

TOULOUSE  
CAPITOLE  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

*Chronique de droit de l'Urbanisme*

KALFLÈCHE GRÉGORY

Référence de publication : KALFLÈCHE (G.), « Chronique de droit de l'Urbanisme », *Revue juridique de l'environnement*, vol.38 (n°4), 2013, p. 647-656. [Note de jurisprudence]

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

# Chronique de droit de l'Urbanisme

## Résumé

Le droit de l'urbanisme continue sa révolution textuelle et ses ajustements jurisprudentiels. Sur le fond, la distinction entre les règles impératives et supplétives du RNU est notamment bousculée, au point, peut-être, d'en perdre sa clarté. Par ailleurs, la qualification des panneaux photovoltaïques en « ouvrages de production énergétique » a été refusée par la cour administrative d'appel de Bordeaux lorsque ceux-ci sont sur un hangar, une solution contestable, nouveau coup porté aux énergies renouvelables. Sur le plan contentieux, une série de jurisprudence est venue clarifier l'usage du référé-suspension en droit de l'urbanisme, démontrant l'usage de cet outil du droit du contentieux général dans cette matière marquée par le contentieux spécial. L'intérêt à agir, modifié aussi par les textes, se voit enfin précisé par la cour administrative d'appel de Lyon qui utilise le nom d'une association autant que ses statuts.

## Summary

Urban planning law is pursuing its course, changing regulations and adjusting court decisions. As a result, the distinction between mandatory and optional prescriptions in the RNU (National Urban Regulations) is becoming rather blurred. On the other hand, the Bordeaux Administrative Court of Appeal refused to consider photovoltaic panels as “energy producing works” when placed on a shed, a controversial decision dealing another blow to the development of renewable energies. A series of Court decisions has clarified the use of ,after being modified by law, has been at last clarified by the Lyon Administrative Court of Appeal which refers both to the name of an association and to its statutes.

## La relativisation de la distinction entre les règles impératives et supplétives du RNU

CE, 29 octobre 2012, Association Cultures et citoyenneté de Marne-La-Vallée, req. n° 332257

Au sein des dispositions du RNU (Règlement National d'Urbanisme, comme le Code de l'urbanisme appelle depuis 2007 officiellement les articles R. 111-2 à 24 du Code de l'urbanisme), les textes mettent en place une distinction entre les règles impératives des règles supplétives. Cette *summa divisio* issue de l'art. R. 111-1 du Code de l'urbanisme différencie les règles du RNU qui s'appliquent même en présence d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (les règles impératives ou d'ordre public) de celles que la présence d'un PLU écarte par principe (les règles supplétives).

L'arrêt Association Cultures et citoyenneté de Marne-la-Vallée est relatif à la contestation d'un permis de construire accordé par le maire de Torcy pour la construction d'une mosquée dans cette commune. Si cette affaire a été localement complexe pour les raisons que l'on imagine, c'est bien au regard du seul droit de l'urbanisme qu'elle nous intéressera ici. Le Conseil d'État est en l'espèce saisi en cassation par une association musulmane contestant l'annulation du permis par le tribunal administratif et la confirmation de ce jugement par la cour administrative d'appel. Parmi les cinq motifs d'annulation retenus par les juges du fond, trois ont été repris par le Conseil d'État, qui a donc confirmé la solution des juges du fond. L'un

de ces motifs, relatif à une disposition du PLU exigeant un certain nombre de places de parking, retiendra plus particulièrement notre attention.

Le règlement de la zone du PLU de Torcy imposait en effet que pour les établissements recevant du public – en dehors d’une liste précise – une place de stationnement devait être prévue par tranche de 20 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre du bâtiment. Le projet concernant 1567 m<sup>2</sup> de SHON, le permis envisageait la construction de 80 places de parking, la logique numérique était donc respectée. Pourtant, la Cour administrative d’appel avait estimé que le permis était illégal parce qu’il n’était pas conforme à l’art. R. 111-4 du Code de l’urbanisme (ancien, depuis 2007 ces dispositions sont à l’article R. 111-6 du Code de l’urbanisme). Ce texte prévoyait en effet que la délivrance du permis pouvait être conditionnée à « la réalisation d’installations [aires] propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l’immeuble à construire ; ». Pour la Cour, prévoir 80 places ne correspondait en effet pas aux besoins de la mosquée qui attirerait bien plus de véhicules que cela au moment des offices. Le PLU était donc respecté, mais le RNU ne l’était pas. Le Conseil d’État ne suit pas ce raisonnement et considère que c’est justement au PLU de mettre en œuvre le RNU, c’est-à-dire qu’il lui revient de préciser le sens de l’article R. 111-4 du Code de l’urbanisme dans la commune. Il en tire la conclusion que ce moyen relatif au nombre de places de stationnement n’est pas invocable contre le permis et que « la cour administrative d’appel a entaché sur ce point son arrêt d’une erreur de droit ».

La question de droit ici en cause porte donc sur le fait de savoir comment il faut combiner les dispositions d’ordre public du RNU et l’article du PLU, puisque les deux s’appliquent concurremment, par la qualification même de « disposition d’ordre public / impérative ». En effet, aux termes de l’article R. 111-1 du Code de l’urbanisme, l’article R. 111-4 faisait partie des articles d’ordre public du RNU à l’époque des faits et devait donc s’appliquer, même en présence d’un POS ou d’un PLU. On notera d’ailleurs que le décret du 5 janvier 2007, qui a modifié le RNU en le renumérotant, a aussi fait sortir des dispositions d’ordre public les dispositions sur les places de stationnement ; il ne faut pas sur ce point être trompé par le fait que l’actuel article R. 111-4 est toujours d’ordre public puisqu’il ne traite plus de cette question des parkings. Traditionnellement, l’application des dispositions d’ordre public du RNU est assez stricte. Le juge considère généralement qu’il convient d’appliquer la plus stricte des deux règles (du RNU et du PLU). C’est dans ce sens qu’a jugé la cour administrative d’appel. Bien entendu, les deux règles se cumulent facilement si le PLU ne prévoit rien de ce que dit la disposition d’ordre public du RNU. Dans cette hypothèse, il est facile au juge d’appliquer le RNU (CE, 11 avril 1986, Seigneurie, req. n° 51580 ; TA Nice, 26 février 2003, Préfet des Alpes-Maritimes, req. n° 0205427, AJDA 2004, p. 939 note N. Chauvin). C’est d’ailleurs dans ce sens qu’était allée une réponse ministérielle, précisément à propos des places de stationnement lorsqu’elles n’étaient pas prévues dans un plan d’urbanisme (Rép. Min. n° 8906 du 16 décembre 2002, JOAN 24 février 2003, p. 1420). Il en est de même si le PLU reprend purement et simplement le RNU, mais la jurisprudence récente considère que c’est par rapport au PLU que l’on doit apprécier la légalité de la décision attaquée (CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, req. n° 248233, BJD 2005, p. 115, obs. J.-C. Bonichot ; AJDA 2005, p. 1191, concl. Y. Aguila ; RDI 2005, p. 254, chr. F.-G. Trébulle). L’arrêt commenté va donc dans le sens de cette décision. Pour les hypothèses où les deux règles sont concurrentes, l’arrêt Société Bouygues Télécom laisse entendre que la plus restrictive des deux règles doit être appliquée puisqu’il précise, dans ce qui peut apparaître comme un *obiter dictum*, que les POS ou PLU priment « si leurs exigences ne sont pas moindres ». C’est pourtant cette solution classique que l’arrêt Association Cultures et citoyenneté de Marne-la-Vallée vient nuancer, remettant en cause plus largement la distinction stricte entre dispositions supplétives et d’ordre public du RNU.

Le Conseil d'Etat aurait pu continuer son application stricte. En considérant qu'une place pour 20 m<sup>2</sup> de SHON était une erreur manifeste d'appréciation, il aurait pu appliquer le RNU en le faisant en réalité primer sur le PLU, sans qu'il lui soit besoin de déclarer nulle cette disposition du PLU... ou plus précisément en le faisant implicitement. Il ne va cependant pas dans ce sens et précise au contraire que « cependant, la satisfaction des exigences de l'article R. 111-4, relatives au stationnement, par les dispositions du permis de construire litigieux, était assurée par ses dispositions qui exigeaient le nombre de places prévu par le règlement du plan d'occupation des sols dont il n'était pas allégué qu'ils n'auraient pas adéquatement apprécié les besoins de stationnement mentionnés à l'article R. 111-4 du Code de l'urbanisme ». Il refuse ainsi de déclarer nul le PLU parce que cela n'était pas soulevé par les requérants. Mais son interprétation va aussi plus loin : il considère que les termes larges du RNU laissent un pouvoir d'appréciation aux auteurs du PLU, pouvoir d'appréciation qui le conduit à ne pas regarder en l'espèce – mais la formulation laisse entendre qu'il le ferait si un requérant le lui demandait – si le nombre de places est, *in concreto*, suffisant. Là où il y a quelques années il aurait pu juger que le RNU était plus contraignant que le plan et où il aurait estimé les réels besoins en places de stationnement, il répond aujourd'hui que le PLU met en œuvre le RNU et que cela lui convient. Certes, on sait que le contrôle du juge a toujours été plus réduit dans le cadre des règles permissives, à l'opposé du contrôle qu'il exerce pour les règles impératives, mais il ne s'agissait auparavant que de passer d'un contrôle normal à un contrôle restreint (*cf.* sur ce point J.-P. Gilli, H. Charles et J. de Lanversin, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz coll. Les grands arrêts, 4e éd. 1996, spé. p. 229, citant une très abondante jurisprudence). Cette place du plan comme primant en réalité sur le RNU trouve d'ailleurs un écho législatif avec l'article L. 111-6-1 du Code de l'urbanisme qui précise depuis l'ordonnance du 8 décembre 2005 que les surfaces de stationnement des commerces soumis à autorisation d'exploitation commerciale ne peuvent dépasser une fois et demi la surface de plancher affectée aux surfaces de commerce. Non seulement on peut y voir une volonté de ne pas trop voir se développer des parkings (il faut dire que les volontés actuelles de densification semblent bien contraires à de grandes surfaces de stationnement), mais aussi et surtout qu'il faut une loi pour contrer les volontés des auteurs de PLU de développer les parkings ; or si une loi doit les contraindre, c'est que les décrets – le RNU – n'y suffisent apparemment pas, sinon il aurait suffi de modifier le RNU.

Or, on notera que cette interprétation conduit à considérer l'imprécision de l'article R. 111-4 du Code de l'urbanisme ancien comme une habilitation des auteurs du PLU à dire ce qu'est un nombre suffisant de stationnements dans une zone de la commune, non comme une règle minimum s'imposant au PLU. Seule la possibilité ouverte par le juge de contester la bonne appréciation du nombre de places prévues par le PLU maintient alors l'approche antérieure considérant ces règles comme « cumulatives ». Cette nouvelle approche a l'inconvénient de l'imprécision en brisant la *summa divisio* entre règles impératives et supplétives : au fond, la règle impérative s'efface aussi devant le PLU dès lors qu'elle est permissive. Le juge ne contrôle plus que si on le lui demande en passant par un contrôle du plan vis-à-vis du RNU, il ne fait pas une application cumulative des deux textes. On est aujourd'hui face à un RNU qui ne s'impose plus au plan, mais face à un plan qui doit être compatible avec le RNU. En revanche, sur le plan de la stricte analyse juridique, on peut aussi considérer que le PLU doit, comme cela est prévu, être conforme au RNU, mais que la souplesse entre les deux normes vient du texte du RNU : lorsque celui-ci est peu précis, donc permissif, le PLU a une marge d'interprétation plus grande.

Cette nouvelle donne dans les rapports entre le RNU et les plans pourra notamment avoir une influence en matière d'environnement puisque les dispositions qui y sont relatives dans le RNU sont écrites de

manière très générale, laissant un large pouvoir d'appréciation dans l'analyse de leurs conséquences. Parmi les différentes dispositions (cf. surtout P.-J. Baralle, « Le RNU et la protection de l'environnement », *Droit de l'environnement* 2002, n° 95, p. 30.), tel est le cas notamment de l'article R. 111-15 du Code de l'urbanisme qui pose une obligation pour les permis ou décisions de « respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement ».

La réforme de 2007 avait largement augmenté le nombre d'autorisations soumises au RNU, en ajoutant aux classiques permis de construire et à certains lotissements l'ensemble des permis et déclarations préalables de construire et d'aménager, et même à l'analyse les hypothèses dans lesquelles aucune autorisation n'est requise (L. 421-6 et -8 du Code de l'urbanisme). En revanche, on notera que cette nouvelle interprétation ne s'appliquera pas pour tous les « documents d'urbanisme ». Comme on a pu le noter (Y. Jégouzo (dir.), *Droit de l'urbanisme, dictionnaire pratique*, Paris, Le Moniteur, 2e ed. 2013, p. 851) la notion de document d'urbanisme est différente selon qu'elle se réfère au reste du code ou à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme. Dans ce dernier cas, elle renvoie aux PLU, aux POS, aux PAZ quand ils existent encore (ZAC d'avant 2001), mais pas aux cartes communales qui sont au contraire une mise en œuvre du RNU (CE, 13 juillet 2011, *Ministre de l'Écologie c/ M. Guilleux*, req. n° 335066) ni aux plans de prévention des risques ou aux plans d'exposition au bruit. Pour ces deux derniers plans « environnementaux », le RNU s'applique donc pleinement puisque toutes ses dispositions restent d'ordre public. Reste que l'interprétation qui en est faite dans cet arrêt pourrait aussi s'étendre à ces plans, en laissant aux dispositions des PPR le loisir de mettre en œuvre – et non plus d'être une limite – le RNU.

*Mots clefs* : RNU, aires de stationnement, distinction entre règles supplétives et impératives.

*Autres commentaires* : J. Trémeau, « Comment combiner les dispositions d'un PLU et celles d'ordre public du RNU ? », *BJDU* n° 3/2013, p. 185 ; P. Soler-Couteaux, « Sur l'invocabilité des dispositions d'ordre public du RNU en présence d'un PLU », *RDI* 2013, p. 111.

## De quelques précisions sur la notion d'urgence du référé-suspension en matière d'urbanisme

CE, 25 juillet 2013, *SARL Lodge at Val*, req. n° 363537 ; CE, 12 juin 2013, *Commune de Lambesc*, req. n° 358922 ; CE, 28 juin 2013, *Commune de Loudenvielle*, n° 365861

Le recours au référé-suspension de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative n'est pas inhabituel en droit de l'urbanisme. Comme les autres autorisations administratives, celles en matière d'urbanisme peuvent être suspendues dans leur ensemble ou pour certains de leurs effets « lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». Les deux conditions de ce texte – l'urgence et le doute sérieux – ont fait l'objet de nombreuses jurisprudences que trois nouveaux arrêts de juin et juillet 2013 viennent compléter pour les autorisations d'urbanisme.

Les sursis à statuer sont des décisions classiques dans le cadre des modifications de plans d'urbanisme. Largement ouvert par les articles L. 111-7 et -8 du Code de l'urbanisme, le sursis aux demandes de permis est spécialement prévu par l'article L. 123-6, 4e alinéa, du Code de l'urbanisme pour la modification des PLU et par l'article L. 331-6 du Code de l'environnement dans les futurs cœurs de parcs nationaux avant que ceux-ci ne soient définitivement créés. Un arrêt récent a d'ailleurs précisé que ces sursis à statuer sur

un permis ne pouvaient être opposés au motif de l'élaboration en cours d'une carte communale, ce qui n'était pas si évident si l'on veut bien se souvenir que les cartes communales permettent, comme les PLU, de ne pas appliquer la règle de l'urbanisation limitée prévue par le RNU (CAA Bordeaux, 7 février 2013, Commune de Saint-André-du-Bois, req. n° 12BX00218). Or, il est possible de demander la suspension de décisions de sursis... ce qui revient, *in fine*, à réactiver la demande de permis elle-même suspendue par le sursis. C'est d'une telle situation qu'avait à juger le Conseil d'État dans l'arrêt du 12 juin 2013, Commune de Lambesc (req. n° 358922). En l'espèce, une personne bénéficiant d'une promesse de bail à construction avait demandé un permis de construire pour la réalisation d'une maison de deux logements en zone NB d'un POS en cours de révision (il venait d'être prescrit). Le maire de la commune avait alors opposé un sursis à statuer en le justifiant par le fait que le PLU prévoyait que cette zone devienne « Natura 2000 » et que le projet était donc « susceptible de compromettre "la conservation des espaces naturels" et "l'intérêt paysager du site" ». La SCI Grenache qui avait demandé le permis avait réclamé la suspension du sursis, ce que le tribunal administratif lui avait accordé. Le Conseil d'État revient sur cette solution en montrant une approche très concrète de cette question dans laquelle il va faire la balance entre la situation de l'administré et l'intérêt général que représente le sursis. Il analyse en effet l'urgence de la situation du point de vue du demandeur de l'autorisation et estime que le fait que la promesse synallagmatique de bail à construction devienne caduque si le permis n'est pas accordé ne crée pas une situation d'urgence puisque, non seulement rien ne s'oppose à sa reconduction, mais qu'en plus l'intérêt public défendu par le plan (la protection de l'environnement) est assez important. Plus généralement, il nous donne la clef de son analyse en estimant qu'un sursis à statuer « ne crée une situation d'urgence que si le requérant justifie, en invoquant des circonstances particulières, que cette décision affecte gravement sa situation », ce qui n'est donc pas le cas en l'espèce.

Quelques jours plus tard, dans un arrêt du 28 juin 2013, Commune de Loudenvielle (n° 365861), le Conseil d'État reprend une formule identique. Il précise qu'on ne peut demander la suspension d'un sursis à exécution d'un permis qui viendrait compromettre un Projet d'intérêt général (PIG, un projet de liaison interurbaine dans cette affaire) que s'il crée une situation d'urgence et que cela n'est le cas « que si le requérant justifie, en invoquant des circonstances particulières, que cette décision affecte gravement sa situation ». En l'espèce, comme dans l'arrêt Commune de Lambesc, le juge va faire une balance entre l'intérêt du demandeur de permis et l'intérêt général, balance dont il va tirer l'existence, ou l'absence, d'une urgence à suspendre le sursis. Le raisonnement est tout à fait clair dans le considérant de fond dans lequel il estime que la suspension du sursis « est de nature à entraîner un retard dommageable pour la réalisation du projet de M.A..., la suspension du sursis à statuer serait toutefois de nature à obérer définitivement la réalisation du projet de liaison interurbaine "vallée du Louron-Peyragudes" qui présente un intérêt général ; que, dans ces conditions, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que l'urgence justifie la suspension de cet arrêté ».

Le raisonnement et les solutions sont donc identiques dans ces deux espèces : l'urgence à suspendre un sursis à statuer résulte de la balance entre l'intérêt précis et démontré par des « circonstances particulières » du demandeur et l'intérêt général du projet. Au fond, l'urgence d'une situation ne peut en effet pas s'apprécier abstractivement. On peut regretter que les conditions de la suspension aient à anticiper autant sur le jugement ou la décision au fond, mais il est vraisemblable que cela soit mieux ainsi. Le juge aurait pu en effet unifier le contentieux des permis en appliquant aux suspensions de sursis la solution qu'il retient en matière de suspension de permis : la présomption d'urgence. Mais il est vrai que si la suspension d'un sursis permet de construire, la suspension du permis lui-même empêche de construire. Il n'est pas illogique, dès lors, que la première soit moins facile à obtenir que la seconde.

Les deux conditions de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative sont en effet parfois difficiles à démontrer, l'urgence plus encore que les doutes sérieux sur la légalité. Dans le cadre des permis de construire (CE, 27 juillet 2001, Commune de Tulle, n° 230231 ; CE, 15 juin 2007, M. Charles C, n° 300208) comme dans le cadre des permis d'aménager (CE, 3 juillet 2009, Mmes Lelin, n° 321634), le Conseil d'État estime déjà que la condition d'urgence est présumée en considération du caractère « difficilement réversible » (les termes sont dans tous ces arrêts) de la construction d'un bâtiment. Cela facilite donc clairement les demandes de suspension de permis. La reconduction de cette solution aux décisions de non-opposition à déclarations préalables n'était pas évidente, tant la consistance des travaux est bien inférieure dans ce dernier cas. C'est pourtant le choix fait par le Conseil d'État dans l'arrêt du 25 juillet 2013, SARL Lodge at Val (req. n° 363537). Les circonstances de l'espèce font d'ailleurs hésiter : il s'agissait de l'agrandissement et de la fermeture des balcons d'un immeuble pour une surface de 10,63 m<sup>2</sup> ; on voit bien que le caractère « difficilement réversible » de ces travaux n'est pas certain. Pour autant, on peut aussi remarquer une volonté d'unification du contentieux des autorisations d'urbanisme relativement saine, surtout que la présomption n'a jamais été considérée comme irréfragable. Le Conseil d'État ajoute en effet, dans une formulation différente de celle applicable aux permis de construire ou d'aménager « qu'il appartient toutefois au juge des référés de procéder à une appréciation globale des circonstances de l'espèce qui lui est soumise, notamment dans le cas où le bénéficiaire de l'arrêté justifie du caractère limité des travaux en cause ou de l'intérêt s'attachant à la réalisation rapide du projet envisagé ». En somme, le Conseil d'État a pu poser une présomption dans la mesure où il se réserve la possibilité de ne pas reconnaître l'urgence à suspendre une autorisation d'urbanisme en fonction des faits de l'espèce, et que cela sera par nature plus facile à prouver dans le cadre d'une déclaration préalable que dans celle d'un permis.

*Mots clefs* : Référé-suspension, présomption d'urgence pour la suspension d'une déclaration préalable, absence de présomption d'urgence pour la suspension d'un sursis à statuer sur une autorisation d'urbanisme.

*Autres commentaires* : P. Cornille, « Quelle est l'urgence pour laquelle le juge des référés peut suspendre un sursis à statuer à une demande d'autorisation d'occupation du droit des sols ? », *Construction et Urbanisme* 2013, n° 9, p. 28 (obs. sous CE, 12 juin 2013, Commune de Lambesc, req. n° 358922).

**Intérêt à agir des associations en matière urbanistique et environnementale : prise en compte des statuts, mais aussi du nom de l'association**

CAA Lyon, 28 février 2013, Société Parc éolien de Sarry, req. n° 12LY01689

Le recours des associations fait l'objet classiquement d'un double contrôle de recevabilité par le juge administratif. L'analyse se fonde en effet à la fois sur l'objet de l'association et sur son ancrage territorial. En l'espèce, les requérants – une association et des riverains – contestaient cinq arrêtés, en date du 5 octobre 2010, par lesquels le préfet de l'Yonne avait accordé à la Société Parc éolien de Sarry des permis de construire en vue de la réalisation d'un parc de onze éoliennes et d'un poste de livraison sur le territoire des communes de Sarry et de Châtel-Gérard. Dans un jugement du 24 avril 2012, le tribunal administratif de Dijon avait annulé les permis et la Société interjetta donc appel en avançant l'irrecevabilité de l'action pour absence d'intérêt à agir de l'association et des riverains, et en contestant la solution sur de nombreux points de fond.

Sur le fond précisément, l'annulation des permis est confirmée par la cour administrative d'appel de Lyon en se fondant sur l'obligation d'une autorisation spéciale du ministre de l'Aviation civile et de la Défense (art. R. 244-1 du Code de l'aviation civile) pour les éoliennes qui rentrent dans la catégorie des « projets susceptibles, en raison de (leur) emplacement et de (leur) hauteur, de constituer un obstacle à la navigation aérienne » (art. R. 425-9 du Code de l'urbanisme). En l'espèce, la personne ayant accordé cette autorisation n'était qu'un responsable de bureau « études éoliennes » de l'aviation civile sans qu'aucune délégation n'ait été conférée à cet agent. La Cour considère donc que ladite autorisation est marquée par une incompétence de son auteur et que, parce qu'elle est une condition de l'accord du permis, elle « revêt (...) nécessairement le caractère d'un vice substantiel ». Si ces éléments sont intéressants pour ce qui concerne le lien entre la réglementation d'urbanisme et celle de l'aviation civile, c'est bien pour ce qu'il apporte en matière d'intérêt à agir que l'arrêt est le plus intéressant.

L'association requérante, « Les amis du patrimoine Tonnerrois », a manifestement été constituée pour s'ouvrir au maximum les possibilités de recours. Son objet – que l'on trouve habituellement à l'article premier des statuts des associations – est en effet spécialement large. On y retrouve pêle-mêle tout ce qui touche de près ou de loin à la défense du patrimoine : « de valoriser le patrimoine local bâti et paysager à caractère public ou privé, en particulier le patrimoine architectural, jardinier, viticole ; et agricole, de promouvoir le savoir-faire, le savoir-vivre et les traditions du terroir ; d'œuvrer, par toute possibilité légale, et à la hauteur des moyens de l'association, à la préservation et à l'inventaire de ce patrimoine culturel et environnemental, en coopération avec les pouvoirs publics et les entreprises privées ; de mettre en place, de conduire ou de soutenir des chantiers visant à la réalisation de ces objectifs ; de réaliser tout projet susceptible d'obtenir des aides et/ou des subventions publiques ou privées permettant d'atteindre ces objectifs ». La cour administrative note même que les statuts ajoutent « que "l'association participe pleinement à la vie de la collectivité locale et territoriale dans un but d'intérêt général" et "participe aux actions et aux activités professionnelles ou en voie de professionnalisation dans un champ d'intervention artistique, culturel, éducatif, sportif ou social" ». Cet objet volontairement large aurait pu permettre au juge, sans effort particulier, de considérer qu'il permettait de contester un ensemble de douze éoliennes. Comment en effet ne pas considérer par exemple qu'un tel ensemble ne porte pas atteinte à la « valorisation du patrimoine bâti et paysager » ou au « patrimoine agricole ». On a connu le juge assez souple sur l'intérêt à agir pour que cela ne choque pas. Pourtant, la Cour ne répond pas à ce moyen de manière claire, puisqu'elle se contente de souligner le fait que les requérants ne précisent pas « en quoi une telle visibilité pourrait léser les intérêts dont elle entend assurer la défense », ce qu'elle pouvait pourtant déterminer elle-même sans trop de difficulté.

La Cour porte en réalité son attention sur un autre point : l'absence de dimension territoriale dans les statuts de l'association. C'est à cet égard que l'arrêt innove. Vraisemblablement poussé à cette analyse par les parties, il tire en effet du nom même de l'association les éléments qu'il ne trouve pas dans les statuts. « Les Amis du patrimoine Tonnerrois » considèrent en effet que leur intérêt social est de défendre le patrimoine au-delà de la ville de Tonnerre, dans ce qu'ils appellent le « pays Tonnerrois ». Or, cette extension de la compétence territoriale de l'association est importante au regard des 25 km qui séparent les éoliennes de la ville de Tonnerre. La cour administrative d'appel de Lyon ne retient pourtant pas ce moyen, écartant notamment l'analyse avancée par l'association selon laquelle la majuscule à « Tonnerrois » impliquait une référence à un territoire déterminé.

Pourtant, même si en l'espèce la référence au nom de l'association ne suffit pas à étendre sa compétence



territoriale, c'est bien une technique que la Cour considère comme utilisable puisqu'elle précise elle-même que « ce motif d'irrecevabilité, qui découle seulement de la définition de son objet statutaire, ne porte aucune atteinte aux droits dont l'exercice lui est garanti notamment par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Ce faisant il intègre clairement dans le classique « objet statutaire » des associations la dénomination qu'elles se sont donnée. On peut espérer que cela n'allongera pas encore les noms des associations comme cela a allongé leurs objets statutaires...

*Mots clefs* : intérêt à agir, recours d'une association, permis de construire, éolienne, règles spéciales en matière contentieuse.

*Autres commentaires* : P. Soler-Couteaux, « Lorsque la dénomination d'une association détermine son intérêt pour agir », *RDI* 2013, p. 343.

## Les panneaux photovoltaïques sur un hangar ne sont pas au sens du Code de l'urbanisme des « Ouvrages de production énergétique »

CAA Bordeaux, 25 avril 2013, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, req. n° 11BX03399

Le développement des énergies renouvelables passe nécessairement par des ajustements du droit de l'urbanisme. On a pu remarquer que le développement des petites unités de production était favorisé par de multiples retouches au Code de l'urbanisme, alors que les grandes unités de production étaient au contraire soumises à des contraintes fortes (cf. G. Kalfèche, « Urbanisme et énergies renouvelables : je t'aime, moi non plus », *Droit de l'environnement* 2012, hors série, p. 25). L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux va encore dans ce sens, avec toutefois un raisonnement qui nous paraît spécialement contestable.

En l'espèce, le maire de Puy-d'Arnac, petit village de Corrèze, a refusé à M. B. un permis de construire pour la construction d'un hangar agricole. Suite au recours du demandeur, le tribunal administratif de Limoges a annulé ce refus pour incompétence du maire, en considérant que ce permis ressortait de la compétence du préfet du fait de la présence de panneaux photovoltaïques sur le toit du hangar (art. L. 422-2 et R. 422-2 du Code de l'urbanisme). Le ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement a ensuite interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Bordeaux. Dans son arrêt ici commenté, la Cour revient sur le jugement dans un considérant qui précise « que la présence de panneaux photovoltaïques sur la toiture dudit hangar, qui par elle-même n'est pas de nature à modifier la destination agricole de ce bâtiment, ne saurait conférer à celui-ci le caractère d'un ouvrage de production d'énergie au sens du *b*) de l'article R. 422-2 précité du Code de l'urbanisme quand bien même l'énergie ainsi produite serait destinée à la revente ».

La compétence du préfet en matière d'énergie renouvelable est en effet fondée sur les articles L. et R. 422-2 du Code de l'urbanisme qui dérogent aux règles classiques de compétence en matière de permis (art. L. et R. 422-1 du Code de l'urbanisme) : la compétence du maire en tant qu'autorité décentralisée lorsqu'il y a un PLU ou du maire en tant que représentant de l'État (ou en tant que représentant de la commune après une décision du Conseil municipal) en cas de carte communale ; celle du maire en tant que représentant de l'État en l'absence de PLU ou de carte communale. Ces articles prévoient ainsi que

la compétence revient au préfet « pour les ouvrages de production (...) d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur ». Le critère qui est donc posé par le texte est l'usage principal de l'électricité : s'il s'agit d'une production personnelle, alors le permis est accordé par le maire si la production est destinée à être vendue, alors le permis est accordé par le préfet. Le seul point doctrinal aurait dû consister à donner un sens au terme « principal » pour savoir à partir de quelle proportion de la production ce critère était rempli. Pourtant, tel n'est pas le point soulevé par la cour administrative d'appel de Bordeaux qui se fonde sur la destination du bâtiment sur lequel sont construits les panneaux : puisqu'il s'agit d'un bâtiment qui reste agricole, alors l'autorité est le maire et non le préfet. La Cour va même plus loin en ajoutant « quand bien même l'énergie ainsi produite serait destinée à la revente ». Il nous semble qu'il y a là une erreur de droit de la part de la cour administrative d'appel.

Un argument va d'ailleurs dans ce sens : les centrales photovoltaïques au sol sont pour leur part le plus souvent exonérées de permis en application de l'article R. 421-2 *d*) du Code de l'urbanisme (dès lors qu'elles ne dépassent pas trois kw et qu'elles ne dépassent pas un mètre quatre-vingt au sol.). Si elles atteignent ces seuils, alors l'article R. 421-9 *h*) les soumet à déclaration préalable jusqu'à 250 kw. Au-dessus de 250 kw et dans les secteurs sauvegardés et les sites classés, c'est un permis qui est nécessaire. Le code fait le choix d'un régime spécial pour les centrales photovoltaïques qui n'ont que cette fonction (quoique l'on puisse se poser la question de l'application de ces articles à la couverture des parkings sous lesquels les voitures pourraient se garer à l'abri et qui auraient donc plusieurs fonctions).

L'existence de ce texte montre que la première distinction porte sur le fait de savoir s'il s'agit d'une ferme photovoltaïque ou d'une « construction mixte ». Dans chacun de ces cas se pose alors la question de l'autorité compétente : les articles L. et R. 422-2 du Code de l'urbanisme viennent alors préciser l'autorité compétente. L'arrêt qui se fonde sur le caractère mixte de l'unité de production électrique se trompe donc de fondement. Pour la détermination de la personne compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, seul l'usage de l'électricité par la personne pour elle-même ou pour la vente devrait faire la différence entre la compétence du maire ou du préfet. Telle n'a pourtant pas été la solution de l'arrêt commenté, on peut le regretter.

*Mots clefs* : Panneaux photovoltaïques, permis de construire, compétence du maire et non du préfet pour accorder l'autorisation d'urbanisme, critère de la modification de la destination du bâtiment, critère textuel de l'usage principal d'une utilisation directe par le demandeur du permis.

*Autres commentaires* : X. Couton, *Construction et Urbanisme*, juin 2013, p. 16.