui dans son 1^{er} alinéa : « Le règlement national d'urbanisme s'applique sur l'ensemble du territoire ».

18. Lequel est devenu aujourd'hui l'article L. 111-2 du Code de l'urbanisme.

19. Art. L. 111-6 à L. 111-10 du Code de l'urbanisme.

20. Art. L. 111-15 du Code de l'urbanisme.

21. Art. L. 111-19 du Code de l'urbanisme.

22. Art. L. 111-20 du Code de l'urbanisme.

23. Art. L. 111-23 du Code de l'urbanisme.

24. Voir art. L. 131-1 à L. 131-7 du Code de l'urbanisme.

R. 111-27 (ex-R. 111-21), R. 111-28 (ex-R. 111-22), R. 111-29 (ex-R. 111-23), R. 111-30 (ex-R. 111-24). On relèvera que l'ancien article R. 111-6 a été divisé. S'il continue de renfermer les dispositions applicables aux voies desservant le terrain d'implantation du projet, les dispositions relatives aux obligations de création de stationnement sont à rechercher désormais à l'article R. 111-25, lequel est d'ordre public. Tout permis de construire ou toute décision de non-opposition aux travaux déclarés pourra imposer en conséquence à son bénéficiaire la réalisation d'un parc de stationnement adapté à la construction à venir.

Le troisième groupe est constitué des articles dont la rédaction a été modifiée de manière très relative, voire cosmétique. L'article R. 111-1 a été retouché pour lui permettre d'assurer pleinement son rôle pédagogique. On notera que l'alinéa premier élargit le champ d'application du RNU au-delà des constructions et aménagements déjà visés. Il s'étend au surplus aux « installations et travaux » 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. Autre évolution sans conséquence, l'article R. 111-7 renvoie explicitement aux articles du Code conférant compétence à l'autorité susceptible d'exiger la réalisation, par le constructeur, d'aires de jeux et de loisirs situées à proximité de bâtiments à usage d'habitation dont la construction serait autorisée²⁵. La même précision est apportée à l'article R. 111-19 relatif aux dérogations aux règles d'implantation des constructions. Par ailleurs, l'article R. 111-12 sur l'épuration des eaux usées et industrielles n'est modifié que dans sa ponctuation. Un changement formel est observable dans le mode d'énumération établi à l'article R. 111-14 relatif aux conditions d'implantation des constructions situées en dehors des parties urbanisées d'une commune non soumise à un document d'urbanisme²⁶.

Le quatrième groupe d'articles correspond aux dispositions jusqu'alors dispersées dans le Code et faisant leur entrée dans le RNU. On relèvera tout d'abord que deux d'entre eux sont issus du déclassement de dispositions législatives. Il s'agit, d'une part, de l'article R. 111-20 fixant à un mois le délai d'instruction dont dispose la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour rendre son avis sur les constructions susceptibles d'être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune. Cette disposition figurait auparavant à l'article L. 111-1-2, alinéas 6 et 7. Il s'agit, d'autre part, de l'article R. 111-24 dont le texte était naguère codifié à l'article L. 111-6-2, alinéa 3, du Code

de l'urbanisme. Cette disposition régit la délibération par laquelle la commune ou l'EPCI peut délimiter un périmètre dans lequel les dispositions de l'article L. 111-16 ne s'appliqueront pas.

Le RNU s'enrichit aussi d'autres règles ne contenant aucune servitude mais procédant à la définition de notions essentielles et situées jusqu'alors à d'autres endroits de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

La définition de la densité migre par exemple de l'article R. 112-1 à l'article R. 111-21. Il s'agit en réalité d'un rétablissement puisque l'article R. 112-1 avait été abrogé par l'article premier du décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011²⁷. Toutefois, et même après la suppression du coefficient d'occupation des sols au sein des PLU par la loi ALUR du 24 mars 2014, le législateur a eu l'occasion d'exiger que ces mêmes documents d'urbanisme puissent limiter la densité des constructions susceptibles d'être permises en zones A et N²⁸ ainsi qu'en secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées²⁹. Tel est aussi le cas des zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et dans lesquelles le règlement doit fixer la densité maximale des constructions³⁰. Dans le cadre du nouveau statut législatif du règlement du PLU établi par l'ordonnance du 23 septembre 2015, d'autres dispositions inédites du Code de l'urbanisme se réfèrent, elles aussi, à cette densité³¹.

La liste des déductions opérées dans le cadre du calcul de la surface de plancher d'un bâtiment chemine pareillement de l'article R. 112-2 à l'article R. 111-22 du Code. C'était d'ailleurs bien là leur place. Le fait de reconnaître explicitement ces dispositions comme étant d'ordre public à l'article R. 111-1 n'a strictement aucune incidence sur l'application de ces règles. Les dispositions contenues dans ces articles, si elles font une apparition inédite au sein du RNU, n'en sont pas moins des dispositions anciennes du Code de l'urbanisme et déjà d'application générale.

On peut regretter que d'autres règles fixées ailleurs n'aient pas pu faire leur apparition dans ces dispositions d'ordre public du RNU à l'occasion de la réforme. Tel est le cas notamment du nouveau régime des destinations des constructions, lequel aurait pu être traité dans une section dédiée. Il est dommage que le pouvoir réglementaire n'ait pas pris le parti d'intégrer au sein du RNU la liste des destinations et sous-destinations des constructions, laquelle se retrouve aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme. Il n'y a pas de logique à placer de telles dispositions dans le cadre du régime spécifique au PLU alors que toutes les constructions sans exception y sont soumises.

25. L'expression « autorité compétente » est remplacée par « autorité compétente mentionnée aux art. L. 422-1 à L. 422-3 ».

26. La déclinaison en 1/2/3 remplace les a/b/c.

27. Décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme, *JORF*, 31 décembre 2011, p. 22982.

28. Art. L. 151-12 du Code de l'urbanisme: « Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes ».

29. Art. L. 151-13 du Code de l'urbanisme: « Le règlement [...] précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ».

30. Art. L. 151-25, al. 3, du Code de l'urbanisme.

31. Art. L. 151-26 à L. 151-29 du Code de l'urbanisme.

Le cinquième et dernier groupe n'en est pas un puisqu'il ne comprend qu'un article. Il s'agit en conséquence du seul article véritablement inédit au 1^{er} janvier 2016. L'article R. 111-23 fixe les dispositifs, matériaux et procédés auxquels fait référence l'article L. 111-16³² à l'utilisation desquels le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer nonobstant les règles des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zone et des règlements des lotissements.

B. Le fond : une formulation rarement impérative

Il n'y a rien d'étonnant à ce que la réglementation étatique de l'urbanisme, en raison de la généralité de son application, ne contienne que des dispositions impératives à la marge. Celles-ci connaissent deux domaines d'application privilégiés.

Le premier concerne les conditions de desserte du projet par les réseaux publics³³. Le second domaine est celui des règles de prospect opposant des distances minimales entre la construction et la voie publique³⁴ et les limites parcellaires³⁵. On remarquera que, jusque très récemment, ces deux dispositions supplétives à contenu impératif se trouvaient systématiquement relayées au sein du règlement des PLU. En effet, l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme, lequel reste applicable aux PLU en vigueur ou en cours d'élaboration au 1^{er} janvier 2016, fait obligation aux auteurs des PLU de réglementer l'implantation des bâtiments, aussi bien par rapport aux voies et emprises publiques que par rapport aux limites séparatives³⁶. Le juge exige que ces règles locales de prospect soient formulées de manière suffisamment précise même si elles laissent un pouvoir d'appréciation important à l'autorité compétente³⁷.

Par ailleurs, l'article R. 111-29 témoigne de ce qu'une règle impérative n'est pas nécessairement quantitative et

qu'elle peut laisser une marge d'appréciation à l'autorité compétente. En vertu de cet article :

Les murs séparatifs et les murs aveugles apparentés d'un bâtiment doivent, lorsqu'ils ne sont pas construits avec les mêmes matériaux que les murs de façades principales, avoir un aspect qui s'harmonise avec celui des façades³⁸.

Les décisions fondées sur ces prescriptions impératives donnent lieu, qu'il s'agisse d'autorisations ou de refus d'autorisations, à un contrôle normal de la qualification juridique des faits de la part du juge administratif.

Ces dispositions impératives connaissent toutefois des dérogations, lesquelles réintroduisent un pouvoir discrétionnaire au profit de l'autorité compétente en matière d'urbanisme. L'article R. 111-11, alinéa 1^{er}, permet de déroger à l'obligation de raccordement au réseau d'eau potable, et son alinéa second à celle de raccordement à l'assainissement collectif. Les motifs des dérogations susceptibles d'être invoqués sont cependant énumérés de manière restrictive³⁹. Concernant les règles de prospect, l'article R. 111-19 offre à l'Administration un champ discrétionnaire des plus larges puisqu'il se contente, pour permettre d'accorder des dérogations aux règles d'implantation, d'imposer l'exigence d'une décision motivée.

Cet article R. 111-19 s'avère à plus d'un titre problématique. En premier lieu, il ouvre la possibilité d'une dérogation non seulement aux articles R. 111-16 et R. 111-17 précités mais aussi à l'article R. 111-15 sur la distance minimale susceptible d'être imposée entre deux bâtiments situés sur un même terrain⁴⁰. C'est là un non-sens juridique puisque l'article R. 111-15 est permissif, ce qui prive d'intérêt la mise en œuvre d'une application dérogatoire. Mais en imposant seulement que la dérogation soit motivée sans expliciter lui-même les motifs susceptibles de justifier celle-ci, l'article R. 111-19 laisse un trop large pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente en matière d'urbanisme tout à fait contestable. La seule motivation de la dérogation est alors par défaut l'intérêt général. La jurisprudence consacre qu'une telle dérogation ne peut être légalement autorisée

32. Ex-art. L. 111-6-2, al. 1^{er}, du Code de l'urbanisme.

33. Il s'agit des articles R. 111-8 à R. 111-10 sur l'obligation de raccordement aux réseaux publics d'eau potable et d'assainissement et la collecte des eaux pluviales et R. 111-12 relatif à l'épuration des eaux résiduaires industrielles.

34. Art. R. 111-16 du Code de l'urbanisme.

35. Art. R. 111-17 du Code de l'urbanisme. L'article R. 111-18 renferme lui aussi une règle impérative dont l'application est réservée à des bâtiments non respectueux des règles de prospect prévues aux deux articles précédents. Il est rédigé ainsi : « Lorsque, par son gabarit ou son implantation, un immeuble bâti existant n'est pas conforme aux prescriptions de l'article R. 111-17, le permis de construire ne peut être accordé que pour des travaux qui ont pour objet d'améliorer la conformité de l'implantation ou du gabarit de cet immeuble avec ces prescriptions, ou pour des travaux qui sont sans effet sur l'implantation ou le gabarit de l'immeuble ».

36. Cette obligation a disparu dans le nouveau régime réglementaire du PLU issu du décret du 28 décembre 2015.

37. Le Conseil d'État a annulé partiellement les dispositions du PLU de la ville de Paris relatives à l'implantation des constructions aux lisières des bois de Boulogne et de Vincennes au motif qu'elles n'étaient pas suffisamment « précises ». Voir CE, 18 juin 2010, *Ville de Paris*, n° 326708 et 326709, *Recueil Lebon*, p. 215 ; *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 5, décembre 2010, p. 347, concl. A. Courrèges ; *Construction – Urbanisme*, septembre 2010, comm. n° 112, note G. Godfrin.

38. L'article R. 111-29 est une disposition supplétive de nature impérative sur laquelle le juge exerce un contrôle normal de qualification juridique des faits. Voir CE, 2 décembre 1988, *Mme Tresch*, n° 72577, *Recueil Lebon*, p. 1085.

39. Les motifs en cause sont les suivants : un intérêt économique évident pour le constructeur concernant le raccordement au réseau de distribution d'eau potable ; l'absence d'inconvénient d'ordre hygiénique au regard de l'obligation de réalisation d'installations collectives d'assainissement.

40. Art. R. 111-15 du Code de l'urbanisme : « Une distance d'au moins trois mètres peut être imposée entre deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même propriétaire ».

[...] que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général que les prescriptions d'urbanisme ont pour objet de protéger ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation⁴¹.

Dans ce contrôle du « bilan coût-avantage », le juge ne sanctionnera que les disproportions manifestes, ce qui laisse à l'Administration les coudées franches.

Le maintien du système des dérogations lors de la réforme du RNU par le décret du 5 janvier 2007 avait déjà été jugé « aberrant »⁴². Et la doctrine la plus autorisée a pu craindre depuis lors que leur banalisation puisse créer un « sentiment d'arbitraire administratif et d'inégalité »⁴³. Il est vrai que ce jeu dérogatoire réintroduit une discrétion administrative différée, laquelle ne joue plus dans l'application de la règle, qui en l'espèce est systématique, mais dans le choix d'y faire échapper le projet. Directement ou indirectement, la permissivité est toujours de mise.

II. L'encadrement variable d'un règlement permissif

Le propre de la règle permissive est de laisser à l'autorité administrative le choix de l'appliquer ou non en fonction de son appréciation du cas d'espèce. L'Administration est juge de l'opportunité de son emploi ; mais son choix d'y renoncer peut être contesté. Le juge administratif, saisi de la question de la légalité de cette abstention, exercera sur cette décision un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation des faits⁴⁴.

L'autorité compétente est donc libre d'appliquer le texte ou non, sauf à commettre une grossière erreur d'appréciation. Mais dans le cas où elle y recourt, elle se trouvera contrainte d'épouser le cadre que le texte réserve à son intervention. Or, de ce point de vue, il ressort que chaque règle du RNU est unique et ce malgré une rédaction dont les premiers mots – « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si [...] » – ne varient guère d'un article à l'autre. Cette formulation stéréotypée est pourtant suivie de conditions qui changent systématiquement d'un article à l'autre. Or, cette rédaction aléatoire de la règle préfigure la plus ou moins grande étroitesse du cadre réservé à l'appréciation de l'autorité compétente en matière d'urbanisme pour l'appliquer. En retour, se trouvera déterminée l'étendue du contrôle que le juge administratif exercera sur les motifs de sa décision. Et parce que son intensité peut révéler des

nuances subtiles, ce contrôle répondra parfois difficilement à la distinction, certes classique mais dichotomique, entre le contrôle normal de la qualification juridique des faits et le contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il en ressort que chaque disposition constitue une équation à trois inconnues qu'il appartient à l'autorité compétente de résoudre sous le contrôle du juge. En effet, trois catégories de variables peuvent circonscrire la liberté dont elle dispose dans l'application d'une règle permissive. La première variable est liée à la plus ou moins grande définition des motifs susceptibles de justifier le recours à la règle permissive. C'est la question de la fin (A). La deuxième variable tient à la question de savoir si l'Administration dispose d'un choix dans ses modalités d'intervention. C'est la question des moyens (B). La troisième variable correspond aux critères que le texte peut désigner ou non pour guider l'appréciation des faits devant être opérée par l'Administration. C'est la question de la méthode de qualification juridique des faits (C).

A. La fin poursuivie

Pour ne pas laisser à l'Administration un pouvoir « amplement discrétionnaire »⁴⁵, il importe que chaque règle permissive du RNU indique le ou les intérêt(s) ou objectif(s) qu'elle tend à préserver. Chacun sait que le caractère relatif du droit de propriété tient au fait qu'il doit être concilié avec différents intérêts généraux dont les personnes publiques sont dépositaires. À ce propos, le Conseil constitutionnel affirme, notamment dans sa décision du 17 juillet 1985, que :

[...] l'Administration doit fonder ses décisions, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, sur des motifs se référant à des fins d'intérêt général définies avec une précision suffisante par la loi [...]⁴⁶.

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle quant à elle l'importance de ce « juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général »⁴⁷.

Certes, les règles permissives du RNU tombent sous le coup de l'application du nouvel article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, lequel guide – plus qu'il ne la contraint – l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme en déterminant une série d'objectifs qu'elles sont censées prendre en compte⁴⁸. Si ces objectifs sont nécessairement opposables à l'autorité compétente en matière d'urbanisme chargée d'appliquer le RNU, ce cadre n'en reste pas moins

41. CE, 16 décembre 1977, *Ministre de l'Équipement c. Cluzeau*, *Recueil Lebon*, p. 509.

42. G. Godfrin, « La réforme inaboutie du règlement national d'urbanisme », *Construction – Urbanisme*, mars 2007, étude n° 3.

43. GRIDAUH, « La règle locale d'urbanisme en question », *Construction – Urbanisme*, octobre 2011, étude n° 12, p. 19.

44. Sur l'application de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, voir, par exemple, CE, 20 mai 1994, *Préfet de la région Rhône-Alpes*, n° 107878, *Recueil Lebon*, p. 1255 ; *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1994, p. 42, concl. R. Schwartz.

45. Selon l'expression des auteurs du GRIDAUH dans l'étude intitulée « La règle locale d'urbanisme en question », p. 17-18.

46. CC, déc. n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, cons. 10.

47. Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, n° 7151/75 et 7152/75, § 73.

48. Parmi lesquels, on trouve : l'équilibre entre ruralité et urbanité ; le renouvellement urbain et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti ; la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale ; la sécurité et la salubrité publiques ; la prévention des risques ; la protection des milieux et des paysages ; la lutte contre le changement climatique.

trop général – quand il n'est pas redondant⁴⁹ – pour être véritablement efficient.

Dès lors, c'est dans le libellé de chaque règle permissive du RNU qu'il convient de chercher la mention explicite du ou des motif(s) pouvant amener l'Administration à refuser une autorisation ou à imposer des prescriptions particulières à la réalisation d'un projet. Pour ne pas avoir à en restituer un inventaire trop fastidieux, nous nous contenterons de regrouper ces objectifs en quatre catégories.

En premier lieu, l'ordre public et ses composantes traditionnelles tiennent évidemment une place centrale. La sécurité publique est visée par différents articles du RNU. Elle l'est soit d'une manière générale à l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme. Elle apparaît déclinée parfois d'une façon plus précise. Les conditions d'utilisation ou de circulation des engins de lutte contre l'incendie⁵⁰ et la sécurité routière contraignent par exemple le choix des caractéristiques des voies de desserte⁵¹ et les types d'accès sur les voies publiques⁵². La salubrité publique, à laquelle se rattachent les règles impératives et leurs dérogations fixées aux articles R. 111-8 à R. 111-12 du Code de l'urbanisme relatifs aux réseaux, est aussi l'objet d'un rappel général à l'article R. 111-2. La tranquillité publique transparaît dans l'objectif cité à l'article R. 111-3 de « préservation contre des nuisances graves, dues notamment au bruit ».

En deuxième lieu, la protection de l'environnement est un motif que l'on retrouve dans plusieurs règles permissives. L'Administration est en effet légitime à imposer des prescriptions spéciales au projet s'il est « de nature à avoir des conséquences dommageables sur l'environnement ». L'article R. 111-26 renvoie à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement⁵³, lequel fait notamment référence aux principes du développement durable, de précaution, d'action préventive et de correction, pollueur-payeur... Consacré depuis lors au plan constitutionnel par l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004 (loi constitutionnelle 2005-205 du 1^{er} mars 2005), le principe de précaution peut être utilisé comme motif de prescriptions

par l'autorité compétente en matière d'urbanisme mais dans le cadre de conditions très restrictives établies par le Conseil d'État⁵⁴. La préoccupation environnementale transparaît aussi dans la lutte contre une urbanisation dispersée⁵⁵ ou bien encore dans certaines performances exigées des bâtiments à construire⁵⁶. Une mention particulière doit être faite concernant la protection des sols puisqu'elle peut être soit justifiée pour les besoins de l'exploitation agricole⁵⁷ ou pour la richesse de sa composition⁵⁸.

En troisième lieu, la protection des paysages et du patrimoine bâti et l'exigence d'une harmonie architecturale fondent plusieurs autres règles permissives du RNU à propos notamment : du maintien ou de la création d'espaces verts⁵⁹, de la préservation de l'intérêt des lieux avoisinants, sites ou paysages⁶⁰, de l'harmonie pouvant être exigée en matière de hauteurs⁶¹ ou au regard des aspects des matériaux des constructions⁶², ou bien encore de l'intégration paysagère des bâtiments à caractère industriel ou des constructions légères ou provisoires⁶³.

Enfin, la dernière catégorie de motifs n'en est pas une en réalité puisqu'elle regroupe les intérêts visés par des dispositions isolées du RNU qui ne présentent aucun lien de parenté entre elles. On trouve pêle-mêle : la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques⁶⁴, la préservation des budgets communaux de dépenses d'investissement trop importantes⁶⁵, la qualité et l'adaptation du cadre de vie pouvant supposer la création d'espaces récréatifs⁶⁶ ou l'exigence d'une offre de stationnement adaptée⁶⁷.

Faute de poursuivre l'un des intérêts déterminés par le texte, l'Administration commettrait non pas une erreur d'appréciation des faits mais une erreur de droit. À ce titre, le Conseil d'État veille à ce qu'il ne soit pas procédé, pour apprécier la légalité d'une autorisation d'urbanisme, à une « balance d'intérêts divers en présence », autres que ceux visés par le RNU⁶⁸. La situation est donc particulièrement délicate lorsque la rédaction de la règle ne comporte aucune référence à un objet

49. L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme vise lui aussi la sécurité et la salubrité publiques.

50. Art. R. 111-5, al. 1^{er}, du Code de l'urbanisme.

51. Art. R. 111-5, al. 2, du Code de l'urbanisme.

52. Art. R. 111-6, al. 2, du Code de l'urbanisme.

53. Art. R. 111-26 du Code de l'urbanisme : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement ».

54. Voir, à ce sujet, V. Le Grand, « Le juge administratif exerce un contrôle entier sur le refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur le principe de précaution », commentaire sous CE, 30 janvier 2012, *Société Orange*, n° 344992, *Construction – Urbanisme*, mai 2012, comm n° 83.

55. Art. R. 111-14 1^o du Code de l'urbanisme.

56. Art. R. 111-23 du Code de l'urbanisme.

57. Art. R. 111-14 2^o du Code de l'urbanisme.

58. Art. R. 111-14 3^o du Code de l'urbanisme.

59. Art. R. 111-7, al. 1^{er}, du Code de l'urbanisme.

60. Art. R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

61. Art. R. 111-28 du Code de l'urbanisme.

62. Art. R. 111-29 du Code de l'urbanisme.

63. Art. R. 111-30 du Code de l'urbanisme.

64. Art. R. 111-4 du Code de l'urbanisme.

65. Art. R. 111-13 du Code de l'urbanisme.

66. Art. R. 111-7, al. 2, du Code de l'urbanisme.

67. Art. R. 111-25 du Code de l'urbanisme.

68. CE, 13 juillet 2012, *Association Engoulevent*, n° 345970 : *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2012, p. 362, concl. X de Lesquen.

déterminé. Tel est le cas des règles relatives à l'implantation des bâtiments au regard de la voie publique et des autres limites parcellaires (art. R. 111-16 et R. 111-17 du Code de l'urbanisme). Mais, la formulation de ces dernières étant impératives, l'absence de motifs ne pose pas question. La rédaction de la règle permissive établie à l'article R. 111-15 est plus préoccupante en ce qu'elle ne fait référence à aucun objectif susceptible de justifier la décision de l'autorité compétente en matière d'urbanisme pour imposer une distance d'au moins trois mètres entre deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même propriétaire⁶⁹. Ce « pouvoir très discrétionnaire »⁷⁰ confine donc ici à l'arbitraire car la disposition n'offre aucun point de fixation particulier au contrôle du juge exercé sur l'opportunité de son emploi. Sa suppression avait déjà été réclamée il y a près de dix ans⁷¹. Le décret du 28 décembre 2015 n'a pourtant pas eu raison d'elle, ce que l'on peut regretter.

B. Les moyens susceptibles d'être employés

La deuxième variable que renferme l'application d'une disposition permissive est relative à la variété des moyens dont dispose l'Administration pour préserver l'intérêt général qu'elle tend à protéger. Les règles du RNU se divisent en deux grandes catégories approximativement égales de ce point de vue. Une première moitié d'entre elles laisse un choix à l'autorité compétente, laquelle peut refuser le projet ou l'autoriser en lui imposant des prescriptions⁷². L'autre moitié des règles permissives ne permet que le recours à des prescriptions sans possibilité de refuser le projet⁷³. On observera qu'en dehors de ces deux catégories, deux articles du RNU ne laissent à l'autorité compétente que l'option unique du refus d'autorisation – sans recours possible à des prescriptions. Il s'agit de l'article R. 111-13 du Code de l'urbanisme, lequel vise à empêcher un projet impliquant la réalisation d'équipements publics nouveaux trop coûteux pour la collectivité. De même, en vertu de l'article R. 111-5, alinéa 1^{er}, du Code de l'urbanisme, l'autorité compétente ne peut que refuser le projet si le terrain d'implantation n'est pas desservi par des voies publiques ou privées adaptées.

Est bien évidemment illégal l'arrêté refusant un permis de construire sur le fondement d'une disposition ne permettant à l'autorité compétente en matière d'urbanisme que de recourir à des prescriptions⁷⁴. Mais la question de la régularité du choix opéré par l'autorité compétente en matière d'urbanisme, lorsqu'il est permis par le texte, s'avère nécessairement plus complexe. En cas de refus, se posera précisément la question de savoir si des prescriptions n'étaient pas susceptibles de suffire pour préserver l'intérêt protégé⁷⁵.

Les refus d'autorisation et les autorisations accordées avec prescriptions doivent toujours être motivés en vertu de l'article R. 424-5 du Code de l'urbanisme⁷⁶. Mais l'obligation de motivation explicite disparaît si les travaux sont autorisés conformément à la demande. Les motifs de la décision favorable n'étant pas connus, le juge de l'excès de pouvoir s'en tient alors à un contrôle restreint qu'a consacré en ce domaine le fameux arrêt *Prenchère* rendu par le Conseil d'État voilà quarante ans⁷⁷. La décision accordant l'autorisation de construire n'encourt l'annulation que pour autant que l'Administration ait commis une erreur présentant « un caractère ostentatoire »⁷⁸. Sera ainsi annulé pour erreur manifeste d'appréciation au visa de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, le permis de construire accordé pour la construction d'un bâtiment dont un local technique doit être implanté en sous-sol en dessous de la cote des plus hautes eaux connues d'une nappe phréatique⁷⁹. Au contraire, un risque minime ne peut fonder ni un refus de permis de construire ni l'observation de prescriptions spéciales accompagnant la délivrance du permis⁸⁰.

L'intensité du contrôle du juge n'est donc pas exclusivement liée à la distinction opérée entre les règles impératives et les règles permissives du RNU. Elle varie aussi en fonction du sens de la décision. Une autorisation d'urbanisme ne peut être annulée sur le fondement de l'irrespect d'une règle permissive qu'à la condition que l'application de cette disposition ait dû, au vu des circonstances de l'espèce, manifestement conduire l'autorité administrative à refuser l'autorisation ou à l'accorder avec prescriptions. Au contraire, toute erreur de qualification des faits susceptible d'être reprochée à l'Administration ayant délivré un refus de permis de construire entraînera l'annulation de celui-ci. Dans ce cas, le juge de l'excès de pouvoir ne substituera

69. L'article R. 111-15 ne s'applique pas dans les départements d'outre-mer où les dispositions de l'article R. 111-52 lui sont substituées.

70. G. Godfrin, « La réforme inaboutie... ».

71. *Ibid.*

72. Il s'agit exactement des articles R. 111-2, R. 111-3, R. 111-4, R. 111-5, al. 2, R. 111-14, R. 111-27 et R. 111-28 du Code de l'urbanisme.

73. Tel est le cas des articles R. 111-6, R. 111-7, R. 111-15, R. 111-25, R. 111-26 et R. 111-30 du Code de l'urbanisme.

74. Voir, à propos de l'article R. 111-26 (ex-R. 111-15), cet arrêt : CAA Versailles, 19 juin 2014, *Association Île-de-France Environnement*, n° 12VE03382.

75. À propos du risque incendie auquel le projet peut se trouver exposé, voir CE, 9 juillet 2010, *Commune de La-Roque-sur-Pernes*, n° 304463 : *Construction – Urbanisme*, janvier 2011, comm. n° 1, note J.-L. Seynaeve. Il s'agit là d'une attitude constante du juge et bien d'autres arrêts pourraient être cités pour illustrer celle-ci. Voir, par exemple, CE, 12 mai 1989, *Ministre de l'Équipement c. SCI Azur Parc*, n° 96665.

76. Art. R. 424-5 du Code de l'urbanisme : « Si la décision comporte rejet de la demande, si elle est assortie de prescriptions ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée. Il en est de même lorsqu'une dérogation ou une adaptation mineure est accordée ».

77. CE, 6 juin 1975, *Ministre de l'Aménagement du territoire c. Prenchère*, n° 91248.

78. CAA Nancy, 30 juin 2011, *Ministre de l'Écologie, Développement durable, Transports et Logement*, n° 10NC02051 : *Construction – Urbanisme*, octobre 2011, comm. n° 142, note D. Gillig.

79. CAA Bordeaux, 12 décembre 2013, *MM. B., A. et C.*, n° 12BX02033 : *Construction – Urbanisme*, février 2014, comm. n° 21, note P. Cornille.

80. CE, 13 juillet 2012, *Association Engoulevent*.

pas son appréciation des faits à celle de l'Administration ; il s'assurera que leur qualification est respectueuse des conditions particulières imposées par le texte.

C. La qualification des faits conditionnée par le texte

Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente en matière d'urbanisme est encadré par une dernière variable que connaît la rédaction des dispositions permissives du RNU. Il s'agit des conditions – voire des méthodes – imposées à la qualification juridique des faits. S'il est commode de les regrouper par catégories (règles permissives – règles impératives / règles d'ordre public – règles supplétives), chaque disposition du RNU n'en reste pas moins unique en raison des conditions d'appréciation des faits qu'elle est susceptible d'imposer à l'Administration. Les termes savamment choisis dans sa rédaction déterminent en général deux catégories de conditions d'appréciation : celles relatives à l'appréciation de l'environnement du projet, d'une part, et celles relatives à l'appréciation du projet lui-même, d'autre part.

Le texte de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme peut servir d'illustration :

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales [variable relative aux moyens] s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique [fin poursuivie] du fait de sa situation [appréciation large de l'environnement du projet], de ses caractéristiques, de son importance [conditions d'appréciation du projet] ou de son implantation à proximité d'autres installations [appréciation plus étroite de l'environnement du projet].

La combinaison de l'appréciation respective de l'environnement et du projet doit permettre à l'Administration de se forger une opinion définitive sur l'impact du second. Il appartient dès lors au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-2, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent⁸¹.

La probabilité de réalisation d'un risque ne s'apprécie pas isolément. L'effet cumulé des différents risques et nuisances auxquels serait exposée la construction projetée, même s'ils ne sont pas directement liés entre eux, doit être pris en compte pour apprécier si les atteintes à la sécurité ou à la salubrité publiques sont de nature à justifier un refus du permis de construire⁸².

Replacé dans cet environnement, le projet n'est jamais apprécié de manière détachée, ce qui a le mérite d'écartier le risque d'une trop grande subjectivité. Il n'appartient pas à l'Administration de dire si le projet est par lui-même beau ou laid, dangereux ou non, bien ou mal situé, etc. Il est indispensable que la qualification juridique de l'environnement où doit s'insérer le projet puisse précéder la qualification juridique de celui-ci. L'environnement du projet peut être l'objet d'une appréciation générale. Dans ce cas, la règle se contente de faire référence à la « situation »⁸³ ou à la « localisation »⁸⁴ de ce dernier. Parfois l'environnement devra, pour être susceptible d'être à la source de la motivation de la décision, répondre au contraire à une qualification plus étroite établie par le texte. La hauteur d'un projet sera étudiée au regard de la « hauteur moyenne des constructions avoisinantes dans les secteurs déjà partiellement bâtis »⁸⁵, l'esthétisme et l'insertion du projet au regard du « caractère » ou de l'« intérêt » des « lieux avoisinants »⁸⁶, sa dangerosité appréciée en considérant la « proximité d'autres installations »⁸⁷, son impact sur la sécurité routière ou la gêne provoquée sur la circulation en fonction « de la nature et de l'intensité du trafic »⁸⁸.

Ce n'est qu'une fois l'environnement qualifié à l'appui des conditions fixées par le texte, qu'il sera temps pour l'Administration de considérer l'impact du projet. À ce sujet, la règle permissive peut contraindre l'autorité compétente à ne considérer le projet que sous une ou plusieurs caractéristique(s) définie(s) pour savoir s'il est de nature à porter atteinte à l'intérêt protégé par le texte. Il pourra s'agir de son « importance »⁸⁹, de sa « destination »⁹⁰, de son « architecture »⁹¹, de son « aspect extérieur »⁹², de son « gabarit »⁹³ ou de ses « dimensions »⁹⁴. Certains articles se contentent cependant d'une référence générale à ses « caractéristiques »⁹⁵, sans les déterminer, ce qui laisse une liberté plus étendue à l'autorité administrative compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

81. Pour un exemple d'application, voir CAA Bordeaux, 6 octobre 2015, *Préfet de Charente-Maritime*, n° 14BX03682.

82. Voir CE, 16 juillet 2014, *Commune de Salaise-sur-Sanne*, n° 356643 : *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 2, 2015, p. 98, concl. S. Van Coester.

83. Art. R. 111-2, R. 111-13, R. 111-26 et R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

84. Art. R. 111-3, R. 111-4, R. 111-14 et R. 111-18 du Code de l'urbanisme.

85. Art. R. 111-28 du Code de l'urbanisme.

86. Art. R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

87. Art. R. 111-2 du Code de l'urbanisme.

88. Art. R. 111-5, al. 2, et R. 111-6 du Code de l'urbanisme.

89. Art. R. 111-2, R. 111-7, R. 111-13 et R. 111-26 du Code de l'urbanisme.

90. Art. R. 111-14 et R. 111-26 du Code de l'urbanisme.

91. Art. R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

92. Art. R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

93. Art. R. 111-18 du Code de l'urbanisme.

94. Art. R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

95. Art. R. 111-2, R. 111-4 et R. 111-25 du Code de l'urbanisme.

En imposant ces deux types de conditions d'appréciation des faits à l'autorité compétente pour adopter sa décision, une règle permissive peut intégrer une part plus ou moins grande d'impérativité. Le contrôle juridictionnel de la qualification juridique des faits sur les décisions de refus opposées se trouve lui aussi plus approfondi. Cette intensité a pu être jugée excessive par une partie de la doctrine à propos de l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme⁹⁶, lequel est rédigé de la sorte :

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales [variable relative aux moyens] si les constructions, par leur situation [appréciation large de l'environnement du projet], leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier [conditions d'appréciation du projet], 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 [fin poursuivie]⁹⁷.

Dans ses conclusions sur l'arrêt *Lambert* rendu par le Conseil d'État le 9 novembre 2015 où l'application de l'article R. 111-27 se trouvait contestée, le rapporteur public Xavier Domino s'est évertué à répondre aux critiques de la doctrine par un exposé en forme de démenti :

Exercer un contrôle normal ne veut pas dire substituer son appréciation esthétique à celle de l'Administration, en dépit de ce que certains commentateurs feignent de croire, peut-être poussés à s'engager sur cette pente en songeant aux titres clinquants ou aux formules alimentant les fantasmes qu'elle permet à propos du juge arbitre du bon goût ou des élégances architecturales ou bien tout simplement parce que, comme récemment à la RFDA [*Revue française de droit administratif*] ils confondent eux-mêmes dans leur commentaire les questions juridiques et esthétiques et ne parviennent du coup pas à voir comment vous pouvez les distinguer. Il s'agit seulement de s'assurer que l'autorité administrative a pu légalement autoriser la construction projetée [...] en tenant compte de l'ensemble des prescriptions applicables et de la plus ou moins grande marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité d'urbanisme. Et même dans le cadre d'un contrôle normal, la marge d'appréciation de l'Administration est différente⁹⁸.

Certes, c'est aux juges du fond qu'il appartient d'apprécier souverainement, sous réserve de la dénaturation, si un projet est de nature à porter ou non atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants⁹⁹. Mais les critères de ce contrôle n'en sont pas moins consacrés par le Conseil d'État qui

a d'ailleurs pris le parti de les rappeler solennellement dans un arrêt récent *Association Engoulevent*¹⁰⁰. La haute juridiction administrative établit 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 convient 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.

Dans le cadre du contrôle qu'il opère de l'application de l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme, le juge de l'excès de pouvoir objective son appréciation en qualifiant d'abord l'environnement avant de considérer le projet lui-même. La qualification de l'environnement du projet permet d'écarter d'emblée l'article R. 111-27 lorsque celui-ci ne présente pas d'intérêt. Tel est le cas par exemple d'une rue à caractère pavillonnaire située hors d'un centre-bourg ne présentant – par la facture des maisons d'habitation comportant notamment des toits à deux ou plusieurs pentes, ou par leur implantation au milieu de jardins clôturés – aucun intérêt paysager particulier¹⁰¹. À l'inverse, un paysage dont l'aspect sauvage fait la spécificité et la valeur s'agissant d'une vaste zone littorale naturelle vierge de construction sera naturellement – on nous pardonnera ce jeu de mots facile – digne de son application¹⁰².

L'article R. 111-27, parce qu'il s'applique d'une manière générale, doit fréquemment être combiné avec les règles relatives aux aspects extérieurs des constructions que peuvent fixer les règlements des PLU. On remarquera qu'il se trouve parfois cité intégralement ou partiellement dans le cadre de l'article 11 du règlement écrit d'un PLU. Dans ce cas de figure, et dès lors que les dispositions dudit règlement imposent des exigences qui ne sont pas moindres que celles résultant de cet article d'ordre public, la légalité de la décision sera appréciée par rapport aux dispositions du règlement du PLU¹⁰³.

C'est précisément sur cette comparaison entre réglementation nationale et réglementation locale d'urbanisme que nous achèverons notre propos. Là où la réglementation locale d'urbanisme se manifeste par une abondance, quelquefois verbeuse, la réglementation étatique présente des dispositions dont la concision est assez remarquable. Au fond, la première est le plus souvent formulée de façon quantitative et avec un degré de précision adapté au

96. Pour un rappel de ces débats, voir CE, 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, n° 387061 et 387768 : *Revue française de droit administratif*, 2015, p. 817, note F. Priet.

97. Il s'agit de l'ex-article R. 111-21 du Code de l'urbanisme.

98. CE, 9 novembre 2015, *M. et M^{me} Lambert*, n° 385689 : *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, janvier 2016, p. 21, concl. X. Domino.

99. Ce que rappelle très clairement cet arrêt : CE, 9 février 2004, *Jadeau* : *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 3, 2004, p. 214, concl. T. Olson.

100. CE, 13 juillet 2012, *Association Engoulevent*.

101. CAA Nancy, 22 janvier 2015, *M. et M^{me} D.*, n° 14NC00871.

102. CE, 21 mars 2001, *Courrège*, n° 190043 : *Construction - Urbanisme*, septembre 2001, comm. n° 184, note I. Léon.

103. Voir, en ce sens, CE, 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*.

contexte territorial¹⁰⁴. Au contraire, la souplesse d'application est une qualité intrinsèque de la seconde qui se doit de rester « tout terrain ». Ses règles permissives exigent en conséquence de l'autorité chargée de les appliquer qu'elle adopte une approche qualitative ou appréciative, un art de la discrétion.

La crise que rencontre la règle locale d'urbanisme amènera peut-être les auteurs de PLU à aller chercher l'inspiration du côté du RNU. Les pouvoirs publics les y invitent d'ailleurs. En effet, la disparition systématique des règles supplétives du RNU, en cas d'application d'un PLU,

connaît depuis le 1^{er} janvier 2016 une exception. En vertu du nouvel article R. 151-19 du Code de l'urbanisme issu du décret du 28 décembre 2015, l'auteur d'un PLU intercommunal peut décider de réglementer une ou plusieurs zones urbaines en y appliquant l'intégralité des dispositions supplétives du RNU mais sans y ajouter d'autres règles¹⁰⁵. Le succès – encore très improbable – de cette nouvelle disposition pourrait contribuer à changer l'image d'un RNU qui ne serait plus subi, mais bel et bien choisi au détriment d'une réglementation locale d'urbanisme dont l'utilité continuerait encore de poser question.

104. Pour approfondir ces caractéristiques, voir GRIDAUH, « La règle locale d'urbanisme en question », p. 14.

105. Deux remarques doivent être faites au sujet de l'article R. 151-19 du Code de l'urbanisme. D'une part, seules les zones urbaines sont concernées. Les zones à urbaniser échappent fort logiquement à cette application du RNU puisqu'elles doivent faire l'objet d'une réflexion stratégique et d'une réglementation adaptée à cette dernière. D'autre part, il n'est pas fait application dans ces nouvelles zones urbaines de toutes les dispositions supplétives du RNU. Est fort logiquement exclu l'article R. 111-14 dont la rédaction fait explicitement référence à l'application de la règle de la constructibilité limitée (art. L. 111-3) et dont l'application est vidée d'intérêt du fait du zonage du PLU_i (plan local d'urbanisme intercommunal). De même, n'est pas applicable dans ces zones urbaines, l'article R. 111-19 relatif aux dérogations à certaines règles d'implantation établies dans le RNU susceptibles d'être accordées par l'État, inapplicable là encore en raison du transfert de compétence de la délivrance des autorisations d'urbanisme.