

NOUVEAU REGIME DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Par ordonnance du 8 décembre 2005 (prise sur le fondement de loi de simplification du 9 décembre 2004) ratifiée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement , le gouvernement a souhaité clarifier et simplifier le régime des autorisations d'urbanisme tout en favorisant la qualité de l'urbanisme et de l'architecture.

Le permis de construire est confirmé dans sa fonction essentielle de veiller au respect des règles d'urbanisme.

Il demeure obligatoire pour toute construction, même ne supportant pas de fondations (L 421-1) avec des exceptions limitativement définies par un décret d'application, comme nous le verrons par la suite.

Les changements auraient d'ailleurs être pu plus radicaux puisque le 1^o projet d'ordonnance visait à donner au certificat d'urbanisme la valeur d'un accord préalable sur certain projet de construction .Mais telle qu'elle demeure cette réforme du titre 4 du code de l'urbanisme, reste importante et répond aux principales propositions du rapport PELLETIER de janvier 2005 : « **pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme** »

Cette réforme s'inscrit dans la continuité de la loi Solidarité Renouvellement Urbains (SRU), pour permettre la relance des politiques d'aménagement urbain en :

- ✓ facilitant la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme
- ✓ garantissant les délais d'instruction
- ✓ accélérant le traitement des contentieux (L 600-3)
- ✓ et en limitant les possibilités de recours des associations aux seules associations agréées par le ministère de l'écologie (Article L 142-1).

Issue du régime de Vichy de 1943 , la notion de permis de construire semble donc désormais bien acceptée, mais une refonte globale du titre 4 du code de l'urbanisme s'imposait pour inscrire dans les démarches projet des PLU , la gestion des autorisations d'urbanismes complexes et trop souvent discrétionnaires .

LE CONSTAT

A) Sur **478 000 demandes** de PC /an :

- ✓ 200 000 correspondent à la construction de maisons individuelles,
- ✓ 20 000 pour des logements collectifs,
- ✓ 70 000 pour des locaux professionnels et d'activité, et le reste pour des changements de destination , agrandissement ou modification.

B) 400 000 déclarations de travaux dont le champ d'application est parfois excessif et qui ne représentent pas de réels enjeux urbains.

C) 800 communes instruisent leur permis, soit 15 à 20% des permis. Les services de l'Etat instruisent les demandes d'autorisation de 90% des communes de moins de 5000 habitants et 50 % des communes de moins de 50 000 habitants.

D) Sur le plan des contrôles, le constat est inquiétant : les constats matériels de conformité des travaux réalisés, par rapport à l'autorisation sont exceptionnels.

E) Le contrôle de légalité n'est pas mieux loti :

- ✓ 175 agents de l'Etat sont affectés à cette tâche pour **1 400 000 actes d'urbanisme par an** soit 8000 actes par agents dont 11% seulement sont de catégories A et plus de 40% de catégories C.

D) Un contentieux aux conséquences économiques lourdes : 5994 affaires ont été enregistrées en 2004 devant les Tribunaux Administratifs pour 1069 désistements. 747 vont en Cour Administrative d'Appel et 237 en Conseil d'Etat.

Le délai de jugement demeure d'environ 15 à 16 mois devant les TA et 2 à 3 ans devant les CAAP

Quant aux infractions en matière d'urbanisme, elles représentent une part infime des délits en général, 1293 condamnations pour 384 624 en 2002.

Souvent complexe, parfois incompréhensible, notre code de l'urbanisme ne facilite pas les démarches des particuliers qui sont les principaux concernés par les demandes d'autorisation.

Quant aux professionnels de l'immobilier et de la construction ils subissent la lourdeur des règles, l'allongement des délais et les incertitudes juridiques et ce souvent au détriment de la recherche de qualité des projets et de l'allègement de leurs coûts.

LES GRANDS PRINCIPES

La loi va poser trois principes :

1) regrouper les 10 régimes actuels d'autorisation dans 3 catégories précises :

1-1) **le permis de démolir**(L 421-3),

1-2) le permis de construire(L 421-1)

1-3) **le permis d'aménager**(L 421-2) .

1-4) En outre aux 4 régimes de déclarations de travaux actuels est substituée **une véritable déclaration préalable**(L 421-4) dont la décision de non opposition ne pourra faire l'objet d'aucun retrait par l'administration(L 424-5).

2) **limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration** dans la gestion des dossiers, et des délais en fixant avec précision le contenu du dossier de demande(R 431-2 et suivants) ,les délais d'instruction(L 423-1) qui ne pourront être prorogés que dans des cas limitativement énumérés et en simplifiant le contrôle de la conformité des travaux (L 461-1 , L 461-2°).

3) assurer une meilleure coordination des différentes législations (L 425-1), pour les établissements recevant du public et IGH (L 425-2 L 425-3), pour les monuments historiques (L 425-4 L 425-5), travaux défrichement (L 425-6), les installations classées (L 425-10) et de la loi de 1973 pour les équipements commerciaux ou cinématographiques(L 425-8).

La coordination au moment de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, de l'ensemble des règles de l'acte de construire issu de diverses législations, demeure complexe, et dans un souci de clarification, le législateur distingue 4 types de situation:

- ✓ l'autorisation d'urbanisme peut tenir lieu de l'autorisation prévue par une autre législation avec accord de l'autorité compétente (ERP et IGH).
- ✓ l'autorisation d'urbanisme peut être subordonnée à l'accord donné au titre d'une autre législation (Immeuble inscrit ou adossé à un immeuble classé).
- ✓ dispense de l'autorisation d'urbanisme pour travaux sur un monument historique si accord de l'autorité compétente gestionnaire du droit des sols.
- ✓ la délivrance de l'autorisation d'urbanisme est différée dans l'attente des formalités prévues par une autre législation (obtention autorisation de défrichement, expiration du délai de recours, ou décision CNEC pour les équipements commerciaux ou cinématographiques, et les travaux ne peuvent commencer avant la clôture de l'enquête publique pour INCE, ou avant l'achèvement des fouilles archéologiques prescrites.

Cette Ordonnance est complétée par la loi « **Engagement national pour le logement** » sur plusieurs points :

1. Pour permettre à certaines constructions illégales achevées depuis plus de 10 ans la possibilité de transformation (L 111-12) (sauf fraude, implantation sur DP ou en sites classés ou naturels)
2. Pour interrompre de plein droit le délai de péremption des permis de construire en cas de recours, un nouveau délai de validité de 2 ans pourrait courir à compter de la date de la décision de justice.(décret d'application du 31 juillet 2006 modifiant l'article R 421-32 du code de l'urbanisme)

3. Pour circonscrire l'action en démolition qu'après annulation du permis de construire. L'action en justice se prescrira à l'expiration d'un délai de 2 ans suivant cette décision devenue définitive. L'action en indemnisation devant la juridiction civile sera subordonnée à l'annulation préalable du permis ou à la constatation de son illégalité par la juridiction administrative. Elle devra être engagée, au plus tard, 2 ans après l'achèvement des travaux (L 480 -13).
4. Le préfet pourra également agir en démolition devant le juge civil lorsqu'il aura obtenu l'annulation du permis de construire par le juge administratif pour un motif non susceptible de régularisation (L 600-6).
5. Pour donner au juge administratif la possibilité de prononcer une annulation partielle des permis de construire (L 600-5).
6. Pour limiter l'intérêt à agir des associations aux seules associations ayant reçu un agrément du Ministère de l'Ecologie (L 142 -1).

UN NOUVEAU CHAMP D'APPLICATION ALLEGE

Le décret d'application prévu pour octobre 2006 va définir très clairement les différentes autorisations et fixer les règles propres à chacune d'elles.

Une nouvelle autorisation est créée, le permis d'aménager qui remplace toute une série d'autorisations spécifiques et notamment l'autorisation de lotir qui passe du livre 3 au livre 4 de l'urbanisme avec la création d'un régime simplifié soumis à déclaration préalable .

Le régime juridique des constructions provisoires est précisé (L 432-1 et 2), la durée du permis ne peut excéder 5 ans.

Le permis de démolir et l'autorisation de clôture ne seront obligatoires que dans certains cas.

La déclaration préalable, plus simple, remplace la déclaration de travaux.

Les articles R 421-1, R 421-14 à 16 vont définir les travaux soumis à permis de construire ; et les articles R 421-19 à 22, ceux soumis à permis d'aménager.

Les articles R 421-26 à 29 vont préciser le champ d'application du permis de démolir et les articles R 421-9 à 12, R 421-17 et R 421-23 à 25 les constructions ou installations soumises à simple déclaration préalable.

Les articles R 421-2 à 8 définissent les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité.

Le permis de construire : est la règle, il est exigé pour toute construction neuve ou travaux sur des constructions existantes à l'exception des catégories suivantes :

Sont dispensés de toute formalité de part leur faible importance, de leur nature ou leur délai d'implantation, les travaux ou ouvrages suivants :
✓ travaux ne créant pas de surface plancher dont la hauteur au dessus du sol est inférieure à 12 m, ou à 2 m lorsque le projet porte sur un mur qui ne constitue pas une clôture.
✓ les clôtures qui ne sont pas dans un secteur sauvegardé, une ZPPAUP, ou dans une zone de protections particulières ou soumises à déclaration préalable par délibération.
✓ les ouvrages d'infrastructures en dehors des secteurs sauvegardés.
✓ les constructions ou installations temporaires : de moins de 3 mois en dehors des secteurs sauvegardés , ou en zone proche du rivage , une année scolaire pour les classes démontables , la durée du chantier ou liés à la commercialisation , la durée d'une manifestation dans la limite d'un an .
✓ les constructions couvertes par le secret défense.
✓ les installations situées à l'intérieur des arsenaux et camps militaires.
✓ les dispositifs de radiocommunication de la police et de la gendarmerie, ainsi que les travaux de reconstruction ou à l'intérieur d'un pénitencier.
✓ les travaux sur les monuments historiques
✓ les ouvrages ou installations stockage de gaz ou fluides et les canalisations, lignes ; câbles lorsqu'ils sont souterrains.
✓ démolitions sur immeuble menaçant ruine ou insalubre, après une décision de justice définitive, ou frappés de servitudes de reculement.

Sont soumis à déclaration préalable
✓ Constructions ou travaux création de SHOB inf à 20m ² .
✓ Dispositif dont la hauteur au dessus du sol est de plus de 12 m à l'exception des éoliennes qui sont soumises à permis.
✓ murs, à l'exception des murs de soutènement de plus de 2m.
✓ HLL dans camping ou parc résidentiel n'ayant pas fait l'objet d'un permis d'aménager
✓ piscine dont le bassin est inf à 100m ² et hauteur de la couverture est inf à 1,80m
✓ châssis et serres de hauteur comprise entre 1,50 et 4 m et d'une surface inf à 2000m ² .
✓ Transformation de SHOB en SHON
✓ travaux de ravalement ou de modification de façade d'un bâti existant à l'exception des travaux sur immeuble inscrit qui relèvent du PC.
✓ changement de destination d'un bâti existant sans travaux visible de l'extérieur.

✓ les lotissements non soumis à permis d'aménager
✓ les divisions de propriétés foncières dans les parties de commune soumise à protection particulières par délibération.
✓ les travaux en zone de protection particulière.
✓ les coupes et abattages d'arbres.
✓ les aires de stationnement de au moins 10 unités.
✓ stationnement de caravane de plus de 3mois.
✓ affouillements et exhaussements du sol, non soumis à étude d'impact , de plus de 100 m² et de hauteur supérieure à 2m.
✓ clôture lorsqu'elle est obligatoire
✓ construction de moins de 3 mois en zone sensible.

Sont soumis à permis de démolir :

- ✓ dans les communes qui ont décidé de l'instituer ou ou dans les parties de commune identifiées comme devant être protégées (L 123-1 7° , ZPPAUP, périmètre de protection monuments historiques , sites naturels ou inscrits et secteur sauvegardé ou de restauration immobilière

Sont soumis à permis d'aménager

les lotissements de plus de 2 lots constructibles (ou 4 en partages) en sites classés ou lorsqu'ils prévoient la réalisation d'équipements communs

les opérations de remembrement d'une AFU

les terrains de campings et parcs résidentiels

les parcs d'attractions, aires de jeux et de sports

les golfs soumis à étude d'impact

les aménagements en loi littoral

L'objectif de simplification et de clarification se traduit également :

-dans le nouveau certificat d'urbanisme qui dans sa forme simplifiée (L 410-1-a) indique uniquement les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété, et la liste des taxes applicables.

Dans sa forme pré- opérationnelle (L 410-1-b), il précise au surplus si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de l'opération ainsi que l'état des équipements publics prévus ou existants.

La durée du certificat est désormais dans tous les cas de 18 mois, prorogeable par période d'une année (R 410-15) .Les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations ainsi que les limitations administratives au droit de propriété ne peuvent être remis en cause dans ce délai tels qu'ils existaient à la date du certificat.

-pour les opérations de restauration immobilière ne s'applique désormais que le permis de construire ou la déclaration préalable (suppression article L 313-3) .Elles nécessitent pour leur mise en œuvre une simple DUP si elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé (L 313-4).

UNE PROCEDURE D'INSTRUCTION COMMUNE

Désormais, les dispositions relatives aux compétences, au dépôt, au traitement de la demande sont unifiées pour toutes les autorisations.

Cette réorganisation de la procédure d'instruction, vise à renforcer sa fiabilité, à la simplifier pour une meilleure sécurité juridique et à garantir pour le pétitionnaire l'obtention de son autorisation dans des délais précis avec un dossier de demande dont le contenu est clarifié.

Les règles de compétences sont précisées :

- ✓ L'article L 422-6 instaure l'avis conforme du préfet préalable à toute délivrance d'autorisation en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme.
- ✓ L'article L 422-7 oblige le conseil municipal à désigner un autre de ses membres pour la signature d'une autorisation si le Maire y est intéressé.
- ✓ l'article L 422-8 réserve l'assistance technique des services de l'Etat pour l'instruction des dossiers aux communes de moins de 10 000 hbts si elles le souhaitent.

Le contenu des dossiers de demande est clarifié :

- ✓ Les pièces qui doivent être jointes sont fixées de manière claire et exhaustive aux articles R 431-1 à R 431-24 pour les constructions et aux articles R 441-1 à R 441-5 pour les aménagements. *Il ne sera plus possible à l'administration de demander des pièces complémentaires autres que celles précisées par le code de l'urbanisme.*

Les délais d'instruction sont encadrés :

- ✓ L'administration disposera d'un délai d'un mois, *sans prolongation possible* pour demander les pièces manquantes lorsque le dossier n'est pas complet (R 423-38).
- ✓ Le délai de droit commun est fixé à 1 mois pour les déclarations préalables, 2 mois pour les permis de démolir et maisons individuelles, 3 mois pour les autres permis de construire et permis d'aménager (R 423-23).

- ✓ Aucune majoration de délai n'est possible en dehors des cas expressément prévus aux articles R 423-24 à R 423-33 et les prolongations restent exceptionnelles (R 423-34 à R 423-37)
- ✓ La non opposition à une déclaration préalable ne pourra faire l'objet d'aucun retrait (L 424-5) et en cas de sursis à statuer la décision devra indiquer la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra confirmer sa demande (R 424-9).
- ✓ A l'issue du délai d'instruction , si aucune décision n'a été transmise au pétitionnaire , le permis tacite est acquis et l'administration a 2 mois pour fixer les participations (L 424-6) à l'exception des cas précisés à l'article R 424-2 .

Le permis tacite et la non opposition à la déclaration préalable sont exécutoires dès leur intervention (L 424-8).

Le contrôle des conformités est simplifié :

- ✓ Le titulaire du permis, dans sa déclaration d'achèvement de travaux certifiera qu'il a bien respecté son permis (L 461-1).
- ✓ A compter de la réception en mairie de cette attestation d'achèvement de travaux, l'autorité compétente dispose d'un délai de 3 mois pour mettre en demeure le maître d'ouvrage de déposer un modificatif ou de se mettre en conformité si les travaux ne sont pas conformes (R 462-9) .
- ✓ Passé ce délai qui est porté à 5 mois pour les travaux soumis à recollement obligatoire (R 462-7), une attestation certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée est délivrée sous quinzaine(R 462-10).
- ✓ La réforme vise aussi dans un souci de simplification et de modernisation à limiter les courriers inutiles de l'administration. Cette dernière n'adressera de courriers au pétitionnaire que dans le cas de dossiers incomplets (R 423-38) et dans l'hypothèse d'une majoration ou prolongation de délais et ce dans le délai maximum d'un mois à compter de la réception de la demande en Mairie. Elle introduit les possibilités d'échange par courrier électronique (R423-48).

UN CODE DE L'URBANISME CLARIFIE

La réforme procède à des reclassements de dispositions dans le code de l'urbanisme, pour permettre une meilleure lecture et compréhension d'ensemble :

- ✓ les constructions autour des installations classées font l'objet d'un nouvel article L 111-1-5.

- ✓ l'article R 421-5 pour desserte insuffisante par les réseaux , devient un nouvel article L 111-4.
- ✓ la limitation des aires de stationnement des grandes surfaces et des équipements cinématographiques est transférée dans un article L 111-1-6.
- ✓ la disposition sur les lotissements jardins est désormais visée à article L 111-5-4.
- ✓ l'article L 111-5-2 est réécrit pour soumettre à déclaration préalable les divisions foncières dans les parties de communes nécessitant une protection particulière et pour s'y opposer dès lors qu'elles sont de nature à compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques.
- ✓ les dispositions relatives à l'insuffisance des aires de stationnement et à leur compensation sont reclassées dans les articles du PLU, articles L 123-1-2 et L 123-1-3 du code de l'urbanisme.
- ✓ la participation pour non réalisation d'aires de stationnement se retrouve tout naturellement dans les articles des taxes et participations à l'article L 332-7-1.
- ✓ le lotissement devient une autorisation d'utilisation et d'occupation des sols et intègre le livre 4 article R 442-1 à R 442-25.

Dans le titre 8 Infractions ,deux nouveaux articles viennent garantir la sécurité juridique des futurs acquéreurs de lots , lorsque les ventes sont intervenues en méconnaissance des dispositions du livre 4 , elles ne peuvent plus être annulées à la requête de l'acquéreur , du maire ou du préfet ,si le permis de construire a été accordé (L 480-15) et l'action en justice née de la violation de la réglementation applicable aux lotissements se prescrit par 10 ans à compter de la publication des actes de transfert de propriété (L 480 -16) .

CONCLUSION :

Reconstruire une ville durable, en aménageant l'espace pour assurer une meilleure qualité de vie pour tous les habitants, tel est l'objectif des lois SRU , UH , et de simplification des autorisations d'urbanisme , qui depuis les années 2000, transforment régulièrement notre code de l'urbanisme.

La ville, l'habitant et son logement sont au cœur du dispositif législatif L'invention du périurbain et l'émergence de ce bien de consommation qu'est la maison individuelle ont été la révélation d'une crise plus profonde, le retour du nomadisme et la destruction de notre société.

En insistant sur le projet, le renouvellement urbain , l'intercommunalité , la solidarité , et en simplifiant notre code de l'urbanisme , le législateur espère ainsi relancer la construction de logement , bien fondamental qui touche à la dignité humaine , à la citoyenneté , à la vie sociale et à l'emploi..

La loi portant « engagement national pour le logement » complète ce dispositif en mobilisant les ressources foncières et en assurant une meilleure sécurité juridique.

Patrick JAUBERT
Urbaniste Qualifié OPQU/SFU
Enseignant vacataire
Institut Droit Immobilier de Toulon et du Var

Dernière minute :

*Décret 2006-958 du 31 juillet 2006 relatif aux règles de caducité du permis de construire
Décret 2007-18 du 5 janvier 2007 , JO du 6 janvier 2007 portant réforme du permis de construire*

*Article 26 du décret du 5 janvier fixant l'application des textes au 1 juillet 2007, reporté au **1 oct 2007** par l'article 72 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relatif à la fonction publique territoriale , JO du 21 février 2007*

*L'Association des Maires de France (AMF) estime que : « **cette réforme d'ampleur des procédures et des conditions de délivrance des autorisations de construire nécessite , en conséquence , un grand effort d'adaptation de la part des services instructeurs et qu'il ne semble donc pas souhaitable qu'elle entre en vigueur à une période où les demandes de permis déposées sont en recrudescence , alors que moins d'agents sont disponibles** »*