

>> QUALITE URBAINE, ARCHITECTURALE, ENVIRONNEMENTALE ET PAYSAGERE

*Philippe Billet, professeur à l'Université Jean Moulin, Lyon 3
Directeur de l'Institut de droit de l'environnement*

Sous-fiche 1

FONDEMENTS DE LA RÉGLEMENTATION DE L'ASPECT EXTÉRIEUR

L'aspect extérieur renvoie à une apparence, à une configuration qui s'offre aux regards depuis un lieu public ou privé externe à l'immeuble considéré.

Du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la loi Cornudet du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, pouvant grever le droit de construire de « *servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques* », aux dispositions « *esthétiques et architecturales* » du plan local d'urbanisme en passant par le volet paysager du permis de construire du décret du 11 avril 1994, remanié par le projet architectural du décret du 5 janvier 2007 (art. R. 431-8 à R. 431-12, R. 441-3...) et autres contraintes, l'aspect extérieur des constructions s'est imposé comme un véritable ordre public esthétique que le PLU peut intégrer sous forme de prescriptions, dans le cadre de son règlement de zone, afin d'assurer la conservation et l'harmonie du cadre urbain¹.

Il est difficile, cependant, de se limiter aux seules dispositions du règlement du PLU relatives à la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, sans les remettre dans le contexte général du PLU, dès lors que de nombreux éléments vont pouvoir en influencer sinon l'écriture, à tout le moins l'interprétation de leurs termes. En outre, le contexte local peut influencer sur l'écriture de ces dispositions, dès lors qu'il convient de mettre en adéquation les prescriptions du PLU avec les éléments environnants.

1. Dispositions générales

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme impose aux collectivités publiques, au titre des règles générales d'utilisation des sols, d'harmoniser dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, afin, notamment, d'assurer « la qualité urbaine, architecturale et paysagère » et la « sauvegarde des ensembles urbains ». Cet objectif général élevant au rang de principe général du droit de l'urbanisme une disposition qui était jusqu'alors propre aux seuls documents d'urbanisme (art. L. 121-1 ancien) n'a pas qu'un caractère proclamatoire : le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que « *ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au*

¹¹ V. Ph. Billet, Les couleurs de la ville, ou le cadre juridique d'une composition chromatique, in Mélanges en hommage à Annie Héritier, Editions l'Épilogue/Lextenso 2017, pp. 67-77.

juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 »². Il confirme ici la jurisprudence administrative qui a estimé que ces dispositions imposent aux auteurs d'un document d'urbanisme d'une commune comprenant un site remarquable de prévoir une urbanisation compatible avec la préservation de ce site³. Toutefois, ces prescriptions « ne sauraient être utilement invoquées directement à l'encontre d'une autorisation individuelle d'urbanisme. »⁴.

Il faut également tenir compte des dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 modifiée sur l'architecture, dont l'article 1^{er} énonce que « *La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public* » et que « *Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt* ». Ce dispositif requiert cependant un référentiel, un relais normatif, soit sous la forme de prescriptions générales du règlement national d'urbanisme (RNU), soit sous la forme plus détaillée des prescriptions du règlement de zone du PLU.

2. Dispositions propres aux PLU

La prise en compte en compte par le PLU de ce qu'on appellera, par commodité, *l'esthétique urbaine*, tient au fait qu'il doit respecter les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 (art. L. 151-1) qui intègrent, ainsi qu'il a été rappelé, des questions de qualité urbaine, architecturale et paysagère. L'existence d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) est indifférente à cet égard : si le document d'orientation et d'objectifs du SCOT peut définir, par secteur, des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère, celles-ci ne sont applicables qu'en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu (art. L. 141-18).

Même si le code de l'urbanisme ne le précise pas explicitement à son propos, le rapport de présentation du PLU doit expliquer les choix retenus par la commune ou l'intercommunalité en ce qui concerne l'esthétique urbaine, conformément au régime général de justification des choix issu de la réforme de la modernisation du règlement du PLU. De son côté, le projet d'aménagement et de développement durables ne traite incidemment de cette question que s'agissant des « *spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles* » (art. 151-5).

Deux outils sont susceptibles d'être mobilisés par les auteurs du PLU pour respecter lesdits principes. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent ainsi définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment « *les paysages, les entrées de villes et le patrimoine* » (L. 151-7). Il peut être recouru à cet outil de façon autonome ou en complémentarité avec le règlement de zone⁵.

² Cons. constit., Déc. n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : JO 14 déc. 2000, p. 19840.

³ CE, 10 févr. 1997, Assoc. pour la défense des sites de Théoule, req. n° 125534 ; Rec. p. 35 ; BJDU 1997/1, p. 21, concl. L. Touvet.

⁴ CAA Nancy, 17 janv. 2013, req. n° 12NC00809.

⁵ Voir sous-fiche 2 ainsi que la fiche sur les OAP.

Le règlement de zone peut en effet comporter diverses dispositions concernant la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère à même d'influencer l'écriture du régime de l'aspect extérieur pour tenir compte des particularités des secteurs qu'il peut délimiter et des prescriptions paysagères pouvant s'y appliquer.

Dans la nouvelle présentation du règlement issue du décret du 28 décembre 2015, les dispositions relatives à la « Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère » sont regroupées sous les articles R. 151-41 et R. 151-42 du code de l'urbanisme. Elles visent en substance les constructions elles-mêmes, à l'inverse des dispositions du paragraphe suivant du code de l'urbanisme relatif au « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions » qui, bien que répondant également à des préoccupations esthétiques et de bonne insertion dans l'environnement, s'attachent, ainsi qu'il ressort de l'intitulé de ce paragraphe, aux espaces non bâtis et abords des constructions⁶.

■ Dispositions spécifiques à l'aspect extérieur

Esthétique urbaine.

L'article L. 151-18 du code de l'urbanisme prévoit qu'au titre de la qualité du cadre de vie, le règlement de zone

« peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant ».

Cette disposition n'a pas de caractère obligatoire (le règlement « peut » déterminer), ce qui donne une certaine latitude à la commune ou à l'intercommunalité, latitude d'autant plus grande qu'elle peut déterminer « des » règles et non « les » règles. Son caractère facultatif fait cependant qu'elle est peu mobilisée, outre le fait que « les maires utilisent la marge d'appréciation laissée à l'application de cet article pour brider la création architecturale et uniformiser les constructions. Force est de constater que la fréquente banalité des logements individuels s'explique en partie par l'attitude prudente des élus et la recherche d'économies dans la construction »⁷.

S'agissant de l'aspect extérieur, ce texte n'autorise formellement la réglementation que de deux séries d'éléments (l'aspect extérieur et l'aménagement des abords), en vue de satisfaire deux objectifs seulement (la qualité architecturale, urbaine et paysagère et l'insertion harmonieuse dans le milieu environnant⁸). Tout autre

⁶ Voir la fiche relative au Traitement environnemental et paysage des espaces non bâtis et abords des constructions.

⁷ F. Wellhoff et J.-M. Perignon, Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme. Du bon usage de l'article 11 des Plans Locaux d'Urbanisme, CGEDD/AGAP, mars 2010, dossier n° 006562-01.

⁸ L'aménagement des abords relève du « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions » dont les dispositions sont regroupées dans la partie

élément ou finalité serait donc illégal, dès lors qu'une limitation apportée au droit de propriété ne peut trouver sa source que dans la loi.

Ces finalités restent cependant délicates à appréhender, en raison de leur subjectivité et sont donc difficiles à coucher sur le papier, si ce n'est en termes généraux ou, au contraire, très précis, ouvrant la voie soit à une interprétation souple et subjective soit à une approche géométrique et objective et, partant, limitative.

L'affaire de « *La demeure du Chaos* » a donné une illustration de cette difficulté, s'agissant de l'interprétation à donner de l'ancien article 11 du règlement de zone d'une commune, aux termes duquel « *Par leur aspect, les constructions nouvelles et les bâtiments anciens [doivent être] en harmonie avec les constructions voisines existantes, le caractère des sites et les paysages dans lesquels elles s'intègrent* ». La cour d'appel a relaxé le prévenu poursuivi pour avoir réalisé divers travaux et représentations artistiques portant atteinte à cette harmonie, en considérant qu'une telle règle « *n'est ni claire ni précise et qu'elle relève d'une appréciation subjective de concepts esthétiques, impropre à fonder des règles objectives susceptibles de sanctions pénales* ». La Cour de cassation a cependant censuré cette décision, en considérant que la cour d'appel aurait dû « *rechercher si les travaux réalisés étaient conformes aux dispositions suffisamment claires et précises du plan d'occupation des sols* », confortant l'approche de la commune partie civile qui défendait l'idée que « *le concept d'harmonie renvoie au respect des règles objectives d'urbanisme auxquelles sont astreintes les constructions voisines existantes et à l'unité architecturale du secteur concerné* »⁹.

L'article R. 151-41 2° précise les dispositions pouvant être édictées par le règlement du PLU au titre de l'aspect extérieur des constructions, et qui peuvent porter sur « les caractéristiques architecturales des façades et toitures des constructions ainsi que des clôtures ».

Entrées de ville. Il faut également tenir compte des dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme qui interdisent l'implantation des constructions et installations de part et d'autre de l'axe de certaines voies routières dehors des espaces urbanisés des communes : le PLU peut en effet fixer des règles d'implantation différentes lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles notamment avec la prise en compte de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages (L. 111-8). Compte tenu du caractère dérogatoire de ce dispositif, le juge administratif contrôle de façon approfondie les données du PLU, notamment le fait que la notice de présentation du PLU comporte bien en annexe une étude d'entrée de ville exposant notamment l'impact de la règle dérogatoire retenue en termes de qualité architecturale ou paysagère¹⁰, faute que quoi la dérogation serait illégale¹¹.

■ Dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et paysager

réglementaire du code de l'urbanisme sous le paragraphe ainsi intitulé, et qui comprend l'article R. 151-43.

⁹ Cass. crim. 11 déc. 2007, Société HIV et al., pourvoi n° 06-87445 : *Bull. crim.* n° 306.

¹⁰ CAA Nantes, 29 juin 2018, Assoc. Environnement et patrimoine de Béner, req. n° 17NT02445.

¹¹ CAA Marseille, 11 juin 2018, Assoc. Athéna, req. n° 18MA01262. V. aussi CAA Paris, 18 mars 2003, Commune de Voisins-le-Bretonneux et al., req. n° 00PA00250 : *JCPA* 2003, n° 1603, note J.-P. Demouveau.

Le PLU peut ainsi, plus particulièrement,

« Identifier et localiser les éléments de paysage et 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 (L. 151-19).

L'article R. 151-41 3° précise le régime des éléments ainsi visés.

■ **Autres dispositions relatives à la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère**

L'ancien article L. 123-1-5 III (dans sa rédaction antérieure au décret du 28 décembre 2015) habilitait le règlement du PLU à « Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère, à la performance énergétique et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant » (1°) et à « Définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit » notamment en imposant « une production minimale d'énergie renouvelable » (6°). Sur ce fondement, l'ancien article R. 123-9 prévoyait à son 15° que le règlement du PLU pouvait comprendre des « obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales ». L'ancien article 11 du règlement de zone pouvait à ce titre être mobilisé.

C'est désormais sous l'article L. 151-21 que, au titre de la qualité de vie, le code de l'urbanisme prévoit que « peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci »¹².

Le décret du 28 décembre 2015 explicite les dispositions que le PLU peut comporter à cet égard au titre de la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère à l'article R. 151-42 aux termes duquel : « Afin d'assurer l'insertion et la qualité environnementale des constructions, le règlement peut : 1° Fixer des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales ; 2° Identifier les secteurs où, en application de l'article L. 151-21, des performances énergétiques et environnementales renforcées doivent être respectées ; 3° Identifier les secteurs dans les zones urbaines ou à urbaniser où, en application du 3° de l'article L. 151-28, les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive

¹² Sur la possibilité d'imposer une production minimale d'énergie renouvelable, voir la fiche sur La desserte par les voies et réseaux.

bénéficient d'une majoration de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur¹³ »¹⁴. Cela étant, comme auparavant, les dispositions du règlement relatives à l'aspect extérieur pourront toujours être mobilisées pour contribuer à la performance énergétique et environnementale des constructions¹⁵, qui entre dans les objectifs du 7° de l'article L. 101-2 de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'économie des ressources fossiles, de maîtrise de l'énergie et de production énergétique à partir de ressources renouvelables.

Par ailleurs, le 4° de l'article R. 151-42 permet au règlement du PLU de « *prévoir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs¹⁶ pour prendre en compte les risques d'inondation et de submersion* ».

3. Principes d'écriture

Il s'agit de réglementer, sans doute, puisque tel est l'objet d'un règlement de zone, mais certainement pas d'enserrer l'esthétique urbaine dans un carcan :

- d'une part, la réglementation doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, d'adéquation, qui impliquent qu'une réglementation contraignante en vue de la protection ne peut être valablement édictée que lorsque cela est nécessaire et adapté à la situation. La réglementation applicable à l'intérieur des zones, déterminées par le document d'urbanisme, peut donc varier d'une zone à l'autre pour des motifs liés à l'urbanisme ou l'architecture (caractéristiques de l'existant, de l'environnement, de protection ou des enjeux de planification en termes de formes urbaines spécifiques ou de densité...);
- d'autre part, il faut tenir compte des dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme (RNU) qui permettent, le cas échéant, de s'affranchir des termes des dispositions du règlement de zone relatives à l'aspect extérieur, de suppléer les « insuffisances » de la réglementation du PLU et évitent, en tout cas, une écriture par trop pointilleuse et détaillée du règlement de zone.

Ainsi, aux termes de l'article R. 111-27 C. urb. :

« 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 ».

¹³ Sur les bonus de densité pouvant bénéficier à ces constructions, voir la fiche Volumétrie et implantation.

¹⁴ Sur l'ensemble des dispositions portant sur la performance énergétique et environnementale des constructions la fiche PLU et énergie.

¹⁵ Voir la sous-fiche 3.

¹⁶ Des règles de cette nature peuvent également être édictées dans un objectif de mixité fonctionnelle, en application de l'article R. 151-37 3°, par exemple en définissant des règles de hauteur sous-plafond des rez-de-chaussée afin qu'ils puissent accueillir des commerces ou d'autres destinations et pas uniquement des logements.