

## **La demande d'informations ne figurant pas dans la complétude réglementaire de l'autorisation d'urbanisme.**

Francis Polizzi, Sous-directeur du permis de construire et du paysage de la rue, Ville de Paris

En application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de son décret d'application du 6 juin 2001, une demande adressée à l'administration ne fait naître de décision, positive ou négative, à l'issue de son délai d'instruction, que si elle est accompagnée des pièces « indispensables » à son instruction, lesquelles doivent être mentionnées dans l'accusé de réception de la demande.

Le code de l'urbanisme est conforme à ce principe, mais fixe la liste des pièces dont la production déclenche le délai d'instruction.

La réforme du permis de construire n'innove pas à cet égard même si la liste des pièces obligatoires est plus limitative que par le passé.

\*

Il apparaît que cette liste ne permet pas de vérifier le respect de l'ensemble des règles sanctionnées par l'autorisation d'urbanisme, ce qui constitue un facteur d'incertitude (I). Il conviendrait en conséquence de prévoir explicitement que l'administration peut demander des précisions lorsque l'instruction l'exige (II). La portée de cette modification reste limitée (III).

\*

La complétude réglementaire ne permet pas de vérifier le respect par le projet de l'ensemble des règles sanctionnées par l'autorisation d'urbanisme. Cette situation fragilise l'autorisation d'urbanisme ou risque de conduire à des refus plus nombreux que nécessaire.

La complétude réglementaire ne permet pas de vérifier le respect par le projet de l'ensemble des règles sanctionnées par l'autorisation d'urbanisme

La grande diversité des règles sanctionnées par les autorisations d'urbanisme explique celle des situations qui en résultent

Il s'agit bien sûr en premier lieu des règles d'urbanisme : règlement national d'urbanisme (dont les règles d'ordre public), et/ou divers documents d'urbanisme : plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme, plans de sauvegarde et de mise en valeur... Cette diversité de situations est accrue par le fait que le code prévoit que ces documents d'urbanisme *doivent ou peuvent* édicter les règles qu'il énumère, et que, parmi elles, la marge de manœuvre de l'autorité compétente est grande ; il a ainsi été jugé que des règles en rapport avec le droit civil sont légales lorsqu'elles peuvent être rattachées aux prescriptions que les documents d'urbanisme peuvent légalement édicter : CE 10/2/06 Esteban pour des règles de prospect dépendant de la nature des vues.

Il s'agit ensuite des servitudes d'utilité publique, notamment les plans de prévention des risques et celles relatives au patrimoine et à l'environnement.

Il s'agit enfin d'autres règles de droit public (par exemple équipement commercial, agrément, sécurité et salubrité publiques à travers l'article R.111-2).

La grande diversité de situations possibles qui en résulte en France –puisque la procédure y est nationale, contrairement à d'autres pays- rend quasiment impossible l'exhaustivité de la complétude réglementaire.

Noter à l'inverse que la complétude réglementaire est parfois trop exigeante : documents inutiles (par exemple photographies de loin, exigées par le code, mais d'ailleurs plus par les nouvelles dispositions, autres documents nécessaires pour certaines demandes mais pas pour d'autres, notamment en l'absence de modification d'aspect extérieur) ou trop nombreux (nombre de dossiers simplifiés de déclaration préalable excessif par rapport au besoin). La jurisprudence admet en effet que l'absence de ces pièces, dès lors qu'elles sont inutiles à l'instruction, ne vicie pas la légalité du permis.

C'est pourquoi il arrive que les pièces réglementaires ne permettent pas à l'administration de s'assurer du respect des dispositions de fond opposables à la demande.

Tel est le cas par exemple de l'étude de l'état du sous-sol parfois nécessaire pour garantir la stabilité de la construction projetée : CE 14/3/03 n°233545 cassant, en se référant à des règles de fond, un arrêt de la CAA de Paris qui avait annulé le refus de permis au motif précisément que l'étude ne figurait pas parmi les pièces de la complétude réglementaire, et TA Versailles 6/11/07 M. et Mme P., publié au BJDU on line, jugeant que le maire commet une illégalité en délivrant un permis renvoyant à une étude ultérieure.

A cet égard, la nouvelle complétude réglementaire (R.431-16) ne prévoit la production d'une étude préalable que lorsque les plans de prévention des risques l'exigent, ce qui n'est pas le cas à Paris où les arrêtés interministériels valant plan de prévention n'exigent que la consultation de l'inspection générale des carrières...qui exige parfois une telle étude ; or, on ne voit pas ce qui justifierait de n'exiger cette étude que lorsque le plan le prévoit alors qu'en la matière c'est l'existence d'un risque qui doit guider la décision. La seule différence se trouve au niveau du déclenchement du délai d'instruction (deuxième partie).

La connaissance du sous-sol par l'inspection générale des carrières réduit toutefois la portée pratique du problème puisqu'elle permet aux constructeurs d'éviter une telle étude dans 80% des cas. Pour les cas restants, un refus de permis pour ce motif n'est jamais définitif dans la mesure où l'étude de sous-sol permet ensuite à l'inspection des carrières de formuler un avis favorable avec ou sans prescription.

Noter que cette jurisprudence s'insère dans la jurisprudence générale relative au caractère limitatif des pièces réglementaires déjà prévu par le code dans sa version antérieure à la réforme : CE 26/4/93 n°121413, et qu'elle paraît en conséquence transposable à la situation actuelle.

On rappelle à ce stade que, pour exhaustive qu'elle soit, la liste des pièces exigibles comporte des documents, comme le document graphique d'insertion, dont le degré de précision peut varier selon le projet et son environnement. On n'échappe pas ainsi à une certaine part de subjectivité et donc d'incertitude, laquelle peut toutefois être réduite par le pétitionnaire s'il prend le soin de bien justifier ses choix.

Le plan local d'urbanisme de Paris en particulier contient un certain nombre de règles (souvent alternatives, plus « constructives ») dont l'application dépend de conditions dont il appartient au service instructeur de contrôler qu'elles sont remplies, *au besoin* par la production de documents *ou de mentions supplémentaires* portées sur les documents réglementaires, faute de quoi c'est la règle principale qui est appliquée. Voir pour les règles de prospect édictées par un document d'urbanisme *en fonction de la nature et de la taille des pièces* (alors que les plans intérieurs ne figurent pas dans la complétude réglementaire et n'y figuraient pas plus auparavant) : CE 10/2/06 précité.

C'est pourquoi, outre les difficultés pratiques qu'elle suscite, l'idée selon laquelle certaines règles dont le respect ne peut être contrôlé au vu de la seule complétude réglementaire doivent être supprimées, si elle est utile pour réfléchir à la pertinence voire à la légalité de telle ou telle règle, n'est pas en tout état de cause susceptible de faire coïncider la forme et le fond : chronique de JP Strebler au BJDU 2007 pages 250 et suivantes.

A défaut des informations nécessaires qui lui auraient permis de s'assurer que les règles étaient respectées et de délivrer l'autorisation en toute sécurité, l'administration, confrontée à un dilemme, choisit souvent de les demander.

Lorsqu'elle ne dispose pas de ces informations, l'administration est confrontée à un dilemme : délivrer avec un risque juridique ou refuser d'une façon qui pourrait être jugée abusive.

Certes, on pourrait considérer que le pétitionnaire s'engage implicitement à respecter les règles que l'administration ne peut vérifier.

Mais, d'une part, cette interprétation qui n'est fondée sur aucune mention explicite du type « je m'engage à respecter... » devrait être validée par le juge. A défaut, celui-ci pourrait retenir un moyen tiré de ce qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet respecte telle ou telle règle.

D'autre part, s'il apparaît par la suite que le pétitionnaire les a omises, même de bonne foi, elles seront sanctionnées a posteriori par une mise en demeure de mise en conformité, voire par un retrait de permis pour fraude, ce qui est plus lourd à gérer pour tous qu'une précision à apporter en cours d'instruction.

C'est pourquoi un grand nombre de services instructeurs, privilégiant la sécurité juridique, demandent, ou risquent de demander, comme auparavant, des précisions qui ne figurent pas dans la complétude réglementaire : voir les commentaires du code Dalloz sur la section V (notification de la liste des pièces manquantes et des modifications de délai).

Cette situation n'est toutefois pas satisfaisante car elle n'est pas encadrée. Il convient donc de préciser les modalités par lesquelles cette possibilité pourrait s'exercer.

Dans ce but, il peut être envisagé, outre de compléter la liste des pièces exigibles, de préciser les formulaires

Il conviendrait de compléter la liste des pièces exigibles

Cela s'est déjà fait, notamment dans un passé récent. Le décret du 11 mai 2007 a ainsi ajouté des documents (graphiques et photographies) pour des démolitions intérieures dans les bâtiments inscrits ou adossés aux monuments historiques et pour le logement social à réaliser dans les zones de déficit en la matière (tableau pour la surface hors œuvre nette).

Or, il apparaît que certaines questions liées à l'intérieur des bâtiments pourraient faire l'objet d'un complément.

On rappelle celle des prospectus liés à la nature des vues (qui devrait en conséquence être mentionnée soit dans un document spécifique soit sur un document réglementaire).

Il semble en outre que la sauvegarde du patrimoine bâti nécessite de compléter la liste des pièces exigibles.

Faute d'inventaire, le patrimoine ne se résume pas aux bâtiments protégés par l'Etat, pour lesquels la complétude réglementaire précise les éléments nécessaires au contrôle de leur préservation, ou par la commune. Cette situation est illustrée par le fait notamment que l'Etat inscrit ou classe régulièrement des constructions ou parties de constructions, extérieures ou intérieures, qui ne l'étaient pas jusque là. De même, la ville de Paris envisage d'ajouter un certain nombre de protections lors de la prochaine modification de son plan local d'urbanisme.

Or, la complétude réglementaire ne prévoit rien pour ces bâtiments alors que l'article L.421-6 en vigueur permet, ce qui est une nouveauté, 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 ».

En outre, l'exigence d'un permis de démolir pour des démolitions exclusivement intérieures, ce qui est le cas puisqu'une telle autorisation est nécessaire pour toute « atteinte au gros œuvre » (CE 4/2/04 Molinari) ne s'explique pas si la possibilité de s'y opposer le cas échéant n'existe pas.

Ensuite, on rappelle que le code dispose que le permis de démolir est obligatoire pour « des travaux ayant pour objet de démolir tout *ou partie* d'une construction identifiée comme devant être protégée par un plan local d'urbanisme en application de l'article L.123-1-7° », ce qui n'exclut pas les démolitions intérieures.

Enfin, on remarque qu'une telle protection est un cas de dérogation possible à l'application des règles d'accessibilité pour les handicapés, ce qui sous-entend que l'on veut éviter certaines démolitions intérieures lorsque le patrimoine l'exige (article R.111-18-10 a) du code de la construction et de l'habitation) ; de même, les textes exigeant l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment existant à l'occasion de travaux importants (article R.131-25 du code de la construction et de l'habitation issu du décret du 19 mars 2007) prévoient des tempéraments ou des dérogations pour les bâtiments protégés par l'Etat et par la commune (arrêté ministériel du 3 mai 2007).

En conséquence, pour combler ce qui apparaît comme une lacune de la complétude réglementaire, il pourrait être prévu que le dossier de permis de démolir notamment comporte des informations (photographies et/ou document graphique) sur les *caractéristiques structurelles* de la construction, extérieures ou intérieures, leur préservation ou au contraire leur démolition, afin de permettre à l'autorité compétente de se prononcer en connaissance de cause, sous le contrôle du juge tant de l'intérêt patrimonial de la construction ou de la partie de construction que de l'atteinte qui y est portée par les travaux de démolition, qu'ils concernent les parties extérieures ou intérieures de la construction.

Et de compléter les formulaires

Il ne semble ni possible ni opportun de laisser cette possibilité aux documents d'urbanisme

La jurisprudence considère pourtant que ces règlements peuvent légalement poser des conditions de fond dont certaines font notamment référence à des documents ne relevant pas de la complétude réglementaire : CE 19/10/01 n°207677 : accord des deux constructeurs nécessaire pour construire en limite séparative ; CAA Bordeaux 23/6/97 n°94BX00514 : accord nécessaire du voisin pour construire plus haut et sur un plus grand linéaire que la règle de principe ne permet.

On note que si l'article 14 du PLU de Paris reprenant les dispositions du plan d'occupation des sols sur la justification de la surface hors œuvre nette en cas d'application du « COS de fait » a été annulé par le tribunal administratif de Paris, la motivation du jugement n'exclut pas que cette demande soit faite *en cours d'instruction*. Même si cette solution aboutit à une perte de temps, cette possibilité implicitement reconnue rejoint l'idée selon laquelle il convient de distinguer d'une manière ou d'une autre demande de précision et demande de pièces réglementaires.

Mais il n'est pas aisé de tirer une conclusion claire de la jurisprudence dès lors qu'elle a aussi posé le principe qu'il n'appartient pas aux auteurs des règlements d'urbanisme d'imposer aux demandeurs de permis de construire des formalités autres que celles prévues par la loi et ses règlements d'application : CE 26/4/93 précité.

Il convient donc de compléter le formulaire

Il suffirait que les formulaires, édictés par arrêté ministériel, contiennent la formule suivante : « Cette liste est exhaustive. *Tout autre document demandé (pour vérifier le respect d'une règle sanctionnée par l'autorisation d'urbanisme) est donc sans effet sur le déclenchement du délai d'instruction de votre demande* » : CE 30/4/75 n°95179 qui paraît transposable.

En effet, le code de l'urbanisme ne s'y oppose pas ; la réforme du permis de construire ne fait que contraindre l'administration à demander la production des pièces exigibles dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande (au-delà duquel la demande est sans effet sur le délai d'instruction) alors qu'elle pouvait le faire auparavant dans les délais initialement notifiés (ancien article R.421-20).

La portée de cette modification reste limitée...

\*

Outre que la situation actuelle ne les empêche pas, l'argument selon lequel la reconnaissance de cette possibilité risque de conduire à des abus ne résiste pas à l'examen tant en raison de son champ que de sa portée.

Un champ et des délais d'application restreints

Un problème important mais marginal

Tout d'abord, la production de la pièce ou de l'information *sous quelque forme que ce soit (plans, tableaux, note, dans un document spécifique ou dans un document relevant de la complétude réglementaire)* ne doit être demandée (et/ou la demande rejetée) que si le dossier ne permet pas de déterminer avec une précision suffisante les éléments nécessaires à l'instruction du dossier : a contrario CE 19/12/86 n°59228.

Il en résulte que l'instructeur doit d'abord vérifier dans chaque espèce que la demande de précision est nécessaire, autrement dit que l'information sollicitée ne figure pas déjà dans un document dont il dispose : le dossier ou un autre document.

Ensuite, il doit s'assurer que la complétude réglementaire ne permet pas de répondre aux questions posées. A cet égard, si elle est exhaustive, la complétude n'en comporte pas moins certains éléments sur lesquels l'instructeur dispose d'une marge d'appréciation. Ainsi par exemple, dès lors que le projet architectural doit comprendre un document graphique pour apprécier l'insertion du projet dans son environnement, l'instructeur est conduit à s'interroger sur le territoire que doit couvrir ce document en fonction tant du projet que de son environnement.

Enfin, dans le but de guider les pétitionnaires, un tableau exhaustif reprenant les cas possibles de précisions nécessaires peut être élaboré et mis à la disposition du public.

Une possibilité qui ne peut être exercée que dans les délais d'instruction

Ces demandes ne peuvent être utilement faites que lorsque les délais le permettent, soit parce qu'ils n'ont pas été notifiés en raison de l'incomplétude réglementaire du dossier, soit parce qu'ils viennent de l'être, et ce afin que ces précisions puissent être matériellement apportées dans les délais notifiés.

Une possibilité qui n'oblige pas le pétitionnaire

Si le pétitionnaire estime injustifié la suggestion ou le refus, il pourra respectivement ne pas produire l'information ou contester le refus.

\*

Il est temps de sortir de la fiction selon laquelle la complétude du dossier ne permet pas à l'administration de demander une précision nécessaire à l'instruction de la demande. Il en va de la sécurité juridique de l'autorisation puis de la construction, dans l'intérêt de tous.

En revanche, il convient d'affirmer plus nettement encore que, conformément au principe posé par la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, cette éventuelle demande, comme celle d'ailleurs d'un document relevant de la complétude mais demandé au-delà du délai d'un mois, est sans effet sur le déclenchement du délai d'instruction.

A la lumière de ces précisions, on voit bien que la solution proposée clarifie la situation et sécurise les décisions prises sans pour autant remettre en cause l'objectif de sécurisation des délais poursuivi par la réforme.

Francis POLIZZI