

L'AVOCAT

FACE A LA REFORME DU PERMIS DE CONSTRUIRE

ASPECTS PRATIQUES

PLAN :

1^{ère} PARTIE : PHASE ADMINISTRATIVE

***I. INTRODUCTION**

***II. INSTRUCTION DU DOSSIER**

***III. LE PERMIS TACITE**

*** IV. LE CONTROLE DE LA CONFORMITE**

2^{ème} PARTIE : LE CONTENTIEUX

***I. LE RETRAIT DU PERMIS DE CONSTRUIRE**

***II. DELAI DE RECOURS**

***III. SORT DU PERMIS DE CONSTRUIRE EN CAS DE RECOURS**

***IV. LA PRESCRIPTION ADMINISTRATIVE DES CONSTRUCTIONS IRRÉGULIÈRES**

V. ACTION CIVILE EN DEMOLITION

CONCLUSION

I. INTRODUCTION

Le régime juridique des autorisations d'urbanisme a été réformé en profondeur par :

- l'**ordonnance du 8 décembre 2005**
- la **loi ENL du 13 juillet 2006**
- le **décret du 5 janvier 2007**.

Cette réforme d'ampleur est née d'une volonté de **simplifier les procédures** et de réduire l'imprévisibilité des **délais** d'instruction.

La réforme du permis de construire et autorisations d'urbanisme **est en vigueur depuis le 1er octobre 2007**.

Elle est issue du **rapport PELLETIER** de Janvier 2005 adressé au garde des sceaux :

Constat des difficultés :

* **Promoteurs et investisseurs** disent avant tout leur désarroi face à des autorisations obtenues mais différées dans leur mise en œuvre par des contentieux dont le temps de traitement est souvent incompatible avec celui de l'activité économique.

* Les **architectes** se sont inquiétés à la fois de l'aléa qui assortit les demandes d'autorisations d'urbanisme dont ils assurent la préparation et du risque, face à des règles trop complexes ou imprécises, que la création architecturale s'en trouve bridée à l'excès.

* Les **élus locaux**, ont notamment déploré la formation insuffisante des agents attachés à l'instruction et au contrôle des autorisations d'urbanisme.

* Les **magistrats** ont dit l'encombrement de leurs rôles, l'insuffisance de leurs moyens humains et matériels et la complexité des règles juridiques dont il leur appartient de sanctionner la violation.

* Les **notaires** ont regretté l'insécurité qui assortit souvent les mutations d'immeubles faute d'une meilleure prescription des actions.

* Les **avocats** ont convenu que la difficulté des mécanismes procéduraux et des règles applicables rendait le droit de l'urbanisme peu accessible à des non spécialistes de la matière.

En somme, quelle que soit la perspective empruntée, **l'insécurité juridique** actuelle est reconnue par les acteurs concernés et engendre un grand désarroi de leur part.

BUT RECHERCHE : la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme

OBJECTIFS DU PROJET :

- Une règle d'urbanisme de **qualité**.
- **l'information et la formation** de tous ceux qui participent à la chaîne de préparation, d'instruction et de contrôle des autorisations d'urbanisme
- améliorer la **phase d'instruction** par quelques règles formelles ou de délai.
- accélération du contentieux.

Sécurisation sur la forme :

Encadrer les pouvoirs du service instructeur d'une demande d'autorisation d'urbanisme :

- en précisant à nouveau la liste des pièces à produire obligatoirement et en faisant mieux apparaître son caractère limitatif;
- en instituant un **récépissé de dépôt de dossier mentionnant la liste des pièces remises**, évitant ainsi toute contestation sur la remise effective des pièces dont s'agit;
- en précisant que, passé un **délai d'un mois**, toute demande de pièces complémentaires ne proroge pas le délai d'instruction.

L'essentiel de la réforme en quelques lignes :

11 régimes d'autorisation et 5 déclarations :

- ÷ permis de construire,
- ÷ permis de démolir,
- ÷ autorisation pour les installations et travaux divers,
- ÷ autorisation d'aménager un terrain de camping,
- ÷ autorisation de stationnement de caravanes,
- ÷ autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisirs,
- ÷ autorisation de coupe et abattage d'arbres,
- ÷ autorisation de lotir,
- ÷ autorisation spéciale de travaux dans les secteurs sauvegardés,
- ÷ autorisation spéciale de travaux dans les périmètres de restauration immobilière,

- ÷ déclaration de travaux,
- ÷ déclaration de clôture,
- ÷ déclaration en cas de division de terrain non soumise à autorisation de lotir,
- ÷ déclaration en cas de division de terrain non destinée à l'implantation de bâtiments,
- ÷ déclaration de création d'un terrain de camping pour moins de six tentes ou de vingt campeurs.

...sont fusionnés en 3 permis :

- ÷ permis de construire,
- ÷ permis d'aménager,
- ÷ permis de démolir,

...et une déclaration préalable (Ex déclaration de travaux).

Champ du permis de construire et de la déclaration préalable

Sont soumises à permis de construire, les constructions qui créent plus de 20 m² de surface hors œuvre brute (SHOB).

Sont soumises à déclaration préalable :

- les constructions qui créent entre 2 et 20 m² de SHOB,
- les constructions de moins de 2 m² qui ont une hauteur de plus de 12 mètres.

Toutes les infrastructures (routes, ponts, digues...) sont exclues du champ du permis ou de la déclaration préalable, sauf dans les secteurs sauvegardés et les sites classés.

Il existe des cas particuliers : éoliennes, piscines, murs, constructions dans les sites classés et les secteurs sauvegardés.

II. INSTRUCTION DU DOSSIER

L'objectif poursuivi par la réforme est d'assurer au pétitionnaire une instruction de sa demande dans des délais garantis et prévisibles.

À cet effet, la procédure mise en place est régie par deux principes :

- 1 le pétitionnaire est tenu informé à chaque étape par l'Administration de l'état d'avancement de son dossier ;
- 2 le silence de l'Administration confère au pétitionnaire des droits étendus.

Globalement les nouvelles dispositions renforcent le droit à l'information du demandeur, obligent l'Administration à statuer rapidement sur le contenu du dossier et sanctionnent son inertie par une décision favorable à l'administré.

EN DETAIL

La procédure commune aux trois permis : pas moins de 134 articles !

A. - Le dépôt de la demande et la délivrance du récépissé

Le décret assouplit considérablement les conditions requises pour pouvoir déposer une demande de permis ou une déclaration préalable.

1° La fin du titre habilitant à construire

L'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme introduit une petite révolution en disposant que la demande ou la déclaration doit être déposée par « ***le ou les propriétaires des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux*** ».

La justification d'un titre habilitant à construire ou à réaliser l'opération, source d'un très abondant contentieux, disparaît au profit d'une attestation par le demandeur qu'il est habilité par le ou les propriétaires à exécuter les travaux,

La question du titre permettant de réaliser les travaux est une question de pur droit privé qui échappe à la compétence de l'Administration et sur laquelle le contrôle qu'exerçait le juge administratif à travers notamment la notion de propriétaire apparent était loin d'être toujours satisfaisant, comme peut en témoigner le contentieux du **permis de construire en copropriété**.

Le texte entérine la jurisprudence du Conseil d'État qui avait admis qu'une demande de permis de construire puisse être déposée par les propriétaires de deux terrains contigus pour réaliser conjointement une construction.

Il s'applique aussi aux demandes de permis « groupés ou valant autorisation de diviser » et rend caduque la jurisprudence *Chapel*.

Ainsi c'est au juge judiciaire que sont renvoyées les difficultés qui pourraient naître entre les indivisaires ou copropriétaires la mise en œuvre de l'autorisation de construire.

EN PRATIQUE :

Le permis de construire sera accordé à charge pour les opposants d'élever une contestation devant le Juge des référés s'ils contestent le droit de construire.

La réserve du droit des tiers se trouve ici renforcée.

2° Le récépissé

Lettre de notification dans les 15 jours du dépôt indiquant :

- Le N° d'enregistrement
- Que le dossier est complet et à défaut les pièces à fournir
- Délai d'instruction
- Qu'un **permis tacite interviendra** à défaut de réponse dans le délai d'instruction

Ancien système :

A défaut de réception de ce récépissé, le déposant devait saisir l'autorité compétente d'une demande d'instruire appelée « *requête en instruction* » faisant courir les délais et permettant d'obtenir un permis tacite.

Nouveau système :

Le récépissé de la demande se présente comme une véritable note d'information du demandeur ou du déclarant sur la suite de la procédure.

Il indique en particulier le **délai au terme duquel intervient un permis tacite** ou la date à laquelle les travaux objet de la déclaration préalable peuvent être entrepris.

Article R*423-4

Le récépissé précise le numéro d'enregistrement et la date à laquelle un permis tacite doit intervenir, en application du premier alinéa de l'article L. 424-2, ou, dans le cas d'une déclaration préalable, la date à partir de laquelle les travaux peuvent être entrepris.

Il s'agit d'un N° à 13 chiffres.

Il mentionne également les possibilités dont dispose le service instructeur de notifier au déposant que le dossier est incomplet ou qu'il existe une cause de majoration du délai d'instruction.

La liste des pièces qui doivent être jointes à une demande de permis ou à une déclaration préalable est exhaustive.

B. - Le délai d'instruction du dossier

Anciens délais :

2 mois pour tous les permis sauf :

- 3 mois pour les PC de plus de 200 logements ou locaux commerciaux de + 2000 m²
- 4 mois pour les immeubles classés monuments historiques
- 5 ou 9 mois pour les constructions importantes relevant de l'urbanisme commercial

Mais l'administration pouvait de façon discrétionnaire surseoir à statuer pendant un délai de 2 ans par décision motivée. Il est donc mis fin à ce procédé.

Des délais mieux maîtrisés ?

1° Les délais de base

Il figure sur le récépissé remis au demandeur lors du dépôt de son dossier en mairie de sorte qu'à la fin du premier mois, le demandeur connaît précisément le délai dans lequel la décision doit intervenir.

L'article R. 423-23 fixe **le délai de droit commun à :**

- **un mois** pour les déclarations préalables,
- **deux mois** pour les permis de démolir et les permis de construire portant sur une **maison individuelle** au sens de l'article L. 231-1 du Code de la construction et de l'habitation

Article L231-1

Toute personne qui se charge de la construction d'un immeuble **à usage d'habitation ou d'un immeuble à usage professionnel et d'habitation ne comportant pas plus de deux logements** destinés au même maître de l'ouvrage d'après un plan qu'elle a proposé ou fait proposer doit conclure avec le maître de l'ouvrage un contrat soumis aux dispositions de l'article L. 231-2.

- **trois mois** pour les autres permis

Les nouveaux délais de base sont quelque peu illusoire puisque les articles R. 423-24 à R. 423-37 énumèrent les hypothèses de modification (c'est-à-dire d'allongement) et de prolongation des délais.

DOSSIER INCOMPLET

Le service instructeur dispose **d'un délai d'un mois** pour notifier la liste des pièces manquantes.

Auparavant c'était 15 jours.

Le délai d'instruction court à compter de la réception d'un dossier complet en mairie.

Délai de régularisation : **trois mois**

A défaut : **décision tacite de refus** de permis ou d'opposition aux travaux

À défaut de notification dans le délai d'un mois d'avoir à produire des pièces manquantes, le dossier est réputé complet et l'instruction devra être effectuée dans le délai normal, c'est-à-dire dans le délai de droit commun, éventuellement majoré courant à compter de la date de la réception du dossier en mairie.

Toutefois demeure entière la question de la validité du permis délivré au vu d'un dossier matériellement incomplet.

L'Administration n'est donc pas libérée, à l'expiration du délai d'un mois, de l'obligation de réclamer les pièces manquantes. De son côté, le demandeur n'aura qu'avantage à les fournir s'il veut éviter, soit un refus de permis ou une opposition à déclaration, soit un permis ou une décision de non-opposition illégal au motif que le caractère incomplet du dossier a été de nature à fausser l'appréciation de l'Administration.

2° La modification et la prolongation des délais

La modification du délai de droit commun.

La modification du délai, qui s'applique à des situations révélées par le dossier, recouvre deux mécanismes distincts correspondant, l'un à une **majoration du délai**, l'autre à la **fixation directe d'un délai particulier**.

Deux cas de majoration du délai :

* le projet est soumis à une autorisation prévue par une autre législation ou situé dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité d'une part : **majoration d'un mois**

* S'il y a lieu de consulter une commission départementale ou régionale :
majoration de deux mois.

Délais spéciaux :

* délai porté à six mois lorsque le permis porte sur un projet situé dans le champ de visibilité des immeubles inscrits ou classés au titre des monuments historiques

* délai porté à sept mois s'il est soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

La modification du délai de droit commun doit impérativement être notifiée avant l'expiration de ce dernier. À défaut c'est ce délai qui s'applique et toute notification tardive paraît inopérante. Mais, là encore, la décision tacite favorable née à l'expiration de ce délai de base **risque d'être illégale**, par exemple, dès lors qu'elle aura été rendue avant l'avis ou l'accord préalable obligatoire dont la présence justifiait une modification du délai.

A-T-ON VRAIMENT GAGNE EN SECURITE JURIDIQUE ?

La prolongation du délai d'instruction.

La prolongation, que le texte qualifie d'ailleurs d'exceptionnelle, repose sur une circonstance extérieure survenant au cours de l'instruction du dossier et présentant un caractère aléatoire. Les articles R. 423-34 à 37 en font l'énumération limitative et fixent au cas par cas la durée de la prolongation, **qui peut aller jusqu'à un an**:

* majoration du délai d'instruction de l'autorisation de défrichement,

* recours contre l'avis de l'architecte des bâtiments de France,

* recours contre une décision de la commission départementale d'équipement commercial,

* évocation du dossier par le ministre chargé des Monuments historiques et des espaces protégés.

La prolongation s'applique au délai d'instruction de droit commun (ou de base) et ne se cumule donc pas avec les éventuelles modifications qui lui sont apportées. En revanche, la notification de la prolongation doit nécessairement être effectuée avant l'expiration du délai d'instruction, de droit commun ou modifié. **En effet, à l'expiration de ce délai naît une décision tacite exclusive de toute possibilité d'en prolonger l'instruction.**

Dès lors qu'elle ne se présente pas comme une décision contraire, la notification tardive d'une prolongation du délai ne devrait pas emporter le retrait implicite du permis ou de la décision de non-opposition.

C. - La consultation des personnes et services intéressés

A l'expiration du délai qui lui est imparti, le service consulté est réputé avoir émis un avis favorable. Le système antérieur est donc reconduit.

Ce principe, d'une très grande simplicité et efficacité, permet de combiner l'obtention d'un permis tacite avec sa subordination à un avis favorable, puisqu'il suffit d'accorder les délais : **les deux silences vaudront permis tacite obtenu sur avis favorable ou accord tacite, sauf exception.**

Normalement ce délai est fixé à un mois par l'article R. 423-59. Toutefois, les articles R. 423-60 à 71 posent deux séries d'exceptions, sous la forme, soit d'une majoration du délai, soit d'une modification du sens de l'avis tacite à son expiration.

Ainsi, par exemple, dans le cas d'un projet situé dans le champ de visibilité d'un monument classé ou inscrit au sens de l'article L 621-30-1 du Code du patrimoine (rayon des 500 mètres), le délai imparti à l'architecte des bâtiments de France est-il porté **à quatre mois**.

Dans d'autres cas, pour tenir compte des particularités propres à certaines législations auxquelles il en est appelé, le silence de l'autorité consultée peut prendre un sens négatif (V. C. urb., art. R. 423-62 et R. 423-64, dans lesquels le silence du préfet vaut ainsi respectivement refus d'accord et avis défavorable.

LA NOTIFICATION DE LA DECISION ADMINISTRATIVE

En matière de notification, le décret apporte une double innovation : il introduit la **notification électronique** des actes et sanctionne l'inertie du destinataire.

En cas de refus, d'opposition ou de décision comportant des prescriptions ou imposant des participations, la décision doit, comme par le passé, être notifiée par **lettre recommandée avec accusé de réception**.

Mais la réforme met également en place un système de notification électronique des décisions explicites, comme d'ailleurs des notifications effectuées en cours d'instruction du dossier, **dès lors que cette faculté a été mentionnée dans la demande**.

Le demandeur est réputé s'être vu notifier la décision à la date à laquelle il consulte la notification par voie électronique et, **au plus tard, huit jours après l'envoi de cette notification électronique** ou, s'agissant d'une lettre recommandée, à la date de sa première présentation.

NOTA : Si vous acceptez la notification électronique pensez à consulter vos courriels car en cas de refus de P.C. le délai risque d'être expiré.

III. PERMIS TACITE

L'article L. 424-2 dispose que : « ***le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée à l'issue du délai d'instruction*** ».

En soi la proposition n'est pas sensiblement différente des dispositions antérieurement applicables mais elle se trouve désormais inscrite dans la loi et inverse clairement le principe, confirmé par la loi du 12 avril 2000, selon lequel le silence gardé par l'Administration vaut rejet de la demande

Décisions tacites et expresses

« **Art. R. 424-1.** - *A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé comme il est dit à la section IV du chapitre III ci-dessus, le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas :*

- « *a) Décision de non-opposition à la déclaration préalable ;*
- « *b) Permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite.*

« **Art. R. 424-2.** - *Par exception au b de l'article R. 424-1, le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction **vaut décision implicite de rejet** dans les cas suivants :*

- « *a) Lorsque les travaux sont soumis à l'autorisation du ministre de la défense ou à une autorisation au titre des sites classés ou des réserves naturelles ;*
 - « *b) Lorsque le projet fait l'objet d'une évocation par le ministre chargé des sites ou par le ministre chargé des monuments historiques et des espaces protégés ;*
 - « *c) Lorsque le projet porte sur un immeuble inscrit ou un immeuble adossé à un immeuble classé au titre des monuments historiques ;*
 - « *d) Lorsque le projet est soumis à enquête publique en application des articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement ;*
 - « *e) Lorsqu'il y a lieu de consulter l'Assemblée de Corse en application de l'article R. 423-56 ;*
 - « *f) Lorsque le projet est situé dans un espace ayant vocation à être classé dans le cœur d'un futur parc national dont la création a été prise en considération en application de l'article R. 331-4 du code de l'environnement ou dans le cœur d'un parc national délimité en application de l'article L. 331-2 du même code.*
- « **Art. *R. 424-3.** - *Par exception au b de l'article R. 424-1, le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet lorsque la décision est soumise à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France et que celui-ci a notifié, dans le délai mentionné à l'article R. 423-67, un avis défavorable ou un avis favorable assorti de prescriptions.*

Antérieurement il fallait avoir reçu le récépissé de dépôt du dossier et à défaut, le déposant devait saisir l'autorité compétente d'une demande d'instruire appelée

« *requête en instruction* » faisant courir les délais et permettant d'obtenir un permis tacite.

Pour faire valider le permis tacite, il était recommandé de demander une attestation de permis tacite par application de l'article R. 421-31 du C.U.

Désormais ces formalités sont inutiles.

ATTENTION : Le permis tacite a de forte chance d'être illicite ce qui ne renforce en rien la sécurité voulue par le législateur.

IV. LE CONTROLE DE LA CONFORMITE

La conformité a des conséquences importantes :

- Rend impossible la poursuite des infractions aux règles d'urbanismes
- Sur la responsabilité contractuelle des constructeurs d'un immeuble à construire
- Sur l'octroi de l'allocation logement, des prêts, immobiliers....

Jusqu'au 30 septembre 2007 : La déclaration d'achèvement des travaux était distincte du certificat de conformité.

Le certificat de conformité devait être délivré par le Maire dans le délai de 3 mois à compter de la déclaration d'achèvement des travaux.

A défaut et sur demande expresse le défaut de réponse valait **certificat tacite** de conformité.

Nouveau système

Depuis 1er octobre 2007 le certificat de conformité n'existe plus.

C'est au bénéficiaire du permis de construire ou à son architecte d'attester de l'achèvement et de la conformité des travaux par lettre recommandée avec accusée de réception.

Ce document a donc une double vocation.

Le certificat de conformité disparaît au profit d'une sorte de présomption de conformité à l'écoulement d'un délai.

L'administration dispose de **3 mois** pour contester la conformité, **5 mois** si la construction est située dans un secteur protégé.

L'Administration disposera de ce délai pour procéder à un récolement et, le cas échéant, mettre en demeure le maître d'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité.

Surtout, l'article **L. 462-2, 2°** alinéa dispose que « *passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux* ».

Au delà des délais fixés, les autorités administratives sont réputées ne pas avoir contesté la conformité des travaux.

Le maître d'ouvrage peut alors demander à l'autorité compétente une attestation certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée. Faute de réponse sous quinze jours, l'attestation **est délivrée par le préfet** en application de l'article R.462-10 du code de l'urbanisme.

On revient donc à l'ancien système avec des droits renforcés pour le constructeur.

La formulation employée appelle quelques observations.

D'abord, la fermeture de l'action en contestation de conformité **est relative** et ne s'adresse qu'à l'autorité administrative compétente en matière de permis.

Elle ne fait pas obstacle à l'action pénale, ni même semble-t-il à ce que la conformité soit remise en cause à l'occasion d'une action civile sur un fondement extra contractuel.

Ainsi le droit de visite de l'Administration est porté de deux à trois ans, sans doute pour s'aligner sur le délai de la prescription pénale.

Ensuite, l'interdiction pour l'Administration de contester la conformité devrait avoir une **portée générale**. Il deviendrait alors impossible de refuser ultérieurement un permis de construire sur la construction existante au motif que celle-ci n'a pas été édifiée conformément au permis primitif.

Enfin, à l'expiration du délai, le propriétaire de l'ouvrage n'aurait plus à établir que celui-ci a été régulièrement édifié pour bénéficier du droit à reconstruire à l'identique en cas de sinistre.

L'inertie de l'Administration lui ôte toute possibilité de remise en cause de la situation de droit qui est acquise.

L'administration engage sa responsabilité :

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

EXCEPTION : La voie pénale

Lorsque le délai de trois mois sera écoulé, et que l'autorité compétente ne pourra plus mettre en demeure le pétitionnaire, elle aura toujours la possibilité, en tant qu'officier de police judiciaire, de dresser un procès-verbal d'infraction dans le délai de trois ans: est-ce le début d'une explosion du contentieux pénal de l'urbanisme ?

2^{ème} PARTIE : LE CONTENTIEUX

I. RETRAIT DU PERMIS DE CONSTRUIRE

1° Pouvoir de retrait de l'autorité statuant sur le recours administratif

Règles générales

L'autorité compétemment saisie du recours peut – et dans diverses occurrences doit – retirer ou abroger la ou les décisions soumises à son contrôle.

Il convient de distinguer décisions créatrices de droits acquis par des administrés et décisions non créatrices de tels droits acquis.

Les **décisions non créatrices** de droits et non réglementaires sont susceptibles d'être retirées et abrogées pour des motifs de **légalité et/ou d'opportunité, ce sans conditions de délai**.

Cependant, s'agissant des décisions à caractère purement pécuniaire ou reconnaîtif, le retrait ou l'abrogation peut intervenir à tout moment, **mais seulement pour irrégularité**, notamment pour erreur dans l'application des conditions légales qui justifiaient l'édition légale d'une telle décision.

Les **décisions créatrices de droits** ne peuvent être retirées que si elles sont illégales – et non pour des motifs d'opportunité – et ce tant qu'elles ne sont pas devenues définitives, lorsqu'il s'agit de décisions expresses ou de décisions d'acceptation tacite dont un texte impose un procédé d'information des tiers (*c'est la jurisprudence « Dame Cachet », 3 nov. 1922 : Rec. CE, p. 790 ; RD publ. 1922, p. 552*)

Saisie d'un recours tendant au **retrait d'une décision illégale** et lorsque les conditions légales de délai et de fond sont remplies, l'Administration est tenue d'accueillir le recours (*V. concl. Mme Laroque sur CE, 10 févr. 1992, Henri Roques : RFD adm 1992, p. 841, spécialement p. 844-845*).

Cette règle s'applique qu'il s'agisse d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique.

2° LE NOUVEAU DÉLAI DU RETRAIT DES AUTORISATIONS D'OCCUPER LE SOL (AOS)

A. PERMIS DE CONSTRUIRE (Retrait)

HISTORIQUE

Antérieurement en application de la jurisprudence *Ternon* (Conseil d'État 26 octobre 2001 Juris-Data n° 2001-063051), les autorisations d'occuper le sol (AOS) expresses pouvaient être retirées pendant **quatre mois** à compter de leur date et celles **tacites pendant le délai de recours contentieux**.

L'article **L. 424-5** du Code de l'urbanisme définit un régime spécifique :

« Les permis de construire, d'aménager et de démolir, qu'ils soient tacites ou explicites, ne peuvent être unilatéralement retirés, s'ils sont illégaux, que dans le délai de trois mois suivant la date de la décision. La décision de non opposition à une déclaration préalable ne peut quant à elle faire l'objet d'aucun retrait". »

Désormais l'autorité compétente ne pourra prendre l'initiative de retirer son autorisation qu'à la condition qu'elle soit illégale (cette condition essentielle du retrait n'est pas modifiée par la réforme) et dans le **délai de trois mois à compter de sa date** que la décision soit expresse ou tacite.

Ce nouveau régime est applicable à toutes les AOS : permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir.

Au-delà du délai de trois mois les AOS ne pourront plus être retirées que sur demande expresse de leurs bénéficiaires, et non à l'initiative de l'autorité compétente, **même dans ce dernier cas à la demande d'un tiers** dans le cadre d'un recours administratif.

QUESTION/

Que devient l'utilité d'un recours gracieux dans le délai de 2 mois après affichage mais passé le délai de 3 mois de la date de la décision ?

Intérêt de retarder l'affichage trois mois après l'arrêté pour purger le délai de retrait.

En pratique, en dehors de l'intérêt d'un recours gracieux au regard de la préservation du délai de recours contentieux, il sera judicieux d'introduire directement un recours devant le tribunal administratif.

Le délai court à compter de la **date de signature de l'acte**, et non à la date de la notification de l'autorisation. S'il s'agit d'une décision tacite, ce délai court à compter de la date à laquelle est acquise cette décision.

On a gagné un mois par rapport à l'ancienne jurisprudence TERNON.

Que penser du retrait implicite ?

Il était de principe qu'en accordant un second permis sur le même tènement foncier, l'administration retirait implicitement le premier au motif qu'il ne pouvait exister deux projets sur le même terrain.

L'autorité compétente pourra moins aisément «régulariser» un permis de construire ayant fait l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif, en délivrant un nouveau permis de construire qui «*retire implicitement*» le précédent.

La théorie du « *retrait implicite* » présentait pour inconvénient de vider l'objet d'instance ayant trait à l'examen de la légalité du premier permis de construire et aboutissait à un **non-lieu à statuer** sur la requête, souvent à la surprise du requérant.

Désormais, la juridiction administrative demeurera saisie de la requête concernant le premier permis, malgré la délivrance d'un permis de « régularisation » ultérieur.

C'était une des propositions du rapport PELLETIER :

« Permettre la délivrance de permis de construire successifs sur un même terrain au profit d'un même demandeur sans que cela emporte retrait du permis précédent, en assurant l'information des tiers et de l'administration »

L'idée était d'inciter le pétitionnaire à modifier son projet en fonction des critiques émises par les tiers en cas de contentieux sans perdre le bénéfice du premier permis.

Corrélativement, la mesure ne contribue pas au désengorgement des tribunaux administratifs.

B. DECLARATION PREALABLE (Retrait)

(Ex déclaration de travaux)

Le délai d'instruction de la déclaration est d'un mois (sauf prolongation) pendant lequel l'administration doit prendre une décision d'opposition par arrêté du maire.

A défaut à l'expiration du délai les travaux sont autorisés par décision de non-opposition implicite.

Décision expresse

Il existe une pratique consistant à aviser le déclarant avant l'expiration du délai légal que rien ne s'oppose à l'exécution des travaux projetés. Cette pratique est recommandée (*Rép. min. n° 785 : JO Sénat Q 15 janv. 1987, p. 70*).

Avant la réforme, une décision expresse d'opposition ne pouvait être retirée, que pour illégalité et dans le délai de quatre mois (Jurisprudence *Ternon*).

Désormais la décision de non-opposition ne peut faire l'objet d'aucun retrait.

Article L. 424-5

« La décision de non-opposition à la déclaration préalable ne peut faire l'objet d'aucun retrait. »

Cette disposition vaudrait aussi bien pour les **non-oppositions tacites** que pour les **non-oppositions expresses**.

La décision d'opposition tardive est donc sans valeur hormis peut-être le cas de la fraude qui disqualifie la décision.

II. DELAIS DE RECOURS

Un permis de construire définitif : quand le savoir ?

Sommaire

La plupart des contrats portant sur la vente d'un terrain à bâtir sont soumis à la classique condition de l'obtention d'un permis de construire définitif.

A savoir permis qui ne peut plus faire l'objet :

- d'un recours par un tiers
- d'un retrait par l'autorité administrative

INNOVATION IMPORTANTE :

Le délai de **deux mois** de recours contentieux court à compter du premier **jour de l'affichage du permis sur le terrain**.

Article R*600-2

Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15.

Avant la réforme, le délai de deux mois courait à compter du plus tardif des deux affichages imposés en mairie et sur le terrain.

L'obligation d'un double affichage, en mairie et sur le terrain, est maintenue, qu'il s'agisse d'un permis explicite ou tacite ou d'une déclaration préalable.

2° L'affichage

NOUVEAUTE :

L'affichage doit comporter l'indication des délais de recours et des formalités de notification du recours.

Affichage de la décision

Rappelons que l'affichage sur le terrain doit être réalisé :

- Sur un panneau rectangulaire dont les dimensions sont supérieures à 80 centimètres.
- De sorte à être visible de puis la voie publique pendant toute la durée des travaux

« Art. A. 424-4. - Le panneau d'affichage doit être installé de telle sorte que les renseignements qu'il contient demeurent lisibles de la voie publique ou des espaces ouverts au public pendant toute la durée du chantier. »

Il indique :

- le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire
- la date et le numéro du permis,
- la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté.

« Art. A. 424-3. - Le panneau d'affichage comprend la mention suivante :

« "Droit de recours :

« "Le délai de recours contentieux est de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain du présent panneau (art. R. 600-2 du code de l'urbanisme).

« "Tout recours administratif ou tout recours contentieux doit, à peine d'irrecevabilité, être notifié à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis ou de la décision prise sur la déclaration préalable. Cette notification doit être adressée par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours (art. R. 600-1 du code de l'urbanisme).

L'innovation provient de ce que l'affichage sur le terrain devra mentionner le rappel de **l'obligation pour tout requérant de notifier son recours au bénéficiaire et à l'auteur de la décision attaquée** (C. urb., art. R. 600-1).

IMPORTANT :

Le défaut de respect de cette règle de forme est sanctionné de façon stricte et draconienne par l'irrecevabilité du recours même s'il peut être établi que par ailleurs le pétitionnaire a pu en avoir connaissance.

En outre, l'affichage en mairie ne joue plus qu'un rôle d'information et demeure sans incidence sur la fixation du point de départ du délai de recours. Ainsi est mis un terme à la gymnastique à laquelle avait dû se livrer la jurisprudence pour contrer le refus du maire de procéder à cet affichage et ne pas pénaliser la sécurité juridique du bénéficiaire de la décision.

III. SORT DU PERMIS DE CONSTRUIRE EN CAS DE RECOURS

La contestation devant le juge d'un permis suspend son délai de validité dans l'attente d'une décision de justice définitive.

Aucune action en vue de l'annulation d'un permis n'est plus recevable à l'expiration d'un **délai d'un an à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement (article R 600-3).**

Un acte annulé est censé n'avoir jamais existé.

1° Pas de caducité du permis faisant l'objet d'un recours

Rappel des principes :

Le permis est caduc si les travaux n'ont pas débuté dans le **délai de 2 ans** à compter de l'autorisation, sauf prorogation possible **d'un an** maximum.

En cas de recours, tant que le tribunal n'a pas statué, les travaux autorisés par l'acte attaqué peuvent être mis en œuvre, sauf si une **SUSPENSION** a été ordonnée par ce même tribunal dans le cadre d'une procédure de référé.

Or le Code de l'urbanisme ne prévoyait que deux hypothèses de suspension du délai de validité du permis de construire :

Article R. 421-32 ancien :

- En cas de décision de suspension (Référé suspension)
- En cas d'annulation du permis de construire prononcée par jugement du tribunal administratif frappé d'appel, jusqu'à la décision rendue par la cour administrative d'appel

Il suffisait donc d'introduire un recours en annulation sans demander la suspension de l'arrêté pour voir le permis devenir caduc si le Tribunal n'avait pas statué dans les deux ans alors que pour des gros projet, le constructeur faute de financement attendait

Un recours contre une autorisation d'occuper le sol a un effet dissuasif, très paralysant pour le constructeur.

L'incertitude sur le point de savoir si son permis sera annulé ou validé au final par le juge, lui interdit en pratique de commencer les travaux. Ses partenaires financiers n'acceptent de financer qu'à la condition qu'aucun recours ne soit exercé à l'encontre de son autorisation d'occuper le sol. Son notaire, et c'est tout à fait naturel aussi, n'accepte de commercialiser le programme qu'à la même condition.

De sorte que, même en l'absence de suspension par le Juge des référés, le constructeur est souvent contraint de ne rien faire et d'attendre le jugement au fond constatant la validité de son autorisation avant de débiter le chantier.

Comme le délai de traitement moyen de ce type de contentieux se rapproche de plus en plus celui de la caducité de son autorisation il est évident que le constructeur encourt le risque de voir son autorisation devenir caduque avant même que le juge ait rendu sa décision.

Tout cela bien sûr, les requérants le savent fort bien de sorte que, derrière un recours « vite rédigé », se cache souvent l'objectif d'obtenir la suspension de fait ou la caducité de l'autorisation qu'ils critiquent.

Exemple : Projet de complexe cinéma à FORBACH

Un permis ne sera donc plus susceptible, comme auparavant d'être frappé de caducité faute de commencement des travaux jusqu'à ce que le juge compétent se soit prononcé sur les mérites du recours dont il est saisi.

Désormais le délai de péremption est suspendu en cas de recours devant le juge administratif ou civil jusqu'au prononcé d'une décision de justice irrévocable :

« Lorsque le permis de construire fait l'objet d'un recours en annulation devant la juridiction administrative ou d'un recours devant la juridiction civile en application de l'article L. 480-13, le délai de validité de ce permis est suspendu jusqu'à la notification de la décision juridictionnelle irrévocable. »

2° Péremption générale

Article R600-3

« Aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration **d'un délai d'un an** à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement.

Sauf preuve contraire, la date de cet achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1. »

Ainsi même à supposer que le permis n'ait pas fait l'objet d'un affichage régulier, l'achèvement de l'immeuble fait courir un délai de forclusion d'un an passé lequel le permis de construire est définitivement consolidé.

3° L'ANNULATION PARTIELLE DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Article L 600-5

Lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme est illégale, la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de cette autorisation.

L'autorité compétente prend, à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle devenue définitive.

On sait qu'après avoir longtemps constitué un principe intangible, **l'indivisibilité** des AOS a connu un recul en jurisprudence.

C'est ainsi qu'il a été jugé à propos d'un permis tacite autorisant plusieurs constructions que celui-ci pouvait légalement être retiré pour un bâtiment et être confirmé pour un autre. De même, un certificat d'urbanisme peut être déclaré partiellement légal pour la partie d'un terrain qu'il déclare constructible.

Le nouvel article L. 600-5 du Code de l'urbanisme consacre, en quelque sorte, cette évolution en autorisant pour la première fois le juge administratif à n'annuler que partiellement l'autorisation de construire ou d'aménagement dont il est saisi de l'appréciation de la légalité.

Le texte ne précise pas suivant quels critères le tribunal appréciera **la divisibilité, ainsi consacrée**, de l'acte administratif qu'il est chargé de contrôler.

Si l'on peut présumer qu'une annulation partielle pour un bâtiment est facilement concevable s'agissant d'un permis qui, par exemple, en autorise plusieurs, de multiples autres configurations existent surtout avec la réforme du 8 décembre 2005 qui globalise les autorisations.

Ainsi, dans un arrêté autorisant à la fois un projet de lotissement et un ou plusieurs programmes de construction de maisons individuelles sur les lots, on peut semble-t-il parfaitement concevoir qu'une annulation partielle de la partie « permis de construire » de la décision, est la confirmation partielle de la décision s'agissant de la partie « lotissement ».

Peut-on aussi imaginer l'annulation partielle de l'autorisation pour des éléments de construction annexes mais détachables de la partie « principale » du projet ? Ce n'est évidemment pas exclu et c'est d'ailleurs ce qui peut déjà résulter de l'annulation d'un permis modificatif, alors même que le permis « de souche » n'est pas lui-même annulé (exemple : annulation d'un bow-window, d'une piscine ou d'une ouverture, le bâtiment principal étant lui-même validé).

On ne peut donc que saluer le progrès résultant de la nouvelle mesure, qui écarte notamment le risque (et les pressions qui en résultent de la part du requérant), d'un programme entièrement annulé pour cause d'illégalité d'un élément mineur du programme critiqué.

IV LA PRESCRIPTION ADMINISTRATIVE DES CONSTRUCTIONS IRRÉGULIÈRES

Instauration d'un « *oubli administratif* »

Article L111-12

Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables :

a) Lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;

b) Lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ;

c) Lorsque la construction est située dans un site classé en application des articles L. 341-2 et suivants du code de l'environnement ou un parc naturel créé en application des articles L. 331-1 et suivants du même code ;

d) Lorsque la construction est sur le domaine public ;

e) Lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire ;

f) Dans les zones visées au 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

Le nouvel article L. 111-12 du Code de l'urbanisme instaure l'« *oubli* » administratif des constructions irrégulières au regard des règles d'urbanisme.

Il est manifestement délicat d'interprétation.

Il a ouvertement pour but de briser la jurisprudence *Thalamy* laquelle faisait obstacle à la délivrance d'un nouveau permis sur une construction irrégulière existante sans qu'elle soit préalablement régularisée dans son ensemble.

Elle impliquait donc la demande d'un nouveau permis pour l'ensemble de la construction, même pour autoriser l'adjonction d'un élément accessoire (un escalier extérieur, une terrasse, un bow-window...).

Ce courant prétorien est battu en brèche par le nouveau texte, de sorte qu'à la condition que la construction - par hypothèse non conforme - **soit achevée depuis plus de dix ans**, la délivrance d'un permis de construire pour une extension ou

l'adjonction d'un élément nouveau n'impose plus la régularisation de l'ensemble des constructions existantes.

Le progrès est sensible : l'évolution défavorable des règles d'urbanisme applicables à l'existant pouvait empêcher, en effet, la délivrance d'un permis de régularisation pour l'ensemble des travaux, et faire obstacle à des travaux nouveaux, en eux-mêmes réguliers, ce qui n'est plus le cas avec le nouveau texte.

ATTENTION :

L'article L. 111-12 prévoit expressément qu'il n'est pas applicable lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire.

L'oubli administratif ne bénéficie donc qu'aux constructions non-conformes au permis initial ou non-conformes aux règles d'urbanisme applicables au moment de la construction.

PERMIS TACITE :

La réforme risque d'engendrer une multitude de permis tacites en cas de non-respect des délais plus stricts par l'administration.

90% des permis tacites s'avérant illégaux, ils seront donc régularisés après écoulement du délai de 10 ans.

Mais l'article L. 111-12 du Code de l'urbanisme laisse incertain le sort des bâtiments édifiés en vertu **d'un permis de construire, mais qui a été annulé, retiré ou dont l'illégalité a été constatée.**

Sont-ils des constructions irrégulières au sens du nouveau texte ?

Ces immeubles bénéficient-ils ou non de l'oubli administratif permettant par exemple de les agrandir ou de les aménager sans avoir à déposer un permis de construire de régularisation pour l'ensemble de la construction ?

La réponse est négative, si l'on suit la jurisprudence rendue par le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme, mais la réponse pourrait être affirmative si l'on s'en tient à une application littérale du nouveau texte.

D'abord, le trouble à l'ordre public n'est pas le même que celui provoqué par les constructions réalisées sans aucune autorisation préalable.

Ensuite, compte tenu du nouvel article L. 480-13 du Code de l'urbanisme, qui fixe à deux ans le délai d'action de démolition de l'immeuble édifié sur la base d'un permis de construire annulé, on peut raisonnablement penser qu'il faut absoudre par dix ans les immeubles initialement édifiés avec un permis de construire.

Aucun « pardon » administratif n'est accordé dans 4 cas :

- **constructions dangereuses** de par leur situation susceptible de causer la mort ou des blessures graves. (vieux hôtels et autres bâtiments vétustes loués par les « marchands de sommeil » qui défraient trop souvent la chronique).

- les constructions édifiées dans le **périmètre d'un plan de prévention d'un risque** naturel prévisible
- **immeubles édifiés sur le domaine public** (la domanialité publique est par nature contraire à toute idée de prescription)
- immeubles situés en **site classé** ou dans un parc naturel.

V. ACTION CIVILE EN DEMOLITION

LE NOUVEL ARTICLE L. 480-13 DU CODE DE L'URBANISME

Article L480-13

« Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :

*a) **Le propriétaire** ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, **préalablement**, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de **deux ans** qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;*

*b) **Le constructeur** ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard **deux ans après l'achèvement des travaux**.*

Lorsque l'achèvement des travaux est intervenu avant la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, la prescription antérieure continue à courir selon son régime.

NOTA:

L'article 72 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 reporte la date limite d'entrée en vigueur de l'ordonnance au **1er octobre 2007**.

A. - La réforme de l'action civile en démolition à l'encontre des constructions édifiées conformément à un permis de construire

L'article 10 de la loi du 13 juillet 2006, dite *ENL*, réécrit l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme prévoit désormais deux actions au lieu d'une, et distingue donc très nettement les actions en **démolition** des immeubles, des actions en **indemnisation** du préjudice pouvant en résulter.

Une analyse rapide de ces nouvelles dispositions pourrait conduire à penser que le législateur sécurise mieux les constructions conformes au permis au regard duquel elles ont été édifiées. Cependant, une étude plus précise nous rend plus pessimiste.

L'article L. 480-13, *a)* du Code de l'urbanisme, relatif aux actions en démolition, traduit la volonté du législateur de sécuriser les constructions réalisées en conformité aux autorisations d'urbanisme, en coupant court au système de la « **question préjudicielle** ».

En effet il était possible antérieurement d'agir en démolition au « civil » **même après expiration des délais de recours en annulation** d'un permis de construire auquel cas le juge devait surseoir à statuer et renvoyer les parties devant le juge administratif afin qu'il se prononce sur sa légalité.

INCONVENIENT : Pas de sécurité puisque le permis n'était définitif que passé le délai de 5 ans courant à compter de l'achèvement des travaux.

Désormais la loi pose en principe que pour pouvoir obtenir un jugement de démolition, il convient au préalable d'obtenir un jugement d'annulation du permis de construire par la juridiction administrative.

Il faut donc que la requête introductive d'instance soit engagée dans le délai du recours pour excès de pouvoir prévu à l'article L. 410-9 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, le sort de l'immeuble se joue dans ce fameux délai de deux mois, sous réserve de l'hypothèse du permis de construire **obtenu par fraude**, lequel peut toujours être retiré à tout moment.

Mais une fois le recours contentieux engagé, il faut attendre, car le sort définitif de la construction est subordonné à de nombreux facteurs difficilement maîtrisables par le défendeur, ce qui rend la réforme parfois contraire à son objectif de sécurisation.

En pratique, il y aura donc deux situations qui vont se présenter en ce qui concerne le régime des actions en démolition.

B. - La création formelle d'une action en responsabilité à l'encontre des constructeurs d'une construction conforme à un permis de construire ultérieurement annulé ou déclaré illégal

L'article L. 480-13, *b)* du Code de l'urbanisme concerne également le cas des constructions conformes au permis de construire, mais vise ses « **constructeurs** ».

Comme la jurisprudence l'admettait déjà sur la base de l'ancien texte, mais qui ne visait pas d'autre « constructeur » que le « propriétaire », la victime de la construction illégale qu'il ont conçu ou réalisée peut obtenir d'eux des dommages et intérêts en recherchant leur responsabilité sur la base du nouveau texte.

Celui-ci prévoit que le « **constructeur** » ne peut être condamné à des dommages et intérêts que si le permis de construire a été annulé, ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative.

De ce point de vue là, le nouveau texte maintient le mécanisme ancien de la «question préjudicielle», lequel permet au demandeur d'obtenir l'indemnisation du préjudice qu'il subit d'une construction non conforme à un permis, même si ce permis n'a pas été querellé dans le délai du recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif ou s'il a été déféré hors délai.

Notons qu'une difficulté d'interprétation ou d'ordre rédactionnel se pose. En effet, l'article L. 480-13, *b*) instaure une condamnation possible du « *constructeur (...) à des dommages et intérêts* », sans préciser uniquement en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique. On pourrait donc penser que peuvent également être concernées des actions en indemnisation **du fait de troubles de voisinage**.

C'est en tout cas ce qui résulterait d'une simple lecture du texte, d'autant plus que le législateur a désormais parfaitement distingué les deux types d'actions en démolition ou en indemnisation. D'aucuns auront raison d'objecter qu'une telle lecture de l'article n'est pas cohérente avec l'esprit du texte, car, en théorie, il n'y a aucune utilité à faire constater l'illégalité d'un permis de construire délivré « sous réserve du droit des tiers » pour obtenir la sanction du trouble de voisinage causé par la construction concernée.

Assurément... mais un léger doute subsiste.

L'article L. 480-13, *b*) nouveau pose une autre difficulté de rédaction lorsqu'il se réfère à la notion de « **constructeur** » alors que le régime de l'action en démolition ne vise que le propriétaire.

Les termes sont différents : les personnes concernées ne sont donc pas les mêmes. On sait (on devrait savoir) sans difficulté, qui est le propriétaire d'ouvrage. Mais *quid* du « constructeur » ?

C'est une notion plus large qui regrouperait le maître d'ouvrage, le bénéficiaire du permis ou celui qui le met en œuvre, qu'il soit propriétaire de la construction ou non.

Il s'agit des « promoteurs » (au sens large comme au sens technique du terme), le vendeur d'immeuble à construire, le constructeur de maisons individuelles et bien sûr aussi les architectes, sans être exhaustifs.

Cette analyse se justifie par l'objet même de l'action en indemnisation, laquelle est fondée sur l'article **1382 ou 1383 du Code civil**.

Il faut, en effet, rapporter la preuve **d'une faute ou d'une négligence**, c'est-à-dire de la réalisation d'une construction en violation de la règle d'urbanisme, avec cette circonstance particulière que la construction a été réalisée sur la base d'une autorisation préalable, et surtout qu'elle est conforme à cette autorisation.

Or, si le propriétaire d'un ouvrage est le seul à pouvoir le démolir, celui qui cause le préjudice est celui qui a construit l'ouvrage. La notion de constructeur est très vague.

Par exemple un architecte peut être jugé responsable envers un voisin d'avoir conçu et dirigé la construction d'un immeuble qui, bien que s'avérant conforme au permis obtenu, viole une règle du plan local d'urbanisme.

Est-il légitime de sanctionner l'architecte pour ne pas avoir discerné que le permis que la mairie a délivré sur la base du dossier qu'il a présenté, était illégal, alors surtout que - par hypothèse - la mairie a reconnu la conformité de la construction illégale ?

Or, la mairie n'est pas «constructeur» au sens du nouveau texte, et se trouve donc à l'abri de toute action indemnitaire (en tous cas prononcée par le juge judiciaire).

Il faut y voir ici la volonté de la réforme de responsabiliser davantage les pétitionnaires.

La prescription de l'action est de deux ans à compter de l'achèvement des travaux ; c'est-à-dire que le délai est réduit de trois ans par rapport à l'ancien texte, ce qui constitue une véritable sécurisation du constructeur lui-même.

CONCLUSION

Le régime juridique des autorisations d'urbanisme a été réformé en profondeur par l'ordonnance du 8 décembre 2005, la loi ENL du 13 juillet 2006, et le décret du 5 janvier 2007.

Cette réforme d'ampleur, mise en application au 1er Octobre dernier, est née d'une volonté de simplifier les procédures et de réduire l'imprévisibilité des délais d'instruction.

Au sein de la Réforme, on peut noter trois grands axes d'évolution.

En premier lieu, la réforme des autorisations a permis de remplacer les onze régimes d'autorisation et les cinq déclarations existant précédemment en **trois types de permis : le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir, et une déclaration préalable** auxquelles s'appliquent les mêmes règles d'instruction.

En second lieu, le champ d'application des procédures est désormais fixé de façon exhaustive. Les cas particuliers tels que secteurs sauvegardés, sites inscrits, monuments historiques, réserves naturelles et ZPPAUP sont clarifiés. La liste des pièces qui doivent être jointes à une demande de permis ou de déclaration préalable est également exhaustive.

De plus, **les délais du déroulement de l'instruction sont davantage prévisibles**. La délivrance d'un certificat d'urbanisme garantit le droit applicable pendant 18 mois ; en cas de non réponse le demandeur dispose d'un certificat tacite.

Pour le permis de construire, le demandeur bénéficie d'une meilleure visibilité sur les délais. A l'issue du délai d'instruction, le demandeur aura presque toujours **un permis tacite** en cas de silence de l'autorité compétente.

Enfin, la réforme donne une plus grande responsabilité aux constructeurs et à leurs architectes.

D'une part de nombreux éléments de la demande deviennent déclaratifs (ex : la surface construite) et le service instructeur n'a pas à assurer de vérification préalable.

Cependant, si des normes sont imposées, la demande devra comprendre l'attestation d'un professionnel.

D'autre part, lors de l'achèvement des travaux, ce sont le constructeur et son architecte, qui, dans la déclaration d'achèvement des travaux, certifieront qu'ils ont bien respecté le permis. En cas de légères différences, ils auront donc intérêt à déposer un PC modificatif préalablement.

Malgré ces évolutions majeures, la réforme laisse planer des questions et des inquiétudes pour les constructeurs et les architectes.

La Réforme a visé une simplification, mais tout n'est pas plus simple ! Il faut bien analyser le champ d'application des différentes autorisations et il y a un travail de fond à faire pour prendre la pleine mesure des modifications apportées.

Les opérateurs professionnels vont éprouver de grandes difficultés à faire financer leurs projets avec un permis tacite, car 90% des permis tacites s'avèrent illégaux. Souvent, les dossiers de permis sont incomplets, ou les projets se révèlent non conformes aux règles d'urbanisme applicables.

Autre grande difficulté : le transfert de responsabilité sur les pétitionnaires et les architectes.

La réforme du permis de construire et des autres autorisations modernise le droit de l'urbanisme par sa **simplification en vue d'une déjudiciarisation**. La volonté affichée de stabiliser les droits des opérateurs pourrait déplacer le contentieux vers celui de la responsabilité : pour pallier aux incertitudes de l'administration, on a reporté le risque sur d'autres interlocuteurs, notamment les architectes et les notaires.

C'est une autre forme d'insécurité juridique.

La quasi suppression des contrôles de l'administration sur la construction a fait émerger la crainte d'une multiplication des contentieux.

Pour autant, les dispositions de la Réforme issues de la loi ENL ont fortement amélioré le traitement du recours contentieux pour les opérateurs et les délivreurs d'autorisation. Ainsi, les conditions dans lesquelles le délai du recours contentieux commence à courir ont été modifiées.

Aucune action ne sera recevable à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date d'achèvement de la construction ou de l'aménagement attestée par le constructeur.

La loi ENL a également considérablement restreint la recevabilité des actions contentieuses engagées par les associations dans le domaine de l'urbanisme.

L'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme prévoit **qu'une association n'est recevable à agir contre un permis de construire (ou toute autre décision relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols) que si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.**

Ces dispositions viennent donc considérablement, voire exagérément, limiter les risques d'actions de recours des associations.

FIN