

Déclaration de travaux sur l'aspect extérieur des constructions : obligation d'utiliser certains matériaux

Lire les commentaires de :

Iza Caré

Prescription et proscription des matériaux par le règlement du plan local d'urbanisme pour l'aspect extérieur des constructions

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 18LY00937 – Commune de Contamines-Monjoie – 11 juillet 2019 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

PLU, POS, Déclaration préalable de travaux, Aspect extérieur des constructions, Isolation par l'extérieur, Bois, Matériau biosourcé, Chalet savoyard

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ L'article UC 11.3 du POS de Contamines-Montjoie relatif à l'aspect extérieur des constructions impose le recours au bois dans les termes suivants : « *11.0 Généralités : Les divers modes d'occupation et utilisation du sol ne doivent pas par leur implantation ou leur aspect extérieur porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ainsi qu'aux perspectives urbaines monumentales. Les constructions dont la conception générale ou de détails relèvera de pastiche d'un architecteur archaïque ou étrangère à la région (par exemple : chiens assis en toiture, grille de balcons en fer forgé à l'espagnole, etc...) sont interdites. / 11. 3 Façades : Les façades seront réalisées à partir de l'usage d'un ou deux matériaux en plus du bois traité non peint qui devra recouvrir au moins 25% de la surface de la façade. Les revêtements de façade en briques de parements, en placage de pierre si les lits ne sont pas horizontaux, ainsi que les peintures de couleurs vives, y compris blanc pur, sont interdits. »*. Sur le fondement de cette exigence de bois en façade, le maire s'est opposé à des travaux déclarés en vue de la pose de panneaux de polyuréthane aspect bois sur l'extérieur de la façade.

² La cour juge que si les documents locaux d'urbanisme peuvent, s'agissant de déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions en application des dispositions de l'article L123-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur dont la teneur est désormais reprise à l'article L151-18 de ce code, imposer l'utilisation de certains matériaux pour les constructions, y compris quand ces dernières ne sont pas incluses dans un périmètre protégé, les auteurs du POS de la commune des Contamines-Montjoie ont pu légalement imposer en l'espèce, en des termes excluant toute interprétation et pour des considérations esthétiques ayant trait au respect de l'architecture traditionnelle savoyarde, le recours partiel au bois traité non peint.

³ Voir aussi [CAA Lyon, 10 mai 2011 N° 09LY00729](#)

Note universitaire

Prescription et proscription des matériaux par le règlement du plan local d'urbanisme pour l'aspect extérieur des constructions

Iza Caré

Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Lumière Lyon 2

DOI : [10.35562/alyoda.6532](https://doi.org/10.35562/alyoda.6532)

¹ Par cet arrêt, la Cour administrative d'appel de Lyon confirme que le plan local d'urbanisme (PLU) peut réglementer l'utilisation des matériaux, au-delà de leur simple apparence. La Cour lyonnaise répond à une interrogation importante des collectivités : la réglementation des matériaux à un périmètre protégé est possible même en dehors de ces espaces protégés.

² Les « stations de ski » représentent des « archipels d'altitude » (*Dir. Jean-François Lyon-Caen, Montagnes, territoires d'inventions, Grenoble, Ecole d'architecture de Grenoble, 2003, 88p.*), qu'il convient de préserver, notamment par une recherche de cohérence architecturale des chalets. Afin de respecter une image presque stéréotypée des stations, il est difficile d'envisager les chalets dans une autre matière que le bois. Plus encore, ces habitats traditionnels des stations savoyardes, ne doivent pas seulement avoir l'apparence du bois, ils doivent être véritablement du bois.

³ C'est justement cette distinction entre un matériau et son apparence qui est au cœur de [l'arrêt rendu le 11 juillet 2019 par la Cour administrative d'appel de Lyon.](#)

⁴ En l'espèce, les faits se déroulent dans le village haut-savoyard des Contamines-Montjoie, niché au cœur du Mont-Blanc.

⁵ Monsieur D. avait déposé une déclaration de travaux en mairie pour l'installation de panneaux isolants sur la façade son chalet. Mais le maire de la commune s'était opposé à cette déclaration par un arrêté en date du 3 mars 2015 au motif que le projet n'était pas conforme aux prescriptions prévues à l'article UC 11 du plan d'occupation des sols (POS) tenant lieu de plan local d'urbanisme (PLU). En effet, cet article prévoyait que « Les divers modes d'occupation et utilisation du sol ne doivent pas par leur implantation ou leur aspect extérieur porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ainsi qu'aux perspectives urbaines ou monumentales. 11. 3 Façades : (...). / Les façades seront réalisées à partir de l'usage d'un ou deux matériaux en plus du bois traité non peint qui devra recouvrir au moins 25% de la surface de la façade. Les revêtements de façade en briques de parements, en placage de pierre si les lits ne sont pas

horizontaux, ainsi que les peintures de couleurs vives, y compris blanc pur, sont interdits ». Les panneaux choisis par Monsieur D. étaient composés de polyuréthane et ne remplissaient donc pas l'exigence du recours au bois traité non peint.

⁶ Le pétitionnaire forme alors un recours en excès de pouvoir contre l'arrêté du maire devant le Tribunal administratif de Grenoble, en soutenant à l'appui de ses prétentions que l'article 11 du règlement du PLU est illégal, en ce qu'il prescrit l'utilisation de matériaux en façade de la construction. Le Tribunal répond favorablement à sa demande par un jugement en date du 20 février 2018 ([TA Grenoble, 20 février 2018, n°1502730](#)) contre lequel la commune des Contamines-Montjoie relève appel.

⁷ Rendu sur les conclusions conformes de son rapporteur public, Madame Vaccaro-Planchet, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon infirme le jugement en deux points essentiels : d'abord à titre principal en considérant que les documents d'urbanisme peuvent réglementer l'utilisation des matériaux, quand bien même les constructions ne se situeraient pas dans un périmètre protégé (I) ; ensuite, en démontrant que la définition des matériaux est indissociable de leurs aspects (II).

I. Le plan local d'urbanisme peut exiger l'usage de certains matériaux

⁸ La réglementation des matériaux dans les secteurs faisant l'objet d'une protection particulière est admise. Aux termes de l'article [R.313-5 du Code de l'urbanisme](#) et par renvoi à l'article [L.631-4 du Code du patrimoine](#), des prescriptions relatives aux matériaux peuvent être formulées dans les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), afin de préserver la qualité architecturale des constructions. Le PSMV tient lieu de PLU dans le secteur sauvegardé qu'il concerne, conformément à l'article [L.313-1 du Code de l'urbanisme](#). Ainsi, seul le PSMV peut réglementer les matériaux selon le Code de l'urbanisme. D'autres législations indépendantes du Code de l'urbanisme autorisent également la réglementation des matériaux. C'est le cas du Code du patrimoine dans ses dispositions relatives aux périmètres de protection des monuments historiques ainsi qu'aux sites patrimoniaux remarquables (SPR), créés par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ([Loi n°2016-925 du 7 juillet 2016](#)), dite loi LCAP, qui visent à remplacer les Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Quand bien même ces législations produisent des effets par leur réception dans les différents documents d'urbanisme, elles relèvent de la compétence du ministère de la culture et non pas de celle du ministère de la cohésion des territoires.

9 Dans ce contexte, la question de la réglementation des matériaux par le PLU en-dehors des périmètres protégés reste posée.

10 Pour l'Administration, le PLU ne peut pas fixer la réglementation des matériaux : il doit s'en tenir aux apparences, en l'absence de toute disposition législative consacrée sur ce point. En effet, cette habilitation législative n'existe que pour réglementer l'aspect et l'architecture des constructions et non pas pour réglementer les matériaux. Cette règle est tirée d'une interprétation *a contrario* des dispositions de l'article R.313-5 du Code de l'urbanisme, qui renvoie à l'article L.631-4 du Code du patrimoine : seuls les périmètres protégés peuvent réglementer les matériaux pour l'aspect des constructions puisque le Code n'est explicite que pour ces périmètres, excluant ainsi la réglementation des matériaux en-dehors de ces zones.

11 L'Administration a plusieurs fois rappelé cette position à travers diverses réponses ministérielles : certaines relativement anciennes (Rép. min. JOAN Q 26 avr. 1982, p. 1771), d'autres récentes (Rép. min. n° 55265, JOAN Q 16 novembre 2010, p. 12460), voire très récentes, à propos de la proscription des matériaux d'imitation par les PLU (QE N°01509, réponse à Jean-Louis Masson (Moselle-NI), réponse JO Sénat du 11 octobre 2018).

12 Ces réponses ministérielles étaient d'ailleurs invoquées en première instance par le pétitionnaire pour arguer de l'illégalité du PLU des Contamines-Montjoie qui impose l'utilisation du bois non traité. Le Tribunal administratif de Grenoble lui avait donné raison en considérant qu'un panneau en polyuréthane a bien l'apparence du bois traité non peint, ce qui serait suffisant au regard du PLU.

13 La question de l'encadrement des matériaux par les documents d'urbanisme restait controversée. La Cour administrative d'appel de Lyon avait été le premier juge d'appel à affirmer que l'aspect extérieur des constructions pouvait être encadré par la prescription ou la proscription de certains matériaux, dans le règlement du PLU (CAA Lyon, 10 mai 2011, Commune de Bard, req. n° 09LY00729). La même année, la Cour administrative d'appel de Marseille s'était également prononcée dans ce sens (CAA Marseille, 20 décembre 2011, req. n°10MA00442).

14 Dans l'arrêt commenté, la Cour lyonnaise consolide la position qu'elle avait prise en 2011 en faisant une lecture constructive de l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme (devenu article L.151-18 depuis la recodification du Code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015). Pour elle, les auteurs du PLU peuvent, en dehors des périmètres protégés, réglementer l'aspect extérieur des constructions, en imposant « en des termes excluant toute

interprétation et pour des considérations esthétiques ayant trait au respect de l'architecture traditionnelle savoyarde, le recours partiel au bois traité non peint ».

15

Dans son raisonnement, la Cour met en avant la nécessité de l'utilisation du bois pour respecter et préserver l'architecture savoyarde. Ainsi le PLU participe-t-il à la garantie de la qualité architecturale – garantie sans doute accrue dans l'environnement particulier qu'est la montagne.

Cela démontre bien de la capacité du PLU à protéger le patrimoine, mettant en exergue sa fonction de « réceptacle de toute une série de politiques publiques » (Noguellou R., « La règle d'urbanisme et les PLU – Où se trouve la règle d'urbanisme ? », RFDA, 2016, p. 872).

16

Les positions divergentes de plusieurs juges du fond avec la position de l'Administration soulèvent nécessairement des interrogations. Ces écarts d'interprétation se ressentent également en doctrine.

Comment interpréter alors les dispositions de l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme (désormais reprises à l'article L.151-18) ?

Rappelons ici les dispositions précises de l'article L.151-18 : « le règlement 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, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant ». Cet article a été modifié par la loi LCAP de 2016 qui insiste davantage sur l'importance pour le règlement de contribuer à la préservation de la qualité architecturale des constructions dans leurs milieux environnants.

17

De manière plus générale, l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme rappelle que l'action des collectivités, dans le respect des objectifs de développement durable vise à atteindre les objectifs suivants : la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville.

Aujourd'hui, la conservation du patrimoine et la préservation de la qualité architecturale, au-delà des législations spécifiques, peuvent-elles se passer de la réglementation des matériaux pour l'aspect extérieur des constructions ? Sans dénier l'intérêt touristique que représente la préservation des constructions, notamment pour les stations savoyardes.

18

Le débat consiste finalement à savoir si l'on peut réglementer l'aspect des matériaux sans se préoccuper de leur composition.

II. L'indissociabilité des matériaux et de leurs aspects

19

L'aspect des matériaux semble difficilement dissociable du matériau en lui-même. La Cour administrative d'appel de Lyon démontrait déjà cela dans son arrêt de 2011, en considérant que « peuvent déterminer des règles concernant l'aspect extérieur, en imposant ou en prescrivant l'utilisation de certains matériaux pour les constructions, y compris quand ces dernières ne sont pas incluses dans un périmètre inscrit ou protégé ». Traiter la question des matériaux permet de considérer leurs aspects et par ricochet, la qualité architecturale de la construction. C'est dans ce sens qu'allait déjà David Gillig en commentant la réponse ministérielle du 16 novembre 2010, en considérant que « le choix des matériaux influe directement sur l'aspect extérieur des constructions que les rédacteurs des documents locaux d'urbanisme sont habilités à réglementer. Il ne s'agit aucunement de les autoriser à réglementer les procédés de construction. Mais rien ne nous semble s'opposer à ce qu'ils prescrivent ou interdisent l'utilisation de tels ou tels matériaux, dès lors que ces derniers participent incontestablement de « l'aspect extérieur des constructions » (*Environnement et développement durable*, 2011, comm. 7).

20

A titre subsidiaire, la Cour lyonnaise contrôle également l'application des articles L.111-6-2 et R.111-50 du Code de l'urbanisme qui permettent de déroger aux règles relatives à l'aspect extérieur des constructions si celles-ci ne permettent pas l'utilisation de matériaux renouvelables, que sont notamment les bois, végétaux et matériaux biosourcés. Plus précisément, les juges vont apprécier la nature et la qualité des matériaux servants à fabriquer des panneaux polyuréthanes. Or, les panneaux du pétitionnaire ne sont composés qu'à 4% de matériaux biosourcés. Comme le relève le rapporteur public, Madame Vaccaro-Planchet, « bien que l'article L.111-16 du code ne détermine pas de seuil à partir duquel la présence d'un matériau biosourcé au sein d'un matériau permettrait de considérer que ce matériau constituerait lui-même un matériau biosourcé, du polyuréthane contenant 4% de produits biosourcés ne peut être regardé comme constituant lui-même un matériau biosourcé » (Vaccaro-Planchet V., *Le plan local d'urbanisme peut réglementer l'utilisation des matériaux*, *AJDA*, 2019 p.2325). Ainsi, l'invocabilité de l'article L.111-16 par le pétitionnaire est écartée par la Cour, d'autant plus que « le bois auquel le POS en litige impose de recourir est lui-même au nombre des matériaux mentionnées à l'article R.111-50 du Code de l'urbanisme ».

21

Compte tenu de tous ces éléments, il serait nécessaire que le Conseil d'État précise les conditions d'encadrement des matériaux par le PLU. D'autant plus que si les réponses ministérielles étaient réputées n'avoir aucune valeur juridique et ne s'imposaient pas aux juridictions administratives (CE, 20 avril 1956, Sieur L. ; CE, 26 février 1969, D, n°72426), il était facile pour les juridictions de rejeter un moyen invoquant une telle réponse ministérielle. Cela serait peut-être à relativiser aujourd'hui : dans un mouvement grandissant d'opposabilité des actes de l'administration, les réponses ministérielles seraient assimilables à un document administratif, tel que défini dans l'article L.312-2 du Code des relations entre le public et les administrations (CRPA), pour lequel la loi du 10 août 2018 crée un nouveau régime d'opposabilité (Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance).