

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1527 du 08/12/05 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

(JO n° 286 du 9 décembre 2005)

NOR : EQUX0500280P

Monsieur le Président,

Le régime des autorisations d'urbanisme organisé par le code de l'urbanisme fait l'objet de nombreuses critiques. Si " la notion de permis de construire est généralement bien acceptée ", comme l'avait noté le Conseil d'Etat, dans son rapport sur le droit de l'urbanisme en 1992, la complexité des procédures, produit de nombreuses années de stratifications juridiques, et l'insécurité qu'elle génère handicapent aujourd'hui gravement la relance de la construction.

Une refonte profonde de cette réglementation inadaptée est indispensable. Elle est prévue par l'article 20 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, regrouper les procédures de délivrance des actes et redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux.

La réforme proposée vise :

- à clarifier le droit de l'urbanisme, en réduisant le nombre des autorisations et en précisant leur champ d'application ;
- à simplifier les procédures et à améliorer la sécurité juridique pour les collectivités et les citoyens, en prenant en compte, notamment, les propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme figurant dans le rapport du groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier ;
- à favoriser la qualité de l'urbanisme et de l'architecture.

Cette réforme est l'occasion de procéder à une réécriture de la partie législative du code de l'urbanisme qui respecte mieux les normes constitutionnelles de répartition entre ce qui ressort du domaine de la loi et ce qui relève du décret.

Les principales mesures envisagées sont les suivantes :

1° Un regroupement des multiples régimes d'autorisation existants :

- aujourd'hui le code de l'urbanisme comprend onze régimes différents d'autorisations : le permis de construire, le permis de démolir, l'autorisation pour les installations et travaux divers, l'autorisation d'aménager un terrain de camping, l'autorisation de stationnement de caravanes, l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisir, l'autorisation de coupe et abattage d'arbres, l'autorisation de lotir, l'autorisation spéciale de travaux dans les secteurs sauvegardés, l'autorisation spéciale de travaux dans les périmètres de restauration immobilière et l'autorisation des remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski ;
- il comprend de plus quatre régimes différents de déclarations : la déclaration de travaux, la déclaration de clôture, la déclaration en cas de division de terrain non soumise à autorisation de lotir, la déclaration en cas de division de terrain non destinés à l'implantation de bâtiments.

Ces différents régimes seront regroupés en trois permis (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir) et une déclaration préalable. L'autorisation des remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski est toutefois maintenue compte tenu de sa spécificité.

2° Une définition précise du champ d'application de chaque procédure :

- pour les constructions neuves, le code de l'urbanisme posera le principe selon lequel le permis de construire est la règle. Toutefois il comprendra une liste de travaux pour lesquels une simple déclaration préalable suffira. Il comprendra également une liste des travaux qui, en raison de leur faible importance ou de leur caractère temporaire, ne font l'objet d'aucun contrôle au titre de l'urbanisme. Pour les constructions existantes, le décret fixera la liste des travaux ou des changements de destination qui seront soumis à déclaration préalable ou à permis de construire ;
- pour les aménagements, le code de l'urbanisme établira une liste exhaustive des aménagements devant faire l'objet d'un permis d'aménager et de ceux devant faire l'objet d'une déclaration préalable ;
- pour les démolitions, le code de l'urbanisme précisera les bâtiments protégés ou situés dans des secteurs protégés pour lesquels le permis de démolir sera obligatoire. Pour le reste du territoire, les conseils municipaux seront libres d'instituer un permis de démolir sur tout ou partie du territoire communal.

3° Une amélioration de la sécurité juridique, des conditions d'instruction des demandes et la garantie du respect des délais :

- la loi pose le principe selon lequel les délais seront prévisibles et garantis. Aucune majoration de délais ne sera possible en dehors des cas prévus par décret en Conseil d'Etat, notamment pour permettre la consultation de commissions prévues par la loi ;
- le décret fixera avec précision un délai d'instruction de droit commun :
 - un mois pour les déclarations ;
 - deux mois pour les maisons individuelles ;
 - trois mois pour les autres constructions ;
- une majoration de ce délai sera prévue lorsque des consultations sont imposées par la loi (architecte des Bâtiments de France, commissions de sécurité). Mais cette majoration de délai ne sera opposable que si elle a été notifiée au plus tard un mois après le dépôt du permis et ne pourra pas être modifiée ultérieurement.

Le demandeur connaîtra ainsi précisément le délai dans lequel la décision doit intervenir.

Le décret précisera également la liste exhaustive des pièces pouvant être demandées. Aucune demande de pièces non prévues par ce décret ne sera autorisée. L'administration disposera d'un mois après le dépôt d'une demande en mairie pour demander les pièces complémentaires si le dossier n'est pas complet. Passé ce mois, il ne sera plus possible de prolonger les délais à l'occasion de la demande de nouvelles pièces. Les communes qui le souhaitent pourront effectuer les échanges de correspondances avec les demandeurs par voie électronique.

4° Une simplification du contrôle de la conformité des travaux.

Le titulaire du permis aura l'obligation de faire une déclaration d'achèvement de travaux par laquelle il s'engage sur la conformité avec le permis. L'autorité responsable pourra procéder à un récolement sur place, dans un délai qui sera fixé par le décret et qui ne pourra être inférieur à trois mois ; passé ce délai, elle sera réputée n'avoir pas contesté la conformité des travaux. Le propriétaire pourra demander à l'administration de lui en donner acte par une attestation écrite. Cette procédure permettra de clore les délais de recours contentieux devant les tribunaux administratifs, comme l'a proposé le rapport Pelletier. Elle ne fera pas obstacle à l'exercice de poursuites pénales en cas d'infraction.

5° Une meilleure prise en compte de la qualité de l'urbanisme et de l'architecture :

- les obligations de recours à l'architecte actuellement en vigueur sont intégralement maintenues ;

- le contenu du volet paysager et architectural des permis de construire et des lotissements sera simplifié et clarifié par décret pris en Conseil d'Etat.

L'article 1^{er} de l'ordonnance replace dans le chapitre relatif aux règles générales de l'urbanisme des dispositions relatives aux servitudes rendues nécessaires par l'existence d'installations classées pour la protection de l'environnement qui figuraient dans les dispositions relatives aux permis de construire.

L'article 2, afin d'assurer une meilleure lisibilité du code de l'urbanisme, replace dans le chapitre relatif aux règles générales d'urbanisme une règle de fond qui avait été insérée par erreur dans un chapitre concernant les procédures d'autorisation. Il s'agit des règles relatives à la desserte des projets par les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité. La portée de ces obligations est inchangée.

L'article 3 intègre dans le régime général de la déclaration préalable les dispositions relatives à la déclaration préalable à toute division prévue actuellement par l'article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme.

L'article 4 replace dans le chapitre relatif aux règles générales les dispositions relatives aux lotissements-jardins qui figuraient dans le chapitre relatif aux lotissements.

L'article 5 opère une mise à jour des références des textes.

L'article 6 intègre dans le chapitre relatif aux règles générales de l'urbanisme les dispositions relatives à la limitation de l'emprise au sol des aires de stationnement pour les commerces et les équipements cinématographiques. Ces dispositions figuraient parmi les dispositions relatives aux permis de construire.

L'article 7 replace dans le chapitre relatif aux plans locaux d'urbanisme des règles de fond relatives aux aires de stationnement qui avaient été insérées par erreur dans un chapitre concernant les procédures d'autorisation.

L'article 8 est un article de toilettage. Il modifie la rédaction de l'article L. 142-2 afin de prendre en compte le nouveau régime d'autorisation des aménagements. Il assure la coordination avec le régime de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

L'article 9 modifie l'article relatif aux espaces boisés classés : l'autorisation spécifique de coupe et abattage d'arbres prévue par cet article est remplacée par une déclaration préalable.

L'article 10 modifie la rédaction de l'article L. 300-1 qui définit l'aménagement au sens du code de l'urbanisme. Les lotissements étant désormais intégrés dans le livre IV, il était nécessaire de limiter le sens de la définition de l'aménagement au seul livre III du code de l'urbanisme.

L'article 11 modifie, pour le simplifier, le régime très complexe de la restauration immobilière. Aujourd'hui la procédure est très lourde puisque le code de l'urbanisme prévoit actuellement une délimitation d'un périmètre de restauration, suivie d'une déclaration d'utilité publique, d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux ainsi que d'une autorisation spéciale de travaux.

Le nouveau texte supprime la délimitation du périmètre et l'autorisation spéciale de travaux, qui sont superfétatoires. Désormais, les travaux, après déclaration d'utilité publique, feront uniquement l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable, dans les conditions du droit commun.

Cette réforme est sans incidence sur le régime fiscal particulier dont bénéficient les travaux de restauration.

L'article 12 replace dans le chapitre du code de l'urbanisme relatif aux régimes de participations financières les dispositions relatives à la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement qui figuraient à tort dans le chapitre concernant la procédure du permis de construire.

Les articles 13 et 14 sont des articles de toilettage. Ils modifient la rédaction des articles L. 332-12 et L. 332-28 afin de prendre en compte les nouveaux régimes d'autorisation.

L'article 15 concerne le cœur de la réforme. Il réécrit le livre IV du code de l'urbanisme.

Le I modifie l'intitulé du livre IV du code de l'urbanisme.

Le II réécrit l'ensemble du livre IV du code de l'urbanisme relatif aux certificats d'urbanisme, aux différents permis et aux déclarations préalables. Il constitue

l'essentiel de la réforme proposée.

Le titre Ier réécrit l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme relatif aux certificats d'urbanisme.

Les deux types de certificats d'urbanisme existants sont maintenus, avec quelques précisions. Il s'agit du certificat de " simple information ", qui permet d'interroger l'administration pour connaître les règles d'urbanisme qui s'appliquent sur un terrain particulier et du certificat " opérationnel ", qui permet d'interroger l'administration sur la faisabilité d'un projet défini sommairement.

L'ordonnance précise les droits accordés aux bénéficiaires d'un certificat d'urbanisme en garantissant le maintien, à leur égard, de l'ensemble des règles d'urbanisme existant à la date du certificat, même si elles n'ont pas été mentionnées dans le certificat.

Le titre II comprend toutes les dispositions communes aux diverses autorisations et à la déclaration préalable.

Le chapitre Ier de ce titre simplifie les régimes d'autorisation existants. Il fixe les principes relatifs à leur champ d'application et distingue :

- les travaux soumis à permis. Parmi ces derniers, les différents régimes d'autorisation existants sont regroupés en trois catégories : le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager ;
- les travaux soumis à une simple déclaration préalable ;
- les travaux qui ne sont soumis à aucune formalité au titre de l'urbanisme.

La liste des travaux, installations et constructions qui doivent faire l'objet d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une déclaration préalable ainsi que de ceux qui sont dispensés de toute formalité préalable sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

Le chapitre II précise l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable. Le régime sera le même pour les certificats d'urbanisme, les permis et la déclaration préalable.

Le chapitre III pose le principe d'une procédure unique de dépôt et d'instruction des demandes, commune aux permis de construire, d'aménager et de démolir et aux

déclarations préalables. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour définir les dispositions applicables.

Ce décret en Conseil d'Etat apportera une garantie du respect des délais d'instruction et clarifiera le contenu du dossier de demande :

- le décret prévoira un mécanisme selon lequel, lors du dépôt de la demande, le demandeur sera informé du délai dans lequel la décision doit intervenir. Lorsqu'une majoration de délai sera nécessaire, notamment en cas de consultation d'un autre service ou d'une commission, celle-ci devra être notifiée au demandeur dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande ;
- le décret fixera limitativement la liste des pièces qui peuvent être demandées. Si le dossier déposé n'est pas complet, le demandeur sera informé dans le mois qui suit le dépôt en mairie. Passé ce délai, aucune demande de pièce complémentaire ne pourra fonder une prorogation du délai d'instruction.

Ainsi, au plus tard un mois après le dépôt de son dossier, le demandeur connaîtra de manière certaine les délais dans lesquels une décision sera prise. Il s'agit d'une garantie essentielle donnée aux citoyens.

Le chapitre IV précise le régime des décisions et améliore celui des permis tacites. En cas de silence de l'autorité compétente à l'issue du délai d'instruction qui a été porté à la connaissance du demandeur, un permis tacite naît, sauf dans des cas particuliers dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat. L'autorité compétente pourra toutefois, dans le délai de deux mois, prendre l'arrêté fixant les participations exigibles du constructeur ou de l'aménageur.

Le demandeur pourra obtenir un certificat attestant l'existence d'un permis tacite.

La sécurité juridique apportée par le régime de la déclaration préalable sera améliorée : actuellement le silence de l'administration passé le délai d'un mois vaut accord, mais cet accord peut être retiré par la suite, ce qui est une source importante d'insécurité pour les déclarants. A l'avenir, aucune opposition ne pourra être notifiée au déclarant passé le délai d'instruction du dossier.

La déclaration préalable pourra rendre exigibles les taxes et participations dans les mêmes conditions qu'en matière de permis.

Le chapitre V modifie les dispositions relatives aux opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation que le code de l'urbanisme. Il vise à assurer une meilleure articulation avec les autres législations qui touchent à l'occupation des sols.

La première section concerne les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation. Dans la majorité des cas, le permis de construire, le permis d'aménager ou la non-opposition à la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation au titre des législations citées dès lors que l'accord de l'autorité compétente a été délivré.

La deuxième section concerne les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable est subordonné à un accord prévu par une autre législation.

La troisième section concerne les opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense de permis ou de déclaration préalable.

La quatrième section concerne les opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation.

Dans ce cadre, l'articulation entre les autorisations d'urbanisme et les autorisations d'installations classées pour la protection de l'environnement est réformée : le droit actuel prévoit que le permis de construire est délivré à l'issue d'un délai d'un mois suivant la clôture de l'enquête publique préalable de l'autorisation d'installation classée, ce qui introduit souvent une ambiguïté pour les citoyens. Cette disposition a pour objet d'éviter que les travaux de construction commencent pendant l'enquête publique mais le fait de lier la délivrance du permis de construire à la fin de l'enquête, sans pour autant permettre à l'autorité compétente de prendre en compte le résultat de cette enquête, crée une ambiguïté source d'insécurité juridique et d'incompréhension. A l'avenir, le permis de construire sera délivré dans les délais de droit commun mais il ne pourra pas être exécuté avant la clôture de l'enquête publique. Cela permettra au constructeur de purger les délais de recours et de retrait pendant l'instruction de l'autorisation d'installation classée. Cette solution présente l'avantage, par rapport à la situation actuelle, de ne pas retarder les chantiers.

Le titre III précise les dispositions propres aux constructions.

Le chapitre Ier concerne les dispositions générales. Il reprend, sans les modifier, les dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture relatives au permis de construire.

La réforme sera sans incidence sur l'obligation de recours à un architecte pour établir le projet architectural.

Le chapitre II concerne les dispositions propres aux constructions saisonnières. Il précise les dispositions antérieures concernant les constructions saisonnières qui présentent un caractère non permanent et sont destinées à être régulièrement démontées et réinstallées.

Le chapitre III concerne les dispositions propres aux constructions précaires. Il introduit une plus grande souplesse dans les permis de construire précaires en étendant leur champ d'application à l'ensemble des constructions qui présentent un caractère provisoire. Dans les secteurs protégés, ces permis de construire précaires seront expressément limités dans le temps.

Le chapitre IV renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application du titre.

Le titre IV précise les dispositions propres aux aménagements. Il institue le permis d'aménager, qui fusionne quatre autorisations : l'autorisation de lotir, l'autorisation d'installations et travaux divers, l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisirs et l'autorisation d'aménager un terrain de camping.

Le chapitre Ier concerne les dispositions communes aux aménagements. Il prévoit que le permis d'aménager pourra tenir lieu de permis de construire pour les constructions réalisées par l'aménageur, dans le cadre de son opération d'aménagement. Dans ce cas, la demande de permis d'aménager sera soumise aux obligations relatives au recours à un architecte prévues par le permis de construire.

Le chapitre II concerne les dispositions applicables aux lotissements. Il modifie les dispositions relatives aux lotissements, pour tenir compte de la fusion de l'autorisation de lotir et du permis d'aménager. Il est proposé de ne pas modifier la définition du lotissement. Les lotissements feront l'objet d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable, selon leur localisation et selon qu'ils prévoient ou non des équipements communs.

L'ordonnance établit une répartition plus conforme à l'article 34 de la Constitution entre les dispositions figurant dans la partie législative et celles figurant dans la partie réglementaire. La définition des lotissements, qui était presque entièrement comprise dans la partie réglementaire, sera dorénavant placée dans la loi. En revanche, il appartiendra au décret de prévoir que le dossier de demande d'autorisation doit comprendre un projet architectural et paysager du lotissement, disposition qui est d'ordre réglementaire.

Le chapitre III concerne les dispositions applicables aux terrains de camping et aux autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique. Il reprend, sans les modifier, les dispositions antérieures relatives à la sécurité des terrains de camping.

Le chapitre IV concerne les dispositions applicables aux terrains aménagés pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Il précise que les aménagements nécessaires ne peuvent être réalisés que dans des zones constructibles.

Le titre V précise les dispositions propres aux démolitions. Il réforme profondément le régime du permis de démolir.

Le champ d'application du permis de démolir est limité et clarifié : le décret imposera un permis de démolir dans les secteurs protégés (sites, secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager...) ou pour les bâtiments protégés (bâtiments inscrits au titre des monuments historiques...). Pour le reste, le permis de démolir sera instauré par décision du conseil municipal. Par ailleurs, le permis de démolir est déconnecté du contrôle de l'affectation au logement des bâtiments organisé par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dont le régime a été réformé par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005.

Il simplifie la procédure, en cas de travaux d'aménagement ou de construction accompagnés de travaux de démolition. Actuellement, pour les constructions devant être précédées d'une démolition, le permis de construire ne peut pas être déposé avant que le permis de démolir ait été demandé. De plus le permis de démolir doit être délivré préalablement au permis de construire. C'est une perte de temps et de moyens pour les demandeurs et pour les instructeurs.

A l'avenir, la demande de permis de construire ou d'aménager pourra porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement. Dans ce cas, le permis de construire ou le permis d'aménager tient alors lieu de permis de démolir.

Le titre VI réforme le régime du contrôle de l'achèvement des travaux. Il vise à rendre effectif le dépôt d'une déclaration d'achèvement de travaux par laquelle le bénéficiaire du permis s'engage sur la conformité avec le permis ou la déclaration préalable : la déclaration d'achèvement de travaux donnera de réelles garanties au bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable, car elle permettra de clore les délais de recours contentieux devant les tribunaux administratifs (alors qu'aujourd'hui ceux-ci restent ouverts sans limite dans le temps). L'autorité responsable pourra contester la conformité des travaux dans un délai de trois mois minimum qui sera précisé par décret en Conseil d'Etat ; passé ce délai elle est réputée n'avoir pas contesté cette conformité.

Le décret imposera de procéder à une vérification sur place de cette conformité dans les secteurs à enjeux nationaux (sites, secteurs sauvegardés...). Ailleurs, les vérifications seront faites à l'initiative du maire lorsque la commune est compétente.

Le titre VII concerne les dispositions diverses et remplace les dispositions relatives aux cours communes, aux remontées mécaniques et aux aménagements de domaine skiable.

Les articles 16 à 20 adaptent les dispositions pénales du code de l'urbanisme, pour tenir compte de l'unification des différents régimes d'autorisation.

L'article 21 remplace dans le chapitre du code de l'urbanisme relatif au contentieux de l'urbanisme une disposition sur le délai imparti au juge pour se prononcer en cas de demande de suspension, qui figurait à tort dans le chapitre sur la procédure de délivrance des permis de construire.

L'article 22 abroge les chapitres du code de l'urbanisme relatifs aux différents régimes d'autorisation fusionnés dans les nouveaux permis de construire, de démolir et d'aménager.

Les articles 23 à 27 et 30 modifient le code de la construction et de l'habitation pour assurer la coordination entre les deux codes.

L'article 28 modifie le code de l'environnement par coordination pour préciser l'articulation entre le permis de construire et l'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement.

Les articles 29 et 31 à 39 modifient les autres codes que le code de l'urbanisme pour assurer la coordination avec la réforme.

L'article 40 rend applicable à Mayotte les dispositions de la présente ordonnance avec quelques adaptations. L'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte a abrogé le code de l'urbanisme local issu de l'ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990 et introduit dans le code de l'urbanisme un livre VII propre à cette collectivité. Les nouvelles dispositions relatives aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme compléteront ce livre VII.

L'article 41 prévoit que l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance interviendra à des dates fixées par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1er juillet 2007.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.

Source URL: <https://aida.ineris.fr/reglementation/rapport-president-republique-relatif-a-lordonnance-ndeg-2005-1527-081205-relative>