

PRINCIPE D'INDEPENDANCE DES LEGISLATIONS ET AUTORISATIONS D'URBANISME
PAR FRANCIS POLIZZI, VERSION SEPTEMBRE 2011

Ce principe imprègne notre droit public comme l'a écrit le professeur LEBRETON¹. En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, le respect du principe d'indépendance présente l'avantage d'un délai d'instruction plus court et/ou d'une sécurité juridique accrue. A contrario en effet, l'intégration plus ou moins poussée d'autres procédures ou règles de droit public allonge le délai d'instruction (exemple de la protection des sites et monuments historiques) et/ou accroît le risque juridique, l'illégalité d'un avis et/ou la mauvaise prise en compte de cette législation augmentant le risque d'annulation de l'autorisation d'urbanisme, dont on sait en outre que le taux de contestation par les tiers est élevé. L'intégration a donc aussi pour conséquence en amont d'augmenter les risques de refus, l'administration devant s'assurer que l'autorisation respecte un plus grand nombre de règles et/ou recueille l'accord d'un plus grand nombre d'autorités.

Le respect du principe d'indépendance en la matière présente toutefois notamment l'inconvénient suivant : « concourant souvent à la réalisation des mêmes opérations, le pétitionnaire ne comprend pas pourquoi elles sont hachées entre plusieurs régimes de contrôle » (LEBRETON précité), et le cas échéant soumises à plusieurs « guichets ». A cet égard, le point d'entrée (la demande) est parfois centralisé, quitte à laisser plusieurs sorties (les autorisations, le cas échéant après avoir travaillé à leur simplification comme cela a été fait pour les autorisations d'urbanisme), mais en les coordonnant le plus possible, au moins par le délai de validité de l'autorisation d'urbanisme (exemple du changement de destination au sens du code de l'urbanisme valant changement d'usage au sens du code de la construction et de l'habitation).

*

En réalité, il y a deux manières d'envisager l'application de ce principe en matière d'urbanisme : au stade des règles que l'autorisation d'urbanisme sanctionne (I) puis à celui de la procédure d'instruction de celle-ci et des liens qu'elle a avec d'autres procédures (II).

I- Des règles de plus en plus intégrées donnent au droit de l'urbanisme un caractère de plus en plus généraliste (LEBRETON précité)

A- Limites

1- L'autorisation d'urbanisme ne sanctionne pas les règles de droit privé

a- Etant délivrée sous réserve des droits des tiers, l'autorisation d'urbanisme ne sanctionne pas les servitudes de droit privé ou les règles du droit civil. Il a ainsi été jugé qu'une autorisation d'urbanisme peut être légalement délivrée alors même que le projet ne les respecte pas² et, inversement, qu'elle ne peut être légalement refusée pour ce motif³.

La solution est la même pour une servitude de cour commune⁴.

Ces stipulations et règles de droit privé doivent, sur le plan civil, être prises en compte en amont du projet (le cas échéant en négociant des modifications contractuelles) pour que celui-ci leur soit conforme.

b- La suppression du titre habilitant va dans le sens d'une plus grande distanciation entre l'autorisation d'urbanisme et le droit privé.

Alors qu'il exigeait du pétitionnaire la production d'un titre habilitant, le code de l'urbanisme⁵ prévoit désormais que le dossier comprend seulement l'attestation du (ou des) demandeurs qu'ils

¹ AJDA 20 mai 1993 pages 20 et suivantes

² CE 24/2/60 Sieur BOISMERY publiée au recueil p. 149

³ CE 27/4/55 Sieur Richard publiée au recueil p. 219

⁴ « La circonstance qu'une construction est partiellement implantée dans l'emprise d'une servitude de cour commune dont est grevé le fonds du bénéficiaire au profit du fonds voisin est en elle-même sans influence sur la légalité du permis de construire, dès lors que, par ailleurs, l'implantation ne méconnaît aucune des règles de prospect instituées par les dispositions d'urbanisme applicables » (CAA Paris 8/11/94 Romao Rui n°93PA0 1412 mentionné dans les tables du recueil)

remplissent les conditions définies à l'article R. 423-1 pour déposer une demande de permis ou une déclaration préalable. Les formulaires se bornent même à contenir la mention selon laquelle le pétitionnaire « atteste avoir qualité pour demander la présente autorisation ou faire la présente déclaration préalable ». Par suite, en signant le formulaire, le pétitionnaire atteste automatiquement être autorisé à faire sa demande ou sa déclaration⁶.

Cette question mérite toutefois quelques éclaircissements⁷.

c- Il faut toutefois noter que ces règles peuvent être plus ou moins reprises par le droit de l'urbanisme. Il a ainsi été jugé « qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que les règles et servitudes relatives à l'emprise au sol des constructions, à leur hauteur et, le cas échéant, à leur aspect extérieur régissent des situations qui font par ailleurs l'objet d'une réglementation en vertu des dispositions du code civil »⁸.

Si l'on veut supprimer cette possibilité, au motif notamment que la composition du dossier ne permet pas de contrôler le respect de ces règles⁹, il convient de modifier le code (et d'en faire une règle de construction, cf 2).

2- Depuis 1967, les règles de construction ne sont pas sanctionnées par l'autorisation d'urbanisme

Tel n'est toutefois le cas qu'en principe seulement, car il y a une exception (II D 1) et un tempérament (II D 2). Par ailleurs, l'urbanisme régit aussi désormais¹⁰ la taille de certains logements, laquelle relève pourtant plutôt des règles de construction.

Certes, le non respect des règles de construction est passible de sanctions pénales qui peuvent être très lourdes (amendes, démolition...), de la même manière qu'en cas de non respect d'une autorisation d'urbanisme. Mais, contrairement à l'instruction, qui est un contrôle a priori, le contrôle public du respect des règles de construction en cours de chantier ou après achèvement n'est pas organisé par les textes. Par ailleurs, le non respect des règles de construction ne peut être constaté que lorsque l'administration a connaissance d'une infraction, le plus souvent non visible de l'extérieur. Le contrôle suppose enfin une formation adéquate des agents publics qui en ont la charge. En conséquence, ce contrôle, et le risque pénal qui en découle, est en pratique rare.

B- Le droit de l'urbanisme voit son champ d'intervention s'accroître

1- Aux règles traditionnelles...

a- Article L. 421-6, 1^{er} alinéa et suivants, du code de l'urbanisme

Article L. 421-6 : Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des

⁵ Articles R. 431-5 pour le permis de construire, R. 431-35 et R. 441-9 pour la déclaration préalable, R. 441-1 pour le permis d'aménager et R. 451-1 pour le permis de démolir

⁶ « L'autorité administrative saisie d'une demande d'autorisation d'occupation du sol n'a pas à vérifier le titre donnant au pétitionnaire qualité pour la déposer ; il appartient seulement au pétitionnaire, qui n'a pas à produire de documents justificatifs, d'attester lui-même avoir qualité pour présenter la demande sur l'ensemble des parcelles constituant le terrain d'assiette du projet » (CAA Lyon 15/2/11, req. n° 09LY02155) ; « Le moyen tiré de ce que Mme B ne justifiait pas avoir été autorisée par l'assemblée générale des copropriétaires à réaliser les travaux et méconnaissait ainsi les prescriptions des articles R. 423-1 du code de l'urbanisme et 25 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ne paraît pas, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté contesté ; » (CE 16/2/11 req. n° 341422) ; « La vérification de la qualité du pétitionnaire pour solliciter l'autorisation n'incombe plus à l'administration, il suffit qu'elle soit attestée par le demandeur lui-même » (conclusions du rapporteur public sur CE 16/2/11 précité, BJDJ 2/2011 p. 142)

⁷ Voir, sur le site du GRIDAUH, le rapport sur « l'attestation de la qualité pour demander l'autorisation »

⁸ Pour une « règle, fixant à huit mètres la longueur de vue directe à réserver par rapport aux limites de propriété, liée, eu égard à son objet, à la nature et à la taille des pièces » (CE 10/02/06 req. n° 259837, Rec. CE, tables p. 10 97)

⁹ Ce qui n'est toutefois pas inéluctable, voir, sur le site du GRIDAUH, le rapport sur « la demande d'informations ne figurant pas dans la complétude réglementaire »

¹⁰ Depuis la loi du 25 mars 2009 « de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », art. L. 123-1-15° C. Urb.

constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.

Article L. 421-7 : Lorsque les constructions, aménagements, installations et travaux font l'objet d'une déclaration préalable, l'autorité compétente doit s'opposer à leur exécution ou imposer des prescriptions lorsque les conditions prévues à l'article L. 421-6 ne sont pas réunies.

A ce titre, outre les règles d'urbanisme, dont le champ d'intervention est de plus en plus large comme on le verra, l'autorisation d'urbanisme contrôle traditionnellement le respect d'autres règles de droit public, dont les servitudes d'utilité publique.

On note en outre que tel est le cas aussi en principe des travaux dispensés de toute formalité. Article L. 421-8 : A l'exception des constructions mentionnées au b de l'article L. 421-5, les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code doivent être conformes aux dispositions mentionnées à l'article L. 421-6. Mais, compte tenu de l'absence d'autorisation préalable, le respect de ces dispositions est en pratique difficile à contrôler.

b- Article R. 111-2 du code de l'urbanisme : sécurité et salubrité publiques, mais renouvelées dans leur champ d'application

Article R. 111-2 : Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

Cet article d'ordre public, qui mentionne « le projet », s'applique donc tant aux permis de construire comme auparavant que désormais explicitement aux déclarations préalables. L'importance de ses dispositions est donc au moins réaffirmée, voire renforcée.

Or, d'une part, la sécurité publique est une notion très largement entendue par la jurisprudence et, d'autre part, la salubrité publique ne se manifeste pas seulement par l'exigence, au stade de l'autorisation d'urbanisme, de dispositifs d'assainissement.

Cette situation est un facteur d'insécurité juridique. Elle mériterait d'être clarifiée.

2- ...S'ajoutent de nouvelles règles depuis la réforme du permis de construire et la loi « engagement national pour le logement »

a- Règles directement opposables

a1- En partie certains principes jusque là cantonnés au droit de l'environnement à travers l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme et surtout l'article 5 de la charte de l'environnement

-Article R. 111-15 : Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement.

On note au préalable que, par rapport à l'ancien R.111-14-2, ces dispositions s'appliquent aussi, explicitement, aux décisions prises sur déclaration préalable.

Mais, si ces dispositions posent un principe d'obligation de respect des « préoccupations d'environnement » définies au code de l'environnement, elles ne concernent que les « projets dont l'importance, la situation ou la destination sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement » et ne permettent pas de refuser un permis ou de s'opposer à une déclaration, mais seulement de l'assortir de prescriptions¹¹.

¹¹ Voir aussi TA Orléans 9/11/10 n°0802195, AJDA 27 juin 2011 pages 1283 et 1284

Toutefois, la substance des nouvelles dispositions est plus riche qu'auparavant : outre aux considérations très générales de la loi du 10 juillet 1976, que l'on retrouve dans les articles correspondants du code de l'environnement, elles renvoient aussi à de véritables normes même si elles contiennent surtout des principes, et notamment celui d'action préventive.

Au total, le permis de construire ou la déclaration préalable peut comprendre une ou des prescriptions afin d'imposer au pétitionnaire de recourir à des techniques plus respectueuses de l'environnement sous réserve, d'une part, qu'il s'agisse d'un projet suffisamment important et, d'autre part, que l'utilisation des techniques préconisées n'enchérisse pas excessivement le coût des travaux.

En outre, il est rappelé qu'en vertu de la jurisprudence, les prescriptions ne peuvent qu'être limitées et ne pas remettre en cause le projet.

Les critères à mettre en œuvre - quelles techniques et à quel coût - nécessitent un travail préalable afin de déterminer, selon le type de travaux (suffisamment importants), ce que l'on peut conseiller, et à défaut de prise en compte, imposer au stade de l'autorisation d'urbanisme.

- Article 5 de la charte de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Par décision du 19 juillet 2010 n° 328687 à mentionner dans les tables du recueil, le Conseil d'Etat a jugé que ces dernières dispositions qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs et notamment à « l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme »¹².

- La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et le décret du 12 juillet 2011 contiennent des dispositions qui imposent à l'autorité compétente d'écarter l'application des règles d'urbanisme lors de l'installation de certains dispositifs concourant au développement durable, avec toutefois un garde-fou pour assurer l'insertion de ces dispositifs dans le milieu environnant et des exceptions dans les secteurs ou bâtiments protégés¹³. Outre la « recentralisation » (justifiée par la nécessité de ne pas attendre que les PLU autorisent le cas échéant ce type de dispositif) qu'elles impliquent, ces « règles générales de l'urbanisme » consacrent une véritable soumission aux préoccupations d'environnement du droit de l'urbanisme, lequel en outre, comme on le verra, intègre de plus en plus de règles environnementales.

a2- Protection du patrimoine bâti

Article L. 421-6, 2^{ème} alinéa, du code de l'urbanisme permettant de conditionner la délivrance du permis de démolir à la réalisation de prescriptions, voire de refuser un permis de démolir, pour des travaux de démolition de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti.

Contrairement aux dispositions du 1^{er} alinéa pour les autres autorisations d'urbanisme¹⁴, ces dispositions ne sont applicables que si le projet est soumis à permis de démolir¹⁵.

Mais, si tel est le cas, elles semblent s'appliquer à toute construction, protégée par l'Etat ou non, protégée par la commune au titre de l'article L. 123-1-7° (voir ci-dessous) ou non.

Ainsi, au-delà du patrimoine protégé par l'Etat, pris en compte traditionnellement par l'autorisation d'urbanisme via les servitudes d'utilité publique qui en découlent, la protection du patrimoine bâti¹⁶ fait désormais partie intégrante du droit de l'urbanisme.

¹² Voir le rapport « principe de précaution et autorisation d'urbanisme »

¹³ Art. L. 111-6-2 et R. 111-50 C. Urb.

¹⁴ Art. L. 421-8 C. Urb. précité

¹⁵ Voir, sur le champ d'application du permis de démolir, Francis Polizzi, Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme. Mode d'emploi, Éditions Berger-Levrault, mars 2010

b-Règles opposables via un PLU

On rappelle au préalable les dispositions de l'article L. 123-1-7° du code de l'urbanisme ouvrant la possibilité aux plans locaux d'urbanisme d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection, dès lors que ces motifs semblent dépasser le champ habituel des préoccupations du droit de l'urbanisme.

b1- Logement social

Article L. 123-1 du code de l'urbanisme : ...(Les PLU peuvent)... 16° : Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Article L. 123- 2 : Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant : ... b) A réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit.

Si l'urbanisme régleme les différentes destinations, le logement social appartient à la même destination « habitation » que les autres types de logement. Or, depuis la loi SRU, le droit de l'urbanisme s'est donné pour ambition de promouvoir, voire d'imposer, la réalisation de logements sociaux.

Au-delà de la technique classique du terrain réservé, le code prévoit donc désormais notamment que le PLU, dans un but de mixité sociale, peut contraindre le constructeur réalisant du logement à en réserver une partie au logement social.

Article L. 123-1 : ...(Les PLU peuvent)... 15° : Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'ils fixent.

b2 – Commerce de proximité et autres

Article L. 123-1-7° 7° bis du code de l'urbanisme : (Les PLU peuvent) identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif.

Même remarque que ci-dessus en b1 en ce qui concerne le commerce cette fois. Son appréhension par le droit de l'urbanisme a pris une nouvelle dimension, après celles relatives à la réglementation de la destination et à l'encadrement de l'installation des grandes surfaces.

Le PLU de Paris va au-delà puisqu'il protège aussi l'artisanat et l'industrie. Il se fonde pour cela sur les principes sous-tendus par le code de l'urbanisme. Si cette vision a été contestée par le contrôle de légalité, auquel le tribunal administratif de Paris a donné raison, la Cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt devenu définitif, rétabli ces dispositions. Par une décision récente, le Conseil d'Etat a d'ailleurs validé cette interprétation¹⁷.

3- Et d'autres règles se dessinent, via un SCOT et/ou un PLU (loi ENE)

¹⁶ Y compris intérieur, voir sur le site officiel du GRIDAUH, le rapport « autorisations d'urbanisme et patrimoine bâti intérieur »

¹⁷ « Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : Les plans locaux d'urbanisme (...) peuvent : 1° Préciser l'affectation des sols selon les usages qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées (...); il ressort de ces dispositions que les plans d'urbanisme peuvent délimiter, pour des motifs d'urbanisme, des zones dans lesquelles l'implantation de certains établissements commerciaux est interdite ou réglementée » (CE 8/6/10 n° 317469) ; et voir BJDU 1/2011 pages 23 à 26, pour les conclusions du rapporteur public et le commentaire de Jérôme Tremeau soulignant notamment le fait que l'existence de la législation relative à l'aménagement commercial n'empêche pas le PLU de régir l'implantation des commerces)

Le concept même de développement durable, très vaste (environnement + social + économique), dans lequel s'inscrit de plus en plus le droit de l'urbanisme, implique un affaiblissement du principe d'indépendance, justifié à l'origine par l'absence de connexité des règles entre elles.

Ainsi, l'élargissement des objectifs du droit de l'urbanisme (notamment via les SCOT-transports en commun, consommation énergétique-) et la connexion accrue entre des documents différents - SDAGE, plan de déplacements urbains et plan local de l'habitat intégrables au titre des orientations d'aménagement dans le PLU en cas d'intercommunalité-...-entraîne une prise en compte en amont d'autres règles par l'autorisation d'urbanisme (JP. BROUANT).

Compte tenu des effets en aval au stade de l'autorisation d'urbanisme (complexité, insécurité juridique), il convient de valider en amont le bien fondé de ces intégrations.

On le constate, la tendance est clairement à une intégration accrue d'un certain nombre de règles environnementales, patrimoniales et « sociétales » nouvelles. Cette évolution est un facteur de complexité pour l'autorisation d'urbanisme qui sanctionne désormais aussi ces règles. Si l'évolution est moins nette en ce qui concerne les procédures relatives aux autorisations d'urbanisme, elle se fait dans la même direction.

II- Des procédures plus ou moins indépendantes selon les cas, mais qui traduisent elles aussi une tendance à l'intégration accrue, notamment au stade de l'achèvement.

Il s'agit dans ce cas, d'une part, d'éviter une trop grande indépendance entre des procédures liées à des législations indépendantes de l'urbanisme, mais opposables à un même projet et, d'autre part, de réduire les effets pervers dus à la complexité de l'organisation administrative française (marquée notamment par le partage des compétences entre autorités décentralisées et autorités de l'Etat).

Il s'agit ensuite, au stade de l'achèvement, de vérifier qu'un certain nombre de règles ont bien été prises en compte.

Un panorama, assez contrasté, des différents cas de figure est dressé, de l'indépendance à l'intégration.

A- Totalement indépendante

L'autorisation est indépendante de l'autorisation d'urbanisme. Exemple : déclaration préalable de coupe ou abattage d'arbres le cas échéant, laquelle devait être produite au dossier de permis de construire avant la réforme du permis de construire.

On voit mal la logique de cette modification dès lors que cette autorisation relève toujours du code de l'urbanisme et que l'autorisation d'urbanisme ne peut être mise en œuvre tant que la coupe ou l'abattage d'arbres n'a pas fait l'objet d'une non-opposition.

B- Largement indépendante

La demande d'autorisation figure dans la composition du dossier de permis de construire (mais pas dans celle de la déclaration préalable), mais pas l'autorisation donnée à l'issue de l'instruction de cette demande. Par ailleurs, si la mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme dépend de l'obtention de cette autorisation, celle-ci est sans effet tant sur le délai de validité de l'autorisation d'urbanisme que sur sa légalité elle-même.

Exemple : Lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public.

1- Le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public¹⁸. Tel n'était pas le cas avant la réforme du permis de construire où il était nécessaire de produire l'autorisation dans le dossier de permis.

¹⁸ Art. R. 431-13 C. Urb.

Cette modification semble opportune dès lors qu'elle se rapproche de l'esprit de la jurisprudence sur le déclassement du domaine public, l'engagement de la procédure de déclassement suffisant toutes choses égales par ailleurs à la délivrance de l'autorisation¹⁹.

2- La mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme est toutefois toujours subordonnée à l'octroi de l'autorisation d'occupation du domaine public, mais, contrairement à ce que l'on verra en C, le déclenchement de son délai de validité ne l'est pas.

Cela s'explique vraisemblablement par le fait que le délai d'instruction de l'autorisation d'occupation du domaine public, soit deux mois en vertu de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, est inférieur à celui du permis de construire. Par ailleurs, cette évolution rend peut-être caduque la jurisprudence relative à l'exigence d'un titre d'occupation « approprié » à la nature de l'ouvrage à édifier²⁰, renforçant ainsi le principe d'indépendance.

C- En partie intégrée

Le code fait le lien entre la demande d'autorisation considérée et la demande d'autorisation d'urbanisme, mais pas avec l'autorisation d'urbanisme à l'issue de l'instruction de cette demande.

Toutefois, la mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme dépend de l'obtention de cette autorisation, et l'instruction de celle-ci ou l'obtention de l'autorisation a un effet sur le délai de validité de l'autorisation d'urbanisme.

1- Au stade de l'instruction de l'autorisation d'urbanisme

a-Cas où la demande de permis de construire ou la déclaration préalable vaut demande au titre d'une autre législation²¹. Cela permet au pétitionnaire d'éviter de déposer deux demandes distinctes, autrefois à deux autorités distinctes (le régime de l'article L. 631-7 ayant été récemment décentralisé).

Ce dispositif n'est en pratique envisageable que lorsque les pièces nécessaires à l'instruction de l'autorisation d'urbanisme suffisent à l'instruction de l'autre autorisation, ce qui n'est d'ailleurs pas nécessairement le cas de l'exemple susmentionné.

b-De façon plus intégrée, autorisation ou déclaration d'installation classée.

En effet, la demande d'autorisation ou la déclaration d'installation classée fait partie de la composition du dossier de permis de construire (et inversement, le dossier de demande d'autorisation d'installation classée doit comprendre la demande de permis de construire). Noter qu'il a été jugé que, dès lors que le dossier de demande de permis comprend un récépissé de dépôt d'une déclaration présentée au titre de la loi du 19 juillet 1976, il répond aux exigences de l'(ancien) article R. 421-3-2 sans qu'il y ait lieu de rechercher si l'installation en cause relèverait, pour l'application de la loi du 19 juillet 1976, non du régime de la déclaration mais de celui de l'autorisation²².

Ce dispositif a pour but d'assurer une « coordination » des procédures d'instruction²³.

Toutefois, le délai d'instruction du permis de construire est désormais indépendant de l'enquête publique sur l'installation classée²⁴.

De même, le fait que l'installation classée est soumise à enquête publique ne constitue pas un cas d'exception à la situation de permis tacite²⁵.

¹⁹ CE 23/04/03 Association vivre à Endoume n°249918

²⁰ CE 12/5/76 Epoux Leduc p. 252

²¹ Art. L. 631-8 du code de la construction et de l'habitation pour le changement d'usage des locaux d'habitation -L. 631-7-

²² CE 8/1/97 n°163035 mentionnée dans les tables du recueil

²³ CE 23/5/01 n°201938 mentionnée dans les tables du recueil

²⁴ A ne pas confondre avec les enquêtes publiques auxquelles sont soumis certains permis, article R. 423-20 C. Urb.

²⁵ L'article R. 424-2 d n'évoquant pas ce type d'enquête publique

Enfin, le PLU peut réglementer (jusqu'à l'interdiction), les conditions d'implantation d'une installation classée²⁶. Dans ce cas, le permis de construire doit respecter ces conditions.

2- Au stade de sa mise en œuvre

Dans les deux cas susmentionnés, comme auparavant mais de façon explicite, la mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme est subordonnée, et, de façon nouvelle, le déclenchement de son délai de validité est reporté, respectivement à la réalisation d'une formalité (enquête publique close, ce qui ne prend donc pas en compte le délai mis par le commissaire enquêteur pour rendre son avis et celui pris par le préfet pour sa décision) ou à l'obtention de l'autorisation au titre de l'autre législation.

Ce mécanisme permet de concilier un délai d'instruction réduit, l'affichage des responsabilités de chaque service et une plus grande sécurité juridique de l'autorisation d'urbanisme, tout en n'obérant pas le délai de validité de la première. Il nécessite toutefois l'obtention de plusieurs autorisations pour le même projet, inconvénient qui peut être réduit par un certain nombre de mécanismes comme on l'a vu.

D- Largement intégrée

1- Au stade de l'autorisation : 3 exemples du moins au plus intégré

a- Autorisation à produire dans le dossier de permis de construire : agrément²⁷. A cet égard, le Conseil d'Etat a jugé que si le permis de construire ne peut être légalement délivré sans cet agrément lorsqu'il est obligatoire, l'illégalité éventuelle de celui-ci est sans influence sur la légalité du permis²⁸.

b- Simple justificatif de dépôt du dossier complet de demande d'autorisation d'aménagement commercial au dossier de permis de construire²⁹ ou d'autorisation de défrichement³⁰, mais impossibilité de délivrer le permis de construire sans cette autorisation³¹, et pas de mise en œuvre possible avant l'expiration du délai de recours contre la décision de la CDAC, ou en cas de recours, avant la décision de la CNAC³².

Noter, toutefois, qu'en vertu de l'article L. 752-18 du code de commerce, le permis de construire ne peut même être accordé avant l'expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant la décision de la commission nationale. Il conviendrait dès lors de modifier ces dispositions pour les harmoniser avec celles précitées de l'article L. 425-7 du code de l'urbanisme.

En outre, il existe des liens procéduraux : délai d'instruction, absence de situation de permis tacite en cas de refus de la CDAC³³.

Enfin, l'annulation de l'autorisation d'aménagement commercial entraîne l'annulation du permis de construire³⁴.

c- Dans le cadre de l'instruction de l'autorisation d'urbanisme, nécessaire accord ou autorisation d'autorités distinctes de l'autorité compétente en matière de permis de construire :

²⁶ Art. L. 123-5 C. Urb. et CE 15/9/04 n°230665 mentionnée dans les tables du recueil

²⁷ Art. R. 431-16 C. Urb.

²⁸ « Considérant que les articles R. 510-1 et R. 510-2 du code de l'urbanisme, pris en application de l'article L. 510-1 du même code, prévoient que, dans la région Ile-de-France, la construction d'installations servant à des activités industrielles ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle doit être soumise à un agrément, délivré par le préfet dans le cas où une convention relative aux modalités locales de respect des objectifs d'aménagement et de développement du territoire et de la politique de la ville a été conclue entre la commune intéressée et l'Etat ; que l'article R. 510-8 dispose par ailleurs que, dans le cas où l'agrément est requis, le permis de construire ne peut être délivré que sur production de la décision d'agrément ; qu'il en résulte que si le permis litigieux devait être précédé de cet agrément, intervenu le 20 mars 2000, sa légalité n'était pas pour autant subordonnée à celle de ce dernier acte, faute d'être pris pour son application ; que les moyens, tirés de ce qu'il n'est pas établi que le préfet était compétent pour accorder l'agrément faute de certitude sur la régularité de la convention conclue entre la commune de Issy-les-Moulineaux et l'Etat et de ce que l'agrément aurait été délivré au vu d'un dossier incomplet, ne peuvent donc être utilement invoqués à l'encontre du permis de construire ; » (CE 16/6/04 n°254172)

²⁹ Art. R. 431-27 C. Urb.

³⁰ Art. R. 431-19 C. Urb.

³¹ Respectivement art. L. 752-15 du code de commerce et L. 425-6 C. Urb.

³² Art. L. 425-7 C. Urb.

³³ Art. R. 424-2 g C. Urb.

³⁴ A contrario CE 10/6/83 n° 13315

autorités de l'Etat chargées de veiller au respect des règles de protection des sites ou du patrimoine, servitudes d'utilité publique, ou des règles d'accessibilité des handicapés et de sécurité-incendie dans les ERP (qui sont des règles de construction).

Là aussi, le délai d'instruction de l'autorisation d'urbanisme et son régime (situation d'autorisation tacite ou non) est déterminé par l'existence de ces accords ou autorisations à obtenir.

En outre, l'illégalité de l'accord entache d'illégalité le permis de construire³⁵.

Il convient de citer enfin l'émergence récente en droit de l'urbanisme de la sécurité publique au sens de la sûreté publique, à savoir la prévention de la délinquance, dans les opérations d'aménagement et les établissements recevant du public de 1^{ère} catégorie notamment. L'article R. 431-16 f) impose la présence d'une « étude de sécurité publique » dans le dossier de permis de construire et l'article L. 111-3-1 interdit la délivrance du permis lorsque l'autorité compétente a constaté, après avis de la commission compétente en matière de sécurité publique, que l'étude remise ne remplit pas les conditions définies par le décret - n° 1177 du 3 août 2007-³⁶.

Dans le cas vu en « a », seule l'absence d'agrément obligatoire entache d'illégalité le permis de construire, alors que dans les cas vus en « b » et « c », l'illégalité de l'accord ou de l'autorisation entache d'illégalité l'autorisation d'urbanisme. L'intégration est alors un facteur important d'insécurité juridique. *C'est pourquoi, dans un but de plus grande sécurité juridique, il pourrait être envisagé d'aligner le régime de « b » et « c » sur celui de « a » (accord ou autorisation à joindre avant la délivrance).*

2-Au stade de l'achèvement : attestations du respect des règles d'accessibilité (des personnes handicapées), des règles parasismiques et para cycloniques et, récemment, de prise en compte de la réglementation thermique et de la réglementation acoustique par le maître d'œuvre ou par le maître d'ouvrage³⁷.

Sinon, la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux n'est « pas valable »³⁸.

Le recours à une attestation établie par une personne privée pose le problème de la compétence de ces organismes, et donc de leur formation. L'expérience a montré aussi, au moins dans un premier temps, que ces organismes avaient tendance à émettre des réserves dont la portée doit être appréciée et mesurée par l'administration afin qu'elle puisse en tirer les conséquences. Or, la conformité de la construction n'est contrôlée qu'au regard de l'autorisation d'urbanisme³⁹, laquelle comme on l'a vu ne sanctionne pas ces règles, sauf dans les établissements recevant du public. En revanche, l'administration pourrait utiliser ces réserves pour constater que la construction ne respecte pas les règles de construction et engager la procédure pénale. Mais l'effectivité du contrôle a posteriori dépend des effectifs (quantité et formation) qui lui sont consacrés (cf I A2).

Outre le fait que l'on « privilégie » certaines règles de construction par rapport à d'autres, on constate une sorte de rattrapage de ce que ces règles ne sont pas sanctionnées par l'autorisation d'urbanisme. En effet, la validation d'une étape ultérieure du dispositif de contrôle est subordonnée à la preuve du respect de ces règles et non plus seulement à une simple déclaration au stade du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme. Cette façon de procéder semble traduire une hésitation de l'Etat quant au bien fondé du principe d'indépendance en la matière. En outre et surtout, elle déplace le problème à un moment (construction réalisée) où il est plus difficile à résoudre. Il conviendrait donc plutôt de trancher dans un sens ou dans un autre.

³⁵ « Si, lorsque la délivrance d'une autorisation administrative est subordonnée à l'accord préalable d'une autre autorité, le refus d'un tel accord, qui s'impose à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, ne constitue pas une décision susceptible de recours, des moyens tirés de sa régularité et de son bien-fondé peuvent, *quel que soit le sens de la décision* prise par l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, être invoqués devant le juge saisi de cette décision ». (CE 26/10/01 n° 216471 publiée au recueil)

³⁶ Voir JP. BROUANT, AJDA n° 1, 2009

³⁷ Art. R. 462-3 à R. 462-4-2 C. Urb.

³⁸ Voir, sur le site officiel du GRIDAUH, le rapport sur « l'achèvement des travaux »

³⁹ Art. L. 462-1 C. Urb.

*

Au total, on constate que l'application du principe d'indépendance en matière d'autorisations d'urbanisme est très diversifiée et que cette diversité semble être plus le fruit d'une sédimentation que d'une réelle volonté. Il conviendrait en conséquence d'engager une réflexion d'ensemble dans le but de trouver, au moins en ce qui concerne la procédure, le meilleur équilibre possible entre les préoccupations parfois contradictoires qui sous-tendent les rapports entre le principe d'indépendance et les autorisations d'urbanisme.