

## >> **LE RNU**

*Vincent Le Grand, Maître de conférences à l'Université de Caen Normandie*

### **Fiche 4**

### **LES ARTICLES R. 111-2 et R. 111-27 DU CODE DE L'URBANISME**

Les articles R. 111-2 et R.111-27 connaissent une rédaction dont la première partie est stéréotypée et se trouve employée dans bien d'autres articles du RNU. Ces deux articles d'ordre public s'appliquent sans dérogation et modulation possibles sur l'ensemble du territoire<sup>1</sup>.

D'une manière générale, les règles du RNU se divisent en deux grandes catégories approximativement égales. 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 prescriptions<sup>2</sup>. C'est le cas de l'article R. 111-2 comme de l'article R. 111-27. L'autre moitié des règles permissives ne permet que le recours à des prescriptions sans possibilité de refuser le projet<sup>3</sup>. La rédaction permissive des articles R.111-2 et R. 111-27 place l'autorité compétente en matière d'urbanisme en situation de pouvoir discrétionnaire<sup>4</sup>. Cette dernière est susceptible de délivrer l'autorisation d'urbanisme sollicitée sans prescription si elle estime que le projet présenté par le pétitionnaire ne porte pas atteinte aux intérêts protégés : sécurité et salubrité publiques (art. R. 111-2) et intérêt et caractère des lieux avoisinants (R. 111-27). En cas de contestation devant la juridiction administrative, l'autorisation accordée sans prescription est l'objet d'un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation des faits<sup>5</sup>.

Si, pour préserver les intérêts précités, l'autorité compétente décide au contraire d'user de son pouvoir de refuser ou de contraindre, il lui sera fait obligation de respecter le cadre que le texte réserve à son appréciation du projet et de son environnement. Le contrôle opéré par le juge administratif sur les motifs du refus ou sur les prescriptions accompagnant l'autorisation sera alors un contrôle entier de la qualification juridique des faits<sup>6</sup>. Les décisions défavorables fondées sur les articles R.111-2 et R.111-27 sont donc mieux encadrées.

---

<sup>1</sup> Pour reprendre les termes employés dans la fiche consacrée au champ d'application du RNU.

<sup>2</sup> Il s'agit exactement des articles : R.111-2, R. 111-3, R. 111-4, R. 111-5 alinéa 2, R. 111-14, R. 111-27 et R. 111-28 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Il ne s'agit donc pas d'une situation de compétence liée. Voir : CE, avis, 23 février 2005, n° 271270, *Madame Hutin*.

<sup>5</sup> Sur l'application de ce contrôle limité, voir à titre d'exemple (R.111-2) : CE, 20 mai 1994, n° 107878, *Préfet de la région Rhône-Alpes*, *Recueil Lebon*, p. 1255 ; *BJDU*, 1994, p. 42, concl. Schwartz.

<sup>6</sup> CE, 10 avril 1974, n° 92821, *Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme*.

Le contrôle juridictionnel de l'application des deux articles s'avère donc dissymétrique puisqu'il varie dans son intensité en fonction du sens – favorable ou défavorable – de la décision adoptée par l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

## 1. Article R. 111-2 du code de l'urbanisme

Article R. 111-2

*« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».*

La sécurité et la salubrité publiques constituent des objectifs que doivent nécessairement « viser à atteindre » l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme<sup>7</sup>. L'article R.111-2 fixe précisément les conditions dans lesquelles cette préservation est assurée à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Sa rédaction renferme trois catégories de conditions susceptibles de circonscrire la liberté dont dispose l'autorité compétente en matière d'urbanisme :

- La fin poursuivie ;
- L'étendue des moyens pour y parvenir ;
- Les conditions d'appréciation et de qualification des faits.

### a. La fin poursuivie : la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques

Les risques d'atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques doivent être entendus largement. Ils englobent non seulement ceux auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle l'autorisation est sollicitée mais aussi ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers<sup>8</sup>. Ce principe de réciprocité est établi depuis longtemps par le Conseil d'Etat<sup>9</sup>.

L'article R. 111-2 n'est pas le seul à préserver ces deux composantes de l'ordre public. La préservation de la sécurité publique est une finalité déclinée par ailleurs dans le RNU. Les conditions d'utilisation ou de circulation des engins de lutte contre l'incendie<sup>10</sup> et la sécurité routière conditionnent par exemple le choix des caractéristiques des voies de desserte<sup>11</sup> et les types d'accès sur les voies publiques<sup>12</sup>. Plusieurs règles impératives relatives aux réseaux fixées aux articles R. 111-8 à R. 111-12 du code de l'urbanisme ont quant à elles pour objet de préserver la salubrité publique.

Toutefois, l'article R. 111-2 ne tend à la préservation que de la salubrité et de la sécurité publiques. L'autorité compétente en matière d'urbanisme commet une erreur de droit si elle y recourt pour

<sup>7</sup> Article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

<sup>8</sup> CAA Marseille, 20 juin 2013, n° 10MA00555, *SCA de Château l'Arc*.

<sup>9</sup> CE, Sect., 21 mars 1980, n° 12888, *Peyrusque*.

<sup>10</sup> Article R. 111-5 alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme.

<sup>11</sup> Article R. 111-5 alinéa 2<sup>nd</sup> du code de l'urbanisme.

<sup>12</sup> Article R. 111-6 alinéa 2<sup>nd</sup> du code de l'urbanisme.

préservé d'autres intérêts : la tranquillité publique par exemple<sup>13</sup>, la qualité de vie ou le simple agrément des voisins<sup>14</sup>.

Enfin, l'article R.111-2 n'est pas privé d'objet lorsque le projet se situe dans un périmètre sur lequel s'appliquent par ailleurs les prescriptions d'un plan de prévention des risques, destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés à certains risques et valant servitude d'utilité publique. Au contraire, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut toujours, si les particularités de la situation l'exigent, se fonder sur l'article R.111-2 pour subordonner la délivrance du permis de construire sollicité à d'autres prescriptions spéciales que celles résultant dudit plan de prévention des risques. Mieux, elle peut aussi « *si elle estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, que les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique le justifient, refuser, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de délivrer un permis de construire, alors même que le plan n'aurait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risques ni prévu de prescriptions particulières qui lui soient applicables* »<sup>15</sup>.

## **b. L'étendue des moyens dont dispose l'autorité compétente : prescriptions ou refus**

Le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales. En cas de refus, se posera précisément la question de savoir si des prescriptions n'étaient pas susceptibles de suffire. L'arrêt *Commune de La-Roque-sur-Pernes* du 9 juillet 2010 confirme que le Conseil d'État n'hésite pas à substituer son appréciation à celle de l'Administration quant à l'opportunité, en présence d'un risque incendie, d'octroyer le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales plutôt que de le refuser<sup>16</sup>. Il s'agit là d'une attitude constante du juge et bien d'autres arrêts pourraient être cités pour illustrer celle-ci<sup>17</sup>.

Le raisonnement s'applique à l'identique lorsque le terrain d'implantation du projet est soumis à un aléa fort. Même si le projet est situé dans le périmètre d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne peut refuser de délivrer un permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme qu'après avoir recherché si des prescriptions spéciales, s'ajoutant à celles déjà prévues par le plan, n'étaient pas susceptibles d'assurer la conformité du projet aux dispositions de cet article<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> À ce sujet, voir : TA Bordeaux, 14 décembre 2000, n° 991521, *Madame Petitclerc*, *BJDU* 2001, p. 123. La préservation de tranquillité publique transparaît en partie dans la « *préservation contre des nuisances graves, dues notamment au bruit* » visée à l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme

<sup>14</sup> CE, 4 février 1981, n° 15003, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 74 rue du 22 septembre à Courbevoie*.

<sup>15</sup> CE, 15 février 2016, n° 389103, *Nessmann* : *JurisData* n° 2016-002527 ; *JCP A* 2016, act., 177.

<sup>16</sup> J.-L. Seynaeve, commentaire sur CE, 9 juillet 2010, n° 304463, *Commune de La-Roque-sur-Pernes, Construction – Urbanisme*, janvier 2011, commentaire n° 1, p. 15.

<sup>17</sup> Voir par exemple : CE, 12 mai 1989, n° 96665, *Ministre de l'Équipement c/ SCI « Azur Parc »* : *JurisData* n° 1989-043195 ; *Dr. adm.* 1989, comm. 331.

<sup>18</sup> CE, 22 juillet 2020, n° 426139, *société Altarea Cogedim IDF, DAUH* 2021, n° 210.

Au regard du risque incendie, l'autorité compétente ne peut fonder un refus d'autorisation sur la seule distance excessive avec la borne d'incendie la plus proche du projet si, dans le même temps, la voie d'accès au projet ne fait pas obstacle au passage des véhicules et engins de secours et de lutte contre l'incendie. En effet, n'est pas exclue, dans une telle configuration, la possibilité d'accorder légalement un permis de construire tout immeuble sur le terrain en cause en l'assortissant de prescriptions spéciales au regard des risques pour la sécurité publique<sup>19</sup>.

S'il doit être préféré au refus pur et simple, l'usage de prescription(s) permettant d'assurer la conformité du projet à l'article R. 111-2 n'en est pas moins soumis à plusieurs conditions. La décision de subordonner la délivrance de l'autorisation au respect d'une ou plusieurs prescriptions doit d'abord évidemment être motivée. Formellement, chaque prescription doit être rédigée de façon précise. Au regard de son contenu, elle ne doit pas apporter au projet « *une modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande* »<sup>20</sup>. Enfin, l'autorité compétente ne peut assortir sa décision que de prescriptions relatives à la police de l'urbanisme, telles que celles relatives à l'implantation ou aux caractéristiques des bâtiments et de leurs abords. Un permis de construire délivré pour la création d'une installation classée ne peut être ainsi assorti de prescriptions relatives à son exploitation et aux nuisances qu'elle est susceptible d'occasionner<sup>21</sup>.

### C. La qualification des faits et son contrôle par le juge

Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente en matière d'urbanisme est encadré enfin par une dernière catégorie de conditions. Il s'agit plus exactement d'une méthode imposée à l'appréciation des faits par l'autorité compétente. Les termes savamment choisis dans la rédaction de l'article R. 111-2 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. Il en est de même de la rédaction de l'article R. 111-27, comme on le verra plus loin.

Au surplus, il appartient à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent<sup>22</sup>. La faible probabilité de la réalisation d'un risque ne dispense pas l'autorité administrative d'en tenir compte<sup>23</sup>. Cette probabilité de réalisation ne s'apprécie d'ailleurs pas isolément. L'effet cumulé de risques isolés et non 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 construire<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> CAA Bordeaux, 27 Février 2020, n° 18BX01692, *Commune de Mios*.

<sup>20</sup> CE, 22 juillet 2020, n° 426139, *société Altarea Cogedim IDF*. Voir aussi : CE, 26 juin 2019, n° 412429, *B. A. c/ commune de Tanneron* : JurisData n° 2019-011019, *BJDU*, n° 5, 2019, p. 325, conclusions Stéphane Hoynck.

<sup>21</sup> CAA Nantes, 17 Juillet 2020, n° 18NT04268, *F. C. et l'Association de défense de Kermorus-Vilar Grenn*. Arrêt confirmant cet autre arrêt : CAA Douai, 1re chambre, 10 décembre 2019, n° 17DA02433, *sociétés Future Energy la Somme 1, 2 et 3*.

<sup>22</sup> Voir : CAA Bordeaux, 6 octobre 2015, n° 14BX03682, *Préfet de Charente Maritime*.

<sup>23</sup> CE, 20 mai 1994, n° 107878, *Préfet de la région Rhône-Alpes*, *Recueil Lebon*, p. 1255 ; *BJDU*, 1994, p. 42, concl. Schwartz.

<sup>24</sup> CE, 16 juillet 2014, n° 356643, *Commune de Salaise-sur-Sanne*, *BJDU*, 2/2015, p. 98, concl. S. Van Coester.

### ▪ **Contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation des faits (EMAF) sur les autorisations accordées sans prescription**

Pour déterminer si l'autorité compétente n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation des risques d'atteinte à la sécurité publique en délivrant un permis de construire, les juges du fond procèdent à une appréciation souveraine des éléments de faits. Plusieurs arrêts témoignent de ce que l'exercice de ce contrôle théoriquement restreint de la part de la juridiction administrative n'empêche pas celle-ci d'entrer dans une appréciation extrêmement détaillée des faits de l'espèce.

Peut être cité à titre d'exemple l'arrêt du 2 avril 2020 rendu par la Cour administrative d'appel de Nantes sur l'appréciation du risque d'atteinte à la sécurité routière susceptible d'être généré par un permis de construire accordé sans prescription. Le projet litigieux consistait en l'édification de deux immeubles de 69 logements sur un terrain desservi par une voie fréquentée par environ 16 000 véhicules par jour et dont les accès se situaient sur une portion marquée par un virage. Pour confirmer la conformité de l'autorisation accordée à l'article R.111-2, la juridiction de fond se fonde sur ces éléments précis : « *Selon ses services de voirie, le trafic supplémentaire engendré par la création des 69 logements n'est pas significatif compte tenu de la fréquentation de la voie. D'ailleurs, seules 54 places de stationnement sont prévues par le projet. La commune fait également valoir, sans être contredite, que les "accès sont situés sur la partie convexe de la courbe" si bien que la visibilité demeure suffisante. En outre, il ressort des pièces du dossier que la voie considérée comprend deux fois deux voies séparées par un terre-plein central de sorte que la circulation, au niveau du projet, s'effectue dans un seul sens. La proximité d'un rond-point est, par ailleurs, de nature à modérer l'allure des véhicules. Ensuite, il ressort des notices descriptives que l'accès au parking souterrain est prévu avec un recul de 6,70 mètres entre le haut de la rampe et la voie. Ce recul permet aux véhicules de marquer un arrêt tant pour avoir une visibilité sur la voie que pour faciliter le passage en cas de croisement d'un véhicule en entrée et d'un véhicule en sortie. Le plan de masse fait apparaître que le second accès, menant aux places de stationnement situées à l'arrière des bâtiments, présente une largeur de trois mètres et que le portail est en retrait de l'alignement permettant ainsi aux usagers de disposer d'un espace dégagé avant d'accéder à la voie publique. Enfin, ni l'installation d'un "radar virage" ni les coupures de presse faisant état des difficultés engendrées par le stationnement des clients de la boulangerie voisine du projet et leur départ en marche arrière, lesquelles difficultés ont conduit les équipes municipales à réfléchir à un plan d'aménagement, ne suffisent à démontrer que le projet est, lui-même, de nature à accentuer ces difficultés* ». Dans ces conditions, en autorisant le projet litigieux, le maire de Caen n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme<sup>25</sup>.

De même, n'est pas constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation des faits le permis de construire autorisant la restauration des façades et l'aménagement de la toiture-terrasse du parc de stationnement des Halles de Lyon, en raison de ces constats : « *en cas d'incendie, l'évacuation des personnes présentes sur la terrasse, dont le nombre doit être limité à quatre-vingt-dix-neuf, peut s'effectuer par deux escaliers comprenant au total quatre unités de passages différentes ; ladite terrasse, d'une hauteur de 26 mètres par rapport au sol, est accessible à la grande échelle de lutte contre l'incendie ; la structure du parc de stationnement, résistante au feu, est très ajourée, ce qui permet de limiter fortement le confinement et la montée en température ; la présence de quelques*

<sup>25</sup> CAA Nantes, 2 Avril 2020, n° 18NT02434, SCI EDCLA.

*arbres et d'une structure en bois sur la toiture-terrasse n'est pas susceptible d'entraîner un risque d'incendie »<sup>26</sup>.*

▪ **Contrôle de la qualification juridique des faits sur les refus d'autorisations et décisions assorties de prescriptions**

Deux exemples de ce contrôle entier peuvent servir d'illustrations au regard des mêmes risques. Au titre de la circulation routière, est illégal le motif de refus de permis de construire tiré de l'existence d'un accès dangereux alors que la circulation des véhicules est limitée à 50 km/h, sur une portion en ligne droite bien qu'en légère pente. Les juges du fond estiment en effet que les caractéristiques de l'accès paraissent suffisantes et que l'accroissement du trafic automobile ne sera pas sensible eu égard à la création d'un unique logement<sup>27</sup>.

Du point de vue du risque incendie, est conforme à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme le refus de permis de construire une maison d'habitation eu égard aux risques particulièrement élevés que présentait le projet du fait de sa situation au bord d'un plateau dominant un très important massif forestier. Au surplus, ni l'existence d'une bouche d'incendie à 80 mètres du projet, ni la réalisation de l'aire de manœuvre prévue dans le dossier de demande, ni même la réalisation complémentaire d'autres équipements envisagés pour renforcer la défense contre l'incendie dont se prévalait le requérant, n'étaient de nature à assurer une défense incendie adéquate pour protéger le bâtiment projeté en cas de sinistre<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> CAA Lyon, 2 Juin 2020, n° 18LY03006, *Mme C.*

<sup>27</sup> CAA Douai, 6 avril 2017, n° 15DA01381, *M. B.*

<sup>28</sup> CE, 26 juin 2019, n° 412429, *B. A. c/ commune de Tanneron*, précité. .

## 2. Article R.111-27 du code de l'urbanisme

Article R. 111-27<sup>29</sup>

« 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 ».

### a. L'articulation de l'article R.111-27 avec les dispositions du PLU opposable

L'article R. 111-27 doit fréquemment être combiné avec les règles relatives aux aspects extérieurs des constructions que peuvent fixer les règlements des PLU<sup>30</sup>. Ses dispositions se trouvent parfois citées intégralement ou partiellement dans le cadre du règlement écrit applicable à certaines zones du 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 PLU<sup>31</sup>. Il en va ainsi de l'article NB 11 du règlement d'un plan d'occupation des sols rédigé de la sorte: « Les constructions nouvelles ou les réparations doivent être effectuées de manière à ne pas compromettre le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinant des sites, des paysages ». Si elles ont le même objet que celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, ces dispositions précitées posent des exigences qui ne sont pas moindres. Le Conseil d'État estime que c'est par rapport à ces dispositions du règlement du plan d'occupation des sols que doit être appréciée la légalité de la décision délivrée par l'autorité compétente dans la zone NB<sup>32</sup>.

L'invocation des dispositions de l'article R. 111-27 est ici soumise à un « rapport de subsidiarité » à l'égard des règles locales<sup>33</sup>. À l'inverse, lorsque les dispositions du PLU posent des exigences moindres que celles de l'article R.111-27, la légalité de la décision devra être appréciée par rapport à ces dernières. Tel est le cas de l'article UB11 d'un règlement de PLU qui, après avoir repris intégralement les dispositions de l'article R. 111-27, prévoit qu'elles ne sont pas applicables aux constructions, ouvrages et installations liées aux réseaux des services publics et ne créant pas de surface de plancher, tels que les poteaux, pylônes, candélabres, ouvrages de génie civil divers, coffret et relais<sup>34</sup>.

### b. La qualification juridique des faits : l'environnement avant le projet

<sup>29</sup> Il s'agissait de l'article R.111-21 dans l'ancienne codification valable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016, date de l'entrée en vigueur du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.

<sup>30</sup> En application des articles R. 151-41 et R. 151-42 du code de l'urbanisme.

<sup>31</sup> Voir en ce sens : CE, 19 juin 2015, n° 387061 et 387768, *Société "Grands magasins de la Samaritaine - maison Ernest Cognacq" – Ville de Paris*. Et plus récemment : Cour administrative d'appel, Bordeaux, 1<sup>re</sup> chambre, 11 Juin 2020, n° 18BX03126, *SCI Hôtel de France et alii*.

<sup>32</sup> CE, 20 avril 2005, n° 248233, *Société Bouygues Telecom* : JurisData n° 2005 -068430.

<sup>33</sup> P. Soler-Couteaux, « Sur l'invocabilité des dispositions d'ordre public du RNU en présence d'un PLU », commentaire sous CE, 29 octobre 2012, n° 332257, *Association Cultures et citoyenneté, RDI*, n° 2, février 2013, p. 111.

<sup>34</sup> CE, 24 mars 2017, n°404378, *Société Free Mobile* : JurisData n° 2017 -006831.

L'article R. 111-27 ne saurait être détourné de son objet, à savoir la préservation des abords du projet. Peuvent être refusés ou contraints par des prescriptions « *les seuls projets qui, par leurs caractéristiques et aspect extérieur, portent une atteinte visible à leur environnement naturel ou urbain* »<sup>35</sup>. En conséquence, ne sauraient être retenus des motifs tels qu'une baisse de l'ensoleillement ou bien encore l'altération des conditions de fonctionnement selon les principes architecturaux dits bioclimatiques d'un bâtiment existant situé à proximité<sup>36</sup>.

Dans l'application qu'elle en opère, l'autorité compétente en matière d'urbanisme doit, sous le contrôle du juge administratif, objectiver son appréciation des faits en qualifiant d'abord l'environnement avant de considérer le projet lui-même. Le célèbre arrêt *Association Engoulevant* rendu par le Conseil d'État en 2012 consacre en effet 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* »<sup>37</sup>.

La qualité aléatoire de l'environnement du projet permet parfois d'écarter d'emblée l'application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme à l'espèce. Tel est le cas, par exemple, d'une rue située hors d'un centre bourg et bordée de constructions ne présentant, par leur facture comportant notamment des toits à deux ou plusieurs pentes, ou leur implantation au milieu de jardinets clôturés, aucun intérêt paysager particulier<sup>38</sup>. Se trouve aussi disqualifié pour le même motif l'environnement d'un projet composé de maisons à caractère pavillonnaire de dimensions et de formes variées, comportant des nombres d'étages différents et dont les formes et les couleurs des façades et des toits sont hétérogènes, tout comme leur implantation par rapport à la voie publique<sup>39</sup>. 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 digne de se voir appliquer les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme<sup>40</sup>.

Replacé dans ces « *lieux avoisinants* », l'examen du projet se trouve réellement contextualisé. Ce n'est qu'une fois l'environnement qualifié qu'il est possible de considérer précisément l'impact du projet sur celui-ci. Une telle approche a le mérite d'écarter le risque d'une trop grande subjectivité. En somme, il n'appartient pas à l'autorité compétente de dire si le projet est par lui-même beau ou laid. Tel n'est pas le sujet. Dans l'arrêt *Association Engoulevant* précité, le Conseil d'État prend d'ailleurs le soin de rappeler que « *les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé dans le second temps du raisonnement, pour apprécier la légalité des permis de construire délivrés, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux visés à l'article R. 111-21 [R.111-27]* »<sup>41</sup>.

Dans une jurisprudence foisonnante, peuvent être cités quelques arrêts caractéristiques de cette méthode de contrôle des refus de permis de construire opposés sur le fondement de l'article R. 111-

<sup>35</sup> CE, 13 mars 2020, n° 427408, *Société Cogédim Grand Lyon*, DAUH 2021 n° 209.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> CE, 13 juillet 2012, n° 345970, *Association Engoulevant*, BJD, 2012, p. 362, concl. de Lesquen.

<sup>38</sup> CAA Nancy, 22 janvier 2015, n° 14NC00871, *M. et Mme D.*, inédit au Recueil Lebon.

<sup>39</sup> CAA de Nancy, 18 avril 2018, n°17NC00151, *Commune de Béning-les-Saint-Avoid*.

<sup>40</sup> CE, 21 mars 2001, n° 190043, *Courrège, Construction – Urbanisme*, 2001, n° 184, obs. Léon.

<sup>41</sup> CE, 13 juillet 2012, n° 345970, *Association Engoulevant*, précité.



27 du code de l'urbanisme. Est légal le refus de permis de construire opposé à un projet de construction d'une maison d'habitation aux abords du village de *Porri di Casinca* en Corse<sup>42</sup>. Les juges du fond estiment, en premier lieu, que « *ce village, eu égard à ses caractéristiques architecturales régionales, présente un intérêt certain, nonobstant la circonstance qu'il n'ait fait l'objet d'aucune décision administrative tendant à sa protection* ». Ils relèvent, en second lieu, que le projet situé en contrebas dudit village ne correspond pas aux aspects architecturaux des lieux avoisinants en raison de ce qu'il doit être construit en bois et surmonté d'une toiture plate en verre. En conséquence, le préfet de Haute-Corse n'a pas commis d'erreur d'appréciation en refusant de délivrer le permis de construire sollicité.

De même, le préfet de l'Hérault fait une exacte application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme en opposant un refus de permis de construire au projet comprenant la réalisation de panneaux solaires de 2,80 mètres de hauteur développant une surface de 183 mètres carrés, de cinq postes de transformation et d'un local technique et d'une centrale photovoltaïque de 3,47 hectares. Les juges du fond ont relevé au préalable que le terrain d'implantation du projet litigieux se situait dans « *un secteur naturel, dépourvu de toutes constructions et qui appartient à un ensemble paysager, qualifié de remarquable par la charte du parc naturel régional du Haut-Languedoc, et composé de vallons, de vignes, de collines boisées et de bâtis vernaculaires, tels que mazets et murets* »<sup>43</sup>.

En imposant ces conditions d'appréciation des faits à l'autorité compétente pour adopter sa décision, l'interprétation de l'article R.111-27 du code de l'urbanisme proposée par le juge administratif aboutit à conférer à cet article permissif une part incontestable d'impérativité. Nul ne s'en plaindra tant les risques d'arbitraire restent nombreux en la matière.

---

<sup>42</sup> CAA de Marseille, 3 juin 2004, n°00MA01322, *Commune de Porri di Casinca*.

<sup>43</sup> CAA de Marseille, 11 décembre 2015, n°14MA00577, *Commune de Caussinjoûls*.