

## **LE NOUVEAU REGIME DES AUTORISATIONS D'URBANISME DEPUIS L'ENTREE EN VIGUEUR DE L'ORDONNANCE DU 8 DECEMBRE 2005 ET DE SON DECRET D'APPLICATION.**

Le rapport PELLETIER, remis au ministre de l'Equipeement en janvier 2005 alarmait notamment sur l'insécurité juridique des autorisations d'urbanisme, la complexité des règles et l'incertitude des délais trop longs d'instruction des demandes.

La recherche d'une simplification et d'une meilleure sécurité a abouti à l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (JO n° 286 du 9 décembre 2005 p. 18997) et à son décret d'application, le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 (JO n°5 du 6 janvier 2007, p.225) qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

La réforme, qui achève la refonte du code de l'urbanisme commencée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 « Solidarité et renouvellement urbain », tend à clarifier les divers régimes d'autorisations (I) et à accroître les garanties, notamment pour les pétitionnaires (II).

### **I) - LA CLARIFICATION DES TYPES D'AUTORISATION D'UTILISER ET D'OCCUPER LE SOL**

La réforme regroupe les différentes autorisations d'urbanisme existantes en quatre grandes catégories : permis d'aménager (A), permis de construire (B), déclaration préalable -applicable tant en matière d'aménagement qu'en matière de construction, permis de démolir (C).

Le certificat d'urbanisme, qui n'est certes pas considéré par le juge comme une autorisation d'utiliser et d'occuper le sol, connaît quelques modifications (D).

## A) LE PERMIS D'AMENAGER

- 1) La réforme, à travers l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme instaure un permis d'aménager, qui regroupe divers aménagements dont l'autorisation procédait auparavant de procédures distinctes : lotissement, divisions volontaires, création ou extension d'un terrain de camping, stationnement de caravanes, aire d'accueil des gens du voyage, parcs résidentiels de vacances et villages vacances, terrains de sports ou loisirs, parcs d'attractions, aires de jeux, golfs, aires publiques de stationnement, affouillements et exhaussements du sol, coupes et abattages, autres travaux ...
  
- 2) Le principe est de soumettre à permis d'aménager uniquement les travaux, installations et aménagements listés par les articles R. 421-19 à R. 421-22 et à déclaration préalable seulement ceux énoncés aux articles R. 421-23 à R. 421-25.

En application de l'article R. 421-18, les autres travaux, installations et aménagements ne sont soumis à aucun contrôle préalable.

Par exemple, la réalisation d'un lotissement entre dans le champ d'application du permis d'aménager mais relève, dans certaines hypothèses d'une simple déclaration préalable.

Le permis d'aménager est exigé lorsque deux conditions sont réunies :

- premièrement la réalisation de plus de deux lots à construire sur une période de moins de dix ans ;
  
- deuxièmement, la création de voies ou espaces communs ou la situation du lotissement dans un site classé ou secteur sauvegardé

En revanche, les lotissements ne créant pas de voies ou espaces communs et qui ne sont pas situés dans un site classé ou secteur sauvegardé, quel que soit le nombre de lots, seront soumis à déclaration préalable.

Par ailleurs, la définition du lotissement, à l'article L. 442-1, est quelque peu modifiée.

En effet, le nombre de lots n'est plus un critère du lotissement, il ne constitue plus qu'un critère de détermination de la procédure -permis ou déclaration.

En outre, le lotissement peut désormais porter sur la division de plusieurs propriétés foncières et non plus seulement d'une seule propriété foncière.

Autre exemple, les divisions volontaires, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière par ventes ou locations simultanées ou successives dans les zones délimitées par délibérations motivées du conseil municipal dans les parties de communes nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, sont soumises à déclarations préalable.

La création ou l'extension d'un terrain de camping est soumise à un permis d'aménager si la capacité du camping est de plus de vingt personnes ou plus de six tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs. Un agrandissement de plus de 10 % relève aussi du permis d'aménager, tout comme la modification de la végétation qui limite l'impact visuel des caravanes et des mobil home. Dans les autres hypothèses, c'est-à-dire, création ou extension d'un terrain dont la capacité ne dépasse pas vingt personnes ou six tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs, seule une déclaration préalable est requise.

L'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage nécessite une déclaration préalable.

Aucune formalité n'est exigée pour l'aménagement d'aires publiques de stationnement de moins de 10 places. De 10 à 49 places, une déclaration préalable devra être déposée. Au-delà, un permis d'aménager devra être délivré.

Les coupes et abattages d'arbres seront soumis à déclaration préalable dans les espaces boisés classés et pendant l'élaboration du plan local d'urbanisme...

3) Le permis d'aménager peut valoir permis de démolir si les travaux d'aménagement impliquent une démolition soumise à permis de démolir.

De même, le permis d'aménager peut aussi valoir permis de construire si les travaux d'aménagement impliquent de façon accessoire la réalisation par l'aménageur de constructions et d'installations diverses sur le terrain à aménager.

Il est certain que la réduction de nombre d'autorisations à solliciter et donc de procédures constitue une simplification pour le pétitionnaire.

## **B) LE PERMIS DE CONSTRUIRE**

### **1) Les constructions nouvelles**

Pour les constructions nouvelles, le principe est la soumission à permis de construire. Deux catégories d'exceptions sont prévues, chacune étant précisément définie : les constructions dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme (constructions désignées aux articles R. 421-2 à R. 421-8) et les constructions soumises à déclaration préalable (constructions déterminées aux articles R. 421-9 à R. 421-12).

Les principaux critères utilisés sont :

- la SHOB (aucune formalité n'est requise pour les constructions dont la SHOB ne dépasse pas 2 mètres carrés, au-delà et jusqu'à 20 m<sup>2</sup>, une déclaration préalable est nécessaire et le permis de construire est exigé pour une construction d'une SHOB supérieure à 20 m<sup>2</sup>);
- la SHON (absence de formalité pour les habitations légères de loisirs implantées sur un terrain de camping ou dans un parc résidentiel de loisir dont la SHON ne dépasse pas 35m<sup>2</sup>, au-delà une déclaration préalable est imposée) ;

- la hauteur (par exemple, aucune formalité pour les éoliennes de moins de 12 mètres ni pour les pylônes, statues, gros outillage et autres ouvrages du même type dont la hauteur ne dépasse pas 12 mètres de hauteur, mais les mêmes constructions sont soumises à déclaration préalable au-delà de 12 mètres, hormis les éoliennes de 12 mètres de hauteur et plus qui nécessitent un permis de construire, piscine couverte de 1,80 mètres de hauteur).
- la superficie du bassin (par exemple, pour les piscines non couvertes ou de moins de 1,80 m de hauteur : sans formalité si elle est inférieure ou égale à 10 m<sup>2</sup>, déclaration préalable si elle est supérieure à 10 m<sup>2</sup> et inférieure ou égale à 100 m<sup>2</sup>, permis de construire si elle est supérieure à 100 m<sup>2</sup>).
- la combinaison de la hauteur et de la surface au sol (par exemple, les châssis et serres de productions dont la hauteur au-dessus du sol est inférieure ou égale à 1,80 m sont dispensés de formalité, d'une hauteur supérieure à 1,80 m et inférieure ou égale à 4 m avec surface au sol inférieure ou égale à 2 000 m<sup>2</sup> ils doivent faire l'objet d'une déclaration préalable)
- la nature ou la faible importance de la construction (par exemple les murs de soutènement sauf s'ils sont implantés dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité)
- le caractère temporaire (par exemples, les constructions implantées pour une durée n'excédant pas trois mois, les classes démontables pour une année scolaire)
- la sécurité (par exemple, les constructions situées à l'intérieur des enceintes pénitentiaires)

## **2) Les travaux sur constructions existantes et les changements de destinations**

Les travaux sur constructions existantes et les changements de destinations des constructions existantes sont par principe dispensés de toutes formalités, en vertu de l'article R. 421-13.

Par exception, les travaux définis aux articles R. 421-14 à R. 421-16 sont soumis à permis de construire, ceux mentionnés à l'article R. 421-17 à déclaration préalable.

De même, les changements de destination des constructions sont soumis à permis de construire dans les cas prévus à l'article R. 421-14 à R. 421-16 et à déclaration préalable dans les cas déterminés à l'article R. 421-13.

Par exemple, les travaux entraînant un changement de destination nécessitent un permis de construire dès lors qu'ils modifient soit les structures porteuses du bâtiment, soit sa façade. Les autres changements de destination relèvent de la déclaration préalable.

Le régime de la déclaration préalable s'applique aux travaux de ravalement, aux travaux ayant pour effet de changer l'aspect extérieur d'un bâtiment, sans changement de destination. Toutefois, s'ils ont pour effet de modifier le volume du bâtiment et de percer ou d'agrandir une ouverture sur un mur de façade, un permis de construire est exigé.

Les travaux modifiant ou supprimant un élément de construction protégé par le plan local d'urbanisme ou par une délibération du conseil municipal sont soumis à déclaration préalable.

La transformation de plus de 10 m<sup>2</sup> de SHOB en SHON entre dans le champ d'application de la déclaration préalable.

Les travaux sur les immeubles inscrits au titre des monuments historiques sont soumis à permis de construire, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires

### **C) LE PERMIS DE DEMOLIR**

La réforme n'instaure pas de régime déclaratif pour les opérations de démolition. Le champ d'application du permis de démolir est redéfini par l'article L. 421- 3, précisé par les dispositions des articles R. 421-26 et suivants.

Le permis de démolir est exigé dans les communes ou parties de communes où le conseil municipal a décidé de l'instaurer, ou encore dans des secteurs ou sur des immeubles bénéficiant d'une protection particulière dont la liste est définie à l'article R. 421-28.

### **D) LE CERTIFICAT D'URBANISME**

Les différents types de certificats subsistent. Néanmoins quelques changements notables sont apportés.

Ainsi, afin de pallier les retards dans les délais d'instruction des certificats d'urbanisme, l'article R. 410-12 instaure le certificat d'urbanisme tacite qui intervient en cas de silence de l'autorité compétence à l'issue du délai d'instruction.

Toutefois, le certificat tacite a exclusivement les effets prévus par le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 410-1, c'est-à-dire qu'il garantit seulement la stabilisation des dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations et les limitations administratives au droit de propriété, mais il ne crée pas de droit à réaliser l'opération éventuellement décrite dans la demande.

Un délai d'instruction d'un mois est prévu pour le certificat de constructibilité de l'article L. 410-1 a), le délai de deux mois est maintenu pour le certificat opérationnel.

Autre nouveauté, le certificat garantit les droits tels qu'ils existent à la date de sa délivrance et non plus seulement ceux mentionnés dans ledit certificat. Il garantit donc des droits que le certificat omettrait de mentionner.

En outre, la durée de validité du certificat est fixée à dix huit mois.

## **II) - DES GARANTIES ACCRUES**

La réforme tend à sécuriser les procédures d'autorisations d'urbanisme, en renforçant notamment les garanties pour le pétitionnaire, au travers du délai d'instruction (A), du délai de retrait des décisions (B), du contrôle de conformité (C), le délai de validité (D) et l'exercice des recours (E).

### **A) LE DELAI D'INSTRUCTION**

La réforme met en place une procédure unique d'instruction.

Le pétitionnaire a connaissance du délai d'instruction grâce au formulaire même de la demande de permis sur lequel un coupon détachable mentionne le délai d'instruction : un mois pour la déclaration préalable, deux mois pour le permis de démolir et le permis de construire une maison individuelle, trois mois pour les autres permis de construire et le permis d'aménager, des majorations de délai étant prévues pour recueillir les avis nécessaires.

Le silence vaut décision implicite dans tous les cas à l'issue du délai d'instruction.

Toutefois, en application de l'article L. 424- 6, l'autorité compétente dispose de deux mois suivant l'intervention d'un permis tacite ou d'une décision de non opposition à une déclaration préalable pour fixer par arrêté les participations exigibles du bénéficiaire.

Certes, l'administration peut prolonger le délai d'instruction, dans l'hypothèse d'un dossier incomplet ou d'un délai d'instruction particulier.

Cependant, la prolongation du délai ne peut intervenir que si l'administration a notifié ce nouveau délai dans le mois suivant la réception ou le dépôt de la demande ou, s'il s'agit d'une des prorogations exceptionnelles visées aux articles R. 423-34 à R.423-37, dans le délai d'instruction.

La notification doit être faite par lettre recommandée avec avis de réception ou, si le demandeur l'a acceptée, par courrier électronique.

Par ailleurs, le contenu du dossier de permis de construire (défini aux articles R. 431-4 et suivants) et du permis d'aménager (défini aux articles R. 441-1 et suivants) est renforcé, mais limitativement énuméré.

Les délais d'instructions particuliers sont déterminés par les articles R. 423-24 à 423-37).

Dès lors, l'administration n'a pas le pouvoir de prolonger le délai d'instruction de manière infinie.

Le décret tend donc à offrir une meilleure garantie du respect du délai d'instruction.

## **B) LE DELAI DE RETRAIT**

L'article L. 424-5 du code de l'urbanisme définit un régime de retrait spécifique aux autorisations d'urbanisme.

Il en ressort que la décision de non opposition à une déclaration préalable ne peut faire l'objet d'aucun retrait.

Le permis de construire, de démolir ou d'aménager, qu'il soit tacite ou explicite, ne peut être retiré que s'il est illégal et dans le délai de trois mois suivant la date de la décision, hormis l'hypothèse de la demande explicite du bénéficiaire.

En conséquence, la jurisprudence issue de l'arrêt TERNON (CE 26 octobre 2001, n° 197018, selon laquelle l'administration ne dispose que d'un délai de quatre mois pour retirer une décision explicite créatrice de droit, sauf demande du bénéficiaire) ne s'appliquera plus aux autorisations d'urbanisme.

L'article L. 424-5 crée aussi une dérogation aux dispositions de l'article 23 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui détermine le délai de retrait des décisions implicites d'acceptation ("*(...)1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en oeuvre ; 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en oeuvre ; 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé* ».)

### **C) LE CONTROLE DE CONFORMITE**

Le certificat de conformité est supprimé, pour autant, le contrôle de conformité demeure.

En application de l'article L. 462-1, il appartient désormais à l'architecte ou au bénéficiaire du permis de construire ou d'aménager ou de la décision de non opposition à la déclaration préalable, de faire une déclaration d'achèvement et de conformité.

La commune ou l'Etat a la possibilité de contester la conformité dans un délai de trois mois à compter de la réception en mairie de la déclaration d'achèvement. Le délai est porté à cinq mois lorsqu'un récolement de travaux est obligatoire en application de l'article R. 462-7.

Passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux.

La déclaration d'achèvement et de conformité, sauf si elle est inexacte, permet de faire courir un délai d'un an au-delà duquel le permis de construire ne pourra plus être attaqué.

Ces nouvelles dispositions sont applicables aux constructions achevées à compter du 1er octobre 2007.

## **D) LE DELAI DE VALIDITE**

Les règles de péremption et de prorogation sont unifiées pour toutes les autorisations - permis de construire, d'aménager, de démolir et décision de non opposition à une déclaration préalable.

Le délai de validité de l'autorisation, de deux ans, n'est pas modifié. Le délai est suspendu dans l'hypothèse d'un recours contentieux.

En revanche, l'article R. 424-17 modifie l'état antérieur du droit en disposant que le permis sera périmé si les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année, mais seulement passé le délai de deux ans, et non plus pendant ce délai de deux ans.

Par ailleurs, la prorogation ne prend pas effet comme antérieurement à la date de la décision de prorogation, mais au terme de la validité de la décision initiale.

Par conséquent, le délai de validité des autorisations est augmenté par rapport aux régimes antérieurs.

## **E) LES RECOURS**

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) avait déjà modifié le régime de certains recours dès juillet 2006 telle celui de l'action civile définie à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. La loi ENL avait aussi restreint la recevabilité de l'action des associations.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2005 apporte quelques nouveautés supplémentaires au contentieux administratif.

### 1) La notification du recours

Le décret du 5 janvier 2007 modifie les dispositions du 1er alinéa de l'article R. 600-1. Les hypothèses d'obligation de notifier les recours à l'auteur de la décision ou au bénéficiaire de l'autorisation sont expressément étendues au recours à l'encontre des certificats d'urbanisme, alors que le conseil d'Etat les avait écartés au motif qu'ils ne constituaient pas des décisions valant autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol (avis du 13 octobre 2000, M. Procarione, n° 223297)

### 2) Le point de départ de recours

Le point de départ des délais de recours contentieux est simplifié par le nouvel article R. 600-2. Désormais, le seul affichage sur les lieux suffit à faire courir le délai de deux mois.

Toutefois, l'affichage sur les lieux doit mentionner l'obligation prévue par l'article R. 600-1 de notifier les recours administratif et contentieux à l'auteur de la décision et à son bénéficiaire, à peine d'irrecevabilité.

### 3) L'expiration du délai de recours

Au demeurant, l'absence d'affichage régulier sur le terrain n'est plus un obstacle à la sécurisation des autorisations. En effet, aux termes de l'article R. 600-3, aucune action en annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non opposition à une déclaration de travaux n'est recevable à l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'achèvement de la construction et de l'aménagement.

La date d'achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement, sauf preuve contraire.

Cette disposition sécurise les constructions, d'autant que les dispositions de l'article L. 480-13 n'ouvrent la possibilité d'obtenir la démolition que dans l'hypothèse où le permis de construire a été annulé (régime applicable seulement aux travaux achevés depuis la publication de la loi ENL du 13 juillet 2006).

Le décret n° 2007 - 817 du 11 mai 2007 modifie le décret du 5 janvier 2007 pour poser que les demandes de permis de construire et d'autorisation déposées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2007 demeurent soumises aux règles de compétences, de formes et de procédure en vigueur à la date de leur dépôt.

Le souci de sécurisation juridique et de simplification des autorisations est louable. Néanmoins, le nouveau régime n'est pas sans susciter de nouvelles craintes, par exemple sur l'intervention de permis tacites illégaux intervenant automatiquement.

De surcroît, les pétitionnaires ne doivent pas oublier que les constructions dispensées de toute formalité doivent respecter les règles d'urbanisme en vigueur sous peine de constituer l'infraction définie à l'article L. 160-1. La réforme responsabilise aussi les constructeurs et les architectes qui ne peuvent plus reprocher à l'administration de ne pas avoir examiné la propriété du terrain ou le bon calcul de la SHON. Ainsi, par exemple, une construction au-delà de la surface déclarée constitue une infraction pénale de construction sans permis.

Seules la pratique et la jurisprudence offriront l'occasion de dresser un bilan sur les réels avantages et inconvénients de la réforme.

Esther COLLET  
Spécialisée en droit de l'urbanisme  
contact@cabinet-coudray.fr