

Permis de construire et autorisations d'urbanisme ? (décret du 5.1.07 : JO du 6.1.07)

La réforme du Code de l'urbanisme entamée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 qui regroupe les autorisations et déclarations en trois catégories de permis (construire, démolir, aménager) et une déclaration se poursuit avec la parution du décret d'application du 5 janvier 2007. Il précise leur champ d'application respectif ainsi que les délais d'instruction et intègre les deux décrets du 31 juillet (portant sur la suspension de la validité du permis en cas de recours) et du 4 octobre (sur les permis précaires). Le texte a pour objet de clarifier les situations, de garantir les délais, et de préciser les responsabilités de chaque acteur (autorités administratives compétentes, pétitionnaires, architectes, constructeurs,...).

CLARIFICATION DES SITUATIONS

Champ d'application des autorisations (CU : R. 421-1 et s.)

Avec l'ordonnance du 8 décembre 2005, l'innovation majeure avait été le regroupement des régimes d'autorisations et de déclaration (en dehors des autorisations exigées pour les remontées mécaniques et les pistes de ski) en trois permis (construire, aménager et démolir) et une déclaration préalable.

Le champ d'application de ces autorisations est désormais clairement défini et leurs limites précisées.

Il y a donc lieu de distinguer, selon le cas, ce qui est soumis à permis, à déclaration préalable ou ce qui n'est soumis à aucune procédure au titre du code de l'urbanisme :

les constructions

- pour les constructions neuves : le principe sera l'exigence d'un permis de construire, mais le décret prévoit limitativement les exceptions.

Ainsi, les constructions ne nécessitant qu'une déclaration préalable seront ceux dont la construction de surfaces nouvelles est comprise entre 2 et 20m², qu'il y ait ou non déjà une construction sur le terrain.

Les constructions dispensées de toute formalité seront celles créant des surfaces de moins de 2m².

- pour les travaux sur les constructions existantes : le texte distingue ceux soumis à permis de construire ou à déclaration.

Les travaux ayant pour effet de modifier le volume du bâtiment et de percer ou d'agrandir une ouverture sur un mur de façade seront soumis à permis de construire.

Les autres modifications et les travaux de ravalement ne seront soumis qu'à déclaration préalable. Il s'agira notamment des travaux modifiant ou supprimant un élément de construction protégé par le plan local d'urbanisme ou par une délibération municipale.

- les règles concernant le changement de destination sont également précisées.

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU : 13 décembre 2000), il existe neuf destinations des constructions prévues : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt.

Avec le décret, on définit clairement ce que recouvre un changement de destination : c'est le passage de l'une à l'autre des affectations prévues par le Code de l'urbanisme.

Le principe est posé selon lequel les annexes d'un bâtiment principal sont considérées comme ayant la même destination que le bâtiment principal.

Ainsi, la transformation d'un garage en habitation ne sera pas considérée comme un changement de destination mais nécessitera une déclaration préalable.

Tous les changements de destination seront soumis à déclaration principale, à moins que les travaux exécutés aient pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment. Si ces travaux s'accompagnent effectivement d'un changement de destination, alors il est nécessaire d'obtenir un permis de construire.

les démolitions

- le décret soumet de plein droit à permis de démolir les immeubles situés dans des secteurs protégés (sites, secteurs sauvegardés) ou les immeubles eux-mêmes protégés ;

- dans les autres cas, c'est le conseil municipal qui décide de soumettre à permis de démolir tout ou partie de la commune.

les aménagements (terrains de golf, de camping, terrassements...)

L'une des importantes innovations de la réforme est l'institution d'un permis d'aménager, regroupant les permis de lotir, les autorisations concernant les terrains de golf, de camping ou de résidences mobiles de loisirs.

Le décret prévoit une liste limitative des aménagements soumis à permis d'aménager ou à déclaration.

Il est possible d'attribuer un seul permis émanant de plusieurs demandeurs et portant sur plusieurs parcelles.

Un lotissement qui ne crée pas de voies ou d'espaces communs ne sera soumis qu'à déclaration préalable, quel que soit le nombre de lots envisagé.

Le permis d'aménager sera obligatoire à partir de deux lots, en cas de création de voies et d'espaces communs.

Pour les aires publiques de stationnement, le permis est exigé à partir de 50 places.

les travaux de construction ou d'aménagement dispensés de toute formalité au titre des règles d'urbanisme.

Pour dispenser de toute formalité des travaux, trois critères principaux résultent des textes : la nature ou la faible importance des constructions ou installations (canalisations souterraines, murs de soutènement, ...) ; leur caractère temporaire (concerne les installations provisoires qui peuvent rester trois mois ou un an selon les hypothèses) ; enfin, le secret pour des motifs de sécurité nationale.

Application généralisée du règlement national d'urbanisme (CU: R. 111-2 et s.)

Le décret prévoit que le règlement national d'urbanisme (RNU) sera applicable à toutes les demandes (auparavant, des spécificités existaient pour le lotissement ou les travaux et installations divers).

Par ailleurs, le RNU est réécrit : la réforme opère notamment un nettoyage des règles relevant du CCH (ex. vues, ensoleillement, ...), ainsi que des articles d'ordre public applicables (une plus grande importance est ainsi donnée aux documents locaux).

Procédures d'instruction unifiées (CU: R. 423-1 et s.)

Ayant pour objectif de clarifier les situations, la future partie réglementaire du Code de l'urbanisme prévoit des règles de procédures communes.

Ainsi, les dispositions relatives à la compétence pour instruire, au dépôt et au traitement de la demande, à l'affichage, aux délais, ... sont désormais unifiées.

La liste limitative des pièces devant être jointes à une demande est précisée.

Il existe néanmoins des règles spécifiques à chaque demande ou déclaration mais celles-ci sont définies dans des chapitres particuliers.

Pour une demande de permis de construire, si le plan de situation doit toujours être joint au dossier de permis de construire en tant que tel, désormais, le volet paysager fait partie intégrante du projet architectural, qui devient par conséquent beaucoup plus exigeant.

Il reprend en effet l'essentiel des pièces relatives à l'aspect paysager du projet : la notice permettant d'apprécier l'impact visuel du projet, le plan de masse, le plan des façades et des toitures, un document graphique, deux documents photographiques, etc...

Toutefois, pour certaines demandes, des pièces du projet architectural ne sont pas exigées, c'est le cas lorsque le projet porte exclusivement sur des travaux intérieurs.

Les conditions de recours à un architecte ne changent pas mais sa responsabilité est accrue lorsqu'il est saisi.

Les cas où des pièces complémentaires sont nécessaires sont clairement définis.

Ainsi, quand le projet se situe dans un secteur protégé, le projet architectural doit indiquer les matériaux utilisés et les modalités d'exécution des travaux.

Lorsque le projet porte sur des constructions dont une partie est destinée à des logements locatifs sociaux bénéficiant d'un apport financier de l'Etat, plusieurs aspects doivent être détaillés (délimitation de la partie, mention de la SHON, estimation du coût foncier).

La déclaration préalable correspond à une demande simplifiée et reprend pour partie les pièces exigées pour le permis de construire.

Mais cela ne signifie pas que pour des travaux soumis à simple déclaration préalable, le contrôle opéré par l'autorité responsable du droit des sols soit moindre. En effet, les travaux envisagés doivent toujours respecter les règles des documents d'urbanisme locaux.

Concernant le permis d'aménager : le décret doit permettre d'éviter le trop plein de contentieux en listant précisément les pièces exigées.

Le dossier de demande doit avoir une composition particulière lorsque le projet porte sur un lotissement : au dossier classique s'ajoutent alors des pièces relatives à l'autorisation de lotir.

L'objectif est d'améliorer la lisibilité et le respect des délais pour toute demande d'instruction. Ainsi, le nouveau dispositif est centré autour de deux idées :

- assurer la prévisibilité du délai ;
- garantir son respect.

Il s'agit de délais certains, ce qui explique que plusieurs soient allongés. L'autorité qui délivre le permis aura quasiment tout le temps un mois pour examiner le dossier une fois terminées toutes les consultations.

Le pétitionnaire doit connaître dès le départ le délai de base d'instruction. Auparavant, il fallait attendre la lettre de notification de l'administration pour connaître le délai.

Le décret prévoit un délai de droit commun applicable à toute demande de permis ou d'autorisation d'urbanisme.

Toutefois, de nombreux cas de prorogation sont prévus limitativement.

Le délai ne peut être prolongé à n'importe quel moment : il ne le sera que lorsque cela sera prévu pour accomplir certaines formalités.

Au terme du délai d'instruction, des conséquences sont prévues. Dans la quasi-totalité des cas, il y aura une décision tacite d'acceptation. Les cas de permis tacites seront beaucoup plus importants : ainsi, par exemple, l'accord de l'ABF n'exclura pas un permis tacite.

Aussi, si les conditions d'instruction sont les mêmes pour toute demande, le délai n'est pas fixé de façon uniforme.

En outre, il sera possible que la demande d'instruction se fasse par la voie électronique.

Dépôt du dossier - enregistrement de la demande

A compter du dépôt du dossier, l'autorité compétente dispose d'un mois pour réclamer du demandeur des pièces manquantes.

A défaut, le dossier est réputé complet.

L'administration adresse alors au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée dans trois cas :

- si le dossier est incomplet, l'administration doit alors faire connaître de façon exhaustive la liste des pièces faisant défaut.

Dans le même temps, elle indique au pétitionnaire qu'il dispose de 3 mois pour produire les pièces. S'il ne le fait pas, sa demande sera réputée avoir fait l'objet d'une décision tacite de rejet.

si le projet se trouve parmi ceux auxquels est prévu une majoration du délai (lorsque des consultations ou des avis sont requis), l'administration doit vérifier si ces divers concours (ABF, CDEC, ...) ont été effectifs, et doit en informer le pétitionnaire.

En notifiant le nouveau délai au pétitionnaire, l'administration en justifie les raisons.

- si le projet fait partie de ceux pour lesquels il ne peut y avoir de décision tacite, l'administration précise au pétitionnaire que si à l'expiration du délai (éventuellement majoré), il n'y a pas de réponse, cela équivaut à un refus tacite.

Si, dans le délai d'un mois, une nouvelle demande apparaît opportune, elle se substitue à la première et les pièces manquantes doivent être adressées dans les trois mois par le demandeur. Au-delà du délai d'un mois, l'administration pourra malgré tout demander des pièces complémentaires. Toutefois, ces pièces complémentaires doivent figurer sur l'une des listes exhaustives prévues, et la demande de pièces ne prolongera pas le délai d'instruction.

Nouveaux délais d'instruction

Délais de droit commun

Dorénavant, il existe des délais de droit commun.

Le décret en prévoit 3 :

- 1 mois pour les déclarations préalables
- 2 mois pour les demandes de permis de démolir et de pc portant sur des maisons individuelles
- 3 mois pour les demandes de permis de démolir et de pc portant sur des maisons individuelles

Le point de départ du délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet.

Des dérogations sont néanmoins prévues notamment lorsque le projet est soumis à enquête publique : dans ce cas, il convient d'attendre la réception du rapport du commissaire enquêteur. Hypothèses nombreuses de prorogation. Les cas de prorogation prévus par le décret ne diffèrent pas réellement de ceux antérieurement prévus.

Une majoration du délai peut être fixée lorsque des consultations sont nécessaires (ABF, commissions de sécurité, ...). Mais cette majoration devra être notifiée au plus tard un mois après le dépôt du permis et ne pourra être modifiée par la suite.

Le délai d'instruction peut ainsi être prorogé d'un mois lorsque le projet est situé dans un secteur sauvegardé ou qu'il est soumis à d'autres règles que le code de l'urbanisme, de deux mois s'il faut consulter une commission départementale ou régionale, de six mois lorsque le permis porte sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou un immeuble y étant adossé.

Des cas de prolongation exceptionnelle sont également envisagés : notamment lorsque la délivrance d'un permis de construire nécessite une autorisation d'exploitation commerciale, le délai est alors prolongé de quatre mois.

Notification obligatoire en cas de pièces manquantes et de modification du délai

En cas de pièce manquante, l'autorité compétente dispose d'un mois pour les demander et elle doit en dresser une liste exhaustive (cf. enregistrement de la demande).

Le demandeur a trois mois pour renvoyer ces pièces manquantes. A défaut, la demande fera l'objet d'une décision tacite de rejet.

Dans cette situation, c'est la réception par la mairie des pièces manquantes qui fait courir le délai d'instruction.

En cas de modification du délai, l'autorité compétente doit obligatoirement le notifier au demandeur dans un délai d'un mois : le nouveau délai (éventuellement son nouveau point de départ), les motifs de la modification, et le cas échéant, préciser si la demande rentre dans l'hypothèse d'un refus tacite du permis.

Permis, autorisations et refus tacites

Le texte améliore le mécanisme de l'obtention du permis tacite.

Aujourd'hui, le pétitionnaire se trouve dans une situation où il n'y a aucun délai prévisible. L'obtention d'un permis tacite nécessite que le demandeur se soit vu notifié un délai au-delà duquel le permis est réputé délivré tacitement.

La réforme apporte des améliorations.

Le principe est que le silence gardé par l'autorité administrative à la suite d'une demande vaut décision tacite d'acceptation à la fin du délai d'instruction prévu.

Désormais, le pétitionnaire n'a plus rien à faire pour bénéficier d'une autorisation tacite si dans le délai d'un mois, il n'y eu aucune manifestation de l'administration (cf. délais d'instruction).

Le nombre des hypothèses dans lesquelles une autorisation tacite ne peut être obtenue est réduit.

Le décret dresse une liste réduite des cas dans lesquels une autorisation tacite ne peut être obtenue par le demandeur, en cas de défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction qui lui a été communiqué lors du dépôt de sa demande ou dans le mois suivant.

Il existe désormais des hypothèses précises où le silence vaut refus tacite :

- en l'absence de réponse dans le cadre du dépôt de demande d'un mois (cf. délais d'instruction), il y a refus tacite quand l'administration a demandé des pièces complémentaires non produites par le pétitionnaire dans le délai de trois mois.

Toutefois, le refus tacite est attaquant par le pétitionnaire.

si, dans les cas où le pétitionnaire ne peut pas bénéficier d'une autorisation tacite, à l'expiration du délai de la demande, le bénéficiaire n'a pas reçu de décision, cela correspond à un refus tacite.

LA MISE EN PLACE D'UN CERTIFICAT D'URBANISME TACITE (CU : R. 410-1 ET S.)

Conformément à la loi SRU, il existe deux types de certificat d'urbanisme :

CUa : de simple information.

Il donne notamment la liste des règles d'urbanisme, les servitudes, le régime financier, mais, désormais, depuis l'ordonnance du 8 décembre 2005, il ne précisera plus l'état des réseaux, ni la constructibilité du terrain. L'objectif poursuivi est qu'il soit délivré rapidement.

CUB : dit " opérationnel " répondant à un projet plus précis

Il comprend les mêmes éléments que le CUa, plus une note décrivant l'opération donnant la destination, la localisation sur le terrain et les informations sur le terrain.

On demande d'indiquer l'implantation des constructions sur le terrain.

Le décret conserve donc la dichotomie actuelle en réintégrant néanmoins les termes "a" et "b". Le CUa est délivré en deux exemplaires, et le CUB en quatre.

Mais l'innovation majeure concerne les effets du CU : il est désormais prévu qu'à l'issue du délai d'instruction (un mois pour le CUa et deux mois pour le CUB), le silence gardé par l'autorité compétente vaut délivrance d'un certificat d'urbanisme tacite.

On instaure ainsi la possibilité d'obtenir un certificat d'urbanisme tacite, donc les conséquences sont la cristallisation des règles d'urbanisme applicables au jour de sa délivrance au bénéfice du demandeur, à l'exception des dispositions ayant pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

La durée de validité du CU, unifiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005, est désormais de 18 mois, et le décret offre des possibilités de prolongation des effets du CU, si les règles d'urbanisme n'ont pas changé : par période d'une année, deux mois avant son expiration et le nombre de renouvellement n'est pas limité.

Si une erreur existe sur le CU original, il peut y être remédié au moment du renouvellement. Toutefois, si le CU doit faire l'objet d'une transmission aux préfetures par les CL, il n'y a pas d'obligation d'affichage, ce qui prive de la possibilité d'exercer un recours contre ce document et lui donne ainsi une portée très personnelle et une garantie finalement assez restreinte.

DES RESPONSABILITES PRECISEES

Une distinction entre les règles d'urbanisme et les autres (Code de l'urbanisme : R. 431-15 ; R. 431-16 et s.)

Les permis ou la déclaration ne sont plus délivrés qu'au regard des seules règles d'urbanisme, et non des règles de construction ou d'habitat.

Dans les cas de demandes de permis de construire, diverses études pouvaient être demandées (inondations, termites, marnières, ou encore accès aux handicapés,...).

Dorénavant, elles ne sont plus requises directement, toutefois, une attestation déclarant qu'elles ont effectivement été réalisées est jointe à la demande.

Ainsi, dans le cas où un projet de construction est subordonné par un plan de prévention des risques naturels prévisibles à une étude préalable, l'expert réalisant cette étude doit établir une attestation certifiant de sa réalisation et constatant que le projet ne va pas à l'encontre des conditions de l'étude.

De même, dans l'hypothèse où une étude parasismique ou paracyclonique est prévue, le contrôleur technique doit attester que celle-ci a été prise en compte par le dossier de demande.

L'indication de la SHON devient purement déclarative dans le dossier de demande et n'est, par conséquent, pas contrôlée par l'administration.

Ainsi, lors d'une demande d'autorisation, les plans intérieurs n'ont plus à être remis.

L'autorité compétente vérifie si le COS permet la SHON, si l'enveloppe constructible est autorisée au regard des règles d'urbanisme locales.

Le bénéficiaire doit construire dans la limite de ce qui est autorisé par son permis, mais s'il la dépasse, le non respect de son permis relèvera de la responsabilité civile du constructeur.

La preuve de la qualité du pétitionnaire (Code de l'urbanisme : R. 431-5 ; R. 431-35 ; R. 441-1 ; R. 451-1)

Poursuivant cette logique de responsabilisation, les demandes de permis ainsi que les déclarations préalables doivent être adressées par le propriétaire ou son mandataire, par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et par un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire en cas d'indivision.

A l'avenir, la personne qui procèdera au dépôt devra attester de l'une de ces qualités, sans qu'il soit nécessaire qu'elle fournisse un titre de propriété.

Pour les auteurs de la réforme, ces questions ne relèvent pas directement du droit de l'urbanisme et ne seront donc pas contrôlées par l'administration à ce stade

L'administration ne délivrera plus le certificat de conformité. Elle attestera de sa non-contestation. Par conséquent, il appartiendra au bénéficiaire de l'autorisation de formuler une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.
Il s'agit d'une attestation selon laquelle les travaux ont été réalisés conformément au permis de construire.

Ainsi, la responsabilité incombe au bénéficiaire, néanmoins, l'administration dispose de trois mois pour contester la conformité des travaux à compter de la date de réception en mairie de la déclaration d'achèvement.

Ce délai de trois mois peut-être prolongé en cas de récolement obligatoire, lorsque l'administration doit nécessairement vérifier que les travaux ont été réalisés conformément au permis.

Il s'agit notamment des cas où les travaux portent sur des secteurs à enjeux nationaux (protection du patrimoine, environnement, sécurité, ...).

Dans ce cas, il appartient à l'autorité compétente d'informer le bénéficiaire de la nécessité du récolement.

Une fois les délais expirés, l'administration ne peut plus contester la conformité des travaux : dès lors, les constructions n'ayant fait l'objet d'aucune contestation particulière dans les délais requis sont présumées conformes.

Alors qu'auparavant l'administration pouvait contester la conformité des travaux sans même vérifier sur place, elle a désormais, dans ce cas, une véritable action à mener.

En effet, l'autorité compétente peut mettre en demeure le maître d'ouvrage bénéficiaire soit de déposer une demande de permis modificatif, soit de remettre en état les travaux tels qu'ils ont été prévus par l'autorisation accordée.

La déclaration d'achèvement des travaux sert de point de départ aux délais de recours. Jusqu'à présent, le certificat de conformité ne mettait pas fin aux contentieux possibles sur le permis lui-même : un recours contre le permis de construire était encore possible, même plusieurs années après la délivrance du certificat de conformité, si le propriétaire n'était pas en mesure de prouver que le PC avait bien été affiché au moment du chantier. Désormais, il n'est plus possible d'attaquer un permis de construire passé le délai d'un an après la déclaration d'achèvement.

LE RECOURS CONTENTIEUX (CU : R. 600-1)

Il y a peu de changements notables concernant le recours contentieux.

Le décret adapte sa rédaction aux nouvelles autorisations d'urbanisme.

Le Préfet ou l'auteur de recours doit toujours notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation.

Toutefois, le décret précise que le délai de recours contentieux court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'affichage de la décision.

ENTREE EN VIGUEUR DU DECRET

La date d'entrée en vigueur de l'Ordonnance du 8 décembre 2005 et du décret commenté est fixée au 1er octobre 2007 sous réserve de certaines dispositions :

- les dispositions relatives aux caractéristiques thermiques, à la performance énergétique et aux énergies renouvelables sont déjà applicables depuis le 1er janvier 2007.

Références

Ordonnance du 8.12.05 : JO du 9.12.05 ; Décret du 5.1.07 : JO du 6.1.07 ; Loi du 19.2.07 (art. 72) : JO du 21.2.07