

L'achèvement des travaux

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

Introduction

1-Le nouveau régime est applicable aux constructions achevées à compter du 1^{er} octobre.

Il ne s'applique pas aux constructions achevées avant cette date, même lorsque la déclaration d'achèvement et la conformité des travaux (DACT) est déposée à compter de cette date ; les constructions achevées avant le 1^{er} octobre continuent à suivre le précédent régime (et doivent le cas échéant faire l'objet d'une déclaration d'achèvement de travaux sous la forme de l'ancien formulaire).

C'est la date déclarée qui fait foi sauf preuve contraire (notamment par un constat d'achèvement par un agent assermenté).

2-Ce régime *concerne désormais toutes les autorisations d'urbanisme* (PC, PA et DP), à l'exception toutefois des permis de démolir.

Compte tenu du changement de terminologie, il ne semble pas concerner les déclarations *de travaux* ; celles-ci ne faisaient d'ailleurs pas l'objet de DAT, contrairement aux permis de construire.

Elles ne concernent peut-être pas non plus certaines DP qui ne portent pas sur des « travaux de construction » au sens des articles L.462-1 et R.462-1 ; par exemple les changements de destination sans travaux.

3-Noter au préalable qu'il n'est pas exclusif du contrôle des travaux réalisés sans autorisation bien sûr, mais aussi de celui des travaux achevés n'ayant pas fait l'objet d'une DACT.

Sur ce dernier point, même si le texte ne le prévoit plus explicitement, *le récolement peut toujours être effectué d'office* pour les travaux achevés pour lesquels aucune DACT n'a été déposée. Noter toutefois que cela devrait se produire moins fréquemment qu'avant puisque la DACT emporte des effets importants quant à la sécurisation de l'autorisation d'urbanisme (voir conclusion).

En effet, il est rappelé que l'article L.461-1 du CU prévoit notamment un droit de visite des constructions en cours ou *après leur achèvement pendant un délai de 3 ans*.

Enfin, à l'intérieur de ce délai, le récolement d'office pourra être effectué à tout moment puisque les délais mentionnés ci-dessous ne courent qu'à compter du dépôt de la DACT (cf II 1).

I – Le dépôt de la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (DACT) (art. R.462-1 et suivants du C.U.)

1-Date de dépôt

a-En principe à l'achèvement, total ou pour une « tranche » des travaux

L'article L.462-1 dispose que la DACT est adressée à la mairie « à l'achèvement des travaux ».

Noter qu'il est possible de déposer une DACT portant sur une tranche seulement des travaux : article R.462-2 ; ce texte valide les réponses ministérielles faites sur les textes précédents. La notion de « tranche » semble renvoyer à une partie « autonome » des travaux et rappelle les notions voisines de divisibilité et de transfert partiel de permis.

b-Possible après l'achèvement

En effet, le code ne prévoit plus de délai pour faire cette déclaration.

En outre, il est rappelé que, dans le régime antérieur, si la déclaration était faite au-delà du délai de 30 jours, il avait été jugé qu'elle produisait les mêmes effets, ce délai n'ayant pas un caractère impératif.

Une DACT pourra donc être déposée après la date d'achèvement des travaux et ce sans limite de temps.

NB : si elle est déposée au-delà du délai de prescription pénale de trois ans, l'administration ne pourra plus agir que sur le plan administratif (sauf à avoir procédé à un récolement d'office).

2-Auteur de la déclaration

Il s'agit en principe du pétitionnaire.

Noter toutefois que, si les travaux ont été *dirigés* par un architecte (et seulement dans ce cas), comme auparavant (ancien R.460-1), celui-ci atteste l'achèvement et la conformité des travaux avec le permis de construire ou la déclaration préalable. La réforme ne semble donc pas accroître la responsabilité de l'architecte en la matière.

3-Composition

Il s'agit d'un formulaire en principe sans pièces jointes.

Noter toutefois que le code prévoit (R.462-3) que, dans les bâtiments d'habitation et les ERP, la DACT est accompagnée de l'attestation que *les travaux réalisés respectent les règles d'accessibilité applicables* (seulement pour les PC dont la demande a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2007 et lorsque les constructions en cause sont soumises au respect de ces règles (constructions neuves et certains travaux dans les constructions existantes). On peut s'étonner de ce que ces règles de construction soient sanctionnées au stade de l'achèvement des travaux alors que d'autres, comme les règles de sécurité incendie dans les bâtiments d'habitation, ne le sont pas.

Lorsque tel ne sera pas le cas, l'instructeur en demandera la production, faute de quoi en effet la DACT « n'a pas de valeur » (site du ministère rubrique « achèvement des travaux »).

Lorsque l'attestation ne sera pas produite dans le délai imparti ou comportera des réserves, la DACT sera renvoyée pour ce motif.

Il conviendrait toutefois de préciser la situation par exemple en faisant de cette absence, comme le cas échéant de celles d'autres mentions (SHON, nombre de logements), un motif d'incomplétude empêchant le délai de courir.

II- Le contrôle

1-Les délais

a-Le déclenchement : dès l'arrivée de la DACT à l'autorité compétente

Les délais accordés par les textes à l'administration pour procéder au contrôle de la conformité des travaux à l'autorisation d'urbanisme courent à compter du dépôt de la DACT.

Les délais courent désormais automatiquement *sans la mise en demeure préalable* prévue dans le régime applicable aux constructions achevées avant le 1^{er} octobre 2007.

b-La durée : 3 ou 5 mois

b1-Ce délai est de *cinq mois* en cas de *récolement obligatoire* : ISMH, secteur sauvegardé, sites inscrits et classés, ERP et IGH.

Les situations dans lesquelles c'est le cas sont *moins fréquentes qu'avant* (la situation aux abords d'un MH -ou a fortiori en adossement-, les changements de destination valant changement d'usage et à Paris les PPR puisqu'ils n'imposent pas d'étude préalable, ne constituent plus des cas de récolement obligatoire).

S'ils ont été réduits, *ces cas semblent encore trop nombreux*. A Paris par exemple, les deux tiers du territoire environ sont couverts par le site inscrit, ce qui fait que l'exception devient en fait la règle. Or, ce critère en particulier ne semble pas justifié. En effet, l'avis de l'ABF est simple en matière de construction (et la démolition n'est pas concernée par la DACT). En outre, en pratique, le SDAPP ne contrôle pas la conformité d'une construction au seul motif qu'elle est située dans le site inscrit.

Il est donc proposé de supprimer au moins ce critère de la liste de ceux impliquant l'obligation d'un récolement.

b2-En dehors des cas de récolement obligatoire, dès lors que l'administration (autorité compétente+services de l'Etat avec lesquels elle doit procéder à ce contrôle) n'a plus à délivrer de certificat, elle *pourra* ne pas intervenir, ce qui réduira sa charge à due proportion.

L'objectif de la réforme est en effet de responsabiliser le maître d'ouvrage qui déclare que la construction est achevée et conforme à l'autorisation d'urbanisme qu'il a obtenue, le cas échéant après un permis modificatif lorsque la réalisation n'est pas conforme au permis initial. Il est donc normal que le maire ne contrôle pas systématiquement cette déclaration. Bien sûr, il peut définir une politique de contrôle adaptée à son territoire et ses enjeux.

Dans ces cas, l'autorité compétente dispose d'un délai de *trois mois*, comme auparavant pour l'instruction d'un certificat, en général. Ce délai n'était toutefois pas prescrit à peine de forclusion. Son expiration permettait seulement au pétitionnaire de mettre en demeure l'administration de procéder au contrôle.

A l'issue de ces délais, il est précisé que l'administration ne peut plus contester la conformité des travaux (L.462-2). Cette disposition pose notamment la question des conséquences de cette situation sur d'autres plans (2).

2-Les conséquences de l'expiration du délai de contrôle sur les plans administratif et pénal

a-Administratif

Le fait que l'administration ne puisse plus contester la conformité des travaux à l'autorisation d'urbanisme constitue une garantie pour le pétitionnaire au regard du déclenchement du délai d'un an évoqué en conclusion. En effet, si l'administration doit ou veut contrôler, elle le fera dans un délai bref et, à défaut de contestation, le délai d'un an au terme duquel tout recours dirigé contre l'autorisation d'urbanisme est forclo courra (sauf pour le tiers à établir que la construction n'est pas achevée ou conforme).

Si elle n'a pas contrôlé la conformité dans un cas de récolement obligatoire ou si elle l'a mal fait, sa responsabilité administrative sera certes engagée pour faute ; toutefois, elle ne sera condamnée à verser une indemnité que s'il est établi en outre que le requérant a subi un préjudice directement causé par cette faute.

Enfin, si la construction n'est *en fait* pas conforme à l'autorisation, cette situation ne semble être « couverte » sur le plan administratif que dans les conditions fixées par l'article L.111-12 issu de la loi ENL (qui a en outre ratifié l'ordonnance du 8 décembre 2005). D'ailleurs, cette disposition prévoit seulement que le refus ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale et non que l'écoulement du délai de 10 ans fait que la construction est régularisée.

Autrement dit, sous cette réserve aujourd'hui de portée limitée compte tenu des exceptions nombreuses qu'elle comprend, le propriétaire ne pourra pas se prévaloir de plus que ce que le permis de construire a autorisé. ***Il serait toutefois utile de le mentionner explicitement à l'article L.462-2 que c'est « sans préjudice des dispositions de l'article L.111-12 ».***

D'où l'importance, en cas de vente, de disposer d'un permis (dossier) suffisamment précis pour justifier de ses droits acquis (cf plus haut I B 1).

a2-Pénal

La doctrine considère que l'administration conserve son pouvoir de contrôle sur le plan pénal.

La cour de cassation a jugé que le certificat de conformité ne faisait pas obstacle à des poursuites pénales. Sous la réserve ci-dessous, il en sera donc a fortiori de même pour une attestation de non contestation de conformité.

Mais on peut se demander si la réforme ne modifie pas cette situation, notamment en cas de récolement obligatoire, si l'on rapproche les dispositions précitées des articles L.461-1 et L.462-2 en vertu desquelles, si l'administration dispose d'un droit de visite pendant trois ans, en cas de DACT, passé le délai qui lui est imparti, elle ne peut plus contester la conformité.

Il conviendrait donc de ***préciser à l'article L.462-2 que cette disposition ne fait pas obstacle au droit de visite mentionné à l'article précédent et le cas échéant à l'exercice des poursuites pénales prévues aux articles L.480-1 et suivants.***

3-La procédure

Avant tout récolement (obligatoire ou non, y compris d'office ?), il faut désormais *informer le bénéficiaire* de l'autorisation d'urbanisme ; il convient de le faire par lettre recommandée avec accusé de réception car il semble s'agir d'une formalité substantielle.

Cet ajout ne modifie pas réellement la pratique car, lorsque l'administration organise une visite de récolement, elle en informe nécessairement le bénéficiaire de l'autorisation.

4-Le type de contrôle variera selon que les travaux sont entièrement visibles ou non de la voie publique ou d'un espace accessible

Noter en effet que la notion de récolement n'est pas définie par les textes (ni n'a été précisée par la jurisprudence).

a-Les travaux sont entièrement visibles d'un espace extérieur accessible (par exemple ravalement ISMH)

Le récolement pourra se limiter au passage sur le terrain et à la prise de photographies.

Les photographies sont faites systématiquement afin de justifier la position que l'instructeur propose de prendre sur la conformité. Elles constituent en outre un témoignage précieux de l'histoire de la construction –et de sa situation juridique- et sont pour ce motif conservées dans le dossier.

b-Dans le cas contraire, une visite est nécessaire pour contrôler l'ensemble des points sanctionnés par l'autorisation d'urbanisme (cf 5)

Noter à l'inverse que, lors du contrôle de conformité, seul ce qui peut être vérifié au regard de l'autorisation d'urbanisme doit l'être ; à cet égard, si l'administration doit contrôler notamment la conformité de la ou des *destinations* des locaux à l'autorisation d'urbanisme, elle ne peut contrôler que le respect des caractéristiques de la construction et non *l'utilisation* qui en est faite.

Mais, s'il apparaît, dans le délai de trois ans du fait générateur, que le permis (et/ou le PLU) n'est pas respecté (par exemple logement privé au lieu du logement social imposé par le permis), il sera dressé procès-verbal pour ce motif, alors que la conformité ne pouvait être contestée.

Selon les circonstances, un retrait de l'autorisation d'urbanisme pour fraude pourra même être réalisé : CE 11/12/06 Ville de Paris BJDU 2007 pages 371 et suivantes.

5-La portée du contrôle

Il suffit, comme auparavant, que la construction soit *conforme à l'autorisation d'urbanisme* même si celle-ci n'est pas conforme au règlement d'urbanisme (hypothèse où le service détecte à ce stade une illégalité potentielle du permis, lequel en effet crée des droits tant qu'il n'est pas annulé par le juge ; toutefois, notamment en cas de recours, une démarche de permis de régularisation devra être envisagée).

En revanche, la construction doit désormais être *conforme en tous points à l'autorisation d'urbanisme* et non seulement comme avant à ses caractéristiques principales (destination, aspect extérieur, dimensions...). Le service sera ainsi désormais en mesure de contrôler le respect notamment de l'ensemble des prescriptions émises ou reprises par le permis.

Des « différences mineures » pourront continuer à être admises, sauf si la jurisprudence évolue dans un sens plus strict.

6 -L'issue du contrôle

a-Le constat de non-achèvement des travaux malgré une DACT.

S'il apparaît que la déclaration a été déposée prématurément (travaux non achevés), la déclaration sera renvoyée pour *défaut d'achèvement* (il conviendra d'écrire précisément en quoi la construction n'est pas achevée car il s'agit d'une décision faisant grief en cas d'erreur).

En revanche, s'il apparaît qu'elle est achevée sans respecter l'autorisation, il y a lieu de considérer que les travaux ne sont pas conformes (b).

b-Le constat de non conformité des travaux à l'autorisation

L'article R.462-9 prévoit deux cas de mise en demeure : dépôt d'un dossier modificatif (implicitement lorsqu'il apparaît que les travaux effectués peuvent être régularisés) ou mise en conformité des travaux avec l'autorisation accordée (cas contraire).

Noter que, comme auparavant, l'administration semble avoir *compétence liée* pour ce faire lorsqu'elle constate une non conformité.

Le texte précise que la mise en demeure, qui doit *parvenir* au pétitionnaire dans le délai de trois ou cinq mois, doit rappeler les sanctions (pénales) encourues.

Dans les deux cas, dès lors que les travaux ne sont pas conformes à l'autorisation, il convient, en application des articles L.480-1 et 4, de dresser procès-verbal et de le notifier à l'intéressé ; la rédaction de l'article R.462-9 permet toutefois peut-être de considérer que ce procès-verbal peut n'être transmis au Procureur qu'à l'issue du processus.

Même si le texte ne le prévoit pas, elle devra préciser le délai laissé au pétitionnaire pour mettre la construction en conformité à l'autorisation ou déposer un dossier modificatif. Ce délai varie nécessairement selon l'importance de la non conformité.

Ensuite, dès lors qu'il s'agit d'une décision faisant grief, elle doit comporter la mention des voies et délais de recours. De même, si ni le code de l'urbanisme ni la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation de certaines décisions individuelles défavorables ne l'exigent, elle sera en pratique motivée en fait (non conformités constatées) afin de permettre au pétitionnaire de corriger la non conformité.

c-Les travaux apparaissent conformes à l'autorisation (ou, en cas de récolement non obligatoire, lorsque l'administration n'a pas procédé au contrôle dans le délai de 3 mois)

L'administration s'abstient de toute mesure.

En revanche, si le pétitionnaire demande une *attestation de non contestation de conformité*, il convient de la produire *sous quinzaine*. A défaut, en effet, le pétitionnaire est en droit de demander au préfet de la fournir (R.462-10), qui semble avoir compétence liée pour ce faire.

*

Noter qu'à l'expiration d'un délai d'un an à partir de l'achèvement des travaux, aucune action en justice visant à obtenir l'annulation du permis de construire ou de la déclaration préalable n'est désormais recevable. Si, comme auparavant, la non contestation de la conformité ne purgera pas le permis de son illégalité, celui-ci ne pourra plus être remis en cause (sauf à établir que la construction n'est pas achevée ou conforme).

Or, *sauf preuve contraire*, la date d'achèvement est considérée comme étant celle de la réception, par la mairie, de la DACT. L'archivage des accusés de réception et des DACT est, en conséquence, très important, afin d'être en mesure de justifier le cas échéant de l'irrecevabilité d'un recours dirigé contre une autorisation d'urbanisme.