

N° 467962
M. et Mme Candelier

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 8 septembre 2023
Décision du 4 octobre 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Jusqu'à quel point les règles d'urbanisme régissant l'aspect extérieur des constructions doivent-elles céder le pas aux nouvelles exigences de l'éco-construction ? Ainsi se résume la question de droit soulevée par ce litige portant sur l'installation de panneaux solaires qui vous conduit à connaître pour la première fois des dispositions de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme¹ énonçant le principe de la non-opposabilité des documents d'urbanisme à l'égard des procédés ou des dispositifs visant à améliorer la performance écologique des constructions.

M. et Mme C...sont propriétaires d'une maison d'habitation dans la commune de Montbonnot Saint-Martin (Isère). Souhaitant installer des panneaux solaires thermiques sur leur toit, ils ont déposé une déclaration préalable de travaux à laquelle le maire ne s'est pas opposé, en assortissant toutefois sa décision d'une prescription tendant, dans un objectif de bonne intégration architecturale, à ce que les panneaux s'inscrivent dans la pente du toit de la maison existante « *conformément au règlement du PLU de la commune* ». En effet, le projet présenté prévoyait de dresser les panneaux solaires sur le pan avant de la toiture avec une inclinaison de l'ordre de 50 degrés, formant une saillie très visible que les propriétaires se proposaient d'atténuer en équipant les panneaux de « *joues* » latérales en tuile. Le tribunal puis la cour ont rejeté les conclusions tendant à l'annulation de cette prescription.

Nous n'identifions pas de dénaturation dans les motifs du tribunal, que la cour a fait siens, qui écartent l'existence d'une erreur d'appréciation de l'administration à avoir considéré que le projet ne s'intégrait pas au bâti existant et portait atteinte au milieu environnant. Même si le

¹ Antérieurement codifiées à l'article L. 111-6-2 du code de l'urbanisme.

style des bâtiments alentours était assez hétérogène, il ressort des pièces du dossier que la nouvelle toiture projetée présentait une dysharmonie manifeste par rapport au voisinage.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme le pourvoi, il ne ressort d'aucun des motifs du tribunal et de la cour les juges du fond leur auraient opposé les dispositions du PLU propres aux constructions neuves et en vertu desquelles les panneaux solaires doivent être intégrés dans l'épaisseur de la toiture.

Le moyen principal du pourvoi est tiré de l'erreur de droit dont la cour aurait entaché son arrêt en jugeant, par adoption des motifs du tribunal, que les dispositions de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme ne pouvaient avoir pour effet d'écarter les dispositions du PLU relatives à la forme des toitures.

Ces dispositions, issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, définissent une règle de non-opposabilité des documents d'urbanisme en ces termes : *« nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zone et des règlements des lotissements, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable »*. La liste de ces dispositifs, procédés et matériaux est précisée à l'article R. 111-23 : elle comprend notamment *« les bois, végétaux et matériaux biosourcés utilisés en façade ou en toiture »* (1°), *« les systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée »* (2°) ou encore les *« pompes à chaleur »* (3°).

Le législateur a toutefois assorti cette règle d'inopposabilité de deux exceptions et d'un tempérament.

Les deux exceptions, qui ne sont pas en cause dans le présent litige, sont prévues à l'article suivant (L. 111-17) : il s'agit, d'une part, des zones ou immeubles protégés au titre d'une législation particulière, notamment les sites inscrits ou classés en vertu du code du patrimoine et d'autre part, de manière plus large, l'hypothèse dans laquelle la commune ou l'EPCI compétent a défini, après avis de l'architecte des Bâtiments de France, un périmètre destiné à assurer la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

Le tempérament, défini à la fin du premier alinéa de l'article L. 111-16, résulte de ce que *« le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable peut*

néanmoins comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant ». Ces dispositions apparaissent faire obstacle à ce que l'autorité d'urbanisme se fonde sur les règles du PLU, soit lorsque ces règles interdisent explicitement le recours aux procédés, matériaux et installations précités, soit lorsque, sans y faire expressément référence, elles ont pour effet d'en bloquer la réalisation (on pense par exemple à des règles de hauteur et de dimensions définies de telle sorte qu'elles condamnent la possibilité d'installer une pompe à chaleur sur le toit ou la façade d'un bâtiment).

Ces dispositions législatives ne font pas obstacle, en revanche, à ce que l'autorité compétente se fonde sur les règles du document d'urbanisme pour assortir le permis ou la décision de non-opposition de prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale des dispositifs concernés, dans les limites fixées par votre jurisprudence, selon laquelle les prescriptions qui assortissent une autorisation d'urbanisme ne peuvent entraîner des modifications que sur des points précis et limités sans nécessiter la présentation d'un nouveau projet (CE 5 mai 1972, *R..., P... et D...*, n° 78627, au recueil) ce qui nous paraît impliquer, au cas d'espèce, que les prescriptions n'aient pas pour effet d'en rendre la réalisation excessivement difficile en termes techniques ou financiers ou d'en diminuer significativement le rendement énergétique.

L'autorité compétente ne saurait donc en tout état de cause agir que par voie de prescription. Nous retrouvons ici les mêmes limites que celles posées à l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme qui permet d'assortir le permis ou la déclaration préalable de prescriptions spéciales destinées à prévenir des conséquences dommageables pour l'environnement préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement et dont vous avez jugé qu'elles ne peuvent conduire qu'à subordonner le permis à certaines prescriptions, mais pas à le refuser (CE 6 décembre 2017, *M. et Mme M...*, n° 398537, aux tables).

La contrainte est donc forte pour les collectivités locales compétentes mais elle est compensée par la faculté qui leur est ouverte de définir, dans les conditions prévues par la loi, des périmètres échappant au principe de la non-opposabilité.

Compte tenu de ce que nous venons d'indiquer, c'est sans erreur de droit que les juges du fond ont estimé que la décision attaquée, en ce qu'elle fait application des règles du PLU prescrivant une pente minimale du toit, ne méconnaissait pas les dispositions de l'article L. 111-16.

D'abord, les dispositions du PLU de la commune de Montbonnot-Sant-Martin sur lesquelles le maire s'est fondé n'ont ni pour objet ni pour effet, direct ou indirect, de faire obstacle à l'installation de panneaux solaires. Ces dispositions, spécifiques aux installations d'énergie

renouvelables, prescrivent (nous citons) que « *L'insertion des panneaux solaires ou photovoltaïques ou toutes autres solutions techniques relatives à la production d'énergie solaire sont autorisées sous réserve que ceux-ci soient en cohérence avec l'architecture des constructions* », cette dernière réserve recoupant donc le tempérament défini à l'article L. 111-16.

Ensuite, le maire n'a pas opposé cette règle pour fonder un refus mais seulement pour assortir sa décision de prescriptions.

Enfin, la teneur des prescriptions n'avait pas pour effet de remettre en cause la réalisation du projet présenté, du point de vue technique, financier ou en termes de rendement énergétique. Les requérants faisaient valoir que, s'agissant non de panneaux photovoltaïques mais de panneaux thermiques, ils devaient présenter un angle d'inclinaison plus important que celui de leur toit pour être pleinement efficaces. Toutefois, s'ils évaluaient l'angle requis à 50°, une fiche technique émanant du ministère produite au dossier, dont la teneur n'est pas sérieusement contestée, indiquait comme valeur optimale une inclinaison limitée à 30°. C'est donc au terme d'une appréciation souveraine exempte de dénaturation que la cour a estimé, par adoption des motifs du jugement du tribunal administratif de Grenoble, que les contraintes techniques propres aux panneaux thermiques n'imposaient pas la seule configuration souhaitée par les requérants, de sorte que les prescriptions définies par le maire ne remettaient pas en cause la réalisation du projet.

Si au cas d'espèce, la solution retenue par la cour ne nous semble pas contestable, les progrès techniques en matière d'insertion paysagère pourraient à l'avenir soulever des questions d'appréciation plus délicates (on pense par exemple aux panneaux photovoltaïques de couleur tuile, beaucoup plus discrets mais qui, à ce jour, présentent un coût plus élevé et un rendement énergétique minoré).

PCMNC au rejet du pourvoi.