



Le régime des autorisations d'urbanisme
depuis la réforme de 2007.
Bilan et perspectives.

Etude rédigée par

Norbert Foulquier

Professeur de droit public à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Vincent Le Grand

Maitre de conférences à l'Université de Caen

Nicole Lerousseau

Professeur émérite de droit public à l'Université de Tours

Corinne Manson

Professeur de droit public à l'Université de Tours

Florence Nicoud

Maitre de conférences à l'Université Cote d'Azur

Frédéric Rolin

Professeur de droit public à l'Université de Beyrouth

Objet de l'étude

Cette étude réalisée à la demande de la DHUP du ministère chargée de l'urbanisme porte sur l'opportunité et les conditions de création d'un régime d'autorisation d'urbanisme unifié. Elle comporte un bilan global ainsi qu'un aspect prospectif.

Objet de l'étude	2
Introduction	5
Partie 1 – L'état du droit des autorisations d'urbanisme vu par les praticiens	9
1	9
1-1 – La distinction de 3 catégories de travaux	9
1-2 – La distinction entre permis tacite et décision de non-opposition	10
1-3 – La distinction entre construction nouvelle et travaux sur construction	11
1-4 – La réduction du nombre d'autorisations	12
1-5 – L'extension des travaux sans formalité	14
1-6 – La création des travaux certifiés	14
1-7 – Le maintien des autorisations pour les projets sans travaux	15
2 – Sur l'instruction des autorisations d'urbanisme	15
2-1 – La pré-instruction des autorisations d'urbanisme	16
2-1-1 – Faut-il développer les chartes d'instruction ?	16
2-1-2 – Faut-il donner un cadre juridique à la négociation qui a lieu pendant la phase de la pré-instruction ?	17
2-2 – L'évolution du projet en cours d'instruction	18
2-2-1 – Faut-il faciliter la modification du projet en cours d'instruction ?	18
2-2-2 – Faut-il imposer à l'administration de solliciter cette modification au lieu de refuser l'AU ?	19
2-2-3 – Faut-il dans ce cas envisager la suspension du délai d'instruction, en réservant au seul pétitionnaire le droit de demander cette suspension ?	19
2-2-4 – Faut-il prévoir un moment d'échange pendant l'instruction ?	20
2-3 – La discussion des prescriptions pendant l'instruction	20
2-4 – Les effets de la dématérialisation sur l'instruction	21
3 – Les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur	23
4 – Les refus d'autorisation d'urbanisme	25
4-1 – Evolution générale des refus d'autorisation d'urbanisme	25
4-1-1 – L'absence de critique générale contre le système du refus du permis de construire	26
4-1-2 – L'abandon du régime des refus d'autorisation « tacites »	26

4-2 – La limitation des « refus secs »	27
5 – La compétence des autorités administratives	28
5-1 – Sur la compétence résiduelle du préfet	28
5-2 – Autorisations d'urbanisme et principe de l'indépendance des législations	30
5-2-1 – Le principe vu par les pétitionnaires	30
5-2-2 – Le principe vu par les services instructeurs	31
Partie 2 – Les évolutions du régime des autorisations d'urbanisme proposées par le groupe de recherche	33
1	33
1-1 – Sur les extensions	33
1-1-1 – Le cadre juridique des extensions	33
1-1-2	35
1-1-3	36
1-2	38
1-2-1 – L'articulation du régime des changements d'usage du CCH et des changements de destination du Code de l'urbanisme	38
1-2-2	39
1-2-3	40
1-3	41
1-4	43
1-4-1 – L'exigence d'un dépôt de DAACT pour un lotissement sans travaux	43
1-4-2	43
1-4-3 – Le régime de la cristallisation de 5 ans	44
1-4-4 – Le régime de la caducité de l'autorisation	44
1-5 – Sur la création d'une nouvelle catégorie de travaux : les travaux de rénovation des constructions existantes	45
2	45
2-1 – Sur la phase préalable au dépôt du dossier	46
2-1-1 – Sur le développement des chartes d'urbanisme	46
2-1-1-1 – Les chartes promoteurs	46
2-1-1-2 – Les chartes d'instruction	49
2.1.2 - Faut-il donner un cadre juridique à la négociation qui a lieu pendant la phase de la pré-instruction ?	50
2-2 – L'évolution du projet en cours d'instruction	53
2-3 – La discussion des prescriptions pendant l'instruction	55
2.4 Les effets de la dématérialisation sur l'instruction	55
3. Sur les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur	57
3-1 – Un toilettage à la marge de la liste de pièces à fournir	58
3-2 – Sur la mention du recours à l'article R. 442-2	61

3-3 – Sur les indications relatives à la DP division	61
4. – Sur les refus d'autorisation	63
4-1 – Proposition n°1 : une obligation de motivation sanctionnée en cas de délivrance d'une autorisation tacite	63
4-2 – Proposition n° 2 : Limiter les « refus secs » d'autorisation d'urbanisme	64
4-2-1 – La mise en place d'un dialogue contradictoire en cours d'instruction	65
4-2-2 – L'instauration d'un « recours gracieux constructif »	66
4-2-3 – La présentation d'une nouvelle demande à délais abrégés	66
4-2-4 – L'extension des pouvoirs de régularisation du juge aux cas de refus d'autorisation	67
5. Sur la compétence résiduelle du Préfet	68
5-1 – Une compétence déjà largement réduite	68
5-2 – Des points de compétence à clarifier	69
5-2-1 – Le cas des ouvrages de production et de stockage d'énergie	69
5-2-2 – Délai d'avis du préfet et délai d'instruction de la DP après annulation du document d'urbanisme	70
5-2-3 – Le problème de l'application des art. L. 422-2 a et R. 422-2 au cas des marchés de partenariat conclus par l'Etat	70
6 - Sur les autorisations d'urbanisme et l'indépendance des législations	71
Conclusion : liste des propositions	75
Annexes	79
1 - Liste des entretiens réalisés par Mesdames Corinne Manson et Nicole Lerousseau	79
2 – Questionnaire mis en ligne	80

Introduction

La dernière réforme d'importance du régime des autorisations d'urbanisme date de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Il importe de faire aujourd'hui le bilan de cette réforme, afin d'éventuellement adapter le régime des autorisations d'urbanisme aux nouvelles contraintes qui pèsent sur les pétitionnaires et sur les services instructeurs, résultant tant des évolutions technologiques qui ont permis la dématérialisation des procédures, des demandes de simplification, de rapidité et de sécurité juridique que des nouveaux enjeux de protection de l'environnement et de la biodiversité, tout en tenant compte des multiples modifications des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme et de la jurisprudence administrative.

Fort de ce bilan, cette étude a pour objectif d'évaluer la pertinence de l'approfondissement de l'unification du régime des autorisations d'urbanisme. Lors de la réforme de 2005, le nombre de catégories d'autorisation a été considérablement réduit en étant ramené à seulement cinq : le permis de construire, le permis d'aménager, la décision de non opposition à déclaration de projet de construction ou d'aménagement et le permis de démolir.

Pourquoi ne pas aller plus loin ?

Lors des échanges menés entre la DHUP et le GRIDAUH, préalablement à la réalisation de cette étude, la question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas franchir une étape supplémentaire en unifiant complètement le régime des autorisations d'urbanisme autour d'une procédure unique à laquelle serait attachée des modules spécifiques en fonction de l'objet de l'autorisation (aménagement, construction démolition, travaux de faible importance, etc.).

C'est dans cette perspective que la recherche confiée au GRIDAUH consistait à évaluer la possibilité d'une telle réforme, dans son principe et ses modalités après avoir établi le bilan de la précédente.

1) Méthodologie de la recherche

Un projet d'une aussi grande ampleur exigeait la mise en place d'une méthodologie qui fasse une large place au retour d'expérience des praticiens du droit de l'urbanisme. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, en accord avec la DHUP, de mener une étude quantitative et qualitative, aussi bien sur le bilan de la réforme précédente que sur les attentes des acteurs.

A cette fin, deux outils ont été mis en œuvre.

Tout d'abord, sur la base d'un questionnaire défini à la suite d'entretiens entre le GRIDAUH et la DHUP puis entre les membres de l'équipe de recherche, une enquête quantitative a été menée sous la direction de Vincent Legrand avec le support de l'Association des Maires de France qui a recueilli près de 300 réponses¹ émanant des services d'urbanisme des collectivités locales et de l'Etat, des porteurs de projets, des conseils spécialisés en droit de l'urbanisme et des membres du GRIDAUH.

Ensuite, des entretiens réalisés sur la base du questionnaire établi pour l'enquête, pour la plupart en visioconférences ont été réalisés avec des acteurs identifiés, pour une part des membres du GRIDAUH et pour une autre part des acteurs territoriaux du droit de l'urbanisme². Ont ainsi été interrogés des collectivités locales de différentes strates de populations, les représentants des ordres professionnels (notaires, géomètres, avocats), des porteurs de projets dans le secteur privé et dans celui du logement social. Environ 30 entretiens ont ainsi été menés représentant plus de 60 heures d'échanges.

Même si l'échantillonnage des entretiens n'a pas été réalisé sur des critères validés selon les méthodes utilisées par les chercheurs de sciences sociales, la diversité, mais aussi la concordance des réponses a permis de considérer qu'il s'agissait d'un échantillon représentatif des demandes que les acteurs exprimaient à l'égard du droit de l'urbanisme et plus spécifiquement du droit des autorisations.

Les membres de l'équipe de recherche ont ensuite procédé à l'analyse des résultats de l'enquête et des auditions et se sont appuyés sur ces résultats pour identifier les points critiques émergeant de ces résultats et les perspectives de réforme qui pouvaient en être déduits.

2) Bilan synthétique des enquêtes et entretiens et orientation de l'étude

De plus, Mme Corinne Manson et Nicole Lerousseau ont complété ces échanges par une série d'autres entretiens, dont la liste est présentée en annexe, menés auprès des services instructeurs, des promoteurs, des avocats, des conseillers de tribunaux administratifs et des maires ou leurs adjoints chargés de l'urbanisme.

Il est ressorti des échanges réalisés au cours de cette étude qu'une réforme globale du régime des autorisations d'urbanisme n'était pas souhaitée par les différents praticiens du droit de l'urbanisme.

Le sentiment général des personnes auditionnées est que le résultat de la réforme de 2005 est positif, que celle-ci a corrigé les complications qui caractérisaient l'état du droit antérieur et que, compte tenu des multiples modifications qu'a connu le droit de l'urbanisme au cours

¹ V. infra annexe 1 : questionnaire soumis aux acteurs du droit de l'urbanisme

² V. infra Annexe 2 : liste des entretiens

des dernières années, procéder à une nouvelle refonte générale du droit des autorisations présenterait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages.

Ainsi, dans l'enquête, toutes les propositions ayant un caractère radical ont été rejetées avec une forte majorité (suppression de certaines autorisations, rehaussement des seuils déclenchant les autorisations, modifications fortes des dossiers de demandes, etc.).

De même, dans les entretiens, une thématique commune a émergé autour de l'idée que la sécurité juridique résultait moins de la simplification des règles que de leur bonne connaissance et que de ce fait toute réforme qui bouleverserait les équilibres actuels créerait sans doute plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

Cela ne veut pas dire que les personnes interrogées ont uniquement plaidé pour le maintien du système en vigueur. Tout au contraire : l'accueil enthousiaste de cette étude a montré que toutes les personnes auditionnées percevaient l'utilité de cette réflexion et saluaient la démarche de la DHUP.

Mais, plutôt qu'une réforme globale, lors des entretiens, chaque catégorie d'acteurs a mis en évidence des réformes et des améliorations qui pourraient être apportées au régime des autorisations d'urbanisme et a proposé ses solutions. En somme c'est davantage l'idée de réforme que de révolution qui a primé. Et même si les solutions varient, ce consensus s'étend des acteurs publics aux acteurs privés et à leurs conseils.

Ce constat très fortement exprimé a conduit le groupe de recherche à prendre en compte cette logique réformatrice. Prenant acte du fait qu'une réforme globale n'était pas souhaitée, le groupe a cherché à travailler dans une double orientation.

D'abord à rendre compte des différences dans les diagnostics et les propositions en fonction des positions des acteurs (en particulier entre les porteurs de projets et les services instructeurs). Ensuite à chercher un certain nombre de propositions qui cherchent à la fois à répondre aux demandes et à concilier les points de vue.

Cela a conduit le groupe de recherche à présenter son rapport en deux parties. La première a consisté à restituer de façon synthétique les réponses au questionnaire qui a été mis en ligne et qui a servi de trame aux entretiens mentionnés ci-dessus. Cette synthèse est d'importance car elle donne à voir comment le régime actuel des autorisations d'urbanisme est perçu, vécu et appliqué par les acteurs du droit de l'urbanisme. Ce constat ne saurait être ignoré avant d'envisager une réforme du régime de ces actes.

Un point ici mérite d'être souligné, qui est revenu constamment tout au long des entretiens : la nécessité d'une formation plus poussée des services instructeurs.

Une formation renforcée des services instructeurs

Cette demande n'est pas tant le fait des interlocuteurs des services instructeurs que de ces derniers eux-mêmes.

Conscients qu'une part de la complexité du régime des autorisations d'urbanisme est irréductible car elle est le prix à payer pour permettre aux documents d'urbanisme de produire tous leurs effets et pour tenir compte de la diversité des projets et des attentes des autorités publiques locales, les services instructeurs ne recherchent pas tant une simplification faussement utile de ce régime qu'une meilleure maîtrise de tout ce qu'il leur offre déjà.

Cette maîtrise passe par la mise en place d'une formation continue mais aussi le recrutement d'agents et une réduction de leur « turn over », c'est-à-dire la capacité des communes, des EPCI et des services préfectoraux à les retenir.

Cette étude ne pouvait se contenter de rapporter les analyses et suggestions des praticiens des autorisations d'urbanisme. Quelle que soit leur justesse, au demeurant indéniable, elles ne pouvaient manquer de traduire, parfois, une approche partielle des enjeux du régime de ces actes : chaque catégorie de personnes interrogées insistant sur ce que leur pratique leur donnait à connaître de ce régime, leur analyse étant naturellement et en toute bonne foi déterminée, à des degrés divers, par les contraintes et les intérêts de leurs missions.

C'est pourquoi cette étude comprend une seconde partie dans laquelle ses auteurs font part de leurs propres suggestions de modifications du régime des autorisations d'urbanisme. Certaines de ces suggestions se rapprochent des remarques qu'ils ont recueillies au cours des entretiens. D'autres s'en détachent beaucoup, soit afin de tenter un dépassement de l'hétérogénéité des réponses à des difficultés unanimement relevées soit afin de saisir des aspects du régime actuel des autorisations d'urbanisme qui ont paru constituer, aux membres de l'équipe de recherche, des points aveugles de la pratique de ces actes.

Partie 1 – L'état du droit des autorisations d'urbanisme vu par les praticiens

Afin de restituer au plus près le contenu des réponses au questionnaire utilisé tout au long de cette étude, cette partie en suit la structure.

1 – Sur le champ d'application des autorisations d'urbanisme

1-1 – La distinction de 3 catégories de travaux

Question n° 1 :

La distinction de 3 catégories de travaux (construction/aménagement/démolition) est-elle pertinente ?

Dans leur très grande majorité (88,4 %), les sondés jugent pertinente la dissociation des catégories de travaux au sein du livre IV du code de l'urbanisme.

Si la dissociation entre ces catégories de travaux semble bien être intégrée, l'absence de définition précise de chacune d'entre elles n'en est pas moins souvent déplorée. Ainsi, la catégorie des travaux d'aménagement retient particulièrement la critique. La notion d'aménagement semble non seulement difficile à cerner mais aussi trompeuse à certains égards pour les pétitionnaires.

Quelques remarques marginales méritent d'être restituées :

- Une clarification est jugée nécessaire pour dissocier les « constructions » et les « installations ».
- Quelques propositions minoritaires font valoir l'intérêt de basculer les démolitions dans la sous-catégorie des travaux sur constructions existantes.
- Il est enfin proposé de faire entrer dans le code de l'urbanisme une nouvelle catégorie de travaux, dénommée « rénovations », susceptible d'intégrer par exemple les travaux d'entretien ou de rénovation énergétique des bâtiments.

1-2 – La distinction entre permis tacite et décision de non-opposition

Question n° 2 :

Pensez-vous qu'une différenciation se justifie entre un permis accordé tacitement et une décision de non-opposition à déclaration préalable ?

Il est à remarquer que la formulation de cette question a été l'objet de critiques ou d'étonnements, de nombreux sondés et auditionnés ne percevant pas son intérêt. Le maintien de la différenciation est donc fort logiquement soutenu par une majorité de personnes interrogées (57,5%). L'un des arguments forts pour son maintien est que cette distinction est pleinement maîtrisée par les praticiens du droit de l'urbanisme : le bénéfice de sa suppression n'apparaît pas suffisant comparé au coût d'une adaptation à une réforme ayant pour objet sa suppression.

Les commentaires laissés en marge du sondage et les nuances formulées lors des entretiens démontrent que, lorsqu'elle est jugée utile, la distinction repose le plus souvent sur les convictions suivantes.

Ceux qui sont favorables au maintien de la distinction entre permis tacite et décision de non-opposition à déclaration préalable ont la conviction qu'une demande de permis tacite, obtenue parce que non instruite en temps prévu, n'aurait pas exactement la même valeur juridique d'une décision de non-opposition adoptée dans un régime déclaratif. Dit autrement, la différenciation mériterait d'être conservée car le sens même de ces deux décisions différerait : le permis accordé tacitement naît du défaut d'une notification expresse avant le terme du délai d'instruction, il s'agirait en quelque sorte d'un défaut de réponse, tandis que la décision de non opposition à déclaration préalable serait assimilable à une approbation des travaux déclarés.

A l'opposé, les observateurs ne percevant pas l'utilité de cette distinction font remarquer quant à eux qu'une telle différenciation n'est pas toujours opérée dans la pratique.

Enfin, la préférence d'un maintien de la distinction entre permis tacite et décision de non-opposition à déclaration préalable tient aussi à l'intérêt pratique que trouvent certains acteurs à la distinction entre permis tacite et permis exprès. En effet, il ressort des observations formulées que le permis tacite n'est pas seulement vu comme la conséquence – fâcheuse – d'un incident ou, à tout le moins, d'un retard dans l'instruction. Il est aussi considéré comme un moyen commode de traiter les dossiers problématiques, grâce auquel l'autorité compétente peut ne pas formaliser de décision et laisser en conséquence le projet présenté se réaliser sans s'exprimer explicitement à son endroit. Ce cas de figure se trouve vérifié lorsque l'autorité compétente ne souhaite pas suivre la proposition d'une décision défavorable – refus de permis, décision de non-opposition ou prescriptions imposées au projet – provenant du service instructeur.

1-3 – La distinction entre construction nouvelle et travaux sur construction

Question n° 3 :

La distinction entre construction nouvelle et travaux sur construction existante vous paraît-elle pertinente ?

La distinction est jugée très majoritairement (85,4 %) pertinente.

Il a d'abord souvent été rappelé que la logique du régime des formalités relatives aux constructions est fondée sur cette distinction. Les constructions nouvelles sont soumises par principe à permis de construire (C. urb, art. R. 421-1) tandis que les travaux sur constructions existantes sont en principe, pour ne pas dire en théorie, dispensés de formalités (C. urb., art. R. 421-13).

L'utilité de la distinction semble tout aussi évidente au regard de l'application des réglementations nationale et locale d'urbanisme. De toute évidence, une construction nouvelle ne peut pas être édifiée dans toutes les zones du règlement graphique d'un PLU (zones naturelles et forestières et zones agricoles). A l'inverse, les travaux sur construction existante peuvent être réalisés sous certaines conditions quelle que soit la zone dans laquelle ladite construction se trouve située.

Le maintien de cette distinction est aussi particulièrement justifié au regard de l'application des règles spécifiques aux extensions, la surface ajoutée devant être systématiquement comparée avec la surface avant travaux.

A contrario, il semble que l'intérêt de la distinction soit moins évident dans la pratique. Il a pu être ainsi objecté que la réalisation – concomitante ou non – d'une multiplicité de travaux sur une même construction peut conduire à une transformation telle que celle-ci puisse apparaître en définitive comme une nouvelle construction.

Il est par ailleurs reproché à cette distinction d'être une source importante de complexité. Pour déterminer en effet à quelle catégorie se rattachent les travaux projetés, l'autorité compétente se doit de rechercher l'existence légale de la construction initiale. La notion de construction existante pose elle-même question quand les travaux doivent s'engager sur un bâtiment délabré ou lorsque des travaux déjà autorisés sur celui-ci se sont arrêtés pendant un certain temps et n'ont pas repris.

La distinction connaît par ailleurs d'autres limites du point de vue de la dissociation des annexes et des extensions : une piscine reliée par une terrasse à un bâtiment doit être assimilée à une extension tandis qu'une annexe – tel qu'un garage – accolée à un bâtiment existant continue d'être traitée comme une construction nouvelle.

A l'occasion de l'audition des représentants du Conseil National de l'Ordre des Architectes, cette question a donné lieu à la formulation d'une critique de la rédaction de l'article R. 421-17 f) du code de l'urbanisme : « *Doivent être précédés d'une déclaration préalable lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire en application des articles R*421-14 à *R. 421-16 les travaux exécutés sur*

*des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, et les changements de destination des constructions existantes suivants : f) Les travaux qui ont pour effet la création soit d'une emprise au sol, soit d'une surface de plancher supérieure à cinq mètres carrés et qui répondent aux critères cumulatifs suivants : – une emprise au sol créée inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; – une surface de plancher créée inférieure ou égale à vingt mètres carrés. Ces seuils sont portés à quarante mètres carrés pour les projets situés en zone urbaine d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exclusion de ceux impliquant la création d'au moins vingt mètres carrés et d'au plus quarante mètres carrés de surface de plancher ou d'emprise au sol lorsque cette création conduit au dépassement de l'un des seuils fixés à l'article R*431-2 du présent code. »*

Il résulte de la combinaison des articles R. 421-14 b) et R. 421-17 f) du code de l'urbanisme que seule est soumise à permis de construire l'extension d'une construction supérieure à 20 mètres carrés lorsque sa réalisation a pour effet de provoquer le dépassement du seuil de 150 m² de surface plancher.

La rédaction de l'article R. 421-17 f), issue du décret du 29 décembre 2011, révèle l'intention explicite du Gouvernement de ne pas imposer systématiquement que toute extension de plus de 20 m² de surface de plancher d'une construction intégrant une surface de plancher déjà supérieure à 150 m² soit soumise à permis de construire.

En conséquence, l'application de ces dispositions, cumulée avec l'abaissement à 150 m² de surface de plancher du seuil de recours à l'architecte provoqué par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, a contribué à restreindre le champ d'intervention des architectes sur les projets d'extension de certaines constructions en zones U d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

Les représentants du CNOA estiment que les dispositions de l'article R. 421-17 f) du code de l'urbanisme ont un grave impact sur la qualité architecturale et manquent de cohérence avec l'esprit de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

1-4 – La réduction du nombre d'autorisations

Question n° 4:

Faut-il réduire le nombre d'autorisations d'urbanisme ?

Question n° 5:

Faut-il réduire le nombre d'autorisations n'entrant pas dans le droit commun (ex. HLL, permis précaires, permis temporaires) ?

Question n° 6 :

Faut-il supprimer le permis de démolir ?

D'une manière générale (59,4%), le nombre d'autorisations d'urbanisme n'est pas jugé excessif et la majorité des sondés et des auditionnés considère en conséquence qu'il n'est

pas problématique. De ce point de vue, la complexité des formulaires de déclarations préalables ou de demandes de permis est jugée comme un mal nécessaire. Moins il y a d'autorisations, plus les formulaires sont longs.

Il est à noter que la proposition de suppression du permis de démolir est à ce titre jugée très majoritairement (70,3 %) contreproductive, particulièrement par les architectes et paysagistes sondés ou auditionnés.

Si la tendance est donc au *statu quo* sur le nombre d'autorisations d'urbanisme, des critiques ont toutefois souvent été formulées sur des difficultés d'application rencontrées dans le cadre de quelques régimes d'autorisation spécifiques.

En premier lieu, la principale difficulté observée dans le régime des permis précaires et temporaires tient au défaut de contrôle de l'enlèvement des constructions autorisées provisoirement. Il en résulte que des abus assez nombreux sont à déplorer, les constructeurs maintenant leurs ouvrages ou installations bien au-delà de l'échéance du délai imparti dans l'autorisation.

En deuxième lieu, l'application d'un permis et d'une déclaration préalable spécifiques aux projets de construction ou de transformation de maisons individuelles est jugée comme une source de difficultés : erreur dans l'emploi des formulaires, dans la computation des délais d'instruction. Il a parfois été proposé en conséquence de fusionner le PC et le PCMI, la DP et la DPMI.

En troisième lieu, concernant les divisions foncières ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots à bâtir, une simplification du régime établi dans le code est assez largement attendue tant les modes d'autorisations sont variables : lotissement supposant un permis d'aménager ou une déclaration préalable de division, permis de construire en division primaire, permis de construire valant division. De nombreux services instructeurs ne semblent pas disposer d'une ingénierie suffisante pour assimiler et accompagner ces différents montages. De même, le permis d'aménager imposé pour les lotissements sans travaux situés dans les abords de monuments historiques classés ou inscrits (art. R. 421-19 a) du code de l'urbanisme) est considéré comme une source de complexité inutile. Il est demandé de revenir dans ce cas précis à la seule exigence d'une déclaration préalable de division.

En quatrième lieu, les déclarations préalables sont l'objet d'appréciations divergentes. Le nombre de formulaires distincts pour les déclarations préalables est parfois jugé excessif (CERFA 13702 pour les DP divisions, CERFA 13703 pour les travaux sur MI et CERFA 13404 pour les autres constructions). Par ailleurs, il est proposé par d'autres interlocuteurs de rétablir la déclaration préalable valant autorisation de démolir à l'instar du permis de construire valant permis de démolir.

Certaines propositions minoritaires vont même plus loin et font valoir l'utilité de restreindre le champ d'application de la déclaration préalable pour en exclure l'installation de panneaux photovoltaïques en dehors des abords des monuments historiques et autres « périmètres

ABF » ou bien encore des clôtures installées sur le territoire de communes en RNU ou soumises à une carte communale.

1-5 – L’extension des travaux sans formalité

Question n° 7 :

Faut-il étendre la catégorie des travaux sans formalité d'urbanisme ?

Une courte majorité (55,3 %) répond par la négative à cette question.

De façon ponctuelle, il est proposé d’enrichir la catégorie des travaux sans formalités d’urbanisme de quelques projets simples sans enjeux architecturaux ou paysagers, comme par exemple : les modifications des ouvertures dont les dimensions sont peu contraintes en général par les règlements de PLU, les changement de matériaux des huisseries ou des menuiseries ou l’installation de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments situés en dehors des abords de monuments historiques, les isolations par l’extérieur, les terrasses de plain-pied quelle que soit leur hauteur, les abris de jardins, les carports ou piscines de faible emprise au sol...

Ces propositions ne sont pas représentatives car, dans le même temps, un certain nombre d’interlocuteurs estiment que cet allègement risque de nuire généralement à l’harmonie architecturale ou à la qualité urbaine. D’autres estiment aussi que cet allègement de formalités présente des risques de dérives. Dans la pratique, nombreux sont ceux qui admettent que la notion de travaux sans formalité d’urbanisme est souvent mal comprise. Elle est souvent assimilée à une absence de réglementation. Or, il est avéré que le contrôle de conformité et plus généralement le récolement ne sont généralement mis en œuvre que pour les travaux déclarés ou autorisés.

1-6 – La création des travaux certifiés

Question n° 8 :

Faut-il envisager des travaux faisant l'objet de certification et non pas d'autorisation ?

Sur cette autre question, une majorité plus réduite encore (53,4 %) répond par la négative.

Faute d’avoir été explicitée dans le libellé de la question posée, la certification a suscité un grand nombre d’interrogations. Un nombre important de personnes sondées ou auditionnées ont pu craindre qu’elle soit source de confusion dans l’approche des régimes d’autorisations et de déclarations existantes.

Toutefois, son utilité a pu être reconnue dans certains cas, particulièrement pour accélérer la rénovation énergétique notamment dans la réalisation de travaux subventionnés ou procurant des avantages fiscaux. Il en est de même pour les réfections de toitures ou, dans une moindre mesure, pour certaines modifications de façades.

1-7 – Le maintien des autorisations pour les projets sans travaux

Question n° 9 :

Faut-il maintenir les autorisations pour les projets sans travaux (changement de destination, division foncière, etc.) ?

Le maintien de ces autorisations pour les projets sans travaux est très majoritairement souhaité (79,3%).

Le contrôle des changements de destination et des divisions foncières est jugé particulièrement sensible car ces projets, même non accompagnés de travaux, ont des conséquences évidentes sur l'évolution urbaine. Le contrôle des changements de destinations est jugé absolument indispensable pour assurer par exemple le respect de la réglementation opposable en matière de stationnement. Le contrôle des divisions foncières sans travaux permet de la même manière au maire de mettre en œuvre sa mission de police administrative et d'assurer le respect de la sécurité publique (C. urb., art. R.111-2) en contrôlant les débouchés et accès sur la voie publique.

Ces formalités présentent aux yeux du plus grand nombre l'avantage de permettre d'anticiper les besoins liés à l'évolution de la commune ou de l'intercommunalité. La formalité préalable demeure le seul moyen d'accompagner la conception des projets et d'assurer un accompagnement profitable au bénéfice de certains professionnels – géomètres, marchands de biens, agents immobilier –.

Il n'en reste pas moins que l'exigence d'un permis d'aménager pour les lotissements sans travaux situés dans l'un des secteurs visés à l'article R. 421-19 a) du code de l'urbanisme est considérée excessive par un certain nombre de sondés. Une déclaration préalable de division semble suffire selon cette opinion.

2 – Sur l'instruction des autorisations d'urbanisme

La question de l'instruction des autorisations d'urbanisme a fait l'objet de quatre séries de questions. La première porte sur la phase de pré-instruction : c'est à ce stade que s'appliquent les chartes d'instruction. La deuxième concerne l'évolution du projet en cours d'instruction. La troisième est relative aux prescriptions spéciales et la quatrième aux conséquences de la dématérialisation des procédures sur l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

2-1 – La pré-instruction des autorisations d’urbanisme

Question n° 10 :

Faut-il développer les chartes d’instruction ?

Les réponses à la question sur le développement des chartes d’instruction se sont prolongées sur celle de la nécessité d’un cadre pour la négociation entre le pétitionnaire et les services instructeurs.

2-1-1 – Faut-il développer les chartes d’instruction ?

La réponse brute au sondage indique que 69 % des répondants sont favorables au développement de ces chartes mais la portée de ce chiffre semble devoir être relativisée au regard de la difficulté à définir cet outil qui n’est pas prévu par le code de l’urbanisme.

Si les chartes peuvent être définies comme le cadre dans lesquelles les autorisations d’urbanisme sont instruites, elles peuvent prendre plusieurs formes. Elles peuvent exister au niveau national comme l’étude sur l’agrivoltaïsme publiée par l’ADEME en juillet 2021, qui propose un « gradient de classification » pour aider les acteurs à évaluer les projets et au niveau local.

Actuellement se développent des chartes locales pour des projets d’une certaine ampleur, à partir de 5 à 10 logements, comme à Paris et à Tours. Les entretiens menés montrent que, dans les deux cas, l’équipe municipale a rédigé une charte considérant que la seule conformité d’un projet aux règles du PLU en vigueur ne suffit pas pour en faire un projet acceptable au regard de leurs « ambitions écologiques ». A Tours, le PLU entré en vigueur en janvier 2020 ne prend pas en compte les objectifs de la mandature actuelle qui a rédigé un « référentiel pour un urbanisme écologique et solidaire », accessible depuis avril 2022 sur le site internet de la ville, en attendant l’adoption du PLU métropolitain en cours d’élaboration. Les deux villes considèrent que les chartes d’instruction permettent d’éclairer les pétitionnaires sur les positions adoptées par la collectivité locale et assurent plus de transparence.

Les professionnels du droit rencontrés lors des entretiens dénoncent les conditions d’élaboration de ces chartes, parfois désignées comme « chartes – promoteurs », qui ne respectent pas les procédures de concertation avec les habitants, les personnes publiques associées et les personnes consultées qui sont des garanties inhérentes aux PLU. Ils relèvent également que ces chartes posent des problèmes d’opposabilité, de neutralité et d’égalité de traitement et complexifient l’instruction. Au cours des entretiens, les promoteurs, de leur côté, ont dénoncé des exigences irrégulières allant très au-delà de ce qui est prévu dans les PLU.

Des chartes prenant la forme de guides de « bonnes pratiques » appuyées sur un retour d'expériences, différenciées selon les territoires pourraient être utiles. Éventuellement, dans le cadre des PLU, pourraient être précisés les « moyens et modes de faire » avec pour objectif de faciliter la lecture du document d'urbanisme, éclaircir certaines dispositions tant pour les usagers que pour les instructeurs et assurer une égalité de traitement. Les entretiens ont, pour beaucoup, souligné la difficulté d'interprétation des dispositions des PLU, conséquence souvent d'un manque de qualité de leur rédaction.

Une clarification du régime des chartes apparaît nécessaire pour éviter qu'elles n'imposent des obligations en dehors de toute base légale.

2-1-2 – Faut-il donner un cadre juridique à la négociation qui a lieu pendant la phase de la pré-instruction ?

Question n° 11 :

Faut-il donner un cadre juridique à la négociation qui est susceptible d'avoir lieu pendant la phase de pré-instruction ?

Comme le montre la réponse brute globale au sondage, les acteurs sont très partagés (51/49) sur l'encadrement juridique de cette pratique largement répandue et permettant de mieux appréhender le contexte règlementaire, spécialement en matière d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

La pré-instruction peut présenter l'intérêt d'accélérer la procédure et d'éviter des refus d'autorisation mais les rencontres entre élus et promoteurs et aménageurs peuvent donner lieu à des négociations qui peuvent aller au-delà de ce que prévoient les textes. Lors des entretiens, il a été souligné que la négociation peut conduire les communes à imposer des exigences illégales (choix des matériaux de construction, pourcentage de logements sociaux au-delà de ce qui est indiqué dans le PLU, fixation du prix de vente des logements, voire demande de cession gratuite de terrain). Dans les villes dans lesquelles une charte d'instruction existe, la phase de pré-instruction est formalisée en interne. À Tours, existe « l'atelier des avant-projets » qui se compose de trois ateliers consacrés à la programmation et aux enjeux, à la composition urbaine puis à l'architecture, aux plans et usages du bâtiment. Les ateliers sont préparés par plusieurs rencontres entre le promoteur, l'élue en charge de l'urbanisme, l'architecte conseil recruté par la ville et le service dédié de la ville mais allongent en réalité les délais d'obtention des autorisations.

L'institutionnalisation d'un dialogue préalable pourrait éviter que soient imposées des obligations en dehors de toute base légale qui seront potentiellement source de contentieux. Mais il a été aussi relevé qu'encadrer la négociation pourrait être source de complexification et d'alourdissement de l'instruction et qu'il serait préférable de s'en tenir à « de bonnes pratiques », comme c'est le cas notamment dans la ville d'Orléans (cf. entretien avec la ville d'Orléans).

Une des pistes suggérées dans le cadre du questionnaire mené par Vincent Legrand serait que les CAUE jouent un rôle plus important dans la pré-instruction.

2-2 – L'évolution du projet en cours d'instruction

Cette question en appelle trois autres. Si on admet qu'il faut faciliter la modification du projet en cours d'instruction, est-ce que cela implique que l'administration doit solliciter une modification quand elle entrevoit qu'elle va refuser l'autorisation et est-ce que cette modification se traduit nécessairement par une suspension du délai d'instruction ? Afin que le refus d'autorisation soit évité grâce à une modification du projet, faut-il institutionnaliser un moment d'échange entre le pétitionnaire et le service instructeur pendant la durée légale de l'instruction ?

2-2-1 – Faut-il faciliter la modification du projet en cours d'instruction ?

Question n° 12 :

Faut-il faciliter la modification du projet en cours d'instruction ?

La réponse brute globale au sondage laisse apparaître une réponse positive pour une très large majorité des répondants (83 %) mais les entretiens, notamment menés auprès de professionnels du droit (avocat, juge administratif...) montrent des avis plus mitigés qui soulignent des risques juridiques et des difficultés matérielles. Il est à noter que les communes qui ont mis en place une charte d'instruction et une procédure de pré-instruction ne sont pas favorables à une évolution possible des projets en cours d'instruction pour que le projet ne puisse pas être modifié après avoir été discuté avec les élus.

La facilitation de la modification du projet en cours d'instruction, qui existe déjà en pratique, apparaît *a priori* comme une évolution judicieuse pour éviter un refus de permis, voire éviter un recours futur des riverains et semble cohérente avec l'élargissement des possibilités de régularisation des autorisations d'urbanisme. Certains entretiens soulignent que cela pourrait permettre d'éviter les demandes de régularisation après travaux.

Cependant, les modifications en cours d'instruction complexifient la procédure (demande éventuelle de nouveaux avis, risque de fragilisation du dossier en cas de substitution de pièces qui imposent de modifier un nombre conséquent d'éléments du dossier). Certaines des personnes interrogées craignent que le recours facilité aux modifications en cours d'instruction puisse favoriser le dépôt de dossiers incomplets par les porteurs de projets qui attendraient les retours de la collectivité pour finaliser le projet. Ces modifications pourraient aussi accentuer les risques contentieux. Des difficultés matérielles sont également évoquées en lien principalement avec la dématérialisation de la procédure (dépôt de l'ensemble des pièces en un seul document PDF) et avec la mise en place de services communs d'instruction et le maintien du guichet unique en mairie, ce qui entraînerait une surcharge de travail pour les services.

Certains proposent de faciliter les modifications du projet en cours d'instruction mais en les encadrant, par exemple en imposant un nombre maximum de modifications, ou en limitant les modifications à certains projets (comme ceux pour lesquels le recours à un architecte est exigé), ou encore soulignent la nécessité que les modifications ne remettent pas en cause de l'économie générale du projet.

2-2-2 – Faut-il imposer à l'administration de solliciter cette modification au lieu de refuser l'AU ?

Question n° 13 :

Faut-il imposer à l'administration de solliciter cette modification du projet avant de refuser la demande d'autorisation d'urbanisme ?

La réponse brute globale au sondage laisse apparaître une réponse positive pour une majorité des répondants (58/42). Les commentaires soulignent les points positifs d'une modification en cours d'instruction (gain de temps pour les services instructeurs et les pétitionnaires), notamment en permettant d'éviter un refus d'autorisation et de délivrer une autorisation sans imposer la constitution d'un nouveau dossier.

Mais d'autres commentaires évoquent aussi les difficultés d'en faire une obligation. Cette position est confirmée par les entretiens. Sont ainsi soulignés l'alourdissement du travail des services instructeurs et l'aggravation du risque contentieux, notamment si des modifications qui auraient été possibles pour éviter le refus n'ont pas été demandées par le service instructeur.

2-2-3 – Faut-il dans ce cas envisager la suspension du délai d'instruction, en réservant au seul pétitionnaire le droit de demander cette suspension ?

Question n° 14 :

Faut-il, dans ce dernier cas, envisager la suspension du délai d'instruction, en réservant au seul pétitionnaire le droit de demander cette suspension ?

La réponse donnée à cette question dans le sondage est positive à une assez courte majorité (57,5 %). Les entretiens confirment que la possibilité de suspendre le délai – ou éventuellement de le prolonger – est nécessaire dans cette hypothèse, notamment en cas de consultation de l'ABF. Il est aussi proposé de fixer un délai maximum de suspension ou de prolongation (par exemple trois mois).

2-2-4 – Faut-il prévoir un moment d'échange pendant l'instruction ?

Question n° 15 :

Faut-il prévoir systématiquement un moment d'échange pendant l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ?

En pratique, il existe des échanges entre services instructeurs et pétitionnaires mais il semble difficile de les rendre obligatoires pour des raisons de temps et de disponibilité des services instructeurs. Le sondage indique d'ailleurs que seuls 39 % des répondants sont favorables à cette proposition.

La réticence à institutionnaliser cette pratique se retrouve pour d'autres évolutions proposées et pourrait s'expliquer par la volonté à la fois de garder plus de souplesse dans l'instruction et d'éviter d'éventuels risques contentieux liés à la régularité de l'instruction.

2-3 – La discussion des prescriptions pendant l'instruction

Question n° 16 :

Pensez-vous qu'il soit possible de laisser le pétitionnaire discuter des prescriptions devant être opposées par l'autorité compétente dans la délivrance d'une autorisation ?

La majorité des répondants au sondage (63 %) ne sont pas favorables à la discussion des prescriptions pendant l'instruction. Les commentaires et entretiens confirment cette position majoritaire s'appuyant sur une jurisprudence constante qui encadre les prescriptions qui doivent avoir pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect et qui doivent n'entraîner des modifications du projet que sur des points précis et limités (CE, sect., 13 mars 2015, n° 358677, *Mme Ciaudo* : Rec. CE ; CE 3 juin 2020, n° 427781, *Sté Compagnie Immobilière de Méditerranée* : Rec. CE, tables).

Les prescriptions semblent difficilement pouvoir être discutées. Cependant, les adaptations mineures étant possibles (C. urb., art. L.152-3), une marge de discussion pourrait éventuellement exister.

Les observations relèvent également que les prescriptions peuvent faire l'objet de recours administratifs et juridictionnels et qu'ouvrir la possibilité de discussion pendant l'instruction rendrait plus complexe et plus longue l'instruction, ce qui serait difficile dans les délais actuels et avec la faiblesse des moyens humains des services instructeurs.

Cependant, certaines observations soulignent que les échanges sur les prescriptions pourraient permettre leur meilleur respect.

2-4 – Les effets de la dématérialisation sur l’instruction

Question n° 17 :

Pensez-vous que cette dématérialisation aura des effets ?

La dématérialisation des autorisations d’urbanisme est une réforme récente, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, prévue par la loi ELAN (C. urb., art. L. 423-3), complétée dans la partie réglementaire du code par le décret du 23 juillet et l’arrêté du 27 juillet 2021.

Le résultat en chiffres de la consultation internet sur ses effets donne 83% de réponses considérant que la dématérialisation aura des effets. Il est accompagné de nombreux commentaires qui montrent l’intérêt des instructeurs auxquels s’adressait principalement cette consultation. Les effets négatifs sont très largement dominants. Par ailleurs, les entretiens menés ont confirmé ces réponses négatives mais ont permis de fournir aussi des réponses positives, étant donné la plus grande diversité des interlocuteurs interrogés, mais inégalement concernés par le sujet. Quelques propositions ont pu être émises.

- Effets positifs

La dématérialisation apporterait une simplification, plus de fluidité, plus de rapidité, de sécurité.

Elle permettrait une plus grande réactivité pour la transmission de demandes d’avis ou de pièces.

Pour les usagers, elle aurait le mérite de leur éviter de se déplacer en mairie. Elle leur permettrait de déposer le dossier à n’importe quel moment (week-end, jour férié). Elle raccourcirait le délai pour l’instruction qui commence au moment du dépôt. Ces gains vaudraient sous condition que les logiciels métiers soient bien paramétrés.

Le système permettrait aussi un gain économique : de papier, de frais postaux.

Le système conduirait à une évolution dans la manière de travailler des services, avec un gain de temps à reporter vers une meilleure information des demandeurs ou d’autres tâches.

Ces effets positifs sont davantage exprimés dans les grandes collectivités. Ainsi, pour la Ville de Paris, la dématérialisation s’accompagnerait de temps supplémentaire pour des échanges avec le pétitionnaire : plus largement, l’instruction y est l’objet d’échanges permanents.

A l’égard des professionnels, les effets positifs sont exprimés dans leur généralité : simplification, fluidité rapidité, sans qu’eux-mêmes participent nécessairement au fonctionnement du système. C’est le cas notamment des professions d’avocat, de notaire

qui dans l'ensemble ne traitent pas les demandes d'autorisation, mais les autorisations elles-mêmes.

- Effets négatifs

Toujours selon les personnes ayant répondu au questionnaire ou celles qui ont été auditionnées par Mmes Manson et Lerousseau, la réforme de la dématérialisation aurait été sous-estimée et mal préparée, considérant, selon les instructeurs, qu'elle impacte l'instruction autant que la réforme de 2007 (entretien avec la responsable du service instruction de la métropole d'Orléans). Elle serait complexe et elle nécessiterait pour les agents d'avoir des compétences informatiques. Elle serait technocratique, sans considération de la rencontre avec le public, créant de la distance et ainsi facteur de limitation des échanges entre l'administration et l'administré. Elle poserait de plus un problème d'égalité de traitement selon les territoires. La dématérialisation aurait dû être gérée au plan national. Une réforme en deux temps aurait été préférable : pour la déclaration préalable puis les permis de construire et de démolir. La conception des logiciels aurait été défectueuse du côté des éditeurs, n'étant pas homogénéisée. Le matériel serait peu adapté. Il aurait fallu attendre une meilleure gestion technique des logiciels et des plateformes

Pour l'État, les critiques portent sur l'absence d'anticipation, des outils non opérationnels, un mauvais flux avec ses services qui n'étaient pas prêts à son entrée en vigueur. Des observations des services des collectivités convergent, regrettant son manque de capacité à s'adapter, dénonçant l'exigence fréquente d'un double flux de dossier dématérialisé et de dossier papier de la part des services, (entretiens menés auprès des services des collectivités locales, Orléans, Montlouis-sur-Loire, Saint-Avertin, Fondettes...).

Pour les collectivités, et leurs services, la réforme aurait entraîné des obligations lourdes d'équipement - où chaque collectivité choisit, sans homogénéité des systèmes- des obligations de formation, une augmentation de charge de travail des agents. Elle demanderait plus d'ingénierie. Du point de vue de la qualification des agents, la dématérialisation ajouterait aux difficultés actuelles liées à la compétence des instructeurs et nécessite dans certains services l'emploi d'agents de catégorie A (service instruction de la Métropole Orléans). Sa mise en place aurait entraîné une part de désorganisation, avec des bugs informatiques. Elle rendrait le travail d'instruction plus difficile sur écran, impliquant en partie de revenir au support papier, spécialement pour traiter des plans. Elle rendrait aussi plus difficile la substitution d'une pièce à une autre.

Le système est critiqué du point de vue du temps, comme facteur d'augmentation du temps d'instruction, de générer une perte de temps pour numériser, plus qu'avec le dossier papier, d'entraîner des tâches fastidieuses. Il est critiqué du point de vue des coûts, qui ne seraient pas réduits. Lorsque la dématérialisation a pu faire l'objet d'un projet de service, ce dernier fonctionnerait encore sans gain de productivité. L'archivage poserait aussi un problème de coût financier et au-delà celui du coût carbone.

Le système est critiqué par les professionnels, spécialement les architectes qui regrettent l'absence d'unité du système, l'entrée des dossiers, un peu longue, et surtout le manque de

code d'accès professionnel des maîtres d'ouvrages sur la plateforme. Ils seraient alors amenés à utiliser ceux de leurs clients.

- Perspectives et propositions

Des observations nuancent les critiques, par référence au caractère récent de la réforme. Considérée en phase de transition, elle n'est pas complètement opérationnelle. Elle devrait à terme être positive quand tous les services seront connectés de façon efficace mais pas encore en 2022-2023.

Parmi les suggestions, il est demandé de supprimer le double flux que génère le maintien de la possibilité de déposer les dossiers en support papier, ce qui est lourd à gérer pour les services.

Il est demandé de traiter de questions non résolues : le parapheur électronique, la signature électronique des élus.

Si la dématérialisation devait être imposée il faudrait rendre obligatoire le recours à un professionnel pour le pétitionnaire.

Pour les professionnels, le problème du manque de code d'accès soulevé par les architectes pourrait être résolu comme en matière de contentieux où les avocats disposent de leur code d'accès particulier pour saisir les juridictions (suggestion du notariat).

3 – Les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur

Question n° 18 :

Faut-il revoir le caractère limitatif de la liste des pièces susceptibles d'être demandées au pétitionnaire ?

Un total de 60,6% des répondants est favorable à une réforme du caractère limitatif des pièces demandées au pétitionnaire. Ce résultat doit être pondéré par le fait que les personnes ayant répondu au questionnaire en ligne sont surtout des agents de services instructeurs.

Une réponse favorable à une révision de cette règle posée par l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme l'emporte bien que cet article soit jugé comme étant un des éléments phares de la réussite de la simplification des AU portée par la réforme de 2007. En effet, de longue date est reconnu tant par la jurisprudence que par la doctrine le caractère limitatif de cette liste (*CE 26 avr. 1993, Épx Beaucourt, n° 121413 ou encore CE, 21 oct. 2013, SA Orange, n° 360481*), ne pouvant être modifiée ni par les rédacteurs du PLU ni par les services instructeurs. Cela n'empêche pourtant pas que, dans les faits, dans un certain nombre de cas, certains services instructeurs rallongent la liste des pièces exigibles, voire créent

intégralement leur propre formulaire, ceci constituant autant de risque de contentieux administratif en germe. Bien souvent, les formulaires ne reprennent pas exactement ou que de façon très éloignée les dispositions inscrites au code de l'urbanisme. L'ensemble des réponses étudiées fait en effet ressortir une pratique hétérogène des services instructeurs à l'égard de l'art. R. 431-4 et s du code de l'urbanisme. Certains vont rajouter des pièces non prévues et n'ayant aucun rapport avec le projet de construction dans le seul but de rallonger le délai d'instruction qu'ils ne peuvent généralement tenir. Des abus sont donc très souvent constatés et dénoncés.

Pour autant, il ressort de l'ensemble des réponses une tendance à s'interroger non pas uniquement sur le caractère limitatif de la liste mais plutôt sur la pertinence du maintien de la liste en l'état. Sans doute faudrait-il moderniser ou à tout le moins actualiser cette dernière. Néanmoins, des garde-fous semblent s'imposer face à la nécessité de cette évolution. Pour le Conseil supérieur du notariat, la liste doit demeurer en tout état de cause concise et précise afin d'assurer la sécurité juridique du pétitionnaire lorsque d'autres indiquent sporadiquement qu'il faudrait au contraire encore alléger cette liste de pièces demandées afin d'aller dans le sens de la simplification du droit portée par le législateur de 2007. L'allègement pourrait par exemple consister dans la diminution des pièces demandées pour les petits projets (abris de jardin, clôtures...).

Ceci dit, dans un certain nombre de cas, a été avancée l'idée que les services instructeurs manquent souvent de pièces appropriées pour instruire de façon pertinente le dossier. Notamment, il a souvent été question de pouvoir demander au pétitionnaire le plan intérieur, le plan de masse lorsque les travaux concernent l'intérieur d'un immeuble, afin d'éviter les fraudes. Par exemple, la pratique de certaines communes révèle également que *« des pièces supplémentaires sont demandées au pétitionnaire lors des ateliers des avant-projets, par exemple les plans intérieurs pour vérifier que les appartements sont traversants. Si le plan intérieur n'est pas fourni, la demande d'autorisation d'urbanisme est refusée »*. L'idée est également souvent invoquée de pouvoir réclamer au pétitionnaire, dans le cadre de la prévention des risques, les études relatives aux risques naturels, l'étude du sol concernée par la parcelle à construire ou encore un état des servitudes existantes sur le terrain. Ou encore dans le cadre des projets agrivoltaïques, est souvent réclamé en tant que pièce supplémentaire le projet agricole.

L'idée ressortant de la façon la plus saillante concerne le fait que la liste du code de l'urbanisme ne correspondrait plus guère aux exigences réglementaires contenues dans les PLU qui deviennent de plus en plus précises ces derniers temps, notamment au regard des contraintes énergétiques ou/et climatiques. Dans le même ordre d'idées, certaines pièces concernant la transition écologique devraient pouvoir être exigées. L'article devrait alors pouvoir être adapté aux nécessités techniques et physiques du terrain pour lequel l'AU est demandée. Ainsi, afin que les services instructeurs puissent vérifier le respect des règles contenues au document d'urbanisme, sont souvent demandées au pétitionnaire, dans certaines collectivités, des pièces au-delà de ce qui est requis par le code de l'urbanisme, notamment l'exigence d'une étude hydraulique en matière de réseaux.

Le questionnaire et les entretiens font ressortir le cas particulier de la ville de Paris où le PLU est en cours de révision afin de prendre en compte les réformes portées par la loi

Climat et Résilience d'août 2021. Au vu de la réforme, il est certain qu'un certain nombre de nouvelles pièces, non prévues dans les textes initiaux, devront être demandées au pétitionnaire. La même remarque est d'ailleurs émise par le CRIDON de Paris.

Ainsi, de façon générale, il ressort des entretiens que les nouvelles obligations devant se traduire dans les PLU ne trouvent pas forcément un écho dans la liste, prévue par le Code de l'urbanisme, des pièces à fournir dans le cadre de la demande d'autorisation.

A ce défaut, il convient d'ajouter une remarque selon laquelle il ressortirait un manque de communication entre les services instructeurs et les autres services de la ville intéressés au projet de construction comme le service de la gestion de l'eau ou encore celui des domaines ou de la voirie. Ceci est finalement préjudiciable au pétitionnaire, souvent dépendant pour son projet de cette liste de pièces à fournir.

Il conviendrait alors de trouver un juste équilibre entre les besoins d'information des services instructeurs pour remplir leur office et ceux du pétitionnaire d'alléger le coût de sa demande d'autorisation et de l'obtenir rapidement. La liste des pièces exigibles devrait se concentrer sur les pièces essentielles et, pour tenir compte des nouvelles contraintes environnementales, de celles relatives à la performance énergétique et climatique du projet. Parallèlement, il est suggéré d'enlever des pièces désormais désuètes ou inutiles. De plus, un certain nombre de répondants préconisent de s'en remettre à la jurisprudence administrative (*CE, 23 déc. 2015, Laurin*) selon laquelle en cas de demande de pièces jugées par le pétitionnaire superflues et hors liste et ayant abouti à un refus de PC, le juge en limite l'annulation aux seuls vices substantiels c'est-à-dire « *dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable* ». Il a aussi été proposé d'introduire une clause filet, au même titre de ce qui a été introduit récemment par le décret du 25 mars 2022 dans le cadre de l'exigence de l'évaluation environnementale.

4 – Les refus d'autorisation d'urbanisme

Question n° 19 :

Une réforme globale du régime des refus d'autorisations d'urbanisme serait-elle utile ?

4-1 – Evolution générale des refus d'autorisation d'urbanisme

La réponse brute globale au sondage laisse apparaître que pour une majorité des répondants, il n'est pas nécessaire d'entreprendre une réforme complète du régime des refus d'autorisation d'urbanisme. On examinera dans le point suivant une évolution significative qui fait l'objet d'un accord assez large que l'on appellera pour l'instant « la limitation des

refus « secs ». Dans le cadre de la réponse à cette question générale, on examinera donc les commentaires ou les pistes qui sont ouvertes sur d'autres aspects du régime des refus d'autorisation.

4-1-1 – L'absence de critique générale contre le système du refus du permis de construire

On ne note ni dans les commentaires ni dans les entretiens de critiques d'ordre général contre le système des refus de permis de construire. En particulier, l'obligation d'indiquer tous les motifs de refus de la nouvelle rédaction de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ne semble pas susciter de difficultés particulières dans les services instructeurs.

On observera par ailleurs à cet égard que les répondants se sont très peu préoccupés des aspects contentieux de ce type de question : ni la question des nouveaux motifs de refus susceptibles d'apparaître en cours d'instance ni le « périmétrage » des pouvoirs d'injonction du juge administratif en cas de refus illégal n'ont été abordés dans les commentaires. Il nous semble que cela est tout à fait caractéristique du fait que le « contentieux des refus » est une fonction distincte du « droit de l'instruction des demandes » qui ne mobilise pas les mêmes acteurs et se situe dans un ordre de logique et de temporalité très différent.

4-1-2 – L'abandon du régime des refus d'autorisation « tacites »

Quelques commentaires soulignent que dans les cas où l'écoulement du délai d'instruction ne fait pas naître une autorisation tacite mais au contraire un refus, le pétitionnaire se trouve devant une décision de refus qui, par définition, n'est pas motivée et ne lui permet pas de connaître les aspects de sa demande qui ont posé problème. Ces commentateurs demandent que ce système soit abandonné au profit d'une obligation de motiver tous les refus d'autorisation.

On doit observer que ce système existe déjà puisque l'article L. 232-4 CRPA prévoit expressément que sur demande, l'administration est tenue dans un délai d'un mois de donner les motifs de rejet de la demande. Mais ces remarques montrent que ce système est mal connu et mériterait sans doute de faire l'objet d'un réexamen dans le cas particulier des autorisations d'urbanisme.

4-2 – La limitation des « refus secs »

Question n°20 :

Faut-il prévoir qu'après un refus de permis de construire le pétitionnaire puisse obtenir son autorisation en modifiant sa demande sans avoir à déposer une nouvelle demande ? Ce qui serait moins lourd et plus rapide car le délai d'instruction pourrait être réduit.

Le total brut des réponses à la question donne 70% d'avis favorables. La lecture des commentaires ainsi que les entretiens qui ont été menés montrent toutefois que c'est moins le mécanisme de demande modificative après refus qui a été plébiscité qu'un débat plus général qui s'est ouvert sur ce que l'on peut appeler les « refus secs » d'autorisation. Il semble qu'un mouvement d'idée se fait jour pour faire bénéficier les refus de permis de construire des évolutions qui ont été opérées dans le régime des permis de construire illégalement accordés qui bénéficient de larges possibilités de régularisation (soit devant le juge, soit même devant l'administration avec la possibilité de purger spontanément ces illégalités par la délivrance de permis de construire modificatifs).

Plusieurs systèmes ont été proposés.

Le premier consiste à créer un mécanisme de « pré refus » informant le pétitionnaire que sa demande est susceptible d'être rejetée s'il n'en modifie pas certains aspects, et lui conférant un délai pour ce faire. A l'issue de ce délai, si des modifications rendant la demande légale étaient déposées, l'autorisation serait finalement accordée. Il est à noter que certains services instructeurs semblent déjà avoir des pratiques qui s'apparentent à ce système.

Ainsi, tout particulièrement, la Ville de Paris a exposé que dans le cadre d'un dialogue informel au cours de l'instruction, elle informe le pétitionnaire des points critiques et demande des évolutions de la demande et qu'en définitive un refus ne sanctionne souvent que le refus du pétitionnaire de faire de telles modifications. De la même manière, la Ville de Paris a exposé qu'elle favorise le dépôt de recours gracieux qu'elle qualifie de « demandes de réexamen », de sorte que, dans ce cas, le refus initial joue le rôle de « pré refus » évoqué dans ce système.

Le deuxième système, proposé par le CRIDON de Paris dans le cadre des entretiens menés, consiste à ne pas refuser une demande mais à l'autoriser « sous condition suspensive » de modifications à apporter dans un certain délai. Si ces modifications n'étaient pas apportées, ce permis conditionnel ne pourrait pas être mis en œuvre. Dans l'esprit des auteurs de la proposition, l'intérêt principal de ce système tient à ce qu'il se présente de manière « positive », même si les effets sont les mêmes que dans le premier système, à ceci près que la présentation positive peut jouer un rôle important pour les financeurs du projet qui peuvent ainsi apprécier que le projet ne soit pas irrémédiablement voué à l'échec.

Le troisième système, enfin, est celui qui était proposé dans le questionnaire, d'une décision de refus permettant le dépôt d'une demande modifiée bénéficiant de délais d'instruction abrégés.

La principale critique de ce système est venue des services instructeurs qui soulignent que fréquemment le délai d'instruction est tributaire des avis qui doivent être recueillis auprès de services extérieurs, ce qui rend difficile ou aléatoire un délai abrégé par rapport au délai principal.

Les enjeux qui sous-tendent cette question s'articulent en réalité avec des questions antérieures et en particulier celles relatives au dialogue entre le pétitionnaire et les services au cours de l'instruction des demandes d'autorisation. Au-delà donc des modalités techniques d'amélioration des conditions de refus d'autorisation, on retrouve dans le sondage les mêmes sujets que dans les réponses précédentes : un souhait d'échanges accrus avec les services instructeurs et un souci de « régularisation » des demandes qui ne pourraient pas aboutir à une autorisation dans leur forme initiale.

Les réponses aux questionnaires apportés par les services instructeurs ainsi que les entretiens qui ont été menés montrent que ces questions sont prises en charge par l'administration dans des conditions très variables : le sentiment qui s'en dégage est que les grandes collectivités offrent des possibilités plus larges de dialogue, compte tenu des moyens dont elles disposent que celles de taille plus restreinte. On peut également noter une certaine réticence, sans pouvoir nettement la quantifier, sur le point de savoir s'il faut institutionnaliser les pratiques existantes et leur donner une base textuelle, ou au contraire maintenir l'absence de forme des échanges actuels. Les services, sans doute parce qu'ils craignent que de nouvelles questions de régularité de l'instruction ne se posent, semblent plus enclins à maintenir ce caractère informel.

Mais en tout état de cause, on perçoit nettement dans ces réponses une demande d'extension aux décisions de refus de la dynamique engagée à propos de la régularisation des autorisations obtenues, que ce soit dans le cadre du contentieux ou par la pratique élargie des permis modificatifs.

5 – La compétence des autorités administratives

5-1 – Sur la compétence résiduelle du préfet

Question n° 21 :

Faut-il réduire la compétence résiduelle du préfet en matière de délivrance d'autorisation d'urbanisme ?

La question concerne les compétences subsidiaires du préfet dans le cadre de la délivrance des autorisations pour les communes non couvertes par le PLU, soit dans le cadre d'un

certain nombre de projets figurant à l'art. L. 422-2 du code de l'urbanisme, soit enfin dans le cadre de l'avis conforme qu'il est amené à donner dans certains cas (C. urb., art. L. 422-5) et pour le plus récent lorsque le projet concerne la construction d'un édifice culturel (C. urb., art. L. 522-5-1 issu de la loi du 24/08/2021 confortant le respect des principes de la République). Les différents services auditionnés ont replacé cette question dans le cadre plus large de l'arbitrage des compétences entre maire et préfet, à la suite à l'acte I de la décentralisation et du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Sur les 632 réponses, 62,6% de répondants sont opposés à la réduction de cette compétence.

Une très large majorité des personnes interrogées a manifesté une volonté de maintenir en l'état la répartition des compétences entre le préfet et le maire ou le président de l'EPCI. La raison avancée est que la compétence résiduelle du préfet s'est déjà largement étiolée avec le temps (entre autres par l'effet de la loi 25 mars 2009 sur la lutte contre l'exclusion).

Pour autant, la situation est loin d'être idoine car les réponses font aussi remonter que les services préfectoraux ne parviennent pas toujours à assumer pleinement cette compétence résiduelle.

Mais parallèlement, il a été souvent rapporté par les répondants que la liste des cas de compétence résiduelle du préfet pour délivrance des autorisations d'urbanisme n'est pas toujours connue des services des communes qui bien souvent, *de facto*, empiètent sur la compétence pourtant déjà réduite du préfet. Il est vrai que les cas de compétence résiduelle ou subsidiaire du préfet sont en réalité épars, listés dans différents articles voire même dans différents codes. En effet, et par exemple lorsqu'il s'agit d'un empêchement du maire, le préfet peut être en mesure d'intervenir au titre des articles du CGCT. Ainsi, les services auditionnés indiquent que la dispersion de la compétence préfectorale dans différents codes tend à fragiliser cette dernière et ne favorise ni la simplicité ni la sécurité juridique du projet et des différents acteurs concernés. Il en irait ainsi en matière de construction en zone inondable, de pieds de digue ou dans le domaine des énergies renouvelables, pour lesquelles la compétence préfectorale ne serait pas claire pour les communes, ceci reposant en toile de fond la question générale du maintien de l'indépendance des législations entre le droit de l'urbanisme et les législations d'autres domaines susceptibles de concerner l'acte de construire et faisant l'objet de la question n°22.

Dans le domaine des ouvrages de stockage et de production d'énergie, certaines remarques font ressortir que la compétence divisée entre le préfet et le maire selon les cas n'a pas de sens, n'est souvent pas respectée et devrait pouvoir être simplifiée au profit de l'un ou de l'autre. Notamment la compétence du préfet sur les petits transformateurs électriques devrait pouvoir être confiée aux communes.

De surcroît, certains répondants émettent l'idée que l'avis conforme du préfet dans les cas d'application du RNU n'a plus de sens à l'heure de l'obligation indirecte pour les communes de se doter d'un PLU depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat & Résilience et du ZAN, notamment.

Certains sondés notent néanmoins l'utilité de conserver le recours à la compétence du préfet notamment pour les grands projets situés dans les OIN. D'autres font remarquer qu'il serait judicieux d'étendre sa compétence en cas de sursis à statuer ou encore de refus abusif d'autorisation de la part des communes ou EPCI.

5-2 – Autorisations d'urbanisme et principe de l'indépendance des législations

Question n° 22 :

Faut-il étendre les cas où, par dérogation au principe de l'indépendance des législations, l'autorisation d'urbanisme vaut également autorisation au titre d'une autre législation ?

Sur cette question, les 236 réponses font ressortir que 52,1% des répondants sont favorables à un élargissement des cas d'exception au principe d'indépendance des législations en vertu duquel une autorisation délivrée au titre d'une législation X ne vaut pas autorisation selon une autre législation Y ayant pourtant un objet d'étude et des préoccupations proches.

Si on entre dans le détail des réponses, la nuance s'impose. Ce sont surtout les conseils des pétitionnaires qui sont favorables au dépassement du principe de l'indépendance des législations. Au contraire un grand nombre de services instructeurs y est attaché.

5-2-1 – Le principe vu par les pétitionnaires

D'une façon globale, il ressort des entretiens et du questionnaire une certaine volonté de mettre fin au principe d'indépendance et d'évoluer de façon significative vers le système du guichet unique ou de fusion des autorisations, existant par ailleurs déjà dans certains cas comme pour les autorisations en matière commerciale. Dans cet exemple précis, la fusion des autorisations a d'ailleurs été plutôt bien maîtrisée selon certains acteurs de l'administration locale.

L'idée la plus novatrice mise en avant revient au Conseil supérieur du Notariat pour lequel le pétitionnaire, quelles que soient la ou les législations mobilisées pour sa demande d'autorisation d'urbanisme, doit être certain que son permis est finalisé lorsqu'il l'obtient et que tout a été envisagé du point de vue de l'occupation du sol, comme par exemple les autorisations relatives à la loi sur l'eau ou la protection des sites. S'il est bien légitime que des autorisations existent aussi en parallèle avec d'autres législations, en revanche, afin d'assurer la meilleure sécurité juridique possible pour le pétitionnaire, l'administration devrait être l'acteur principal de ce guichet unique qui rassemblerait, synthétiserait et traiterait l'essentiel des autorisations relatives à des législations connexes.

Aussi, des passerelles beaucoup plus fréquentes et simplifiées devraient pouvoir exister selon certains répondants à propos du traitement des autorisations de travaux et des législations applicables en droit de l'urbanisme, en droit de l'environnement et en droit du patrimoine. D'ailleurs, un certain nombre de directeur de CAUE soulignent que « *les liens établis entre le code de l'urbanisme et le code du patrimoine ont apporté une amélioration importante qui pourrait être étendue à d'autres codes* ».

Dans le même ordre d'idées, le CRIDON Paris soulève la question de l'effet néfaste de l'indépendance des législations concernant les demandes de permis de construire des établissements recevant du public (ERP) car l'articulation entre le code de la construction et de l'habitation et celui de l'urbanisme n'est pas satisfaisante. Si le volet ERP n'est pas accepté, par exemple est-ce que pour autant le permis de construire devient caduc et doit être redemandé ?

De la même manière, la question se pose pour la législation relative aux aménagements de bureaux, problématique très sensible en région parisienne et désormais en PACA et qui mériterait la synthèse des deux législations afin de simplifier le régime d'octroi des autorisations. Ou bien encore a été évoqué le fait de faire rentrer les autorisations concernant l'exploitation de salles de cinéma dans les autorisations d'exploitation commerciale. Autant de propositions soulignant l'inévitable passerelle devant être établie entre le Code de l'urbanisme et d'autres législations afin d'aboutir à un système généralisé de guichet unique.

Enfin, le CSN profite de ce questionnement sur les effets néfastes de l'indépendance des législations pour proposer d'unifier le régime des autorisations relatives au changement de destination et celui des changements d'usage. Le CRIDON de Paris présente en revanche une position contre, le droit de l'urbanisme ne servant pas à contrôler l'usage de locaux.

Au-delà, la question révèle surtout l'impossibilité pratique des services instructeurs à dépasser le principe d'indépendance des législations.

5-2-2 – Le principe vu par les services instructeurs

Du côté des services instructeurs, le ton n'est pas le même. En effet, moins que l'idée même de remettre en cause ce principe, ce sont les conséquences pratiques de cette remise en cause qui n'enthousiasment pas un certain nombre de services instructeurs. Ceux-ci craignent d'éprouver bien des difficultés à faire face, du point de vue quantitatif et qualitatif, à la mise en place d'un guichet unique.

Aussi, la proposition semble effrayer bon nombre de collectivités ou de regroupements de communes estimant que les services instructeurs n'ont à ce jour absolument pas la compétence technique ni le personnel adéquat afin de se prononcer sur des sujets aussi complexes (sécurité, SDIS, protection environnementale, PPRT, risques...). Selon ces collectivités, il ne faudrait pas qu'en valorisant le guichet unique et plus encore l'autorisation unique, l'autorisation d'urbanisme devienne encore plus complexe à instruire qu'elle ne l'est déjà et donc moins certaine pour le pétitionnaire.

Surtout, l'argument mis en exergue est celui du risque de la multiplication des actions en responsabilité engagées par les tiers contre les communes et les EPCI du fait de leurs services instructeurs.

Enfin, le personnel des services instructeurs ne cache pas craindre les effets d'une remise en cause du principe de l'indépendance des législations sur leur emploi. En effet, la réaction des communes ou des regroupements de communes qui en ont les moyens risquerait, si l'autorisation d'urbanisme devenait systématiquement une « autorisation unique » valant au titre de toutes les législations, de consister à faire de plus en plus appel à des prestataires privés afin d'externaliser son instruction.

Partie 2 – Les évolutions du régime des autorisations d'urbanisme proposées par le groupe de recherche

Tout en tenant compte des réponses et des informations obtenues grâce au questionnaire mis en ligne et au cours des entretiens menés par ses membres en n'hésitant pas à écarter certaines suggestions qui lui paraissent inadaptées et en se saisissant de sujets qui n'ont pas été pleinement abordés par ses interlocuteurs, le groupe de recherche propose une série d'évolutions qui portent sur le champ d'application des autorisations d'urbanisme, leur instruction, les informations susceptibles d'être demandées au pétitionnaire, le refus d'autorisation, la compétence du préfet en matière de délivrance des autorisations et le principe de l'indépendance des législations.

1 – Sur le champ d'application des autorisations d'urbanisme

Concernant le champ d'application des autorisations d'urbanisme, le groupe de recherche propose des évolutions concernant le régime des extensions, celui des changements de destination, celui de la modification de la décision de non opposition à déclaration préalable, celui du lotissement sans travaux. Enfin, il suggère la création d'une nouvelle catégorie d'autorisation pour les travaux de rénovation des constructions existantes.

1-1 – Sur les extensions

La clarification du régime des autorisations pour les travaux d'extension est d'autant plus importante que la densification des zones déjà urbanisées, pour préserver les zones naturelles tout en répondant aux besoins de logements, légitime les extensions des constructions existantes. Or, règnent l'incertitude et l'application désordonnée du régime des extensions qui ont pour effet de faire dépasser le seuil des 150 mètres carrés de surface de plancher.

1-1-1 – Le cadre juridique des extensions

Le cadre de cette question est le suivant. Le livre IV du code de l'urbanisme procède à une distinction fondamentale entre deux catégories de constructions pour déterminer la nécessité de soumettre ou non celles-ci à des formalités d'urbanisme. Contrairement aux constructions nouvelles dont la réalisation est soumise par principe à l'obtention d'un permis de construire (C. urb., art. R. 421-1), les travaux exécutés sur des constructions existantes sont par principe dispensés de toute formalité (C. urb., art. R. 421-13).

Toutefois, par exception au principe d'une dispense de formalités, l'article R. 421-13 du code de l'urbanisme précise que les travaux sur construction existante mentionnés aux articles R. 421-14 à R. 421-16 sont soumis à permis de construire, tandis que ceux mentionnés à l'article R. 421-17 doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.

La réalisation d'une extension sur une construction existante peut donc être soumise à l'obligation de dépôt d'une demande de permis de construire ou d'une déclaration préalable de travaux.

Les extensions soumises à permis de construire

Une extension ayant pour effet la création d'une surface de plancher supérieure à 20 mètres carrés est normalement soumise à permis de construire (art. R. 421-14 a)). Toutefois, le principe connaît une exception : dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, seules les extensions créant une surface de plancher supérieure à 40 mètres carrés sont soumises à permis de construire (R. 421-14 b)).

L'application de cette exception connaît elle-même une exception qui lui est propre. L'article R. 421-14 b) prévoit en effet que

« demeurent soumis à permis de construire les travaux ayant pour effet la création de plus de vingt mètres carrés et d'au plus quarante mètres carrés de surface de plancher ou d'emprise au sol, lorsque leur réalisation aurait pour effet de porter la surface ou l'emprise totale de la construction au-delà de l'un des seuils fixés à l'article R. 431-2 »³.

Il résulte de ces dispositions qu'est systématiquement soumise à permis de construire la réalisation pour le compte d'une personne physique d'une extension de plus de 20 mètres carrés de surface de plancher lorsque celle-ci a pour effet de porter la surface totale après travaux au-delà de 150 m² d'une construction (autre qu'agricole). Il en va ainsi y compris quand la surface de l'extension est inférieure ou égale à 40 m² et que la construction se situe en zone U d'un PLU.

Les extensions soumises à déclaration préalable de travaux

L'article R. 421-17 f) du code de l'urbanisme est quant à lui rédigé ainsi :

« Doivent être précédés d'une déclaration préalable lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire en application des articles R*421-14 à *R. 421-16 les travaux exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, et les changements de destination des constructions existantes suivants : f) Les travaux qui ont pour effet la création soit d'une emprise au sol, soit d'une surface de plancher supérieure à cinq mètres carrés et qui répondent aux critères cumulatifs suivants : – une emprise au sol créée inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; – une surface de plancher créée inférieure ou égale à vingt mètres carrés.

³ Art. R. 431-2 a) du code de l'urbanisme : « Pour l'application de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, ne sont toutefois pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques, les exploitations agricoles ou les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes :

a) Une construction à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher n'excède pas cent cinquante mètres carrés ; »

Ces seuils sont portés à quarante mètres carrés pour les projets situés en zone urbaine d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exclusion de ceux impliquant la création d'au moins vingt mètres carrés et d'au plus quarante mètres carrés de surface de plancher ou d'emprise au sol lorsque cette création conduit au dépassement de l'un des seuils fixés à l'article R*431-2 du présent code. »

Cette rédaction est issue de l'article 2 du décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.

1-1-2 – Application de ces dispositions aux extensions de constructions disposant d'une surface de plancher déjà supérieure à 150 m²

Il résulte de la combinaison des articles R. 421-14 b) et R. 421-17 f) du code de l'urbanisme que seule est soumise à permis de construire l'extension d'une construction supérieure à 20 mètres carrés lorsque sa réalisation a pour effet de provoquer le dépassement du seuil de 150 m² de surface plancher.

A l'inverse, la réalisation d'une extension de plus de 5 m² et de moins de 40 m² d'une construction disposant déjà d'une surface de plancher supérieure à ce seuil et située en zone U d'un PLU ne suppose qu'une déclaration préalable de travaux.

Plusieurs documents ministériels témoignent de la volonté du Gouvernement de maintenir dans le champ d'application de la déclaration préalable de travaux les extensions entre 20 et 40 m² de bâtiments situés en zone U d'un PLU et dont la surface existante est déjà supérieure à 150 m².

En premier lieu, dans une réponse ministérielle précédant de quelques mois la publication du décret du 29 décembre 2011, le ministère motivait de la sorte cette réforme à venir : « *L'annonce, le 27 juin dernier d'une mesure tendant à élever de 20 à 40 mètres carrés, le seuil du recours obligatoire à un architecte a suscité des réticences de cette profession, mais également une certaine appréhension d'autres acteurs quant aux exigences de qualité du bâti et d'esthétique. Invité à s'exprimer sur le sujet, le secrétariat au logement est alors venu préciser sa position. Il a précisé que la mesure envisagée résulte d'une large concertation, engagée depuis un an, et ayant associé des professionnels et des élus, pour passer d'un urbanisme de normes à une véritable culture de projet. Elle a pris en considération la situation actuelle de tension en matière de logement, laquelle implique de faciliter l'adaptation des logements existants aux besoins de la population, à favoriser la densification dans les zones urbaines et à simplifier la vie de nos concitoyens. La simplification de l'acte de construire pour les petits projets d'extension de construction existante en zone urbaine est alors apparue comme un des éléments de réponse à ces enjeux, en facilitant les travaux de mise en adéquation des logements existants aux besoins évolutifs des familles et en favorisant l'utilisation des possibilités de densification » (Réponse ministérielle n° 19694 : JO Sénat Q 22 sept. 2011, p. 2447).*

Le ministère prenait le soin de faire valoir dans cette même réponse les « garanties » intégrées dans cette réforme, notamment : « Ensuite, ce relèvement du seuil des projets soumis à déclaration

préalable ne sera pas applicable aux projets d'extension conduisant la construction à dépasser après travaux l'un des seuils actuels rendant obligatoire le recours à l'architecte. Ainsi, cette mesure n'aura pas d'impact sur les obligations en matière de qualité architecturale posées par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Par exemple, un particulier construisant pour lui-même devra toujours faire établir le projet architectural par un architecte, dans le cadre d'un permis de construire, si son projet d'extension de plus de 20 m² de surface hors œuvre brute conduit sa maison à dépasser après travaux 170 m² de surface hors œuvre nette. » (Réponse ministérielle n° 19694 : JO Sénat Q 22 sept. 2011, p. 2447).

En second lieu, dans un document intitulé *Information du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement* (annexe), le ministère confirme : « *Les travaux d'extension en zone urbaine dont la SHOB est comprise entre plus de 20 m² et 40 m² restent soumis à permis de construire, dès lors que l'ensemble de la construction (partie existante et extension cumulées) dépasse un des seuils de recours obligatoire à l'architecte fixé à l'article R. 431-2 du code de l'urbanisme, notamment celui de 170 m² pour toute construction autre qu'agricole réalisée par une personne physique pour elle-même* ».

La rédaction des articles R. 421-14 et R. 421-17 issue du décret du 29 décembre 2011 révèle l'intention explicite du Gouvernement de ne pas imposer systématiquement que toute extension de plus de 20 m² de surface de plancher d'une construction intégrant une surface de plancher déjà supérieure à 150 m² soit soumise à permis de construire.

En conséquence, cette réforme, cumulée avec l'abaissement à 150 m² de surface de plancher du seuil de recours à l'architecte provoqué par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, a contribué à restreindre le champ d'intervention des architectes sur les projets d'extension de certaines constructions en zones U d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

1-1-3 – Commentaires

Motivé par des impératifs économiques et de simplification des formalités administratives, le Gouvernement a décidé, en adoptant le décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011, de soumettre à déclaration préalable de travaux certaines extensions de plus de 20 m² de surface de plancher devant être réalisées sur des bâtiments ne pouvant plus être considérés comme des « *constructions de faible importance* » au regard de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Pour mémoire, l'article 4 de la loi du 3 janvier 1977 (dans sa version issue de l'article 63 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)) établit une dérogation au principe, selon lequel le projet architectural de toute demande de permis de construire doit être établi par un architecte, fixé à l'article 3 du même texte.

Le texte de l'article 4 de la loi est repris à l'article L. 431-3 alinéa 1er du code de l'urbanisme.

Il est rédigé ainsi : « *Par dérogation à l'article 3 ci-dessus, ne sont pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques ou exploitations agricoles et les coopératives d'utilisation de matériel agricole qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, et notamment la surface maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces caractéristiques peuvent être différentes selon la destination des constructions. Pour les*

constructions édifiées ou modifiées par les personnes physiques, à l'exception des constructions à usage agricole, la surface maximale de plancher déterminée par ce décret ne peut être supérieure à 150 mètres carrés. »

Le décret du 29 décembre 2011 ne viole pas ces dispositions. Il ne remet pas en cause le principe selon lequel toute demande de permis de construire sollicitée par une personne physique pour l'extension d'un bâtiment non agricole de plus de 150 m² de surface de plancher suppose le recours à un architecte. Il a seulement pour effet d'en limiter l'application puisqu'il diminue le nombre de cas où une telle demande de permis de construire est nécessaire.

Deux critiques peuvent être formulées au sujet du texte de l'article R. 421-17 f) du code de l'urbanisme dont la rédaction a été modifiée par le décret du 29 décembre 2011.

En premier lieu, il n'est pas l'objet d'une application uniforme sur le territoire et ses dispositions sont diversement interprétées sur le territoire national. Certains services instructeurs soumettent ainsi à permis de construire toute extension de plus de 20 m² et inférieure ou égale à 40 m² dès lors que la surface de plancher initiale de la construction existante excède déjà 150 m². D'autres services instructeurs, admettent qu'il puisse être recouru dans ce cas à une déclaration préalable en appliquant la seule règle du « dépassement » du seuil de 150 m².

En second lieu, et sur le fond, la rédaction de l'article R. 421-17 f) souffre d'un manque de cohérence avec l'esprit de la loi du 3 janvier 1977, particulièrement depuis l'abaissement à 150 m² du seuil de recours obligatoire à l'architecte provoqué par l'adoption de la loi LCAP du 7 juillet 2016.

Pour s'en convaincre, il est possible de citer les propos tenus par Madame Audrey Azoulay, ministre de la Culture, au cours de la discussion parlementaire de ladite loi LCAP à propos de l'amendement visant à abaisser le seuil de recours obligatoire à l'architecte à 150 m². Madame Azoulay s'exprimait en ces termes : *« La loi de 1977 a posé l'obligation de recours à un architecte pour être autorisé à construire, et a prévu des dérogations limitées pour des constructions de faible importance dont la surface est fixée par décret. Comme j'ai pu l'indiquer tout à l'heure, la situation dans laquelle nous sommes est le fruit d'une réforme quelque peu hâtive datant de 2012, qui a modifié les modes de calcul des surfaces et introduit, en la matière, une complexité nouvelle. Je ne partage pas l'analyse de la commission, et l'argument du renchérissement des coûts de construction, qui pénaliserait les ménages les plus modestes, ne me convainc pas : au contraire, le recours à un architecte constitue souvent la garantie d'un investissement de long terme. Je sais tout ce que l'architecte peut apporter, en termes d'intelligence de conception et, in fine, d'économie, à nos concitoyens qui souhaitent faire construire un logement »⁴.*

Par respect du principe d'égalité des administrés sur l'ensemble du territoire, il serait au moins nécessaire que les dispositions des articles R. 421-14 b) et R. 421-17 f) soient réécrites pour assurer non seulement leur clarification mais surtout leur application uniforme au plan national.

⁴ Sénat, séance publique du 16 février 2016, discussion de l'article 26 quinquies (compte rendu intégral des débats. Nous soulignons.

1-2 – Sur les changements de destination des constructions

Le régime juridique des changements de destination ne se situe pas, à proprement parler, dans le champ de l'étude. Toutefois, ses incidences sur le régime des autorisations d'urbanisme ont suscité de nombreuses observations dans l'enquête qui a été menée, ce qui nous a conduit à le prendre en compte et, sans faire de proposition définie, de signaler l'intérêt qu'il y aurait à mener une réflexion pour apporter certaines modifications au droit positif actuel.

Ces observations s'articulent essentiellement autour de trois enjeux que l'on examinera successivement.

1-2-1 – L'articulation du régime des changements d'usage du CCH et des changements de destination du Code de l'urbanisme

Le premier de ces enjeux a été tout particulièrement signalé par les notaires qui ont été auditionnés : il concerne une question qui a suscité un certain nombre de débats dans les dernières années. Il s'agit de l'articulation du régime du changement d'usage des articles L. 631-7 et s. du Code de la construction et de l'habitation et du régime des changements de destination du Code de l'urbanisme. La principale difficulté relevée provient du fait qu'un même immeuble peut être regardé comme ayant un usage différent de la destination qu'il reçoit en droit de l'urbanisme. La proposition faite par les personnes auditionnées consiste à harmoniser ces deux régimes.

Il nous semble, compte tenu de l'objet des dispositions de l'article L. 631-7 CCH qui vise dans les communes les plus importantes et dans la région parisienne à empêcher la perte de logements aussi bien du fait de leur transformation en locaux professionnels et commerciaux que du fait de leur utilisation comme meublés de tourisme, et qui constitue ainsi une composante importante de la politique publique du logement, qu'il est difficile de le remettre en cause.

Il est en revanche certain que la coexistence du régime des destinations du Code de l'urbanisme et des usages du Code de la construction et de l'habitation pose des difficultés de coordination.

Ces difficultés ont partiellement été prises en charge par le CCH. Ainsi, son article L. 631-8 organise déjà une forme d'harmonisation entre les deux dispositifs en énonçant que « lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis de construire ou la déclaration préalable vaut demande de changement d'usage. Ces travaux ne peuvent être exécutés qu'après l'obtention de l'autorisation mentionnée à l'article L. 631-7 ». De même l'article L. 631-7-1-A prévoit qu'en cas « d'autorisation temporaire de changement d'usage » (cela vise les

meublés de tourisme), « le local (...) ne change pas de destination (...) au sens du Code de l'urbanisme.

La jurisprudence invite d'ailleurs à cette harmonisation mais selon des modalités complexes. Ainsi, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 15 mars 2019 (*SAS Geciter*, n° 414361) a décidé, à propos du PLU de la Ville de Paris que, son règlement « comportant des dispositions spécifiquement applicables aux changements de destination pour faire obstacle à la réduction des surfaces destinées à l'habitation, prévoit la prise en considération des destinations correspondant à des droits réels. Le respect de ces dispositions doit, par suite, être apprécié en tenant compte des droits réels qui peuvent résulter des autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, du fait de la compensation à laquelle elles ont été subordonnées ». Le Conseil d'Etat invite ainsi à passer de l'indépendance des deux régimes à une « prise en compte » dont la mise en œuvre s'avère complexe.

Le groupe de travail estime que ces harmonisations partielles ne résolvent pas les difficultés d'harmonisation des deux systèmes.

Aussi, il préconise, mais cela dépasse largement la réflexion menée sur les seules autorisations d'urbanisme, qu'il serait sans doute utile de réfléchir à une intégration pure et simple du régime du Code de la construction et de l'habitation dans le Code de l'urbanisme, de fusionner la notion d'usage et de destination et de confier au PLU le soin de déterminer des conditions de changement de destination prenant en charge certains des mécanismes actuels des changements d'usage (régime de la compensation, changements temporaires, notamment).

1-2-2 – L'extension de la prescription administrative dans le cas des changements de destination

Au cours des 15 dernières années, un certain nombre de tempéraments ont été apportés à la jurisprudence *Thalamy* imposant la régularisation de l'ensemble des travaux et constructions réalisés sans autorisation ou non conformément à une autorisation, à l'occasion d'une nouvelle demande.

L'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que passé un délai de 10 ans, l'administration ne peut plus refuser une autorisation de construire à raison de l'illégalité initiale sauf, notamment, lorsque la construction a été réalisée sans qu'un permis de construire n'ait été obtenu alors qu'il était requis.

En matière de changement de destination, l'application de cette prescription administrative pose des problèmes sérieux car la nécessité d'obtenir une autorisation a largement varié dans le temps, la définition même des destinations et de leur changement étant passée de l'échelon local à une nomenclature nationale par l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme, nomenclature qui a été elle-même modifiée à partir du 1^{er} janvier 2016. De surcroît, la

preuve d'une destination, la preuve de son changement et/ou celle de la date à laquelle il a lieu sont difficiles à apporter, en particulier lorsque ce changement de destination ne s'est pas accompagné de travaux importants.

Pour cette raison, le groupe de travail propose un amendement à l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme pour permettre que les changements de destination opérés depuis, soit une date à déterminer soit un délai à fixer, bénéficient de la prescription posée par cet article dès lors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une action pénale ou civile visant à la remise en état. Tout en mesurant qu'il ne convient pas de donner une « prime » aux irrégularités, le groupe de travail estime qu'une durée comprise entre 10 et 20 ans aboutirait sans doute à un équilibre acceptable.

1-2-3 – Le régime des destinations dans les immeubles complexes

Il existe une incertitude entre le point de savoir si une destination doit être appréciée à l'échelle de la « construction » (art. R. 151-27 C. urb), ou du « local » (art. R. 151-29 C. urb). La jurisprudence et la doctrine inclinent cependant nettement en faveur de la détermination de la destination à l'échelle du local et non de la construction dans son ensemble.

Ceci conduit à une difficulté dans le cadre des immeubles « complexes », c'est-à-dire regroupant des locaux appartenant à plusieurs destinations et sous destinations. Ainsi, dans un immeuble ancien d'un quartier fortement densifié, il est possible de trouver simultanément, des commerces en rez-de-chaussée, des logements, des bureaux et parfois même des locaux plus spécifiques, comme ceux accueillant un établissement d'enseignement privé, etc. La majeure partie des changements de destination entre ces différentes fonctions exigent des autorisations d'urbanisme (par exemple le passage d'un cabinet d'avocats aux bureaux d'une entreprise). Une pareille situation se retrouve dans le cadre d'immeubles de construction récente qui favorisent la réversibilité des usages.

Afin d'éviter la multiplication des autorisations d'urbanisme, le groupe de travail préconise une évolution du régime des autorisations d'urbanisme en matière de changement de destination en permettant qu'une construction ou un local puisse, dès sa construction ou à l'occasion d'une évolution ultérieure, bénéficier d'une autorisation concernant non plus une destination unique mais un ensemble de destinations ou de sous destinations entre lesquelles il pourrait évoluer sans autorisation. L'évolution entre les différentes destinations pourrait être opérée sur la base d'une simple déclaration auprès de l'administration fiscale.

Ce dispositif, conçu pour s'appliquer à l'immeuble pendant toute la durée de son exploitation, peut poser un certain nombre de difficultés. Deux ont été particulièrement identifiées par le groupe de travail.

La première concerne le point de savoir à quelle règle d'urbanisme locale relative aux destinations la construction sera assujettie. Par exemple, si les règles de stationnement sont

différenciées entre les activités de bureaux et les activités de commerce, lesquelles seront applicables au projet.

La seconde concerne le cas de fortes évolutions des règles d'urbanisme locales conduisant à un décalage entre les destinations autorisées et le projet d'urbanisme porté par la collectivité dans la zone où se situe l'immeuble.

Le groupe de travail estime que ces difficultés pourraient être résolues en confiant aux auteurs du document d'urbanisme le soin de déterminer si des autorisations « multi destinations » sont susceptibles d'être accordées dans certaines zones du territoire et de déterminer également les règles qui leur seraient applicables au stade de la délivrance de l'autorisation initiale.

1-3 – Sur la modification d'une décision de non-opposition à déclaration préalable

De façon surprenante, la modification des décisions de non-opposition à déclaration préalable ne fait l'objet d'aucun document Cerfa, à la différence du permis, alors que quelques dispositions du code de l'urbanisme en admettent le principe.

En effet, le bénéficiaire d'un permis de construire est en mesure de demander une modification du projet ayant été autorisé dès lors qu'il n'est pas achevé.

Certes, le code de l'urbanisme ne comprend qu'un seul article relatif au permis de construire modificatif. L'article A. 431-7 est rédigé ainsi « *La demande de modification d'un permis de construire en cours de validité est établie conformément au formulaire enregistré par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique sous le numéro Cerfa 13411* ». Si le régime du permis de construire modificatif n'est pas défini par les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, il est cependant encadré par une doctrine et une jurisprudence administrative abondantes. Ces sources administratives et jurisprudentielles se caractérisent, d'une part, par une évolution très rapide et, d'autre part, par une grande souplesse d'application en fonction des espèces.

A en croire le ministère, « *l'absence de cadre réglementaire dans le code de l'urbanisme permet ainsi au dispositif du permis modificatif de conserver une flexibilité qui profite autant aux porteurs de projet qu'aux services instructeurs des autorisations d'urbanisme* »⁵.

Le régime du permis de construire modificatif a été étendu au permis d'aménager dans la pratique, alors que les dispositions de l'article A. 431-7 du code de l'urbanisme ne s'y réfèrent pas explicitement. Ceci paraît tout à fait logique car ces deux demandes de permis font l'objet d'un formulaire unique (CERFA 13409).

⁵ Réponse ministérielle à la question n° 07825, JO Sénat, 27/12/2018, p. 6747.

Toutefois, la pratique révèle qu'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est pas susceptible d'être l'objet d'une telle demande de modification. Quelques pratiques très minoritaires permettant des « déclarations préalables modificatives » peuvent toutefois être observées.

Cette exclusion de principe de toute modification ultérieure d'un projet ayant fait l'objet d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ne se justifie pas. Et ce d'autant moins que quelques dispositions en admettent le principe.

En premier lieu, cette possibilité est admise implicitement dans d'autres dispositions du code de l'urbanisme. Aux termes de l'article R. 462-9 : « *Lorsqu'elle estime que les travaux ne sont pas conformes à l'autorisation, l'autorité compétente pour délivrer le permis ou prendre la décision sur la déclaration préalable met en demeure, dans le délai prévu à l'article R. 462-6, le maître de l'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité avec l'autorisation accordée* ». Dans le contexte particulier de la régularisation de travaux constatés lors d'une visite de récolement, un « dossier modificatif » semble pouvoir être déposé lorsque lesdits travaux ont été l'objet d'une déclaration préalable.

En deuxième lieu, une décision de régularisation d'une décision de non-opposition à déclaration préalable est permise par l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme dont les dispositions sont rédigées ainsi : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé* ».

En troisième et dernier lieu, il convient d'aligner le régime du permis modificatif sur celui de son transfert. Le transfert des permis de construire dont le régime est fixé au seul article A. 431-8 du code de l'urbanisme a été étendu dans la pratique aux déclarations préalables de travaux. Si l'article A. 431-8 du code de l'urbanisme n'autorise explicitement que le transfert du permis de construire et impose que celui-ci soit demandé à l'appui d'un formulaire dédié, en réalité, le formulaire dédié (CERFA 13412) s'applique aussi aux transferts des permis d'aménager. Mieux, le transfert d'une décision de non-opposition à déclaration préalable est aussi très largement admis par la doctrine⁶. La demande est dans ce cas à adresser sur papier libre.

La rédaction de l'article A 431-7 du code de l'urbanisme pourrait utilement être modifiée pour que ses dispositions s'appliquent explicitement à la décision de non-opposition à une déclaration préalable de travaux ou de division.

⁶ Voir en ce sens DDT Oise, « Note ADS n° 56 : Le transfert » : https://www.oise.gouv.fr/content/download/40745/259071/file/A_56_le%20transfert.pdf

En conséquence, le formulaire CERFA 13411 pourrait être modifié pour qu'il soit utilisé à l'avenir par le titulaire d'une décision de non-opposition à déclaration préalable désireux de modifier le projet ayant été déclaré initialement à l'administration.

1-4 – Sur la soumission à permis d'aménager des lotissements sans travaux

Les lotissements sans travaux sont encore à la recherche de l'autorisation idoine.

En effet, en application du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017, les divisions foncières constitutives de lotissement sont soumises à permis d'aménager lorsqu'elles intègrent le périmètre d'un site patrimonial remarquable, des abords des monuments historiques ou d'un site classé ou en instance de classement.

Cette réécriture de l'article R. 421-19 a) du code de l'urbanisme n'a pas été suivie d'une modification plus ample. Il en résulte que le permis d'aménager délivré à un lotissement sans travaux se trouve soumis au régime général du permis d'aménager. Ceci n'est pas sans poser plusieurs difficultés.

1-4-1 – L'exigence d'un dépôt de DAACT pour un lotissement sans travaux

La première difficulté frappant les lotissements sans travaux concerne la déclaration attestant leur achèvement. En effet, l'article R. 462-1 du code de l'urbanisme impose le dépôt de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) au bénéficiaire de tout permis d'aménager. Or il n'est pas prévu de dérogation à cette obligation de dépôt pour certaines autorisations, et notamment pour les permis d'aménager délivrés pour des lotissements en secteurs protégés.

Dès lors, même dans ce cas de figure, et faute d'un régime spécifique, le dépôt de la DAACT reste et demeure une formalité obligatoire pour tout permis d'aménager un lotissement, même lorsqu'aucun aménagement n'est prévu.

1-4-2 – Le régime de la commercialisation des lots dans le cas de délivrance d'un permis d'aménagement

La seconde concerne la commercialisation des lots.

En vertu de l'article e, le permis d'aménager peut autoriser, sur sa demande, le lotisseur à procéder à la vente ou à la location des lots avant l'exécution de tout ou partie des travaux prescrits dans deux hypothèses visées par le texte (a) ou b). Dans le cas d'un PA sans travaux d'aménagement, ces dispositions sont d'une application problématique puisque, par la force des choses, le lotisseur devra commercialiser ses lots avant la réalisation de travaux qui ne sont pas prévus...

Il n'en reste pas moins que le lotisseur disposant du droit reconnu par l'autorité compétente de commercialiser les lots par avance ne le décharge pas de déposer une DAACT, même si celle-ci intervient après la commercialisation et non plus avant.

1-4-3 – Le régime de la cristallisation de 5 ans

La 3^e difficulté rencontrée par les lotissements sans travaux concerne la cristallisation du droit.

Aux termes de l'article L. 442-14 alinéa 2 du code de l'urbanisme, dont la rédaction a été modifiée par la loi du 23 novembre 2018 ELAN : « *Lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager, le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues depuis la date de délivrance du permis d'aménager, et ce pendant cinq ans à compter de l'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

Les « *conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat* » sont celles ayant été posées par le décret n° 2014-253 du 27 février 2014 relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme ayant établi la rédaction actuelle de l'article R. 462-1 précité. Aucune disposition spécifique n'a été prévue pour les permis d'aménager sans travaux là encore.

1-4-4 – Le régime de la caducité de l'autorisation

Enfin, il faut mentionner le régime de la caducité de l'autorisation d'urbanisme nécessaire à ces projets.

En vertu de l'article R. 424-17 aliéna 1^{er} du code de l'urbanisme, le permis d'aménager est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de trois ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue.

L'alinéa 3 de cet article prévoit cependant que « *les dispositions du présent article sont applicables à la décision de non-opposition à une déclaration préalable lorsque cette déclaration porte sur une opération comportant des travaux* ». Cet alinéa ne vise aucunement le cas du permis d'aménager sans travaux requis dans les secteurs protégés visés à l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme.

Au reste, l'article R. 424-18 du code de l'urbanisme ne vise que les décisions de non-opposition à déclarations préalables portant sur des divisions « sans travaux ». Les dispositions de cet article ne sauraient donc être étendues au cas des permis d'aménager sans travaux réalisés au sein des secteurs protégés visés à l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme. Dès lors, pour les permis d'aménager, quelle que soient les raisons de leur demande, il convient de faire application de l'article R. 424-17.

Sans l'intervention d'un nouveau décret permettant d'appliquer au permis d'aménager sans travaux le régime dérogatoire créé pour les déclarations préalables visées à l'article R. 424-18, il est impossible juridiquement d'assimiler ces deux formalités et de ne pas réclamer une DAACT après l'obtention d'un permis d'aménager.

1-5 – Sur la création d'une nouvelle catégorie de travaux : les travaux de rénovation des constructions existantes

Pour accompagner la mise en œuvre prochaine du vaste chantier de la rénovation énergétique des bâtiments existants sur le territoire, et particulièrement du parc de logements, plusieurs aménagements du régime des autorisations d'urbanisme peuvent être envisagés.

Deux observations liminaires méritent toutefois d'être présentées à ce sujet.

En premier lieu, la complexité du sujet est évidente du fait de sa grande technicité et notamment des niveaux de performance devant être atteints à l'issue de la réalisation de ces travaux. Le sujet échappe très largement au droit de l'urbanisme et concerne à bien des égards davantage le droit de la construction et de l'habitation ainsi que le droit de l'environnement.

En second lieu, la réalisation de ces travaux doit toujours rester soumise à des servitudes d'urbanisme – nationales ou locales – dont le rôle demeure indispensable pour assurer la qualité architecturale et la bonne intégration paysagère des dites rénovations.

Plusieurs pistes pourraient être envisagées pour adapter le livre IV du code de l'urbanisme :

- 1) la création d'une nouvelle sous-catégorie de travaux sur constructions existantes qui pourrait être dénommée par exemple « travaux de rénovation énergétique d'une construction existante » ;
- 2) la réduction des pièces à produire dans le cadre des formalités déposées, qu'il s'agisse d'une déclaration préalable de travaux ou d'une demande de permis de construire, pour faciliter la constitution des dossiers par les particuliers ;
- 3) la création d'un formulaire CERFA de DP spécifique à cette rénovation énergétique.

Pour mener à bien ces réflexions, il apparaît indispensable de consacrer à ce sujet une étude spécifique, étude que le GRIDAUH pourrait d'ailleurs mener.

2 – Sur l'instruction

La thématique de l'instruction des autorisations d'urbanisme conduit à s'interroger sur quatre séries de questions. La première porte sur la phase préalable au dépôt du dossier et pousse à s'interroger d'une part sur le développement des chartes d'urbanisme et plus particulièrement sur les chartes promoteurs, d'autre part sur les négociations qui existent en pratique pendant la phase de pré-instruction. La deuxième concerne l'évolution du projet en cours d'instruction. La troisième porte sur la discussion des prescriptions pendant l'instruction et la quatrième sur les effets de la dématérialisation des procédures sur l'instruction.

2-1 – Sur la phase préalable au dépôt du dossier

2-1-1 – Sur le développement des chartes d’urbanisme

A côté des chartes partenariales qui sont des documents contractuels, ou tout au moins en la forme contractuelle, par lesquels les bailleurs et promoteurs s’engagent avec les collectivités publiques à produire une offre de logements diversifiée qui porte sur du foncier appartenant à la collectivité publique, il existe des chartes d’urbanisme, terme générique regroupant des documents qui ne sont pas prévus par le Code de l’urbanisme et qui complètent, précisent ou interprètent les dispositions du PLU. L’ensemble de ces documents relève du droit souple, lequel peut être défini depuis l’arrêt du Conseil d’État *GISTI* du 12 juin 2020 (n°418142) comme l’ensemble des instruments de portée générale susceptibles d’avoir des effets notables sur les droits ou la situation de leurs destinataires. Ils peuvent désormais être contestés devant le juge administratif notamment pour incompétence ou violation de la loi.

Deux catégories principales de chartes d’urbanisme peuvent être distinguées : les chartes promoteurs qui connaissent un succès grandissant et imposent des règles de construction aux promoteurs immobiliers dont l’objectif, légitime, est d’encourager un cadre de vie plus confortable et adapté au changement climatique mais, qui ne respectant pas les dispositions du code de l’urbanisme, sont illégales, et les chartes d’instruction qui visent à faciliter la lecture des règles du PLU mais qui doivent être encadrées pour respecter le cadre légal.

2-1-1-1 – Les chartes promoteurs

- Appariation et développement des chartes promoteurs

Les chartes promoteurs sont apparues dans les années 2010 (par exemple, « Charte de l’aménagement et de l’habitat durables », Strasbourg, 2012). Elles se sont multipliées à partir de 2015/2016 d’abord en Île-de-France puis dans les grandes villes. Une étude menée par le cabinet Conseil Inovefa en 2018 en dénombrait une cinquantaine. Depuis les élections municipales de mars 2020, ces chartes connaissent un regain, y compris dans des villes moyennes. Les terminologies sont variées : « Référentiel pour un urbanisme écologique et solidaire » (Tours, 2022), « Charte de l’urbanisme et du cadre de vie » (Bois-Guillaume, 2022), charte « Construction et citoyenneté » (Rennes, 2021), charte « Construction et aménagement durables » (Saint-Malo, 2021), « Charte pour le développement équilibré de l’agglomération angevine » (Angers, 2022), « charte pour la qualité des constructions » (Nancy, 2022), « Charte du bien construire » (Aix en Provence, 2022), « Charte de la construction durable » (Marseille, 2021) ...

Ces chartes ne sont ni définies ni encadrées par la loi et ne font pas partie des documents réglementaires prévus par le Code de l'urbanisme. Elles définissent des objectifs, des règles, des bonnes pratiques imposés aux promoteurs immobiliers. Elles ont pour but de régir les projets de constructions neuves des promoteurs immobiliers. Elles peuvent encadrer les prix (prix du terrain, prix de vente des logements construits, ex. Bagneux), les types de projet (ex. Bordeaux « droit au soleil, au calme et à la vue »), le pourcentage de logements sociaux (au-dessus ou en l'absence de servitude prévue dans le PLU), imposer une pré-commercialisation pour les habitants de la commune (ex. Nanterre), fixer les caractéristiques des logements (superficie minimale par logement ou selon le type de logements ; nombre de logements selon leur type (T1, T2...), la répartition détaillée des superficies pour chaque lot, le nombre minimal de logements traversant (ex Montreuil, Tours...), les matériaux à utiliser (matériaux biosourcés, géosourcés, recyclés..).

- **Illégalité des chartes promoteurs**

Les chartes promoteurs adoptées selon une procédure différente de celle prévue par le Code de l'urbanisme, imposant des règles complémentaires ou différentes de celles prévues par les PLU applicables sur le territoire concerné et prévoyant des conditions de mise en œuvre particulières sont illégales.

La procédure d'adoption des chartes promoteurs ne respecte pas les règles de forme et de procédure applicables à l'élaboration des PLU, tout particulièrement la concertation et l'enquête publique, violant ainsi le principe de participation du public.

Leur périmètre soulève également une difficulté. Les PLU intercommunaux sont la règle alors que la très grande majorité des chartes promoteurs sont des chartes qui s'appliquent sur le territoire d'une seule commune.

Ces chartes sont adoptées pour un grand nombre d'entre elles par voie de délibération du conseil municipal ou d'arrêté du maire et interrogent le contrôle de légalité qui est mené.

Un jugement rendu par le tribunal administratif de Rouen le 26 janvier 2023 sur déféré préfectoral a annulé la délibération du 3 février 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume a approuvé sa « Charte de l'urbanisme et du cadre de vie ». Le tribunal considère que « *la charte doit être regardée comme imposant aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives en matière d'aménagement de l'espace et relatives à la conception et à la réalisation de projets de construction* ». En conséquence, le tribunal juge que la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, dès lors que la commune de Bois-Guillaume est membre de la métropole de Rouen et ne dispose plus de la compétence pour fixer des règles d'urbanisme et qu'il résulte des dispositions des articles L. 423-1 et R. 431-4 du code de l'urbanisme que *les demandes relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation des constructions ne peuvent être instruites que dans les*

conditions fixées par les dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme, qui définissent de manière limitative les informations ou pièces pouvant être exigées par l'autorité compétente.

Quant aux règles de fond imposées dans les chartes, elles excèdent pour certaines d'entre elles les règles d'urbanisme, en particulier les dispositions relatives aux caractéristiques des logements qui relèvent du Code de la construction et de l'habitation et imposent de fournir au service en charge de l'instruction des pièces qui ne figurent pas dans les listes arrêtées par le Code de l'urbanisme. En effet, l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 9 décembre 2022 (n° 454521) juge que « *le délai d'instruction n'est ni interrompu ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle* ». Cet arrêt rappelle le caractère exhaustif des pièces demandées dans le cadre des autorisations d'urbanisme et confirme, en conséquence, l'illégalité des demandes de pièces complémentaires dans le cadre des chartes d'urbanisme.

D'autres règles de fond (mixité sociale, typologie des logements...) relèvent des dispositions qui peuvent être fixées par le règlement ou les OAP du PLU. Le choix qui est fait par les collectivités de privilégier la charte s'explique soit par une volonté d'anticiper les règles d'un futur PLU soit par une volonté de souplesse, permettant une application au cas par cas, mais ne respecte pas les conditions procédurales imposées pour leur adoption.

Enfin, certaines chartes imposent des règles très précises qui peuvent entraîner un risque de requalification de la charte en contrat de la commande publique. Nonobstant la négociation qui peut être conduite avec le promoteur, certaines des règles ou des conditions imposées pourraient être considérées comme des contrats conclus par la personne publique pour répondre à ses besoins.

Enfin, la mise en œuvre de ces chartes n'est pas sans poser problème. En effet, la plupart des chartes promoteurs prévoient une procédure de négociation menée par la collectivité pour chaque projet avec les promoteurs. Ces négociations peuvent donner lieu à des exigences de la part des collectivités qui peuvent entraîner un risque pénal (cession gratuite de terrain, travaux sur des propriétés publiques...), sans compter que le développement de ces chartes emporte des répercussions sur les questions de pré-instruction en imposant une procédure longue de négociation préalable au dépôt du permis de construire ou d'aménager, d'évolution du projet en cours d'instruction (absence de respect des engagements pris par le promoteur et/ou la collectivité et sur les pièces demandées (plans intérieurs...)).

- Propositions

Ces chartes visent à améliorer le confort des logements et à prendre en compte la transition écologique. Leur légitimité est, à ce titre, reconnue par les promoteurs eux-mêmes qui en sont souvent signataires, mais leur illégalité tenant à leurs procédures d'adoption, leur

contenu et leurs conditions de mise en œuvre conduit à présenter deux propositions, outre la possible évolution du Code de l'urbanisme concernant le contenu du PLU.

- Application par anticipation du PLU

La première proposition consisterait à réintroduire dans le code de l'urbanisme l'application par anticipation du PLU pour permettre une application de règles plus adaptées, en particulier au changement climatique. Le sursis à statuer ne pouvant être utilisé qu'après le débat sur le PADD et permettant uniquement de s'opposer à un projet, semble un outil insuffisant pour une adaptation rapide des règles applicables aux projets immobiliers.

- Référentiel national

La seconde proposition consisterait à adopter un référentiel national sur les caractéristiques des logements (surface minimale des logements, exigence de balcons ou terrasse, logements traversant) qui pourrait compléter les « réglementations thermiques » (RT) ou « réglementations environnementales » (RE) actuellement en vigueur. Cette proposition est évoquée par le *Rapport de la mission sur la qualité du logement - Référentiel du logement de qualité* (Ministère de la Transition écologique et solidaire, Laurent Girometti et François Leclerc, 9 septembre 2021). Une proposition alternative pourrait être de fixer des règles minimales de confort des logements dans le Code de la construction et de l'habitation.

2-1-1-2 – Les chartes d'instruction

Les « chartes d'instruction » sont des documents qui visent à faciliter la lecture et l'interprétation des règles du PLU. Elles prennent notamment la forme de charte (par exemple la charte d'urbanisme de Saint-Didier-au-Mont-d'Or) de glossaires, cahiers de recommandation ou cahiers de prescription qui sont destinés à servir de guide ou de conseil aux pétitionnaires.

Depuis l'arrêt *GISTI* du 12 juin 2020 (n°418142), le critère du caractère impératif de l'acte n'est plus le critère décisif de la recevabilité des recours en annulation devant le juge administratif mais un simple élément d'appréciation. Dès lors, même quand elles ne sont pas impératives, les chartes d'instruction doivent se limiter à interpréter les règles du PLU sans poser notamment de lignes directrices qui pourraient ouvrir la voie à un recours juridictionnel.

Trois propositions peuvent être présentées pour encadrer les chartes d'instruction.

- **Création d'un document en annexe**

Une première proposition consisterait à prévoir que les chartes d'instruction constituent un document facultatif présent en annexe et à fixer leur contenu en précisant que l'objectif de la charte doit être d'explicitier le PLU sans dispositions autonomes par rapport au règlement et aux OAP c'est-à-dire sans poser de nouvelles règles. Cette solution permettrait de faciliter la lecture et l'interprétation des règles du PLU et d'éviter la rédaction de cahiers de recommandation ou cahiers de prescription qui sont destinés à servir de guide ou de conseil aux pétitionnaires mais qui peuvent dissimuler des lignes directrices voire de véritables prescriptions.

- **Introduction d'un glossaire obligatoire**

Une autre piste pourrait être d'imposer un glossaire, très souvent présent en pratique, dans les PLU pour expliciter l'application des règles du PLU.

- **Recommandation de la rédaction d'une note interne**

Une piste complémentaire pourrait être de recommander aux collectivités de se doter, en interne, d'une circulaire interprétative d'application des dispositions du PLU.

2.1.2 - Faut-il donner un cadre juridique à la négociation qui a lieu pendant la phase de pré-instruction ?

La négociation pendant la phase de pré-instruction n'est pas prévue dans le code de l'urbanisme mais existe en pratique pour les projets immobiliers d'une certaine ampleur. Actuellement, certaines chartes promoteurs prévoient des procédures très longues de négociation qui, en réalité, allongent de façon significative le délai total d'instruction. L'institutionnalisation de la pré-instruction permettrait d'éviter des dérives en encadrant les pratiques tant en matière de délai que de contenu des négociations.

Le cadre juridique proposé permettrait de limiter les négociations aux dérogations possibles au PLU, qui, de plus en plus larges, en particulier depuis la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, peuvent permettre la réalisation du projet envisagé. L'objectif est d'éviter que les négociations aillent au-delà des dérogations prévues par le Code de l'urbanisme et que soient imposées des contreparties illégales aux pétitionnaires.

Deux pistes complémentaires peuvent être envisagées.

La mise en place d'une négociation encadrée dans le cadre des demandes de dérogations aux règles du PLU et la mise en place d'un « certificat de projet - dérogations » ou

l'élargissement du certificat b (certificat détaillé) prévu à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme.

- **La négociation encadrée des dérogations aux règles du PLU**

L'article L. 152-3 du Code de l'urbanisme prévoit que : *Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme :*

1° Peuvent faire l'objet d'adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes

2° Ne peuvent faire l'objet d'aucune autre dérogation que celles prévues par les dispositions de la présente sous-section.

Les adaptations mineures et les dérogations obéissent à un régime juridique différent.

Les adaptations mineures ne sont légales que si elles sont indispensables pour que le projet puisse être autorisé (CE, 7 octobre 1991, *Commune d'Orange c/ M. Courty*, n° 117666). Elles doivent être justifiées par l'un au moins des trois motifs prévus : la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes. L'adaptation ne sera considérée comme mineure que si l'écart entre le projet et la règle est de très faible importance (CE, 27 septembre 1993, *SCI Les Balcons du lac*, n° 124633). Elle n'a pas à faire l'objet d'une demande spéciale.

Contrairement aux adaptations mineures, les dérogations sont limitativement prévues aux articles L. 152-4 à L. 152-6 du code de l'urbanisme. Les dérogations sont de plus en plus nombreuses. Les plus récentes ont un objet très large, en particulier celles introduites par la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Elles s'inscrivent dans la logique de lutte contre l'artificialisation des sols et contre le réchauffement climatique. Elles ont, pour la plupart d'entre elles, l'objectif d'adapter les règles des PLU relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin de favoriser des procédés de construction permettant de répondre au changement climatique (en particulier l'isolation, la végétalisation des toitures et des façades). Elles font l'objet d'une instruction spécifique. Les articles L.152-4 et 152-5 précisent que ces dérogations doivent faire l'objet d'une décision motivée répondant à une demande qui doit être déposée par le pétitionnaire. L'article L. 425-3 précise que si une demande de dérogation est jointe au permis de construire, celui-ci ne peut être accordé avant l'obtention de cette dérogation. Le contenu de la demande de dérogation est fixé par l'article R. 431-31-2 qui indique que la nature des dérogations sollicitées doit être précisée et justifiée au regard des conditions fixées par le

code de l'urbanisme (CE, 17 décembre 2020, *SCCV Lapeyre*, n° 432561). L'article R. 423-24 précise que le délai d'instruction de droit commun est majoré d'un mois.

Au regard du contenu et de la procédure des dérogations, une modification de l'article L. 152-3 pourrait être envisagée pour permettre d'encadrer formellement le processus de négociation entre opérateurs et collectivités publiques. Il s'agirait de prévoir que les dispositifs de modification des normes d'urbanisme soient précédés d'une négociation préalable et transparente. L'allongement du délai d'instruction pourrait être porté à deux mois comme le prévoit l'article R. 423-25 pour certaines hypothèses. Ce délai de deux mois viendrait limiter le délai de négociation. Il pourrait être envisagé que l'absence de réponse de la part de l'administration sur une demande de dérogation vaille acceptation.

- **La mise en place d'une troisième catégorie de certificat d'urbanisme : le « certificat de projet - dérogations »**

La négociation qui existe en pratique pendant la phase de pré-instruction pourrait être encadrée dans le cadre de la création d'un nouveau certificat d'urbanisme : le certificat de projet - dérogation.

Le nouveau certificat de dérogation permettrait de formaliser le processus de négociation qui existe en pratique. Il serait, comme les deux catégories de certificat d'urbanisme existant actuellement, facultatif. Il serait mis en œuvre sur demande du pétitionnaire qui doit être à l'origine d'une demande de dérogation et ne concernerait pas les adaptations mineures qui relèvent de l'instruction de droit commun pour autoriser un projet.

Les pièces à fournir doivent être suffisantes pour permettre au service saisi d'accepter ou refuser la demande de dérogation, mais sans imposer au pétitionnaire la constitution d'un dossier d'instruction. Des esquisses pourraient être demandées permettant de prendre connaissance des principales caractéristiques du projet.

Le délai d'instruction pourrait être de 3 mois comme le prévoit le projet de décret « certificat de projet – friches » pris en application de l'article 212 de la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique qui a été soumis à consultation publique du 11 octobre au 5 novembre 2022.

Sa durée de validité pourrait être celle des certificats d'urbanisme de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, soit 18 mois. Pendant ce délai, ce certificat « cristalliserait » les règles d'urbanisme en vigueur et les réponses apportées aux demandes de dérogation à l'exception de la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique. Il sécuriserait également les négociations menées actuellement en dehors de tout cadre juridique et ainsi offrirait des garanties aux opérateurs immobiliers, grâce auxquelles ils bénéficieraient de garanties bancaires leur permettant de lancer les opérations de construction.

Une expérimentation, pour une durée de trois ans, de ce nouveau certificat de projet - dérogations pourrait être envisagée comme le prévoit le projet de décret sur le certificat de projet – friches prévu par l'article 212 de la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique.

- **Élargissement du champ du certificat b (détaillé)**

Une autre proposition permettant d'encadrer la négociation qui existe en pratique pourrait être d'élargir le champ du certificat d'urbanisme « opérationnel ou détaillé » prévu par l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme. Actuellement, ce certificat permet de demander si une opération peut être réalisée sur un terrain donné, mais cette décision porte exclusivement sur la localisation approximative du ou des bâtiments dans l'unité foncière, leur destination et les modalités de desserte par les équipements publics existants ou prévus sans porter sur les caractéristiques principales du projet.

Une modification pourrait être apportée au contenu du certificat détaillé pour qu'il puisse porter sur la demande de dérogations aux dispositions du PLU. Sa durée d'instruction pourrait être portée à 3 mois. Sa durée de validité pourrait rester inchangée à 18 mois.

Propositions :

- Mettre en place une négociation encadrée pour les demandes de dérogation aux dispositions du PLU
- Créer un nouveau certificat d'urbanisme : le « certificat de projet-dérogations »
- Élargir le champ du certificat d'urbanisme détaillé ou opérationnel

2-2 – L'évolution du projet en cours d'instruction

Le Code de l'urbanisme ne prévoit pas d'évolution du projet en cours d'instruction mais la pratique et le juge ont validé cette possibilité (CE, 4 mars 1983, n° 22648 : Rec. CE, p. 96 ; CAA Nancy, 7 février 2019, n°18NC01631). Cette pratique permet d'éviter un refus de permis et une nouvelle instruction.

Cette pratique pourrait être intégrée dans le code de l'urbanisme. Celui-ci pourrait prévoir que le pétitionnaire puisse faire évoluer son projet en cours d'instruction, en modifiant sa demande. En revanche, il ne s'agirait pas d'imposer à l'administration de proposer les modifications nécessaires pour que soit écarté un refus d'autorisation, en raison à la fois du risque d'alourdissement du travail des services instructeurs et de l'aggravation du risque contentieux, notamment si des modifications qui auraient été possibles pour éviter le refus de l'autorisation n'ont pas été demandées par le service instructeur. Ce qui vaut en matière d'obligation d'accorder une dérogation – adaptation mineure – ne pourrait pas être étendu ici en raison de la nature même des adaptations mineures.

- **L'encadrement du mécanisme d'évolution du projet en cours d'instruction**

Il pourrait être envisagé d'intégrer un mécanisme d'évolution du projet dans le code de l'urbanisme en s'appuyant sur le mécanisme de régularisation d'une autorisation d'urbanisme instauré par l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, étendu par la loi ELAN et codifié à l'article L. 600-5-1.

- **Une évolution du projet qui ne porte pas atteinte à sa nature**

Le mécanisme de régularisation d'une autorisation d'urbanisme, prévu à l'article L. 600-5-1, peut être mis en œuvre lorsque le vice concerné affectant une partie du projet « est susceptible d'être régularisé ». Le Conseil d'État considère qu'un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé « *même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même* » (CE, avis, 2 oct. 2020, Barrieu, n°438318).

Le Conseil d'État par un arrêt du 26 juillet 2022 (n°437765) a aligné le régime du permis modificatif sur celui de la mesure de régularisation. La Haute Juridiction juge : " [que] l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même ". Un permis modificatif peut donc revoir la conception générale du projet, dès lors qu'il n'en change pas la nature.

Il pourrait être envisagé de prévoir dans le code de l'urbanisme que le projet puisse évoluer en cours d'instance pour corriger un vice, mais aussi pour permettre au pétitionnaire d'apporter à son projet des modifications. Celles-ci pourraient être importantes, la seule limite tenant à ce que la nature du projet initial soit respectée. Le juge, dans le cadre de la procédure de régularisation, a défini la notion de nature du projet initial en prenant en compte « *plusieurs indices relatifs au projet, notamment sa destination, ses dimensions, son implantation ou encore les caractéristiques principales de son insertion dans l'environnement* » (conclusions O. Fuchs sur CE, 2 oct. 2020, n°438318, BJDU 2021. 50).

- **Le mécanisme d'évolution du projet en cours d'instruction**

Des précisions devront être apportées aux règles applicables à la demande de modification du projet déposé.

Le mécanisme d'évolution en cours d'instruction pourra éventuellement prévoir que le pétitionnaire puisse présenter une demande de dérogation aux règles du PLU.

La prolongation du délai d'instruction pourra être prévue pour éviter qu'une demande d'évolution ne donne lieu au déclenchement d'un nouveau délai d'instruction. La prolongation du délai pourrait être différente en fonction de la nature du projet (ex. nouvel avis de l'ABF...).

Propositions :

- Intégrer dans le code de l'urbanisme le mécanisme d'évolution du projet en cours d'instruction
- Encadrer le mécanisme d'évolution du projet

2-3 – La discussion des prescriptions pendant l'instruction

La possibilité d'assortir les autorisations d'urbanisme de prescription est prévue aux articles L. 424-3 et R. 424-5 du code de l'urbanisme.

La jurisprudence précise le contenu et le régime juridique des prescriptions.

Le Conseil d'État dans un arrêt du 3 juin 2020 (n°427781) confirme une jurisprudence constante aux termes de laquelle *"l'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect."*

Les conditions jurisprudentielles encadrant les prescriptions, tant au niveau de leur champ d'application que de leur contenu, rend la discussion des prescriptions pendant l'instruction peu pertinente.

Proposition :

Il est proposé de maintenir en l'état le code de l'urbanisme et de ne pas introduire de discussion des prescriptions pendant l'instruction

2.4 Les effets de la dématérialisation sur l'instruction

- **Cadre juridique de la dématérialisation**

La dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme est récente. Son cadre juridique est fondé sur l'article L. 423-3 du Code de l'urbanisme introduit par la loi n°2018-2021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, qui crée de nouvelles obligations pour « *les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3500* ». Celles-ci « *disposent d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette procédure peut être mutualisée au travers du service en charge de l'instruction des actes d'urbanisme.* » Des dispositions réglementaires prévues par le décret n°2021-981 du 23 juillet et l'arrêté du 27 juillet 2021, le complètent.

Dans un objectif de simplification, la dématérialisation de l'instruction et la saisine par voie électronique des demandes d'autorisation sont entrées en vigueur à la même date. Il résulte de ces dispositions que dans les communes en dessous du seuil de 3500 habitants, la forme dématérialisée des demandes d'autorisation relève du droit commun prévu par le Code des relations entre le public et l'administration et que ces demandes ne sont pas concernées par l'obligation de dématérialisation de l'instruction. Dans son ensemble, le dispositif de dématérialisation de l'instruction relève principalement de dispositions dérogatoires au Code des relations entre le public et l'administration.

● **Mise en œuvre de la dématérialisation**

La dématérialisation de l'instruction a certes un objectif positif de simplification administrative. Elle apporte plus de fluidité, de rapidité, de sécurité mais il faut faire le constat d'une réforme lourde sur une matière doublement complexe, à la fois par l'objet d'urbanisme auquel elle s'applique et par le processus technique de dématérialisation à mettre en place. Dès sa préparation, elle a soulevé des inquiétudes des différents acteurs, en particulier des élus, des professionnels des services instructeurs. Bien qu'au cours de l'année 2021, à la suite d'une concertation entre l'État et les acteurs locaux, des mesures attendues aient été prises, dont la mise en place par l'État de la plateforme « PLATAU » pour faire communiquer les systèmes d'information des acteurs impliqués, le système suscite encore des critiques. Il s'agit notamment, dans la pratique, de la demande de différents services de l'État, d'un double flux, des dossiers dématérialisés et « rematérialisés ». Ce sujet sensible a fait l'objet d'une série de questions parlementaires. La réponse apportée s'était voulue rassurante pour présenter la réforme comme devant permettre « *d'appréhender de manière globale la problématique de la dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, c'est-à-dire du dépôt de la demande jusqu'à la délivrance de l'autorisation, en passant par la consultation des services* » (Rép. min. n° 03630, JO Sénat Q 20 décembre 2018, p. 6588).

Certaines difficultés de mise en œuvre peuvent encore subsister. Il convient, cependant, de souligner le caractère récent de la réforme qui suppose de laisser aux acteurs un temps d'adaptation. Cette dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme nous

paraît donc globalement en voie de stabilisation, sans laisser apparaître des nécessités de modification du dispositif qui seraient liées à des problèmes techniques ou juridiques. Elle n'exige pas, dans l'immédiat, de projet de modification « impérative essentielle ».

Proposition :

La dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme ne justifie pas de proposer de modification du régime en vigueur

3. Sur les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur

Les articles R. 431-4 et s., R. 431-13 à R. 431-33-2 du code de l'urbanisme sont ici mobilisés pour le champ de cette question.

L'enjeu de cette question met face à face deux protagonistes importants du droit de l'urbanisme à savoir, le service instructeur et le pétitionnaire pouvant ou devant être accompagné dans son projet d'un spécialiste tel que l'architecte ou encore le géomètre. Aussi, les réponses au questionnaire sont-elles très variables sur ce sujet et seuls les services instructeurs se montrent favorables à l'idée de compléter et donc de revoir le caractère limitatif de la liste des pièces à fournir par le pétitionnaire.

D'ailleurs, il convient au préalable de l'analyse de rappeler que ce dispositif a déjà été considéré comme étant un des éléments phares de la réussite de la simplification des autorisations d'urbanisme portée par la réforme de 2007. En effet, de longue date, le caractère limitatif de la liste des pièces fixée par le code est reconnu tant par la jurisprudence que par la doctrine (CE 26 avr. 1993, *Épx Beaucourt*, n° 121413 ou encore CE, 21 oct. 2013, *SA Orange*, req n° 360481), cette liste ne pouvant être modifiée ni par les rédacteurs du PLU ni par les services instructeurs. Pourtant, ceux-ci, dans un certain nombre de cas, rajoutent des pièces à cette liste, voire créent intégralement leur propre formulaire, ceci constituant autant de risque de contentieux administratif. Bien souvent, les formulaires ne reprennent pas exactement ou que de façon très éloignée les dispositions inscrites au code de l'urbanisme.

Or, aujourd'hui, 33 articles concernent la problématique des pièces complémentaires à fournir selon la nature du projet en cause. Cette liste serait le résultat d'un assez bon compromis entre les intérêts des porteurs de politique publique en matière énergétique notamment et ceux des maîtres d'ouvrage en générale. La modification de tel ou tel élément reste ainsi délicate à entreprendre.

Sans doute le questionnement est-il plus largement circonscrit avec l'aide de la jurisprudence et notamment de deux arrêts du Conseil d'Etat encadrant bien le régime juridique de la

complétude du dossier. D'une part, et dans l'optique de laisser la liste en l'état, il est possible d'utiliser le levier de la jurisprudence *Laurin* (CE, 23 déc. 2015, *Laurin*, n° 393134) énonçant que lorsqu'un contentieux porte sur une demande de pièces jugées par le pétitionnaire superflues et hors liste et ayant abouti à un refus de PC, le juge en limite l'annulation aux seuls vices substantiels c'est-à-dire « *dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable* » et doit donc apprécier la complétude du dossier de façon globale ». D'un autre côté, le questionnement pourrait être tari par l'effet de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat dans ce domaine indiquant qu' « *en cas de demande de pièce illégale, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans que la demande de complément puisse y faire obstacle* », (Conseil d'Etat, 9 décembre 2022, n°454521).

3-1 – Un toilettage à la marge de la liste de pièces à fournir

Néanmoins, afin de relayer les remarques et propositions du sondage et des entretiens menés, un toilettage semble s'imposer pour un certain nombre d'éléments de cette liste, qu'il conviendrait plutôt de compléter que de réduire.

➤ Ainsi, il a souvent été question de pouvoir demander au pétitionnaire le plan intérieur, le plan de masse lorsque les travaux concernent l'intérieur d'un immeuble, afin d'éviter les fraudes. Par exemple, les entretiens menés révèlent la pratique de certaines communes demandant des pièces supplémentaires au pétitionnaire lors des ateliers des avant-projets, par exemple en réclamant les plans intérieurs pour vérifier que les appartements soient bien traversants. Si le plan intérieur n'est pas fourni, la demande d'autorisation d'urbanisme est alors souvent refusée. De plus, cela permettrait de vérifier la réalité des hauteurs sous plafond parfois sous-évaluées pour réduire l'assiette fiscale. En réalité le sujet est appréhendé différemment selon les acteurs concernés au projet de construction et selon la qualité du demandeur de l'autorisation d'urbanisme.

Si la possibilité de demander les plans intérieurs revient dans les propositions émises par les services instructeurs, le problème est appréhendé différemment par les pétitionnaires et leurs conseils. En effet, le pétitionnaire simple particulier non épaulé par un professionnel tel que l'architecte aura bien souvent des difficultés à fournir un quelconque plan intérieur, ceci risquant au total de créer une sorte de discrimination par rapport à la demande de projet entre un simple particulier et le maître d'ouvrage professionnel ayant recours à l'architecte et utilisant des logiciels professionnels pour se faire.

Également, il convient de mentionner une réponse récente du ministère de la cohésion et des territoires indiquant clairement qu'une telle demande, au demeurant déjà supprimée lors de la réforme de 2005, n'irait pas dans le sens de la simplification du droit de l'urbanisme et des demandes des pétitionnaires. En effet, la réponse, certes relative au domaine de l'urbanisme commercial, souligne bien que « *les consultations et expertises menées durant la réforme des autorisations d'urbanisme en 2005 – et non démenties à ce jour – ont conduit à limiter strictement le nombre de pièces devant composer les dossiers. Ainsi, il a été établi que les plans intérieurs n'amélioreraient pas la qualité de l'instruction des demandes d'autorisation dans la mesure où les services ne pouvaient vérifier leur exactitude s'agissant d'informations liées à la construction du bâtiment et non à l'application des règles*

d'urbanisme. [...] De plus, le Gouvernement entend continuer à simplifier et sécuriser les démarches des particuliers comme des professionnels (réponse ministérielle, JO sénat 9 juill. 2020 p. 3170 suite à la question écrite n°14227 de Mme Lamure, JO sénat 6 fév. 2020, P. 649).

De plus, l'administration, soucieuse d'exercer un contrôle de la réalité de la construction relativement aux murs ou cloisons, est toujours à même de le réaliser après la délivrance du permis et notamment en fin de construction lors du récolement.

Enfin, eu égard à l'exigence constitutionnelle de simplification du droit mise en exergue en droit de l'urbanisme comme dans d'autres branches du droit depuis une trentaine d'années, l'exigence des plans intérieurs au titre de pièces complémentaires ne semble pas devoir s'imposer. Elle constitue même très souvent une manifestation pratique de l'excès de l'administration à demander au pétitionnaire des pièces ne figurant pas dans les articles du code de l'urbanisme.

L'exigence des plans intérieurs au titre de pièces complémentaires ne semble pas devoir s'imposer.

➤ Concernant les photos, deux types de propositions se font jour.

D'une part, il conviendrait de généraliser l'exigence des documents graphiques et des photos à tous les types de demandes et donc de CERFA. En effet, la plupart du temps, ils sont fournis, ceci légitimant ainsi une situation de fait déjà existante y compris pour les constructions ayant au préalable fait l'objet d'un permis d'aménager.

D'autre part, certains services semblent réticents à accepter des photos issues du moteur de recherche Google maps pourtant largement utilisé et pratique (ex., refus des photos aériennes pour le plan de situation, refus de photos issues de google maps pour les photographies et le document graphique). Sur ce point allant dans le sens de la dématérialisation et de la simplification des pièces à produire pour le pétitionnaire, les choses devraient être clarifiées. Mais il est certain qu'en pratique, la situation est délicate car mettant de nouveau en présence deux types de pétitionnaire d'inégale stature face au projet de construction. D'un côté, le constructeur professionnel et, de l'autre, le simple particulier : dans ce domaine délicat de la fourniture des pièces, il convient de ne pas rendre plus rigide l'exigence du droit concernant les photos. Aussi, il conviendrait sans doute de préconiser au service instructeur que lorsque les photos semblent insuffisamment précises, ce dernier pourrait demander au titre de ses prérogatives d'instruction que le dossier soit complété avec les bonnes photos dans le délai d'un mois.

➤ La nécessité d'une autre pièce importante est souvent mise en avant par les services instructeurs et *de facto* réclamée, bien que ne figurant pas à la codification. Certains services instructeurs réclament la possibilité de pouvoir demander en pièces obligatoires une notice hydraulique ou une étude de sol lorsque le projet concerne les problématiques liées à la gestion des eaux pluviales et au gonflement de sols. Néanmoins de nouveau, la

problématique ne concerne plus directement le code de l'urbanisme mais bien le code de la construction et de l'habitation. Au regard du principe de l'indépendance des législations et de la nécessaire sécurisation de la situation du pétitionnaire souvent mise en avant par le CSN, il serait peu opportun de bloquer un certain nombre de projets en rajoutant une pièce dans une liste déjà bien fournie, qui plus est lorsqu'elle concerne un domaine annexe au Code de l'urbanisme. La recherche de la légitime simplification du droit de l'urbanisme à laquelle était parvenue en grande partie la réforme de 2007 serait alors perdue de vue dans ce cas précis.

De surcroît, cette problématique a déjà été prévue par l'art. 68 de la loi ELAN codifié aux articles L. 132-4 et s. du CCH ainsi qu'aux articles R. 112-6 et suivants après édicition du décret du 22 mai 2019 relatif à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols argileux ainsi que le décret du 30 juin 2021 recodifiant la partie réglementaire du Livre I du CCH. Ainsi, au titre de cette législation inscrite au CCI, est désormais obligatoire la réalisation d'une étude géotechnique préalable à la vente de terrains ou à la réalisation de travaux, dans les zones concernées. Ce nouveau dispositif vise à limiter l'apparition des malfaçons touchant les maisons situées dans les zones argileuses.

Aussi, il ne semble pas nécessaire au vu de ces éléments de réclamer du pétitionnaire, dans le strict cadre du droit de l'urbanisme, la fourniture d'une nouvelle pièce complémentaire dans le cadre de la prévention des risques.

- Enfin, les cas dans lesquels le Code de l'urbanisme mentionne et envisage des autorisations sur ou à propos d'exploitations agricoles préexistantes sont assez fréquents. Ainsi, dans le cadre des aménagements à la règle de constructibilité limitée et aux termes de l'art. L. 111-4 2° : *« Peuvent toutefois être autorisés en dehors des parties urbanisées de la commune :*

2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées [...].

Également, en zone Agricole et aux termes de l'art. R. 151-23 1°, « Peuvent être autorisées, en zone A :

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ;

En enfin en zone N naturelle et forestière, aux termes de l'art. R. 151-25 1°, *« Peuvent être autorisées en zone N :*

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; »

Pourtant, pour tous ces projets nécessitant une autorisation d'urbanisme et situés en secteurs non constructibles et zones naturelle et/ou agricole, aucune pièce ne permet actuellement à l'administration de contrôler la réalité de l'existence de l'exploitation agricole. Dans le même ordre d'idée, dans le cadre des projets agrivoltaiques, il ressort de l'enquête que les services instructeurs réclament souvent, en tant que pièce supplémentaire, le projet agricole.

Sans doute serait-il utile et efficace d'introduire dans le Code de l'urbanisme, afin de mieux contrôler la réalité de l'existence de l'exploitation agricole nécessitant une autorisation d'urbanisme pour réaliser les constructions ou installations qui lui sont afférentes, que l'administration puisse désormais exiger du pétitionnaire, au titre des pièces complémentaires à fournir, la ou les pièces relatives à l'existence de l'exploitation agricole.

Par ailleurs, le questionnement relatif à la liste des pièces à fournir par le demandeur interpelle aussi le groupe de réflexion au-delà des questions et des entretiens recueillis. Quelques pistes de réflexion sont émises eu égard au retour de la pratique de certains services et collectivités.

3-2 – Sur la mention du recours à l'article R. 442-2

Aux termes de l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme :

"Lorsqu'une construction est édifiée sur une partie d'une unité foncière qui a fait l'objet d'une division, la demande de permis de construire tient lieu de déclaration préalable de lotissement dès lors que la demande indique que le terrain est issu d'une division."

Il n'existe pas dans les formulaires CERFA de demandes de permis de construire (13406 et 13409) d'espace ou de rubrique dédiés à cette indication pourtant fondamentale.

Dans la rubrique "Situation juridique du terrain", la question "Le terrain est-il situé dans un lotissement ?" dans le formulaire ne s'applique pas à cette situation particulière.

Le pétitionnaire n'est donc en mesure de faire valoir cette information que dans le cadre de la pièce dénommée " *Notice décrivant le terrain et présentant le projet [Art. R. 431-8 du code de l'urbanisme]* ".

Il serait important qu'une question dédiée au cas de figure prévu à l'article R. 442-2 soit intégrée aux CERFA de demande de PC et PCMI.

Il serait important qu'une question dédiée au cas de figure prévu à l'article R. 442-2 soit intégrée aux CERFA de demande de PC et PCMI.

3-3 – Sur les indications relatives à la DP division

Aux termes de l'article L. 442-3 du code de l'urbanisme :

"Les lotissements qui ne sont pas soumis à la délivrance d'un permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable."

Aux termes de l'article R. 421-19 a) du code de l'urbanisme :

"Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager :

a) Les lotissements :

-qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement. Les équipements pris en compte sont les équipements dont la réalisation est à la charge du lotisseur"

Il résulte de ces dispositions qu'une déclaration préalable de division ne peut pas être utilisée par le lotisseur lorsque celui-ci prévoit de desservir plusieurs lots à bâtir par des équipements communs. En conséquence, la desserte des lots à bâtir doit pouvoir être contrôlée par l'autorité compétente pour qu'elle puisse s'assurer que la formalité utilisée est régulière et, si nécessaire, s'opposer aux travaux déclarés pour exiger le dépôt d'une demande de permis d'aménager.

Or, l'article R. 441-10 c) du code de l'urbanisme impose que le formulaire de DP division soit complété par *"un croquis et un plan côté dans les trois dimensions de l'aménagement faisant apparaître, s'il y a lieu, la ou les divisions projetées"*. L'indication des équipements desservant les lots n'est pas exigée explicitement. Il conviendrait d'imposer qu'ils soient indiqués sur ledit croquis ou plan.

Propositions :

- L'exigence des plans intérieurs au titre de pièces complémentaires ne semble pas devoir s'imposer.
- Il en va de même pour la notice hydraulique ou étude de sol lorsque le projet concerne les problématiques liées à la gestion des eaux pluviales et au gonflement de sols.
- Généraliser l'exigence des documents graphiques et des photos à tous les types de demandes et donc de CERFA. Dans le cas de photos insuffisantes ou peu révélatrices du projet, il reviendrait au service instructeur dans le cadre de ses prérogatives de réclamer au pétitionnaire dans le délai d'un mois imparti des photos plus efficaces par rapport au projet envisagé.
- Exiger du pétitionnaire lorsque le projet se situe en zone agricole, naturelle ou concernant les projets agrivoltaïques une pièce permettant à l'administration de contrôler l'existence préalable de l'exploitation agricole.

Pour aller plus loin :

- Exiger que le cas figure prévu à l'article R. 442-2 soit intégré aux CERFA de demande de PC et PCMI.

-Exiger que les équipements desservant les lots figurent dans les croquis ou plans dans la DP divisions de l'art R. 441-10 c.

4. – Sur les refus d'autorisation

Pour améliorer la situation des pétitionnaires qui essuient un refus d'autorisation, deux propositions sont envisageables.

4-1 – Proposition n°1 : une obligation de motivation sanctionnée en cas de délivrance d'une autorisation tacite

Le régime des refus implicites des autorisations d'urbanisme présente un aspect discutable. D'une part, l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme impose non seulement la motivation des refus de permis de construire mais prescrit que tous les motifs de refus doivent être énoncés, se préoccupant ainsi d'éviter des refus dilatoires par énoncé « au compte-goutte » des motifs de rejet à mesure du dépôt de demandes successives.

Mais d'autre part, la jurisprudence considère, en matière d'autorisation d'urbanisme comme dans le droit commun des actes administratifs unilatéraux, par application des dispositions de l'article L. 231-4 du CRPA, qu'une décision qui aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle prenne la forme d'une décision implicite. En ce cas, l'auteur de la demande peut demander la communication des motifs et c'est seulement si l'administration refuse de communiquer lesdits motifs que la décision devient illégale.

Un arrêt récent de la CAA de Bordeaux (12/10/2021, n° 19BX03178) juge en outre que lorsque le juge annule une telle décision implicite devenue illégale pour non-communication des motifs, il en résulte que la seule obligation pour l'administration est de procéder au réexamen de la demande.

Autrement dit, l'interprétation combinée de ces textes conduit à ce qu'une administration puisse parfaitement éluder le dispositif de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, par le seul fait de refuser implicitement le permis de construire, dans les cas fréquents où le régime de l'autorisation tacite n'est pas applicable. En outre, le dispositif actuel n'est pas satisfaisant puisqu'il se borne finalement à ajouter un délai (celui de la demande des motifs et celui de l'administration pour y répondre) prolongeant la durée d'un contentieux sans pour autant apporter de véritable droit ou garantie à l'une ou l'autre des parties.

Le groupe de travail s'est interrogé sur le point de savoir s'il ne fallait pas purement et simplement supprimer le régime des décisions implicites de refus qui permet à l'administration d'éluder toutes les obligations que le Code de l'urbanisme entend faire peser sur elle lorsqu'elle rejette la demande qui lui a été présentée. Cette position maximaliste pouvant être difficile à faire accepter, au moins dans un premier temps, le groupe de travail

entend présenter une proposition moins radicale qui va dans le même sens d'imposer à l'administration de respecter les exigences de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme.

La proposition ici formulée consiste à introduire pour le droit des autorisations d'urbanisme une dérogation aux dispositions du CRPA en imposant à l'administration de fournir obligatoirement et sans demande du pétitionnaire les motifs de la décision implicite dans un délai de trois mois.

En ce qui concerne la sanction du non-respect de cette obligation, la solution précitée de la CAA de Bordeaux montre que la simple illégalité de la décision de refus est sans réelle portée puisque la seule conséquence pour l'administration consiste à réexaminer la demande, rien ne lui interdisant, de nouveau, de la rejeter implicitement.

Aussi, il est préconisé un niveau de sanction plus élevé en inversant, à l'issue de ce délai, le sens de la décision et en en faisant ainsi une décision implicite d'acceptation. Ceci peut paraître une conséquence lourde mais il faut souligner d'une part que l'administration aura toujours la possibilité de la retirer, et cette fois il lui faudra fournir les motifs qui rendent la décision favorable illégale et d'autre part qu'il sera toujours possible que soit l'Etat, soit un tiers intéressé, forme un recours contre cette décision. Pour ces raisons, il ne semble pas qu'il y ait lieu de s'inquiéter d'autorisations ayant des conséquences lourdes qui pourraient être délivrées par « inadvertance » ou négligence des services instructeurs.

En outre, cette solution offre le mérite d'éviter le recours au juge dans une telle situation, recours au juge dont on avait souligné qu'il n'emportait guère de conséquences tout en allongeant considérablement les délais.

Créer un dispositif spécifique d'obligation de motivation des décisions implicites de refus pouvant conduire, en cas de non-respect, jusqu'à la délivrance d'une autorisation tacite.

4-2 – Proposition n° 2 : Limiter les « refus secs » d'autorisation d'urbanisme

Ainsi qu'on l'a exposé plus haut, l'une des demandes essentielles qui ressort de l'enquête et des entretiens menés en matière de refus d'autorisation, concerne le cas des refus portant sur des éléments qui auraient pu être régularisés en cours d'instruction mais qui, ne l'ayant pas été, nécessitent le dépôt d'une nouvelle demande assortie de délais d'instruction identiques à ceux relatifs à la demande initiale.

Parmi les solutions qui ont été présentées au cours des entretiens (v. supra), il en est une qui ne semble pas pouvoir être retenue : il s'agit de celle d'une autorisation qui serait délivrée de manière conditionnelle, sous la réserve de la modification de certains éléments énoncés par l'administration.

Cette proposition est en effet en décalage avec les techniques du droit des actes administratifs et supposerait que l'on instaure un contrôle de la manière dont le

pétitionnaire a pris en charge les modifications demandées par l'administration, ce qui pourrait déboucher sur la nécessité d'une deuxième décision validant ces modifications, ou pas, et induisant de ce fait de nouveaux débats.

Le groupe de travail s'est par conséquent orienté vers les deux autres propositions envisagées au cours de l'enquête, sans trouver d'avantage déterminant à l'une plutôt qu'à l'autre. En outre, deux propositions complémentaires sont également formulées.

4-2-1 – La mise en place d'un dialogue contradictoire en cours d'instruction

La première proposition consiste, dans le cours de l'instruction de la demande, lorsque l'administration constate que certains éléments vont conduire au rejet de la demande, à instaurer entre celle-ci et le pétitionnaire un dialogue contradictoire s'inspirant des techniques procédurales des droits de la défense.

Ainsi, l'administration informerait le pétitionnaire des raisons pour lesquelles elle serait conduite à refuser l'autorisation sollicitée et inviterait celui-ci à présenter des observations, pouvant consister en une modification du dossier, pour permettre de finalement délivrer l'autorisation.

Cette proposition pose trois questions essentielles.

La première est celle de son caractère facultatif ou obligatoire. Le groupe de travail considère qu'une obligation à la charge de l'administration serait de nature à faire naître de nouveaux débats juridiques sur la bonne mise en œuvre de cette nouvelle procédure. Aussi, il est préconisé de laisser en la matière un large pouvoir d'appréciation à l'administration.

Il en va de même pour la deuxième question qui touche cette fois au point de savoir si toutes les irrégularités du dossier de demande entreraient dans le champ d'application de cette nouvelle procédure ou simplement les irrégularités les plus vénielles ou les plus simplement régularisables. Là encore il est préconisé de laisser une large marge d'appréciation à l'administration.

La troisième question, enfin, touche à la problématique de délais qu'induit la mise en place de cette nouvelle procédure : l'information donnée par l'administration et la réponse qui lui sera donnée par le pétitionnaire risquent de n'être que difficilement compatibles avec les délais contraints de l'instruction. Aussi, le groupe de travail préconise que cette procédure soit mise en œuvre dans un espace de délai spécifique (un délai d'un à deux mois) qui suspendrait le délai d'instruction. Certes, celui-ci conduirait à augmenter le délai global d'instruction, mais il permettrait d'éviter le dépôt d'une nouvelle demande.

4-2-2 – L’instauration d’un « recours gracieux constructif »

La deuxième proposition qui peut être envisagée soit comme alternative soit comme cumulative avec la précédente consiste en la création d’un « recours gracieux constructif », c’est-à-dire d’un recours gracieux qui ne consiste pas seulement en la critique du bienfondé de la décision initiale mais en la possibilité pour le pétitionnaire d’apporter des modifications à son dossier qui conduiraient à l’évolution de la décision initiale dans le sens de l’autorisation sans nécessiter le dépôt d’une nouvelle demande.

Ce « recours gracieux constructif » pose trois questions essentielles.

La première concerne le cas où le refus d’autorisation est confirmé malgré les modifications du dossier : il faudrait déterminer si, dans le contentieux ultérieur, les deux versions du dossier pourraient faire l’objet d’une discussion devant le juge (par exemple parce que la décision initiale de l’administration serait illégale) ou si, au contraire, seule la décision finale serait contestable. Le groupe de travail considère que la possibilité d’un double débat ne présente pas de difficulté excessive, de sorte qu’il n’y a pas lieu de l’exclure.

La deuxième question concerne le caractère exprès ou implicite de la décision à intervenir sur le recours. Tout particulièrement, faut-il considérer, même lorsque la décision initiale aurait pu être une autorisation tacite, que le refus d’autorisation ne puisse être levé que par une décision expresse de l’administration statuant au vu des modifications présentées par le pétitionnaire ? Ou bien faut-il au contraire considérer que le principe de l’autorisation tacite doit être prolongé au stade de la décision prise sur recours ?

Il semble au groupe de travail que, pour des raisons de sécurité juridique, il est préférable que la décision de l’administration soit expresse pour qu’il existe une pleine visibilité sur ce qui a été autorisé.

La troisième question enfin concerne le formalisme d’une telle demande : compte tenu des conséquences qu’elle peut avoir, il semble nécessaire que ce recours gracieux soit présenté selon une forme normalisée et peut-être même d’un Cerfa spécifique qui permettrait d’identifier les éléments modifiés de ceux qui demeurent inchangés.

4-2-3 – La présentation d’une nouvelle demande à délais abrégés

La troisième proposition se présente comme une alternative aux deux précédentes. Elle part d’un principe inverse des deux précédentes considérant que les régularisations en cours d’instruction doivent demeurer des pratiques non réglementées, pour des raisons de souplesse administrative, mais qu’il convient en revanche d’accélérer les possibilités d’instruction d’une nouvelle demande présentée après un refus initial.

Cette proposition vise à adapter au cadre des autorisations d’urbanisme une logique que la jurisprudence du Conseil d’Etat applique déjà en matière de procédure consultative, celle selon laquelle il n’est pas utile de procéder de nouveau à une consultation si, par rapport à une précédente procédure, les éléments de fait ou de droit n’ont pas « substantiellement évolué » (v. par ex. récemment, CE 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*,

n° 436166). Il s'agirait ici d'admettre expressément que celles des consultations qui portent sur des éléments qui n'ont pas été modifiés dans le dossier n'ont pas à être réalisées de nouveau et qu'en outre, par voie de conséquence, les prolongations de délai attachées à ces consultations ne sont pas non plus applicables.

4-2-4 – L'extension des pouvoirs de régularisation du juge aux cas de refus d'autorisation

La dernière proposition, enfin, s'inscrit dans le cadre des pouvoirs de régularisation ouverts au juge par les réformes du contentieux de l'urbanisme de 2013 et 2018. Ces réformes ont exclusivement porté sur les autorisations d'urbanisme délivrées mais on a en revanche laissé intact le régime contentieux des refus d'autorisation. Comme cela a été exposé *supra*, dans l'enquête qui a été menée, une forte demande s'est exprimée en faveur de la création de possibilités de régularisation visant également les cas de refus d'autorisation.

Du fait de l'existence des dispositions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, qui prescrivent à l'administration d'indiquer l'ensemble des motifs justifiant le refus d'une autorisation d'urbanisme, ainsi que de la sécurité supplémentaire conférée par la jurisprudence permettant à l'administration d'invoquer une substitution de motifs en cours de procédure, il semble qu'il n'existe plus aujourd'hui beaucoup de risques qu'une construction puisse être finalement autorisée alors qu'elle serait illégale. C'est d'ailleurs le sens de la décision du Conseil d'Etat du 25 mai 2018 permettant d'employer le procédé de l'injonction pour imposer à l'administration de délivrer une autorisation d'urbanisme après avoir censuré l'ensemble des motifs ayant conduit à ce refus.

La proposition du groupe de travail consiste à franchir une étape supplémentaire en permettant de régulariser un dossier d'autorisation qui serait effectivement illégale et sur lequel l'administration aurait par suite à juste titre prononcé un refus. Le groupe de travail estime qu'une telle réforme est aujourd'hui opportune même si elle nécessite sans doute un certain calibrage car toutes les solutions issues des textes ou de la jurisprudence relatives aux régularisations des autorisations accordées ne sont sans doute pas transposables aux décisions de refus.

Trois questions essentielles peuvent de ce point de vue être envisagées.

D'abord, il convient d'apprécier si le champ d'application des possibilités de régularisation doit être aussi large que celui de celles portant sur des autorisations accordées ou s'il doit au contraire être réservé à des irrégularités de plus faible portée. Dans le sens de cette dernière position, on peut souligner que la régularisation envisagée conduit à passer d'un refus à une autorisation, ce qui a des effets plus importants que celui de régulariser une construction qui a déjà été validée par l'administration. Mais cela reste une question ouverte et dont la résolution repose moins sur des questions juridiques que de politique générale de l'urbanisme.

De la même manière, il convient sans doute de s'interroger sur la nécessité de transposer aux cas de refus les deux dispositifs des articles L. 600-5 (annulation partielle) et L. 600-5-1 (sursis à statuer) applicables en matière d'autorisation. Il semble qu'en matière de refus, l'annulation partielle n'ait guère de sens puisque c'est le refus dans son ensemble qui disparaît, de sorte qu'il est sans doute logique de ne prévoir qu'un dispositif de type L. 600-5-1.

Enfin, comme en matière d'autorisation, il est sans doute préférable de passer par un acte administratif délivrant l'autorisation après régularisation, plutôt que par le seul constat juridictionnel qu'il n'existe plus de motif de refus de l'autorisation sollicitée.

Pour limiter les « refus secs » d'autorisation d'urbanisme, il est suggéré :

- La mise en place d'un dialogue facultatif contradictoire en cours d'instruction, dans un délai déterminé par le Code de l'urbanisme (de un à deux mois) suspendant le délai d'instruction ;
- L'instauration d'un « recours gracieux constructif », présenté sous une forme normalisée, éventuellement même d'un document Cerfa spécifique, auquel l'administration devrait répondre par une décision expresse ;
- La possibilité de la présentation d'une nouvelle demande à délai abrégés ;
- L'extension des pouvoirs de régularisation aux refus

5. Sur la compétence résiduelle du Préfet

5-1 – Une compétence déjà largement réduite

Depuis les lois de décentralisation de 82 et 83, la délivrance des autorisations d'urbanisme ne relève plus que sporadiquement de la compétence du préfet. Ces compétences résiduelles, consistant soit dans des avis soit dans des cas de délivrance, sont listées de façon exhaustive par le Code de l'urbanisme.

Ainsi, de manière subsidiaire, le Préfet peut intervenir dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme pour des demandes concernant des communes non couvertes par le PLU (C. urb., art. L. 422-1, b), soit dans le cadre d'un certain nombre de projets figurant aux art. L. 422-2 CU et R. 422-2 (8 cas), soit dans le cadre de l'avis conforme qu'il est amené à donner dans certains cas (C. urb., art. L. 422-5) et pour le plus récent des avis à donner, lorsque le projet concerne la construction d'édifice culturel (C. urb., art. L. 522-5-1 issu de la loi du 24/08/2021 confortant le respect des principes de la République). Enfin, un cas important figure à l'art. L. 422-6 du code de l'urbanisme indiquant qu'en cas « *d'annulation par voie juridictionnelle ou d'abrogation d'une carte communale, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou de constatation de leur illégalité par la juridiction administrative ou l'autorité compétente et lorsque cette décision n'a pas pour effet de remettre en vigueur un document d'urbanisme antérieur, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale recueille l'avis conforme du préfet sur les demandes de permis ou les déclarations préalables postérieures à*

cette annulation, à cette abrogation ou à cette constatation ». Plus largement, il ressort de l'étude menée par le groupe que cette question s'inscrit dans le cadre plus général de l'arbitrage des compétences entre maire et préfet suite à l'acte I de la décentralisation et au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Les résultats de l'enquête sur ce sujet attestent du fait que la compétence préfectorale aurait déjà été largement réduite ces dernières années et qu'il s'agirait sans doute de laisser une certaine forme de *statu quo* dans ce qui relèverait d'un savant arbitrage entre droit des collectivités et compétences de l'Etat. Pour autant, la situation est loin d'être idoine puisqu'est souvent souligné un manque de services préfectoraux mobilisés pour cette compétence qui de ce fait n'est pas toujours effective en pratique. De plus, il est souvent rapporté par les répondants que la liste des cas de compétence résiduelle du préfet pour délivrance des AU en cas d'absence de PLU, pour certains projets ou pour avis conforme n'est pas toujours connue des services instructeurs des communes qui bien souvent *de facto* empiètent sur la compétence pourtant déjà réduite du préfet. Au-delà, l'utilité de conserver le recours à la compétence du préfet notamment pour les grands projets situés dans les OIN est soulignée par une majorité de répondants. De même la compétence préfectorale dans un certain nombre de cas, certes disparates, constitue par exemple pour le CSN une garantie dans l'ordonnement juridique actuel, qu'il conviendrait de maintenir.

5-2 – Des points de compétence à clarifier

Ceci étant relevé, certains points de compétences résiduelles du préfet semblent interpeller le groupe de réflexion au-delà des questions et des entretiens recueillis. L'ensemble de ce questionnement est issu du résultat de la pratique des services instructeurs et mérite qu'on s'y attarde. Trois points sont à relever.

5-2-1 – Le cas des ouvrages de production et de stockage d'énergie

Aux termes de l'article L. 422-2 b du code de l'urbanisme, « *par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur :*

a) [...]

b) *Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ; un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et l'importance de ces ouvrages ;* ».

Or, la pratique de l'art. L. 422-2 b fait ressortir une dichotomie de compétence dans le cadre des ouvrages de production et de stockage d'énergie. En effet, la délivrance de l'autorisation pour un ouvrage implanté au sol serait de la compétence du préfet alors qu'à l'inverse lorsqu'il s'agit d'un ouvrage de stockage d'énergie implanté sur une construction existante, la compétence serait communale.

Il serait alors important que le législateur clarifie à terme cette dichotomie de compétence.

5-2-2 – Délai d’avis du préfet et délai d’instruction de la DP après annulation du document d’urbanisme

Aux termes de l’art. L. 422-6 du code de l’urbanisme, après annulation du document d’urbanisme et alors même qu’il n’y a pas eu application du document immédiatement antérieur, les instances communales ou l’intercommunalité sont appelées à recueillir l’avis du préfet pour les demandes de permis de construire et de déclaration préalable.

En cas de dépôt de demande de déclaration préalable, apparaît alors un problème. En effet, le délai de réponse du préfet est d’un mois à compter du jour de la notification de la demande d’avis au préfet, or tant l’avis attendu du préfet que l’instruction de la déclaration préalable se déroulent dans le même délai limité d’un mois.

Ainsi, il se trouve que, dans un certain nombre de cas, le préfet est amené à rendre son avis hors délai (par négligence par exemple de l’envoi par le service instructeur).

Il serait alors sans doute opportun de remédier à ce problème en insérant au Code de l’urbanisme une disposition obligeant le préfet à rendre son avis dans un délai inférieur ou égal à 20 jours à compter du jour où il a été saisi afin d’éviter tout blocage et télescopage intempestif entre le délai d’instruction de la déclaration préalable et le délai de rendu de l’avis du préfet.

3-3-3 – Le problème de l’application des art. L. 422-2 a et R. 422-2 au cas des marchés de partenariat conclus par l’Etat

La conjonction de ces deux articles L. 422-2 a et R. 422-2 du code de l’urbanisme fait que le préfet se trouve être compétent pour délivrer une autorisation d’urbanisme lorsque le projet porte notamment sur :

- a) « *Les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d’Etats étrangers ou d’organisations internationales, de l’Etat, de ses établissements publics et concessionnaires* ».

Dans son arrêt *Assos SOS Paris*, la Cour administrative d’appel de Paris a eu à étendre la notion de « pour le compte de l’Etat » afin de pouvoir reconnaître que c’est le préfet qui est compétent pour délivrer les autorisations d’urbanisme demandées par la SNCF, depuis que celle-ci est devenue une société anonyme (CAA Paris, 18 nov. 2021, *Assos SOS Paris*, n° 21PA01624). La Cour s’est fondée et a étendu la portée de l’arrêt *Commune de Bollène* du Conseil d’Etat (CE, 27 juin 2018, *Cne de Bollène*, n° 402896). Certes, depuis, l’article R. 422-2 a été modifié pour expliciter la compétence du préfet en la matière (décret n° 2022-976 du 1er juillet 2022), mais cette affaire met en évidence une faille dans la compétence du préfet : l’article R. 422-2 ne suffit pas pour fonder cette compétence quand le pétitionnaire est le titulaire d’un marché public de partenariat accordé par l’Etat. En effet, au regard du

code de la commande publique, c'est « pour le compte » de ce titulaire que les travaux sont réalisés. Dans les communes dotées d'un PLU, les autorisations d'urbanisme demandées par le titulaire d'un tel marché devraient relever du maire. C'est seulement en reprenant une nouvelle fois la jurisprudence *Commune de Bollène* que l'on peut fonder la compétence du préfet.

Il serait plus simple que l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme explicite ce titre de compétence du préfet.

Propositions :

- Concernant les ouvrages de stockage d'énergie, lever l'ambiguïté quant à la répartition des compétences entre le préfet et le maire à propos de l'application l'art. L. 422-2 b et à leur régime instaurant un régime différent selon que l'ouvrage est déjà implanté sur une construction existante ou au sol directement.
- Dans le cadre de l'avis du préfet rendu nécessaire pour cause d'absence de document d'urbanisme après annulation (L. 422-6 CU), obliger le préfet à rendre son avis dans un délai inférieur ou égal à 20 jours à compter du jour où il a été saisi pour avis afin de mieux faire coïncider le délai d'instruction de la déclaration préalable et l'avis du préfet.
- Expliciter dans l'article R. 422-2 la compétence du préfet pour autoriser les travaux entrepris par le titulaire d'un marché de partenariat conclu avec l'Etat.

6 - Sur les autorisations d'urbanisme et l'indépendance des législations

Ayant valeur d'un principe général du droit public (CE, 27 mai 1955, *Sieur Ricard*, Rec. p. 219) et « *imprégnant le droit public* » (J.P. Lebreton, AJDA, 20 mai 1993, p. 20 et s.), « *qui n'est pas limité au seul droit de l'urbanisme [...] mais trouvant fréquemment à s'appliquer* » (v. Rapport du CE, l'Urbanisme : Pour un droit plus efficace, la doc. Fr 1992, p. 37), le principe de l'indépendance des législations intéresse les rapports qu'entretiennent le droit de l'urbanisme avec d'autres législations proches comme par exemple le droit de l'environnement, le droit de la construction, la protection du patrimoine et ayant toutes mais à des degrés différents un impact sur l'occupation des sols et donc sur l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Ainsi, ce principe implique qu'une autorisation délivrée au titre d'une législation X ne vaut pas autorisation selon une autre législation Y ayant pourtant un objet d'étude et des préoccupations proches.

Des passerelles entre les différentes législations existent déjà comme en urbanisme commercial ou avec la protection du patrimoine.

Plus largement, le principe d'indépendance connaît déjà un certain nombre d'exceptions.

D'une part, le code de l'urbanisme prévoit parfois que la décision d'urbanisme tient lieu de l'autorisation au titre d'une autre législation (Cf. les art. R. 425-1 à R. 425-15-2 du code de l'urbanisme). Par exemple, Lorsque le projet est situé dans les abords des monuments historiques, le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-32 du code du patrimoine si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées, ou son avis pour les projets mentionnés à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine.

D'autre part, le code de l'urbanisme prévoit aussi le cas où c'est la décision d'urbanisme elle-même qui est tenue en l'état par une autre dont la thématique est proche ou connexe : ce sont les cas de projets d'urbanisme subordonnés à l'accord d'une autorité tierce compétence et figurant aux articles R. 425-16 à R. 425-22-1 du code de l'urbanisme. Par exemple, « *lorsque le projet porte sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques, le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable doit faire l'objet de l'accord prévu par l'article L. 621-27 du code du patrimoine* » (C. urb., art. R. 425-16).

Enfin, à l'inverse de ce qui vient d'être mentionné, il existe des situations pour lesquelles c'est l'autorisation prévue par une autre législation qui dispense de décision d'urbanisme. Par exemple, l'article R. 425-23 du code de l'urbanisme prévoit que c'est l'autorisation prévue au premier alinéa de l'article L. 621-9 du code du patrimoine qui dispense de la déclaration préalable ou du permis de construire. Autre exemple, l'autorisation environnementale tient lieu d'autorisation d'urbanisme dans le cadre spécifique de l'article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme selon lequel « *Lorsqu'un projet d'installation d'éoliennes terrestres est soumis à autorisation environnementale en application du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement, cette autorisation dispense du permis de construire* ».

Les réponses au questionnaire font ressortir que les liens aujourd'hui très marqués entre la législation d'urbanisme et les préoccupations environnementales d'ailleurs inscrites au fronton du code de l'urbanisme à travers les objectifs généraux de l'article L. 101-2 questionnent l'avenir de ce principe d'indépendance. Mais l'hétérogénéité des réponses recueillies dans l'étude menée atteste de la difficulté du sujet. D'aucuns insistent sur les complications causées par le principe ; d'autres sur celles provoquées par les exceptions. Toutefois, maintenir le principe actuel avec des instructions mettant en cause différents codes et « *concourant souvent à la réalisation des mêmes opérations, [faisant que] le pétitionnaire ne comprend pas pourquoi elles sont hachées entre plusieurs régimes de contrôle, et le cas échéant soumises à plusieurs « guichets »* » (cf. J.P. Lebreton, *ibid.*) ne favorise pas la sécurité juridique légitimement attendue par le pétitionnaire. A l'inverse, la généralisation de l'autorisation unique aurait pour effet négatif de rallonger les délais d'instruction et d'accroître les risques d'illégalité de l'acte et par-là même le risque contentieux.

Propositions :

Au vu de l'hétérogénéité des réponses, des propositions émises par les répondants et surtout de la difficulté du sujet abordé, il semble préférable qu'une étude à part entière porte sur l'état et l'avenir du principe directeur de l'indépendance des législations en droit de l'urbanisme.

Conclusion : liste des propositions

Il est ressorti des échanges réalisés au cours de cette étude qu'une réforme globale du régime des autorisations d'urbanisme n'était pas souhaitée par les différents praticiens du droit de l'urbanisme.

Une formation renforcée des services instructeurs

Cette demande n'est pas tant le fait des interlocuteurs des services instructeurs que de ces derniers eux-mêmes.

Conscients qu'une part que la complexité du régime des autorisations d'urbanisme est irréductible car elle est le prix à payer pour permettre aux documents d'urbanisme de produire tous leurs effets et pour tenir compte de la diversité des projets et des attentes des autorités publiques locales, les services instructeurs ne recherchent pas tant une simplification faussement utile de ce régime qu'une meilleure maîtrise de tout ce qu'il leur offre déjà.

Cette maîtrise passe par la mise en place d'une formation continue mais aussi par le recrutement d'agents et une réduction de leur « turn over », c'est-à-dire la capacité des communes, des EPCI et des services préfectoraux à les retenir.

Sur le champ d'application des autorisations d'urbanisme

Concernant les extensions des constructions existantes, il est proposé de réécrire les dispositions des articles R. 421-14 b) et R. 421-17 f)

Concernant les changements de destinations, le groupe de recherche préconise une réflexion sur l'intégration pure et simple du régime du Code de la construction et de l'habitation dans le Code de l'urbanisme, de fusionner la notion d'usage et de destination et de confier au PLU le soin de déterminer des conditions de changement de destination prenant en charge certains des mécanismes actuels des changements d'usage (régime de la compensation, changements temporaires, notamment).

Pour la modification de la décision de non-opposition à déclaration préalable, la rédaction de l'article A 431-7 du code de l'urbanisme pourrait utilement être modifiée pour

que ses dispositions s'appliquent explicitement à la décision de non-opposition à une déclaration préalable de travaux ou de division.

En conséquence, le formulaire CERFA 13411 pourrait être modifié pour qu'il soit utilisé à l'avenir par le titulaire d'une décision de non-opposition à déclaration préalable désireux de modifier le projet ayant été déclaré initialement à l'administration.

Pour les lotissements sans travaux, la modification du code de l'urbanisme est suggérée pour fonder l'absence d'obligation de déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

Pour les travaux de rénovation, plusieurs pistes pourraient être envisagées pour adapter le livre IV du code de l'urbanisme :

- 1) la création d'une nouvelle sous-catégorie de travaux sur constructions existantes qui pourrait être dénommée par exemple « travaux de rénovation énergétique d'une construction existante » ;
- 2) la réduction des pièces à produire dans le cadre des formalités déposées, qu'il s'agisse d'une déclaration préalable de travaux ou d'une demande de permis de construire, pour faciliter la constitution des dossiers par les particuliers ;
- 3) la création d'un formulaire CERFA de DP spécifique à cette rénovation énergétique.

Sur l'instruction

Pour éviter les inconvénients des chartes promoteurs,

La première proposition consisterait à réintroduire dans le code de l'urbanisme l'application par anticipation du PLU pour permettre une application de règles plus adaptées, en particulier au changement climatique.

La seconde proposition consisterait à adopter un référentiel national sur les caractéristiques des logements

Pour éviter les défauts actuels des chartes d'instruction

Une première proposition consisterait à prévoir que les chartes d'instruction constituent un document facultatif présent en annexe.

Une autre piste pourrait être d'imposer un glossaire.

Une piste complémentaire pourrait être de recommander aux collectivités de se doter, en interne, d'une circulaire interprétative d'application des dispositions du PLU.

Pour donner un cadre juridique à la négociation qui a lieu pendant la phase de la pré-instruction

- Mettre en place une négociation encadrée pour les demandes de dérogation aux dispositions du PLU
- Créer un nouveau certificat d'urbanisme : le « certificat de projet-dérogations »
- Élargir le champ du certificat d'urbanisme détaillé ou opérationnel

Pour faciliter l'évolution du projet en cours d'instruction

- Intégrer dans le code de l'urbanisme le mécanisme d'évolution du projet en cours d'instruction
- Encadrer le mécanisme d'évolution du projet

Concernant la discussion des prescriptions pendant l'instruction

Il est proposé de maintenir en l'état le code de l'urbanisme.

Concernant la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme, il est conseillé de ne pas modifier le régime en vigueur

Sur les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur

Concernant les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur, il est proposé de

- maintenir le caractère exhaustif de la liste de ces informations
- ne pas y ajouter les plans intérieurs
- ne pas y ajouter la notice hydraulique ou étude de sol
- exiger du pétitionnaire, lorsque le projet de situe en zone agricole, naturelle ou concernant les projets agrivoltaïques, une pièce permettant à l'administration de contrôler l'existence préalable de l'exploitation agricole.
- généraliser l'exigence des documents graphiques et des photos à tous les types de demandes et donc de CERFA.
- intégrer aux CERFA de demande de permis de construire le cas de figure prévu à l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme
- Exiger que les équipements desservant les lots figurent dans les croquis ou plans dans la DP divisions de l'art R. 441-10 c.

Sur les refus d'autorisation

Pour limiter les « refus secs » d'autorisation d'urbanisme, il est suggéré :

- la création d'un dispositif spécifique d'obligation de motivation des décisions implicites de refus pouvant conduire, en cas de non-respect, jusqu'à la délivrance d'une autorisation tacite

- La mise en place d'un dialogue facultatif contradictoire en cours d'instruction, dans un délai déterminé par le Code de l'urbanisme (de un à deux mois) suspendant le délai d'instruction ;
- L'instauration d'un «recours gracieux constructif», présenté sous une forme normalisée, éventuellement même d'un document Cerfa spécifique, auquel l'administration devrait répondre par une décision expresse ;
- La possibilité de la présentation d'une nouvelle demande à délai abrégés ;
- L'extension des pouvoirs de régularisation aux refus

Sur la compétence résiduelle du Préfet

Concernant la compétence du préfet en matière d'autorisation d'urbanisme, il est proposé:

- à propos des ouvrages de stockage d'énergie, de lever l'ambiguïté quant à la répartition des compétences entre le préfet et le maire à propos de l'application de l'art. L. 422-2 b et à leur régime instaurant un régime différent selon que l'ouvrage est déjà implanté sur une construction existante ou au sol directement.
- dans le cadre de l'avis du préfet rendu nécessaire pour cause d'absence de document d'urbanisme après annulation (L. 422-6 CU), obliger le préfet à rendre son avis dans un délai inférieur ou égal à 20 jours à compter du jour où il a été saisi pour avis afin de mieux faire coïncider le délai d'instruction de la déclaration préalable et l'avis du préfet.
- d'explicitier, dans l'article R. 422-2, la compétence du préfet pour autoriser les travaux entrepris par le titulaire d'un marché de partenariat conclu avec l'Etat.

Sur les autorisations d'urbanisme et l'indépendance des législations

Propositions :

Au vu de l'hétérogénéité des réponses, des propositions émises par les répondants et surtout de la difficulté du sujet abordé, il semble préférable qu'une étude à part entière porte sur l'état et l'avenir du principe directeur de l'indépendance des législations en droit de l'urbanisme.

Annexes

1 – Liste des entretiens réalisés par Mesdames Corinne Manson et Nicole Lerousseau

NOM	QUALITÉ	DATE
D. BERTHONNEAU et T. TRETON	DDT 37 (service urbanisme et démarches de territoire)	22 juin 2022 – 10 H
B. PAYRE	Directeur régional Marignan Immobilier	28 juin – 9H
E. ROCHE-TERNOIR et M. MICHAUD	CC Touraine Est Vallée Direction aménagement et urbanisme	29 juin – 11H
J.Fr. VIC	Avocat spécialiste en urbanisme – Nantes	30 juin – 10 H (visio)
G. BRUZULIER	Directeur CAUE 41 (architecte conseil)	1 ^{er} juillet – 14h30
Ph. LACAILE	TA de Poitiers Conseiller en charge du contentieux de l'urbanisme	5 juillet - 12h30
G. CORTECERO	Mairie de Fondettes DGS	5 juillet - 15h30
C. Thévenet	Mairie d'Orléans Dir. service urbanisme	7 juillet - 10h30 (visio)
S. LENOAN	Mairie de Tours Dir. grands projets urbains	8 juillet - 9h
S. METADIER	Ex députée Ex VP CC Loches Maire de Beaulieu-Les-Loches	8 juillet - 17 h (visio)
A.LEON	1 ^{er} adj. Cne de St Avertin DG adjoint CC Touraine Vallée de l'Indre	11 juillet - 9h

2 - Questionnaire mis en ligne

GRIDAUH

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REFORME DES AUTORISATIONS D'URBANISME

ENQUETE SUR LE REGIME DES AUTORISATIONS D'URBANISME

EXTRACTION DU MERCREDI 18 JANVIER 2023

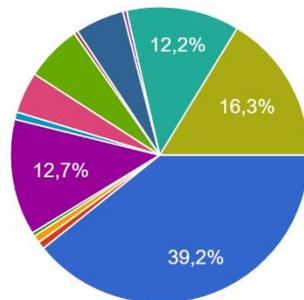
MISE EN FORME ET COLLECTE :

VINCENT LE GRAND, MCF UNIVERSITE DE CAEN NORMANDIE

PROFIL DES PERSONNES AYANT REPONDU A L'ENQUETE

Quelle est votre profession ?

245 réponses

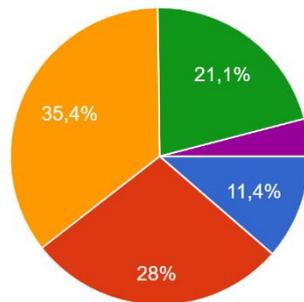


- Agent instructeur
- Aménageur / lotisseur
- Architecte
- Bailleur social
- Directeur(rice)de l'urbanisme ou de l'a...
- Etudiant
- Géomètre-expert
- Juriste en urbanisme

▲ 1/2 ▼

Quel est votre âge ?

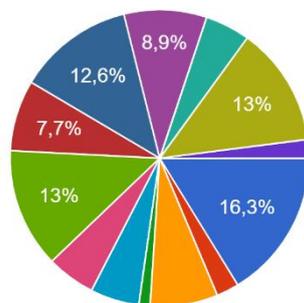
246 réponses



- 20-30 ans
- 30-40 ans
- 40-50 ans
- 50-60 ans
- Plus de 60 ans

Dans quelle région, exercez-vous vos missions principalement ?

246 réponses



- Auvergne-Rhône-Alpes
- Bourgogne-Franche-Comté
- Bretagne
- Centre - Val de Loire
- Corse
- Grand Est
- Hauts-de-France
- Île-de-France

▲ 1/2 ▼

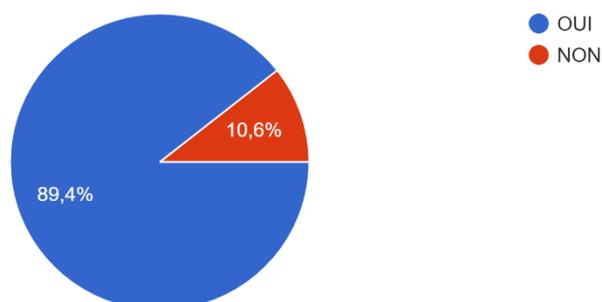
1 - Sur le champ d'application des autorisations d'urbanisme

QUESTION N° 1 :

LA DISTINCTION DE TROIS CATEGORIES DE TRAVAUX (CONSTRUCTION / AMENAGEMENT / DEMOLITION) EST-ELLE PERTINENTE ?

La distinction de trois catégories de travaux (construction / aménagement / démolition) est-elle pertinente ?

245 réponses

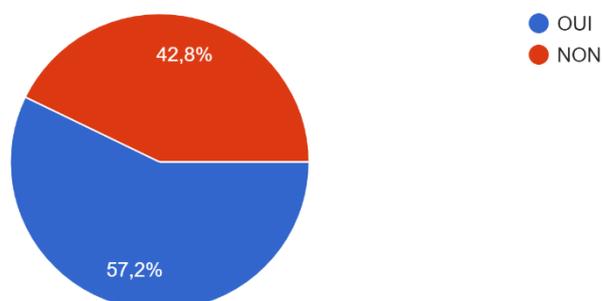


QUESTION N° 2 :

PENSEZ-VOUS QU'UNE DIFFERENCIATION SE JUSTIFIE ENTRE UN PERMIS ACCORDE TACITEMENT ET UNE DECISION DE NON-OPPOSITION A DECLARATION PREALABLE ?

Pensez-vous qu'une différenciation se justifie entre un permis accordé tacitement et une décision de non-opposition à déclaration préalable ?

243 réponses

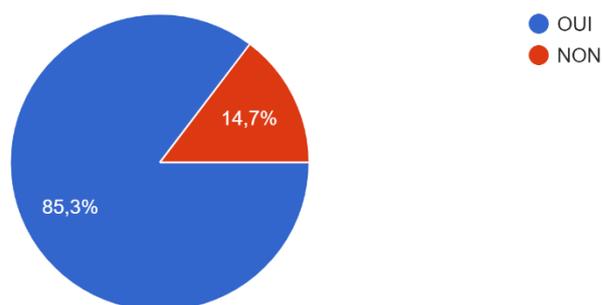


QUESTION N° 3 :

LA DISTINCTION ENTRE CONSTRUCTION NOUVELLE ET TRAVAUX SUR CONSTRUCTION EXISTANTE VOUS PARAÎT-ELLE PERTINENTE ?

La distinction entre construction nouvelle et travaux sur construction existante vous paraît-elle pertinente ?

245 réponses

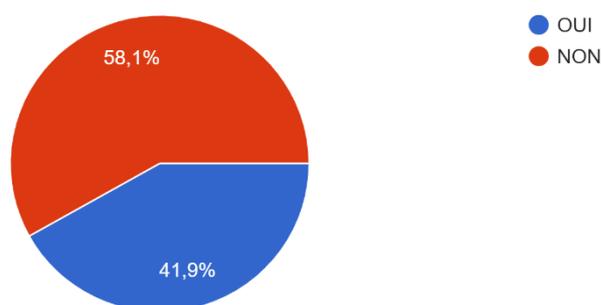


QUESTION N° 4:

FAUT-IL REDUIRE LE NOMBRE D'AUTORISATIONS D'URBANISME ?

Faut-il réduire le nombre d'autorisations d'urbanisme ?

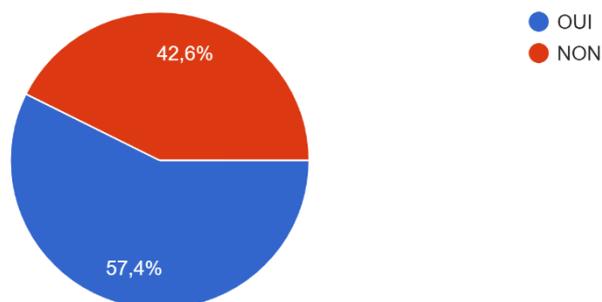
246 réponses



QUESTION N° 5:
FAUT-IL REDUIRE LE NOMBRE D'AUTORISATIONS N'ENTRANT PAS DANS LE DROIT COMMUN (PAR EX. HLL, PERMIS PRECAIRES, PERMIS TEMPORAIRES) ?

Faut-il réduire le nombre d'autorisations n'entrant pas dans le droit commun (par ex. HLL, permis précaires, permis temporaires) ?

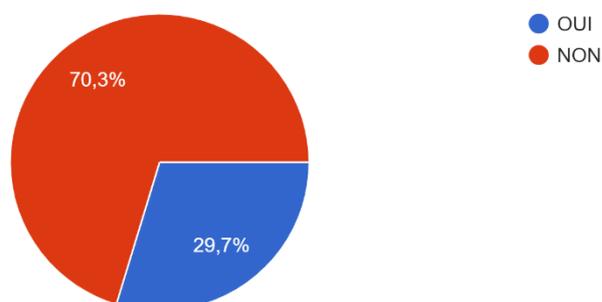
244 réponses



QUESTION N° 6 :
FAUT-IL SUPPRIMER LE PERMIS DE DEMOLIR ?

Faut-il supprimer le permis de démolir ?

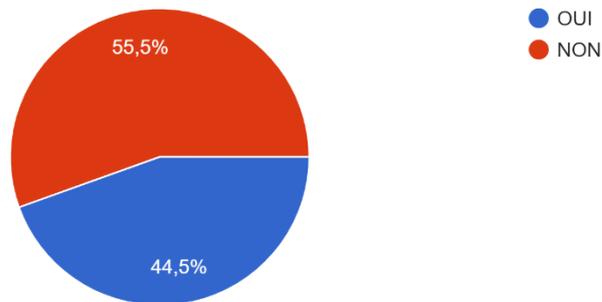
246 réponses



QUESTION N° 7 :
FAUT-IL ETENDRE LA CATEGORIE DES TRAVAUX SANS FORMALITES D'URBANISME ?

Faut-il étendre la catégorie des travaux sans formalités d'urbanisme ?

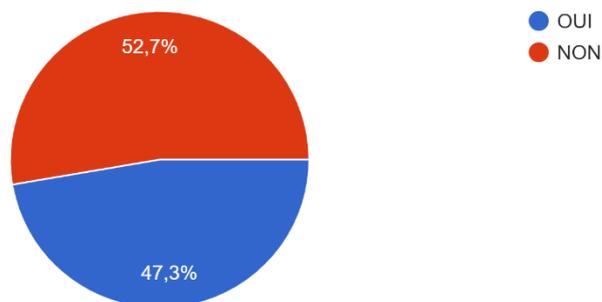
245 réponses



QUESTION N° 8 :
FAUT-IL ENVISAGER DES TRAVAUX FAISANT L'OBJET DE CERTIFICATION ET NON PAS D'AUTORISATION ?

Faut-il envisager des travaux faisant l'objet de certification et non pas d'autorisation ?

241 réponses

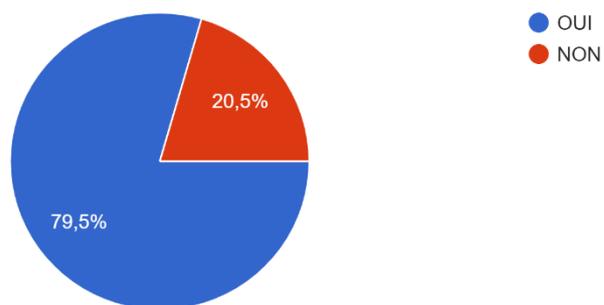


QUESTION N° 9 :

**FAUT-IL MAINTENIR LES AUTORISATIONS POUR LES PROJETS SANS TRAVAUX
(CHANGEMENT DE DESTINATION, DIVISION FONCIERE, ETC.) ?**

Faut-il maintenir les autorisations pour les projets sans travaux (changement de destination, division foncière, etc.) ?

244 réponses

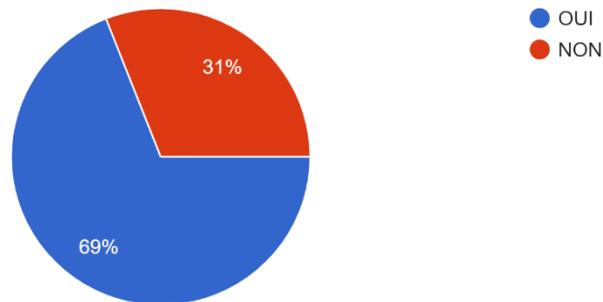


2 - Sur l'instruction

QUESTION N° 10 :
FAUT-IL DEVELOPPER LES CHARTES D'INSTRUCTION ?

Faut-il développer les chartes d'instruction ?

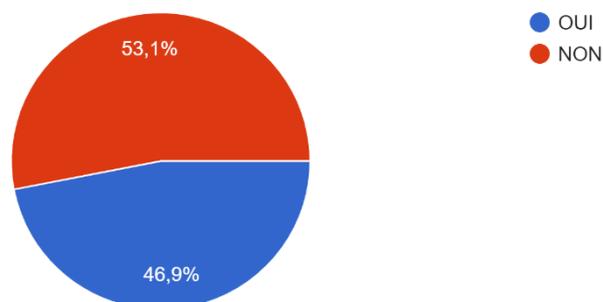
239 réponses



QUESTION N° 11 :
FAUT-IL DONNER UN CADRE JURIDIQUE A LA NEGOCIATION QUI EST SUSCEPTIBLE D'AVOIR LIEU PENDANT LA PHASE DE PRE-INSTRUCTION ?

Faut-il donner un cadre juridique à la négociation qui est susceptible d'avoir lieu pendant la phase de pré-instruction ?

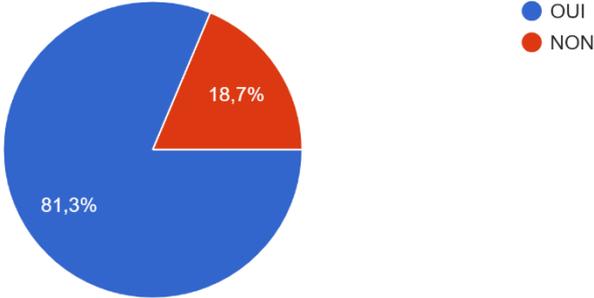
245 réponses



QUESTION N° 12 :
FAUT-IL FACILITER LA MODIFICATION DU PROJET EN COURS D'INSTRUCTION ?

Faut-il faciliter la modification du projet en cours d'instruction ?

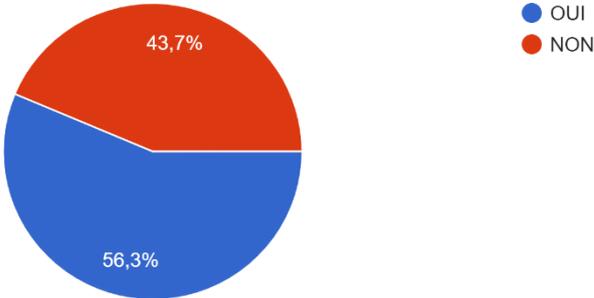
246 réponses



QUESTION N° 13 :
FAUT-IL IMPOSER A L'ADMINISTRATION DE SOLLICITER CETTE MODIFICATION DU PROJET AVANT DE REFUSER LA DEMANDE D'AUTORISATION D'URBANISME ?

Faut-il imposer à l'administration de solliciter cette modification du projet avant de refuser la demande d'autorisation d'urbanisme ?

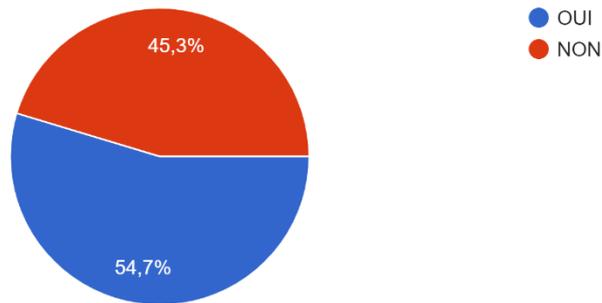
245 réponses



QUESTION N° 14 :
FAUT-IL, DANS CE DERNIER CAS, ENVISAGER LA SUSPENSION DU DELAI D'INSTRUCTION, EN RESERVANT AU SEUL PETITIONNAIRE LE DROIT DE DEMANDER CETTE SUSPENSION ?

Faut-il, dans ce dernier cas, envisager la suspension du délai d'instruction, en réservant au seul pétitionnaire le droit de demander cette suspension ?

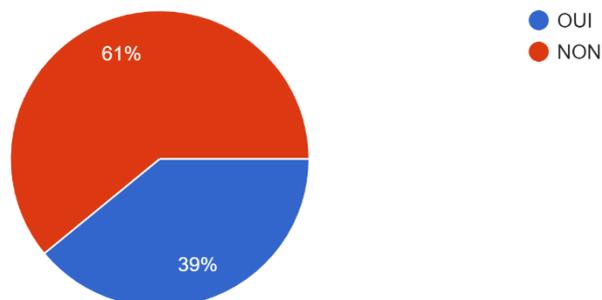
245 réponses



QUESTION N° 15 :
FAUT-IL PREVOIR SYSTEMATIQUEMENT UN MOMENT D'ECHANGE PENDANT L'INSTRUCTION D'UNE DEMANDE D'AUTORISATION D'URBANISME ?

Faut-il prévoir systématiquement un moment d'échange pendant l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ?

246 réponses

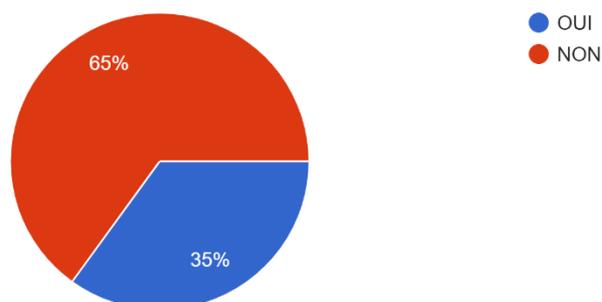


QUESTION N° 16 :

PENSEZ-VOUS QU'IL SOIT POSSIBLE DE LAISSER LE PETITIONNAIRE DISCUTER DES PRESCRIPTIONS DEVANT ETRE OPPOSEES PAR L'AUTORITE COMPETENTE DANS LA DELIVRANCE D'UNE AUTORISATION ?

Pensez-vous qu'il soit possible de laisser le pétitionnaire discuter des prescriptions devant être opposées par l'autorité compétente dans la délivrance d'une autorisation ?

246 réponses

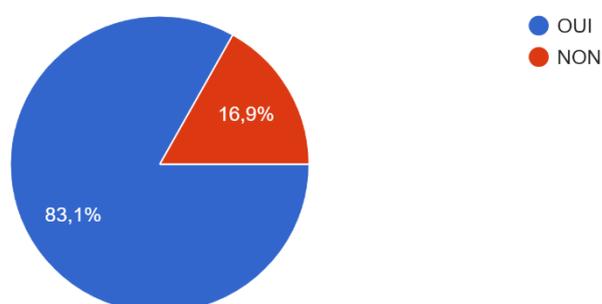


QUESTION N° 17 :

PENSEZ-VOUS QUE CETTE DEMATERIALISATION AURA DES EFFETS ?

Pensez-vous que cette dématérialisation aura des effets ?

243 réponses



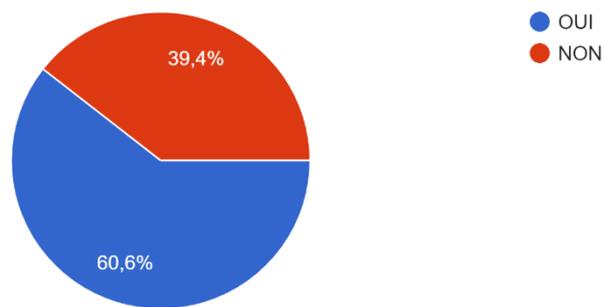
3 Les informations susceptibles d'être demandées par le service instructeur

QUESTION N° 18 :

FAUT-IL REVOIR LE CARACTERE LIMITATIF DE LA LISTE DES PIECES SUSCEPTIBLES D'ETRE DEMANDEES AU PETITIONNAIRE ?

Faut-il revoir le caractère limitatif de la liste des pièces susceptibles d'être demandées au pétitionnaire ?

246 réponses



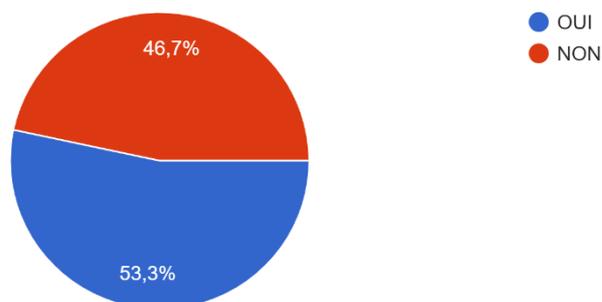
4 – Les refus d'autorisations d'urbanisme

QUESTION N° 19 :

UNE REFORME GLOBALE DU REGIME DES REFUS D'AUTORISATIONS D'URBANISME SERAIT-ELLE UTILE ?

Une réforme globale du régime des refus d'autorisations d'urbanisme serait-elle utile ?

240 réponses

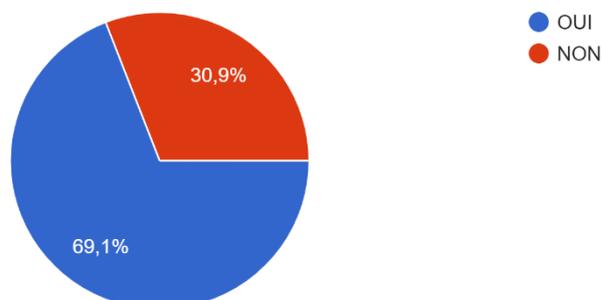


QUESTION N° 20 :

FAUT-IL PREVOIR QU'APRES UN REFUS DE PERMIS, LE PETITIONNAIRE PUISSE OBTENIR SON AUTORISATION EN MODIFIANT SA DEMANDE SANS AVOIR A DEPOSER UNE NOUVELLE DEMANDE ? CE QUI SERAIT MOINS LOURD ET PLUS RAPIDE CAR LE DELAI D'INSTRUCTION POURRAIT ETRE REDUIT ?

Faut-il prévoir qu'après un refus de permis, le pétitionnaire puisse obtenir son autorisation en modifiant sa demande sans avoir à déposer une nouve...e car le délai d'instruction pourrait être réduit.

246 réponses



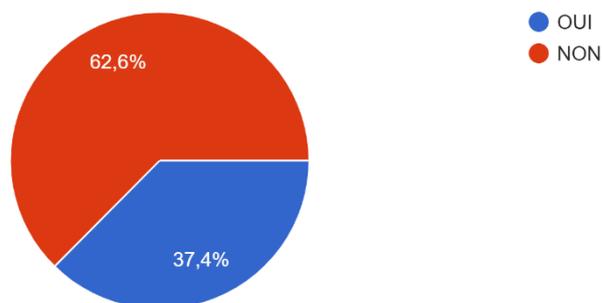
5 – Sur la compétence

QUESTION N° 21 :

FAUT-IL REDUIRE LA COMPETENCE RESIDUELLE DU PREFET EN MATIERE DE DELIVRANCE D'AUTORISATION D'URBANISME ?

Faut-il réduire la compétence résiduelle du préfet en matière de délivrance d'autorisation d'urbanisme ?

238 réponses



QUESTION N° 22 :

FAUT-IL ETENDRE LES CAS OU, PAR DEROGATION AU PRINCIPE DE L'INDEPENDANCE DES LEGISLATIONS, L'AUTORISATION D'URBANISME VAUT EGALEMENT AUTORISATION AU TITRE D'UNE AUTRE LEGISLATION ?

Faut-il étendre les cas où, par dérogation au principe de l'indépendance des législations, l'autorisation d'urbanisme vaut également autorisation au titre d'une autre législation ?

236 réponses

